

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **CLX**

n. **2**

## RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINAN- ZIAMENTO DEL TERRORISMO

(Anno 2013)

*(Articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231)*

*Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze*

**(PADOAN)**

---

*Trasmessa alla Presidenza il 15 settembre 2014*

---

PAGINA BIANCA

## INDICE

1. Il sistema italiano di prevenzione e contrasto dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo ....	Pag. 9
1.1. Il recepimento degli standard internazionali e comunitari .....	» 9
1.1.1. Il negoziato sulla IV direttiva antiriciclaggio .....	» 9
1.1.2. La redazione delle norme di adeguamento dell'ordinamento nazionale alle raccomandazioni GAFI e all'agenda G8 .....	» 9
1.1.3. La sperimentazione della metodologia di valutazione nazionale del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, in vista dell'esame Italia da parte del Fondo monetario internazionale .....	» 10
1.2. La normativa secondaria .....	» 12
1.2.1. Le disposizioni in materia di adeguata verifica e archivio unico .....	» 12
1.2.2. La circolare interpretativa dell'obbligo di astensione .....	» 15
1.3. La collaborazione delle Autorità nazionali .....	» 15
1.4. La collaborazione della UIF con <i>Financial Intelligence Unit</i> di altri Paesi .....	» 18
2. Le segnalazioni di operazioni sospette .....	» 21
2.1. I flussi segnaletici .....	» 21
2.2. Le operazioni sospette .....	» 24
2.2.1. Il processo di analisi e la valutazione del rischio delle operazioni segnalate .....	» 29
2.2.2. La metodologia .....	» 31
2.3. Le archiviazioni .....	» 32
2.4. I provvedimenti di sospensione .....	» 33
2.5. La classificazione delle segnalazioni .....	» 33
2.6. Gli indicatori di anomalia e gli schemi e i modelli di comportamenti anomali .....	» 35
2.7. L'analisi strategica e l'esame dei dati aggregati .....	» 36
2.8. La violazione dell'obbligo di segnalazione: le sanzioni amministrative, il contenzioso e la giurisprudenza .....	» 41

3. L'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette: l'attività della Guardia di Finanza e della Direzione investigativa antimafia .....	Pag.	42
3.1. L'attività della Guardia di Finanza e i risultati dell'attività investigativa .....	»	42
3.1.1. L'analisi delle segnalazioni sospette di finanziamento del terrorismo e l'attività nell'ambito delle misure di congelamento di risorse economiche .....	»	48
3.2. L'attività investigativa della Direzione investigativa antimafia .....	»	50
3.2.1. Sviluppi investigativi delle segnalazioni analizzate .....	»	54
4. L'attività di vigilanza .....	»	65
4.1. Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuate dalla UIF .....	»	65
4.2. L'attività di vigilanza della Banca d'Italia .....	»	67
4.2.1. Accertamenti ispettivi di carattere generale ..	»	67
4.2.2. Accertamenti mirati presso direzioni generali .....	»	70
4.2.3. Le verifiche presso le dipendenze delle banche .....	»	70
4.2.4. I controlli di vigilanza cartolare .....	»	72
4.2.5. Le procedure sanzionatorie .....	»	73
4.2.6. I risultati dell'attività di vigilanza .....	»	73
4.3. L'attività di vigilanza di CONSOB e IVASS .....	»	75
4.4. Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuati dalla Guardia di Finanza .....	»	77
4.5. L'attività a tutela dell'economia legale e del sistema finanziario svolta dalla direzione investigativa antimafia .....	»	82
5. La circolazione transfrontaliera dei capitali .....	»	83
5.1. Le dichiarazioni valutarie .....	»	84
5.2. L'attività di controllo e accertamento .....	»	88
5.3. L'attività sanzionatoria .....	»	91
6. Le sanzioni finanziarie internazionali .....	»	92
6.1. Le misure restrittive nei confronti dell'Iran. Disciplina comunitaria e quadro internazionale .....	»	92



6.2. Le misure restrittive adottate per il contrasto dell'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale .....	Pag.	94
6.2.1. Le misure restrittive nei confronti della Siria. Il contesto internazionale e l'evoluzione della disciplina comunitaria .....	»	94
6.2.2. Le misure restrittive nei confronti della Libia. Il sequestro dei beni della <i>Libyan Investment Authority</i> (LIA) e della <i>Libyan Arab Foreign Investment Company</i> (LAFICO) .....	»	98
6.3. Misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina .....	»	99
6.4. La revisione delle liste UE e ONU di soggetti sospettati di terrorismo .....	»	100
6.5. I congelamenti .....	»	103
7. L'attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo in ambito europeo e internazionale .....	»	104
7.1. L'attività del GAFI .....	»	104
7.1.1. I gruppi regionali associati al GAFI .....	»	106
7.2. Il Comitato per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo istituito dalla direttiva 2005/60/CE – I Paesi terzi equivalenti .....	»	107
7.3. Il Comitato di Basilea .....	»	107
7.4. L'Anti-Money Laundering Committee .....	»	108
7.5. Il Gruppo EGMONT .....	»	109
7.6. Il Working Group anticorruzione in ambito G20 ....	»	109

PAGINA BIANCA



*Ministero dell'Economia e delle Finanze*

-----  
*Comitato di Sicurezza Finanziaria*

**OGGETTO:** Relazione annuale del Comitato di sicurezza finanziaria sull'attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, per l'anno 2013.

La relazione in oggetto, presentata ogni anno al Sig. Ministro, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, lettera b) del decreto 21 novembre 2007, n.231, contiene una valutazione delle politiche e delle attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo attuate dall'Unità di informazione finanziaria, dalle autorità di vigilanza, dalle amministrazioni interessate e dagli organi di polizia, Guardia di finanza e Direzione investigativa antimafia.

Il 1° capitolo della relazione riassume le principali novità normative, internazionali e nazionali del 2013, in particolare le attività connesse alla partecipazione ai lavori comunitari per l'elaborazione della quarta Direttiva per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e la sperimentazione della metodologia di valutazione nazionale del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, in vista dell'esame Italia da parte del Fondo monetario internazionale.

Il 2° capitolo riferisce sulle attività connesse alle segnalazioni di operazioni sospette: l'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette effettuata dalla UIF; i flussi delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo inviate all'Unità dai soggetti obbligati, le forme tecniche delle operazioni segnalate. In particolare, il paragrafo 2.6 descrive gli schemi di comportamento ricorrenti nell'operatività segnalata come sospetta e i principali strumenti finanziari e veicoli giuridici utilizzati per riciclare i proventi delle attività illecite. Sono, inoltre, illustrati i dati

sull'attività finanziaria del Ministero dell'economia e delle finanze per la violazione dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette, nonché le principali pronunce della giurisprudenza nell'ambito delle violazioni alla normativa antiriciclaggio.

Il capitolo 3° riporta l'analisi e i risultati dell'attività investigativa della Guardia di finanza e della Direzione investigativa antimafia relativamente alle segnalazioni di operazioni sospette.

Il 4° capitolo descrive l'attività di vigilanza e controllo delle autorità competenti e dà conto degli interventi ispettivi eseguiti e dei risultati ottenuti. È inoltre descritta l'attività ispettiva della Guardia di finanza.

Il 5° capitolo è dedicato all'attività di controllo e monitoraggio della circolazione transfrontaliera del denaro contante.

Nel 6° capitolo sono illustrate le sanzioni finanziarie internazionali adottate nei confronti dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale con programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Il capitolo 7° è infine dedicato all'attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo in ambito europeo e internazionale,

## **1. IL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEI FENOMENI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO**

### **1.1. Il recepimento degli standard internazionali e comunitari**

#### **1.1.1. Il negoziato sulla IV direttiva antiriciclaggio**

I negoziati sulla proposta di IV direttiva antiriciclaggio, adottata il 5 febbraio 2013 dalla Commissione europea, sono stati avviati sotto la Presidenza Irlandese e sono proseguiti sotto la Presidenza Lituana e la Presidenza Greca.

La novità forse più rilevante è il più forte ruolo dato all'analisi del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che, nella forma della Valutazione nazionale del rischio, dovrà guidare l'azione delle autorità e, a cascata, di tutti i soggetti obbligati.

La proposta contiene inoltre numerosi altri elementi positivi, tra i quali: l'estensione del novero dei soggetti obbligati; l'inclusione dei reati fiscali tra i reati presupposto del riciclaggio, in presenza di pene superiori a soglie minime o massime negli ordinamenti nazionali; l'eliminazione delle esenzioni di *customer due diligence* (CDD); l'ampliamento ai politici nazionali delle persone politicamente esposte; l'obbligo in capo a imprese e *trust* di detenere le informazioni sui rispettivi titolari effettivi; il rafforzamento del ruolo delle autorità di supervisione europee (*European Banking Authority* - EBA, *European Insurance and Occupational Pensions Authority* - EIOPA, *European Securities and Market Authority* - ESMA) nella definizione delle regole comuni per gli intermediari finanziari europei in materia di CDD.

Nel corso dei negoziati sono stati anche introdotti: un coordinamento europeo per l'analisi dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo a livello sovranazionale; precisazioni e rafforzamenti per il ruolo e le modalità di cooperazione delle *Financial Intelligence Units*; un approccio comune europeo nei confronti dei paesi che presentano criticità gravi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; chiarimenti sull'applicazione delle regole antiriciclaggio nelle ipotesi di libera prestazione di servizi; modalità più specifiche per la raccolta e l'accesso delle informazioni sul titolare effettivo di persone giuridiche e *trust*.

#### **1.1.2. La redazione delle norme di adeguamento dell'ordinamento nazionale alle raccomandazioni GAFI e all'agenda G8**

A dicembre 2012 il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) aveva individuato aree normative, procedurali ed effettive del sistema italiano di prevenzione e di contrasto del riciclaggio di

capitali e del finanziamento del terrorismo che richiedevano adeguamenti rispetto a quanto previsto dagli *standard* internazionali.

Nel 2013 è stato avviato il processo di adozione di linee guida, condivise tra autorità e ordini professionali, per i professionisti e i soggetti non finanziari (DNFPB). Tale processo ha portato nel maggio 2014 alla condivisione, da parte del CSF, delle Linee guida per la professione del notariato.

Nell'ambito degli impegni presi al Summit G8 di Lough Erne, del 17 e 18 giugno 2013, insieme agli altri paesi G7, l'Italia ha pubblicato un *Action Plan*, contenente l'indicazione delle azioni da intraprendere per migliorare la trasparenza delle proprie imprese e dei *trust*.

L'*Action Plan* intende contribuire alla creazione di un sistema accentrato e solido per detenere le informazioni sul titolare effettivo e al potenziamento di quello già in essere relativo alle informazioni sulla proprietà delle imprese, anche introducendo in capo alle imprese e ai *trustee*, in linea con la proposta di IV direttiva antiriciclaggio, l'obbligo di individuare il titolare effettivo.

L'*Action Plan* contiene i seguenti interventi:

- effettuare nell'ambito dell'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, una valutazione specifica delle diverse tipologie di *legal entities*;
- introdurre in capo alle imprese e al *trustee* l'obbligo di identificare in maniera accurata il proprio titolare effettivo, e di mantenere tale informazione aggiornata;
- valutare se acquisire presso il Registro delle imprese l'informazione sul titolare effettivo delle imprese e renderla disponibile alle autorità competenti e ai soggetti tenuti ad applicare la normativa antiriciclaggio ai fini dell'adeguata verifica della clientela;
- prevedere sanzioni per le imprese e i *trustee* inadempienti;
- potenziare l'adeguata applicazione degli obblighi antiriciclaggio, soprattutto con riferimento ai professionisti;
- rendere efficace e rapida la cooperazione internazionale e lo scambio di informazioni sul titolare effettivo di imprese, *trust* e veicoli simili.

#### **1.1.3. La sperimentazione della metodologia di valutazione nazionale del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, in vista dell'esame Italia da parte del Fondo Monetario Internazionale**

Dalla fine di luglio 2014 il Fondo monetario internazionale (FMI) avvierà la valutazione del sistema italiano di contrasto al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo e alla

proliferazione di armi di distruzione di massa. La prima fase vedrà lo studio della documentazione sul sistema Italia, compresa quella che le autorità italiane stanno preparando, cui seguirà, nel gennaio 2015, la visita in Italia della commissione di esperti che incontrerà tutti i soggetti pubblici e privati, coinvolti nelle attività di prevenzione e di contrasto dei fenomeni sopra richiamati, e infine la preparazione del Rapporto sulla valutazione che sarà discusso in Australia nel corso della riunione Plenaria del GAFI.

Anche in vista di tale valutazione, quantomeno sotto il profilo della tempistica, il Comitato di sicurezza finanziaria sta effettuando l'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (ML/FT), in adempimento agli *standard* internazionali del GAFI-FATF rispetto ai quali l'Italia sarà valutata.

Si tratta del primo esercizio nazionale di analisi dei rischi di ML/FT condotto nel nostro paese. L'obiettivo è tracciare un quadro generale dei rischi di ML/FT, con il coinvolgimento di tutte le autorità competenti in materia AML/CFT e con il contributo del settore privato.

Nel 2013 il CSF ha elaborato la bozza di metodologia di valutazione dei rischi ML/FT, che prevede di analizzare e valutare i principali rischi nazionali, attraverso l'esame delle cause o minacce da cui derivano e delle vulnerabilità che ne permettono il verificarsi.

L'analisi delle minacce individua le cause più gravi di ML e FT a livello nazionale e i metodi di riciclaggio principalmente utilizzati dai criminali.

Le vulnerabilità possono riguardare i presidi di prevenzione, di investigazione e di repressione del sistema di contrasto. La presenza di vulnerabilità normative o operative può compromettere l'efficacia dei presidi.

L'efficacia dei presidi di prevenzione si basa sull'adeguatezza del regime AML/CFT posto in essere dai soggetti obbligati, sull'adeguatezza dei presidi specifici previsti per i controlli transfrontalieri e per le persone giuridiche e i *trust*, e sull'adeguatezza delle attività legate all'analisi delle operazioni sospette.

L'efficacia della fase investigativa riguarda l'approfondimento delle operazioni sospette e l'attività investigativa autonoma. In entrambi i casi l'adeguatezza delle risorse, delle tecniche investigative, dell'accesso alle informazioni, della cooperazione internazionale e dei risultati delle attività condotte sono gli elementi per l'analisi.

L'efficacia dell'attività repressiva richiede un adeguato impianto sanzionatorio, sia attraverso l'individuazione corretta delle fattispecie di reato e degli eventuali colpevoli, sia in termini di assistenza giudiziaria delle autorità nazionali da parte delle autorità estere. Richiede, inoltre, un'adeguata capacità di sequestrare e confiscare gli *asset* coinvolti in fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

Attraverso la valutazione dell'efficacia dei presidi di prevenzione, investigazione e di repressione del riciclaggio, si comprende la misura in cui il sistema di prevenzione e contrasto è in grado di mitigare il rischio potenziale di riciclaggio e finanziamento del terrorismo derivante dalle minacce.

La bozza di metodologia elaborata dal CSF ha ricevuto valutazioni positive in termini di robustezza dello schema concettuale dagli esperti del mondo accademico ai quali è stata sottoposta.

A partire dal mese di gennaio 2014, il CSF ha dato inizio alla sperimentazione della metodologia di valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. La sperimentazione è stata condotta attraverso incontri tra le autorità competenti, le quali esprimono una valutazione motivata sugli argomenti analizzati secondo le linee guida metodologiche. Si sono altresì svolti incontri con il settore privato per raccogliere il loro contributo operativo sulle cause di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e sulle principali carenze normative e procedurali.

I risultati del processo confluiranno nella prima analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, adottata dal CSF come base per definire una strategia comune in termini di *policies* di prevenzione e contrasto dei fenomeni in argomento. Una parte del rapporto sarà diffuso al settore privato affinché i soggetti obbligati abbiano a disposizione indicazioni rilevanti per la loro attività di valutazione del rischio.

## **1.2. La normativa secondaria**

### **1.2.1. Le disposizioni in materia di adeguata verifica e archivio unico**

Nel corso dell'anno le Autorità di vigilanza di settore hanno emanato alcuni provvedimenti rilevanti per l'adempimento degli obblighi antiriciclaggio.

Con il decreto del 1° febbraio 2013 il Ministero dell'economia e delle finanze ha aggiornato la lista dei paesi extracomunitari i cui ordinamenti impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla Terza direttiva antiriciclaggio (c.d. *white list*). Nella nuova lista, in particolare, è stata esclusa la Federazione Russa, con la principale conseguenza che i destinatari degli obblighi non potranno adottare misure semplificate di adeguata verifica nei rapporti con enti creditizi e finanziari situati in tale Stato.

I provvedimenti delle Autorità di vigilanza di settore hanno riguardato essenzialmente la materia dell'adeguata verifica della clientela, in attuazione delle previsioni del decreto legislativo 231/2007 ispirate al principio secondo cui la conoscenza del cliente, del titolare



effettivo, della natura e dello scopo del rapporto o della prestazione, nonché lo svolgimento di un costante controllo su tali profili costituiscono fattori fondamentali ai fini del corretto adempimento degli obblighi di individuazione delle operazioni sospette.

Il 3 aprile 2013 la Banca d'Italia, d'intesa con la Consob e l'Ivass ha emanato le istruzioni in materia per gli intermediari bancari e finanziari, che sono entrate in vigore il 1° gennaio 2014. Le istruzioni distinguono il regime ordinario di adeguata verifica sia dal regime semplificato sia da quello rafforzato, in funzione della valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. A tali fini sono indicati criteri, ancorché non esaustivi, che sviluppano ulteriormente gli elementi soggettivi (il cliente e l'attività svolta) e oggettivi (localizzazione territoriale, natura del rapporto e dell'operazione) previsti dalla normativa antiriciclaggio. Tali criteri hanno rilievo anche per il titolare effettivo e per l'esecutore, figure che vengono più chiaramente delineate.

La procedura di adeguata verifica semplificata impone comunque l'obbligo di acquisire informazioni sufficienti per accertare che ricorrano condizioni di basso rischio. Gli obblighi rafforzati si applicano in fattispecie tassativamente indicate o, in generale, ogniqualvolta il rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo risulti elevato.

Nel corso del 2013, la Consob, sulla base dell'approccio definito dalla Banca d'Italia in tema di presidi antiriciclaggio per gli intermediari attivi nell'offerta fuori sede (cd. reti distributive), ha adottato il provvedimento per l'adeguata verifica da parte dei promotori finanziari (delibera 18731 del 18 dicembre 2013), prevedendo che i promotori finanziari osservino le misure, le modalità e le procedure interne previste dagli intermediari, per i quali prestano la propria attività. In tal modo, l'Istituto ha inteso conformare la propria attività regolamentare ai principi generali di valorizzazione dell'autonomia decisionale degli operatori del settore e di proporzionalità, evitando di imporre ai promotori l'adozione di un autonomo complesso di regole e procedure. Il provvedimento vuole assicurare che, anche nel campo dell'offerta fuori sede, sia assicurata l'uniforme e coerente osservanza degli obblighi di adeguata verifica della clientela da parte di tutti i soggetti che prestano la propria attività per gli intermediari, ivi compresi i promotori finanziari.

Nel febbraio 2014 la Consob ha adottato, d'intesa con le autorità di vigilanza di settore, il provvedimento in materia di adeguata verifica della clientela da parte dei revisori legali e delle società di revisione con incarichi di revisione su enti di interesse pubblico. La disciplina è in linea con l'omologo provvedimento della Banca d'Italia, pur presentandosi con una struttura e contenuti semplificati, alla luce delle specificità dell'attività dei revisori rispetto al ruolo svolto da banche e altri intermediari finanziari.

Nel 2013 l'Ivass ha avviato una consultazione pubblica sulle disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela e di registrazione, destinate alle imprese di assicurazione e agli intermediari assicurativi. Lo schema di regolamento è anch'esso ispirato al principio di proporzionalità, secondo cui gli obblighi di adeguata verifica, per intensità ed estensione, sono commisurati al grado di rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; i destinatari attuano le disposizioni in coerenza con la natura, le dimensioni e l'articolazione dell'attività svolta.

Lo scorso 22 maggio sono state sottoposte al Comitato di sicurezza finanziaria, che ne ha preso atto, le linee-guida predisposte dal Consiglio nazionale del notariato (CNN) per l'adempimento degli obblighi di adeguata verifica da parte dei notai. Le linee-guida – frutto di un confronto con le autorità interessate, sotto il coordinamento del MEF – forniscono criteri per la profilatura della clientela e definiscono i compiti dei notai in un'ottica di valorizzazione dell'approccio basato sul rischio e di semplificazione degli adempimenti formali.

In occasione dell'emanazione del provvedimento sull'adeguata verifica della clientela la Banca d'Italia – d'intesa con la Consob e l'Ivass, sentita la UTF – con provvedimento del 3 aprile 2013 ha apportato modifiche sostanziali anche alle disposizioni attuative per la tenuta dell'Archivio unico informatico (AUI) per allineare gli adempimenti degli obblighi di registrazione e conservazione alle nuove istruzioni sui dati e sulle informazioni da acquisire in sede di adeguata verifica.

Gli intermediari e le società di revisione registrano nell'archivio, secondo standard uniformi, i dati raccolti nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e quelli relativi alle operazioni compiute. Le nuove disposizioni della Banca d'Italia – entrate in vigore il 1° gennaio 2014 – precisano le definizioni di cliente, esecutore e titolare effettivo e rivedono i criteri di registrazione dei rapporti e delle operazioni in conformità alle istruzioni in materia di adeguata verifica della clientela.

Sulla base delle registrazioni contenute nell'AUI, gli intermediari bancari e finanziari elaborano i dati statistici aggregati da inviare alla UIF (dati S.A.R.A.). Il 23 dicembre 2013 la UIF ha adottato nuove disposizioni relative all'invio di tali dati per tenere conto sia delle nuove disposizioni in tema di AUI, sia delle innovazioni connesse alla riforma dell'intermediazione finanziaria.

### **1.2.2. La circolare interpretativa dell'obbligo di astensione**

Alcuni interventi del Ministero dell'economia e delle finanze e della UIF hanno dato attuazione agli obblighi di astensione e restituzione previsti dall'articolo 23 del decreto legislativo 231/2007, come modificato dal decreto legislativo 169/2012. In base a tale disposizione, i destinatari della disciplina antiriciclaggio, se non sono in grado di rispettare o completare gli obblighi di adeguata verifica della clientela, non possono instaurare o proseguire il rapporto continuativo né eseguire operazioni con il cliente o prestazioni a suo favore; le disponibilità di pertinenza del cliente stesso, eventualmente detenute, devono essere restituite mediante bonifico su un conto corrente indicato dal cliente, con la specifica che derivano dalla restituzione per mancata adeguata verifica. Con la circolare del 30 luglio 2013, il MEF ha fornito alcune precisazioni sulla procedura da seguire per effettuare la predetta restituzione, chiarendo preliminarmente i casi ai quali tale procedura si applica. La circolare indica in dettaglio le comunicazioni da rendere al cliente in caso di definitiva impossibilità di eseguire l'adeguata verifica e le caratteristiche del conto sul quale va eseguita l'operazione di restituzione. È inoltre previsto che il destinatario degli obblighi antiriciclaggio acquisisca e conservi le informazioni relative alle operazioni di restituzione effettuate e le renda accessibili alla UIF. Le caratteristiche di tali informazioni sono state precisate dalla UIF con provvedimento del 6 agosto 2013. Il 10 marzo 2014 la UIF ha fornito le istruzioni sulle modalità con cui i destinatari degli obblighi devono effettuare la comunicazione delle operazioni di restituzione, avvalendosi della rete telematica utilizzata per le altre segnalazioni indirizzate alla UIF.

### **1.3. La collaborazione tra le Autorità nazionali**

La collaborazione tra le autorità coinvolte nella prevenzione dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo si colloca alla base dell'azione preventiva delineata dal sistema normativo antiriciclaggio che, infatti, promuove la fattiva cooperazione tra le medesime.

Nel 2013 è proseguita la collaborazione prestata dalla Vigilanza della Banca d'Italia all'Autorità giudiziaria e agli organi inquirenti in procedimenti penali relativi ai reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo<sup>1</sup>. Lo scambio di informazioni con l'A.G. consente l'acquisizione di notizie utili al perseguimento dei rispettivi fini istituzionali; in molti casi le

<sup>1</sup> In tale quadro, sono state inoltrate 77 segnalazioni riferite a violazioni di disposizioni del decreto legislativo 231 del 2007.

informazioni fornite hanno consentito di orientare in maniera più efficace i controlli di vigilanza.

L'attività di collaborazione con l'Unità di informazione finanziaria, espressamente prevista dall'articolo 6 del regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della UIF emanato dalla Banca d'Italia<sup>2</sup>, è disciplinata dal protocollo d'intesa sottoscritto nel 2009 dalle due Autorità.

L'accordo definisce, in particolare, le modalità di coordinamento tra la Vigilanza e l'Unità in relazione alle iniziative da assumere, anche congiuntamente, al fine di assicurare coerenza ed efficacia al perseguimento delle rispettive competenze istituzionali<sup>3</sup>. Nel quadro di tale collaborazione, nel 2013 la Vigilanza ha inoltrato alla UIF 43 segnalazioni di fatti di possibile rilevanza per le attribuzioni dell'Unità, riscontrati nello svolgimento dell'attività di vigilanza amministrativa sugli intermediari. Parimenti, la UIF ha fatto tenere alla Banca d'Italia 41 segnalazioni di anomalie e fatti riscontrati nell'ambito dei controlli di propria competenza. I volumi dello scambio informativo risultano in crescita rispetto all'anno precedente (nel 2012 le segnalazioni inviate alla UIF sono state 33 e quelle ricevute 28).

Nel corso del 2013 vi è stato un intenso scambio di informazioni tra la Vigilanza della Banca d'Italia e la Guardia di finanza<sup>4</sup> che, nell'ambito di tale collaborazione, ha effettuato 17 accertamenti ispettivi nei confronti degli intermediari ex articolo 106 del TUB e condotto 16 accertamenti sui confidi iscritti ai sensi dell'articolo 155, comma 4, del TUB. La Guardia di finanza ha inviato alla Vigilanza, ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza, 92 comunicazioni relative agli esiti di verifiche effettuate presso agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi<sup>5</sup>.

La collaborazione tra la Banca d'Italia e la Consob è proseguita sulla base del protocollo d'intesa del 2011 in materia di accertamenti antiriciclaggio. L'accordo tra le due autorità, finalizzato a evitare duplicazioni nell'azione di vigilanza, prevede che la Banca d'Italia possa

<sup>2</sup> Provvedimento del 21 dicembre 2007.

<sup>3</sup> Le modalità operative delle rispettive attività di controllo, soprattutto di natura ispettiva, sono state disciplinate nel 2010 con una integrazione del predetto protocollo.

<sup>4</sup> I rapporti tra la Banca d'Italia e la Guardia di finanza sono disciplinati da un protocollo d'intesa del 2007 che stabilisce i criteri e le modalità di reciproca collaborazione. L'accordo prevede che la Banca d'Italia possa avvalersi della Guardia di finanza al fine di acquisire dati, notizie e altre informazioni ritenuti utili per la Vigilanza; è, inoltre, stabilito che la Guardia di finanza possa svolgere accertamenti ispettivi su richiesta della Banca d'Italia ovvero collaborare in occasione di accertamenti ispettivi condotti dalla Banca d'Italia, anche avvalendosi dei supporti amministrativi e logistici forniti dalla stessa Autorità di vigilanza.

Il decreto legislativo 141/2010 ha previsto che la Banca d'Italia cessi la tenuta dell'albo dei mediatori creditizi e dell'elenco degli agenti in attività finanziaria al termine del periodo transitorio. Pertanto dal 1 gennaio 2013 hanno potuto continuare ad esercitare l'attività di mediazione creditizia e di agenzia in attività finanziaria, in base alla previgente disciplina, i soggetti iscritti nei vecchi albi ed elenchi tenuti dalla Banca d'Italia che hanno presentato domanda di iscrizione nei nuovi elenchi tenuti dall'Organismo degli agenti e mediatori (OAM) introdotto dall'articolo 128-undecies, decreto legislativo 385/1993 (TUB). Alla data del 31 dicembre 2012 la Banca d'Italia ha quindi proceduto alla cancellazione d'ufficio di tutti gli altri soggetti dagli albi ed elenchi in precedenza tenuti.

chiedere alla Consob, lo svolgimento di approfondimenti antiriciclaggio presso SIM, SGR e SICAV oggetto di accertamenti da parte della Commissione<sup>6</sup>.

L'attività di collaborazione e scambio di informazioni della UIF con l'autorità giudiziaria si è intensificata nel corso del 2013. Le richieste pervenute dall'Autorità giudiziaria sono state 216 (erano 53 nel 2008), con 445 risposte, comprensive dei seguiti alla prima interlocuzione in relazione alle ulteriori informazioni acquisite dall'Unità, anche presso le proprie controparti estere. Lo scambio informativo si è sviluppato nell'ambito di indagini concernenti ipotesi di riciclaggio attinenti alla criminalità organizzata anche di stampo mafioso. L'Unità ha prestato altresì collaborazione a indagini relative a movimentazioni finanziarie connesse con ipotesi di appropriazione indebita, corruzione, evasione fiscale, bancarotta fraudolenta e truffa aggravata ai danni dello Stato. Approfondimenti sono stati condotti anche a supporto di indagini relative a fattispecie di reato più propriamente finanziarie – quali l'ostacolo all'attività di vigilanza, la raccolta abusiva del risparmio, l'esercizio di attività finanziaria in assenza delle necessarie autorizzazioni – ovvero a frodi fiscali di rilevanti dimensioni o a carattere transnazionale.

**Tabella 1 - Collaborazione con l'autorità giudiziaria -2010-2013- (fonte UIF)**

	2010	2011	2012	2013
Richieste d'informazioni dall'Autorità giudiziaria	118	170	247	216
Risposte fornite all'Autorità giudiziaria	240	172	217	445

Ove venga a conoscenza di elementi sufficienti a identificare un reato perseguibile d'ufficio, la UIF procede ai sensi dell'articolo 331 c.p.p. alla denuncia all'Autorità giudiziaria, anche attraverso gli Organi investigativi nell'ambito delle relazioni tecniche sulle segnalazioni. Nel corso del 2013 la UIF ha effettuato 190 denunce.

L'Unità ha inoltre inviato all'Autorità giudiziaria 8 informative finalizzate a fornire supplementi conoscitivi per indagini in corso

**Tabella 2 - Segnalazioni della UIF all'Autorità giudiziaria (fonte UIF)**

---

Riguardo agli esiti delle verifiche effettuate dalla Consob, sulla base del protocollo d'intesa con Banca d'Italia, cfr. paragrafo 4.3

	2012	2013
Denunce ex articolo 331 c. p. p.	158	190
di cui:		
presentate all'Autorità giudiziaria	9	12
effettuate nell'ambito della relazione tecnica trasmessa agli Organi investigativi	149	178
Informative utili a fini di indagine	8	8

#### 1.4. La collaborazione della UIF con *Financial Intelligence Unit* di altri paesi

A livello nazionale le FIU accentrano le informazioni relative alle operazioni sospette per sviluppare analisi finanziarie e favorire i successivi accertamenti investigativi. Sul piano internazionale, le FIU formano un'ampia rete di collaborazione per lo scambio di informazioni utili all'approfondimento di casi in cui sussistono collegamenti con l'estero, contribuendo così all'approfondimento di casi in cui sussistono collegamenti con l'estero.

L'attuale definizione di Financial Intelligence Unit è stata elaborata dal Gruppo di Egmont nel 1995, trasfusa negli standard GAFI e recepita in ambito europeo con la decisione del Consiglio n. 2000/642/GAI e con la direttiva n. 2005/60/CE.

Le Raccomandazioni del GAFI del 2012 consolidano e precisano gli elementi distintivi di tale tipologia di autorità, competente a ricevere e analizzare le segnalazioni di operazioni sospette e le altre informazioni rilevanti, comunicare agli organismi investigativi e giudiziari i risultati di tali analisi, acquisire ulteriori informazioni dai soggetti obbligati, scambiare informazioni all'interno della rete mondiale delle FIU appartenenti al Gruppo di Egmont (attualmente 139).

La scelta della natura e degli assetti organizzativi di ciascuna FIU è rimessa ai singoli ordinamenti nazionali.

*L'esame comparato mostra una varietà di modelli riconducibili, con alcune approssimazioni, alle seguenti tipologie di unità: investigativa, giudiziaria, amministrativa, mista.*

*Le FIU investigative (quali le Unità del Regno Unito e della Germania) sono per lo più reparti di polizia specializzati; quelle giudiziarie (ad esempio, l'Unità del Lussemburgo) sono istituite presso uffici della magistratura. Le FIU di natura investigativa o giudiziaria si caratterizzano per l'enfasi sull'attività di indagine e per l'ampio accesso alle informazioni di polizia domestiche e internazionali; tali tipi di unità possono scontare una minore facilità di conoscenza e approfondimento delle informazioni finanziarie.*

*Le FIU di natura amministrativa sono in alcuni casi collocate nell'ambito di ministeri (ad esempio in Francia e Belgio), in altri presso le banche centrali (così in Italia e Spagna). I vantaggi delle FIU amministrative attengono essenzialmente all'ampia e fluida collaborazione con i soggetti segnalanti e alla particolare specializzazione tecnica nell'analisi finanziaria, che valorizzano l'autonomia di tale funzione rispetto alla fase investigativa, massimizzando l'efficacia del complessivo processo. Per assicurare la necessaria efficienza dell'azione di contrasto si rendono necessari idonei meccanismi di coordinamento tra FIU e autorità investigative e giudiziarie.*

*Le FIU di natura "mista" o "ibrida" rappresentano una scelta minoritaria, che può derivare dalla fusione di distinte autorità preesistenti. La componente amministrativa normalmente prevale nella governance della struttura; il contributo investigativo si concentra sul piano operativo.*

*In Italia, il decreto legislativo n. 231/2007 ha confermato per la FIU nazionale la scelta del modello amministrativo, in continuità con il precedente assetto definito nel 1997.*

Le regole comunitarie vigenti, confermate nella bozza di quarta direttiva, stabiliscono uno standard inderogabile di “multidisciplinarietà” secondo il quale la FIU, a prescindere dalla propria natura organizzativa, deve avere accesso, per lo svolgimento delle proprie attività, “alle informazioni finanziarie, amministrative e investigative necessarie per assolvere i propri compiti in modo adeguato”. La UIF ha più volte richiamato la necessità di allineare la disciplina domestica che attualmente limita l’accesso della Unità alle informazioni investigative solo per le esigenze della collaborazione internazionale, non prevedendolo anche per lo svolgimento delle proprie funzioni di analisi.

Nel corso dell’ultimo quinquennio il numero di richieste complessivamente formulate dalla UIF alle omologhe agenzie estere è andato significativamente aumentando anche con l’utilizzo di nuove modalità di collaborazione.

**Tabella 3 - Richieste effettuate a FIU estere (fonte UIF)**

	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Per rispondere o esigenze dell'Autorità giudiziaria</i>	60	89	128	137	124
<i>Per esigenze di analisi interna</i>	19	37	44	80	56
<i>Known/unknown?</i>	-	-	-	-	270
<b>Totale</b>	<b>79</b>	<b>126</b>	<b>172</b>	<b>217</b>	<b>450</b>

Lo scambio di informazioni con le FIU estere è di grande importanza, anche nell’ambito della collaborazione che la UIF presta agli organi giudiziari e investigativi italiani in indagini su casi di riciclaggio internazionale.

<sup>7</sup> Al fine di intensificare lo scambio e di aumentarne l’efficacia, a partire dal secondo semestre del 2013 è stato dato sistematico impulso alle richieste del tipo known/unknown con le quali, in deroga agli ordinari requisiti di motivazione e descrizione del caso richiesti per la collaborazione tra FIU, si individua la presenza di informazioni su determinati soggetti presso controparti estere. In caso di riscontro positivo, lo scambio informativo è sviluppato attraverso il successivo invio della richiesta motivata. Le richieste known/unknown valorizzano le potenzialità della piattaforma FIU.NET e consentono di realizzare con immediatezza scambi informativi mirati con le altre FIU europee.

Le informazioni acquisite dalle controparti estere, utilizzate sulla base e nei limiti del previo consenso di queste ultime, si sono rivelate utili a orientare le indagini, ad attivare misure cautelari e coercitive (sequestro, confisca), a effettuare circostanziate rogatorie internazionali.

Nel corso del 2013 la UIF ha effettuato 124 richieste di informazioni a FIU estere nell'ambito di attività di collaborazione con la magistratura e gli organi investigativi.

Tra le principali FIU destinatarie delle richieste della UIF figurano, nell'Unione europea, quelle di Lussemburgo, Francia, Germania, Malta e Cipro e, al di fuori dell'Unione, quelle di Svizzera e San Marino.

La gran parte delle richieste si riferisce all'approfondimento di operazioni effettuate presso intermediari italiani con controparti estere, con l'obiettivo di risalire all'origine dei fondi o di verificarne l'utilizzo. In molti casi, le informazioni richieste mirano a individuare la titolarità effettiva di società o altri enti costituiti all'estero.

Nel 2013 è proseguito il *trend* di crescita delle richieste di collaborazione pervenute alla UIF da FIU estere e delle informative inviate spontaneamente da tali controparti, soprattutto attraverso la rete Egmont.

Una volta ottenuto il consenso dalla FIU estera, il contenuto delle informative spontanee e delle richieste ricevute è normalmente condiviso con gli organi investigativi, per ulteriori eventuali attività di accertamento.

Analogamente a quelle formulate dalla UIF, la maggior parte delle richieste di collaborazione ricevute ha come controparti FIU di paesi dell'Unione europea, cui si aggiungono le FIU di San Marino e della Svizzera.

**Tabella 4 - Richieste e informative spontanee di FIU estere – suddivisione per canale (fonte UIF)**

	2009	2010	2011	2012	2013
Canale Egmont	561	482	467	429	519
Canale FIU.NET <sup>8</sup>	136	143	229	294	274
<b>Totale</b>	<b>697</b>	<b>625</b>	<b>696</b>	<b>723</b>	<b>793</b>

<sup>8</sup> Infrastruttura di comunicazione decentrata tra le Financial Intelligence Unit (FIU) dell'Unione europea che consente uno scambio strutturato di informazioni su base multilaterale, garantendo standardizzazione applicativa, immediatezza e sicurezza degli scambi.



## 2. LE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

### 2.1. I flussi segnaletici

Nel corso del 2013 sono pervenute alla Unità d'informazione finanziaria 64.601<sup>9</sup> segnalazioni, con una riduzione del 3,6 per cento rispetto al 2012 (circa 2.500 segnalazioni)<sup>10</sup>. L'esame delle segnalazioni effettuata per tipologia del segnalante, consente di ricondurre la riduzione del numero complessivo delle segnalazioni a una flessione delle segnalazioni effettuate da banche e Poste italiane, che hanno ridotto il proprio flusso segnaletico (- 8,8 %, pari a quasi 5000 segnalazioni), pur confermandosi la categoria che inoltra il maggior numero di segnalazioni.

**Tabella 5 - Segnalazioni ricevute per tipologia di segnalante (fonte UIF)**

	2012		2013		(variazione % rispetto al 2012)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
<b>Totale</b>	<b>67.047</b>	<b>100,0</b>	<b>64.601</b>	<b>100,0</b>	<b>- 3,6</b>
Banche e Poste	58.929	87,9	53.745	83,2	- 8,8
Intermediari finanziari diversi da banche e Poste <sup>11</sup>	5.748	8,5	8.020	12,4	39,5
Professionisti	1.988	3,0	1.985	3,1	- 0,2
Operatori non finanziari	382	0,6	851	1,3	122,8

La tabella precedente evidenzia l'incremento delle segnalazioni trasmesse da intermediari finanziari diversi da banche e Poste (+40 per cento circa, rispetto all'anno precedente). L'aumento è riconducibile agli istituti di pagamento e agli intermediari iscritti agli elenchi di cui agli artt. 106 e 107 del Testo unico bancario nonché agli istituti di moneta elettronica<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Informazioni di dettaglio sulle segnalazioni di operazioni sospette sono contenute nei Quaderni dell'antiriciclaggio, collana Dati statistici pubblicati sul sito internet della UIF (<http://www.bancaditalia.it/UIF/pubblicazioni-uif/quaderni-antiriciclaggio>).

<sup>10</sup> Tale risultato non interrompe il *trend* di crescita rilevato nel periodo successivo alla riforma della normativa antiriciclaggio del 2007. Nel primo quadrimestre dell'anno in corso si è registrata una nuova significativa crescita del flusso segnaletico rispetto all'analogo periodo del 2013 (circa 26.000 segnalazioni, con un incremento del 25,1%).

<sup>11</sup> La categoria comprende i soggetti di cui all'articolo 11, commi 1 - escluse lettere a) e b -, 2 e 3, e quelli di cui all'articolo 10, comma 2, lettere a), b), c), d) del decreto legislativo n. 231/07.

<sup>12</sup> L'incremento è sostanzialmente riconducibile a un numero esiguo di segnalanti, principalmente istituti di pagamento operanti come money transfer.

**Tabella 6 - Segnalazioni ricevute per categoria di intermediari finanziari (fonte UIF)**

	2012		2013		(variazione % rispetto al 2012)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
<b>Intermediari finanziari</b>	<b>64.677</b>	<b>100,0</b>	<b>61.765</b>	<b>100,0</b>	<b>- 4,5</b>
Banche e Poste	58.929	91,1	53.745	87,0	- 8,8
Intermediari finanziari ex artt. 106 e 107 decreto legislativo n. 385/1993. Istituti di Pagamento	3.739	5,8	5.645	9,2	51,0
Imprese di assicurazione	369	0,6	602	1,0	63,1
IMEL	535	0,8	1.304	2,1	143,7
Società fiduciarie – l. n. 1966/1939	270	0,4	263	0,4	- 2,6
SGR e SICAV	158	0,2	134	0,2	- 15,2
SIM, imprese di investimento comunitarie ed extracomunitarie.	36	0,1	45	0,1	25,0
Altri intermediari finanziari <sup>13</sup>	641	1,0	27	0,0%	- 95,8

Il numero delle segnalazioni trasmesse dai professionisti, originato per il 91 per cento dai notai, è rimasto stabile, mentre si è registrato un sensibile aumento delle segnalazioni provenienti da operatori non finanziari, delle quali il 91 per cento trasmesse dai gestori di giochi e scommesse.

<sup>13</sup> La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli articoli 10, comma 2, lettere a), b), c), d), f), e 11, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo n. 231/07.

**Tabella 7 - Segnalazioni ricevute dai professionisti e dagli operatori non finanziari (fonte UIF)**

	2012		2013		(variazione % rispetto al 2012)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
<b>Professionisti</b>	<b>1.988</b>	<b>100,0</b>	<b>1.985</b>	<b>100,0</b>	<b>- 0,2</b>
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	1.876	94,4	1.824	91,9	- 2,8
Dottori Commercialisti, Esperti contabili, Consulenti del lavoro	90	4,5	98	4,9	8,9
Studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati	10	0,5	21	1,1	110,0
Avvocati	4	0,2	14	0,7	250,0
Società di Revisione, Revisori contabili	5	0,3	10	0,5	100,0
Altri soggetti esercenti attività professionale <sup>14</sup>	3	0,1	18	0,9	500,0
<b>Operatori non finanziari</b>	<b>382</b>	<b>100,0</b>	<b>851</b>	<b>100,0</b>	<b>122,8</b>
Gestori di giochi e scommesse	283	74,1	774	91,0	173,5
Soggetti che svolgono attività di commercio di oro e fabbricazione e commercio di oggetti preziosi	54	14,1	26	3,0	- 51,9
Operatori non finanziari diversi dai precedenti <sup>15</sup>	45	11,8	51	6,0	13,3

Nel 2013 è stato rilevato un aumento dei soggetti che hanno chiesto la registrazione per l'inoltro delle segnalazioni per il tramite del sistema RADAR. I soggetti che possono inoltrare la segnalazione tramite la procedura sono attualmente circa 3.300. Nel 2013 sono state effettuate 487 nuove registrazioni, soprattutto da parte dei professionisti, le cui segnalazioni non sono tuttavia aumentate.

Nonostante i significativi progressi registrati in questi anni nei livelli di collaborazione, permangono alcuni punti deboli, a cominciare dall'esiguo numero di SOS provenienti dagli operatori non finanziari e dai professionisti diversi dai notai, pari ad oggi solo all'1,6 per cento delle segnalazioni pervenute alla UIF.

<sup>14</sup> La categoria comprende gli altri soggetti di cui all'articolo 12, comma 1, e all'articolo 13, comma 1, decreto legislativo n. 231/07.

<sup>15</sup> La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 10, comma 2, lettere e), f), g), e 14, comma 1, decreto legislativo n. 231/07.

La carente collaborazione degli uffici della Pubblica amministrazione, sostanzialmente fuori dal sistema segnaletico, priva il meccanismo di prevenzione di un contributo potenzialmente rilevante<sup>16</sup>.

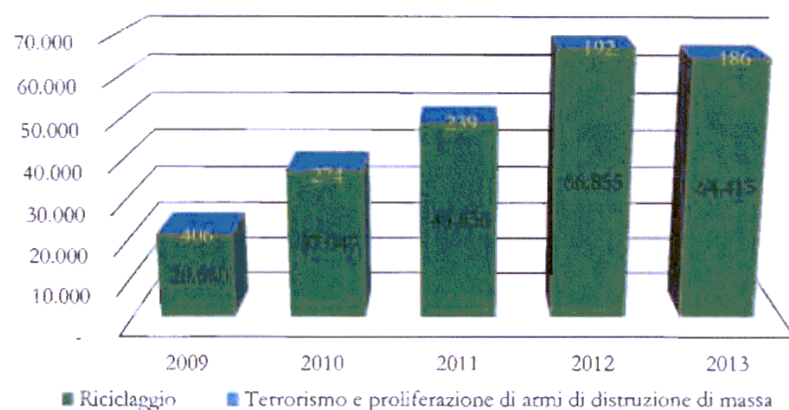
## 2.2. Le operazioni sospette

Nel 2013 il 99,7 per cento delle segnalazioni ricevute ha riguardato sospetti di riciclaggio, mentre le segnalazioni relative a sospetto di finanziamento del terrorismo o di programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa si sono mantenute su livelli numericamente marginali.

**Tabella 8 - Ripartizione per categoria di segnalazione (fonte L'IF)**

	2009	2010	2011	2012	2013
	<i>(valori assoluti)</i>				
<b>Totale</b>	<b>21.066</b>	<b>37.321</b>	<b>49.075</b>	<b>67.047</b>	<b>64.601</b>
Riciclaggio	20.660	37.047	48.836	66.855	64.415
Finanziamento del terrorismo	366	222	205	171	131
Finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa	40	52	34	21	55

<sup>16</sup> Al fine di sensibilizzare maggiormente la P.A. sono stati avviati contatti con l'autorità anticorruzione per l'Italia (la Commissione indipendente per la valutazione, l'integrità e la trasparenza-CIVIT, successivamente ridenominata Autorità nazionale anti corruzione-ANAC) per ricercare modalità di coinvolgimento delle P.A. sui presidi antiriciclaggio e per favorire la conoscenza e la condivisione delle best practices in materia. Iniziative sono in corso con il Ministero degli Interni per definire indicatori di anomalia relativi alle diverse amministrazioni pubbliche.

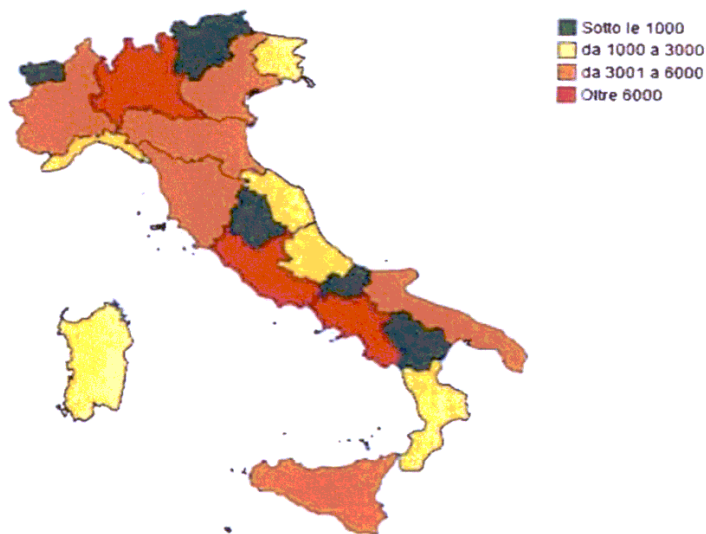
**Grafico 1 - Segnalazioni ricevute-valori assoluti- (fonte U'IF)**

Riguardo alla localizzazione geografica delle segnalazioni, la Lombardia si conferma la regione dalla quale proviene il maggior numero di segnalazioni (pari al 17,9% del totale), seguita dal Lazio (14,2% del totale) e dalla Campania (11,1% del totale).

Nonostante le prime tre regioni concentrino il 43,2 per cento del totale segnalato, il loro peso percentuale è risultato in calo nel confronto con il 2012 (-1,3 punti percentuali). Si è accresciuto, invece, il peso di altre regioni – Basilicata, Calabria, Molise, Puglia, Friuli Venezia Giulia – che hanno evidenziato un aumento significativo delle segnalazioni.

**Tabella 9 - Ripartizione delle segnalazioni ricevute in base alla regione in cui è avvenuta l'operatività segnalata (fonte U'IF)**

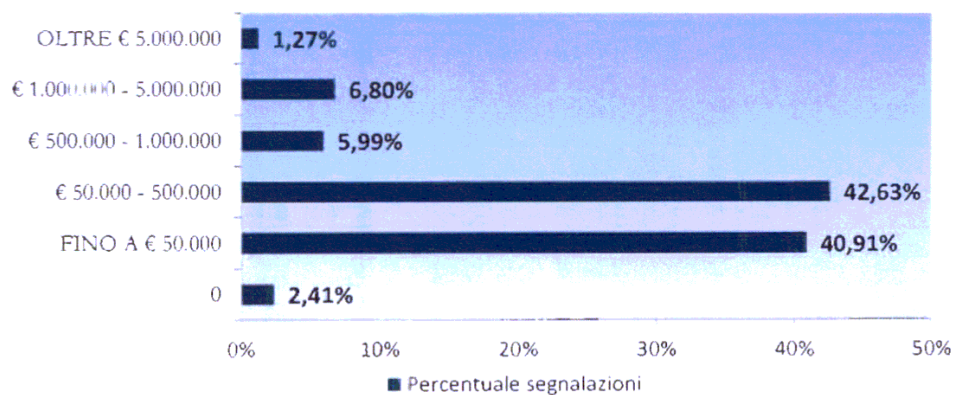
Regioni	2012		2013		(variazione % rispetto al 2012)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Lombardia	12.396	18,5	11.575	17,9	-6,6
Lazio	9.801	14,6	9.188	14,2	-6,3
Campania	7.633	11,4	7.174	11,1	-6,0
Veneto	4.674	7,0	4.959	7,7	6,1
Emilia-Romagna	5.267	7,9	4.947	7,7	-6,1
Toscana	4.415	6,6	3.956	6,1	-10,4
Puglia	3.116	4,6	3.800	5,9	22,0
Piemonte	4.973	7,4	3.577	5,5	-28,1
Sicilia	3.017	4,5	3.215	5,0	6,6
Marche	2.692	4,0	2.348	3,6	-12,8
Calabria	1.745	2,6	1.969	3,0	12,8
Liguria	1.597	2,4	1.761	2,7	10,3
Sardegna	1.254	1,9	1.182	1,8	-5,7
Abruzzi	1.238	1,8	1.085	1,7	-12,4
Friuli-Venezia Giulia	885	1,3	1.020	1,6	15,3
Basilicata	369	0,6	626	1,0	69,6
Trentino-Alto Adige	588	0,9	613	0,9	4,3
Umbria	515	0,8	514	0,8	-0,2
Molise	189	0,3	350	0,5	85,2
Valle D'Aosta	187	0,3	112	0,2	-40,1
Eestero	496	0,7	630	1,0	27,0
<b>Totale</b>	<b>67.047</b>	<b>100,0</b>	<b>64.601</b>	<b>100,0</b>	<b>-3,6</b>



Sulla base dei valori comunicati dai soggetti segnalanti, l'importo complessivo delle segnalazioni inoltrate alla UIF nel 2013 è stimato in 84 miliardi di euro circa (nel 2012 l'importo era stato di 77 miliardi di euro).

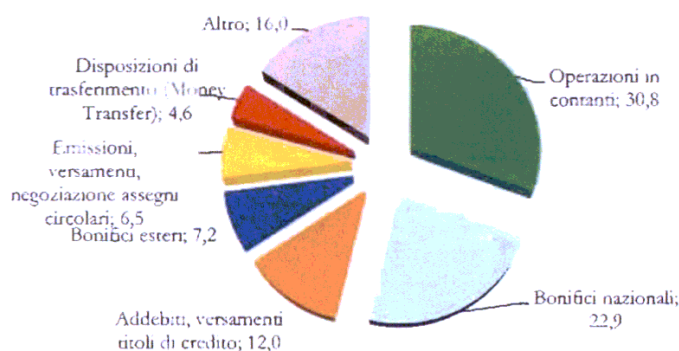
Più di 27.000 segnalazioni (43,3% del totale) hanno riguardato operatività sospette di importo complessivo inferiore ai 50.000 euro. La quota di segnalazioni con importi superiori ai 500.000 euro è stata pari al 14,1 per cento del totale.

**Grafico 2 - Distribuzione delle segnalazioni ricevute per classi di importo (fonte UIF)**



Con riferimento alla forma tecnica delle transazioni segnalate non si riscontrano novità significative rispetto a quanto rilevato negli anni precedenti. Nelle segnalazioni di operazioni sospette ricevute nel 2013 sono complessivamente dettagliate 183.632 operazioni<sup>17</sup>, tra le quali si rilevano 56.496 operazioni in contante (pari al 30,8% del totale) e 55.309 operazioni di bonifico (pari al 30,1% del totale).

**Grafico 3 - Principali forme tecniche delle operazioni segnalate nel 2013 (percentuale sul totale delle operazioni segnalate - fonte UIF)**



I tempi di inoltro delle segnalazioni hanno continuato a contrarsi. Nel 2013 il 44 per cento delle segnalazioni è stato effettuato entro un mese dal compimento delle operazioni sospette; entro i primi due mesi ne è pervenuto quasi il 65 per cento. Permane una quota significativa di segnalazioni inviate oltre i sette mesi dalla data dell'operazione sospetta (9% del totale delle segnalazioni trasmesse nel 2013).

La positiva evoluzione complessiva della tempistica delle segnalazioni riflette i comportamenti degli operatori bancari. Elementi di criticità legati ai tempi di individuazione e comunicazione delle operazioni sospette persistono con riguardo ad altre categorie di soggetti.

Gli operatori non finanziari hanno inviato, entro tre mesi dalla data di effettuazione delle operazioni, solo il 42,6 per cento delle loro segnalazioni. Comportamenti più virtuosi si riscontrano nella categoria dei professionisti che, nello stesso arco di tempo, hanno inviato una quota pari all'85,2 per cento delle segnalazioni.

Occorre evidenziare, tuttavia, che non sempre il lasso di tempo fra data dell'operazione e inoltro della segnalazione è indice di ritardo o negligenza. Talvolta, infatti, il sospetto matura

<sup>17</sup> Il modello segnaletico non pone limiti al numero di operazioni sospette segnalabili: la normativa prevede, tuttavia, la possibilità per il segnalante di limitarsi a indicare in via semplificativa le operazioni più significative.

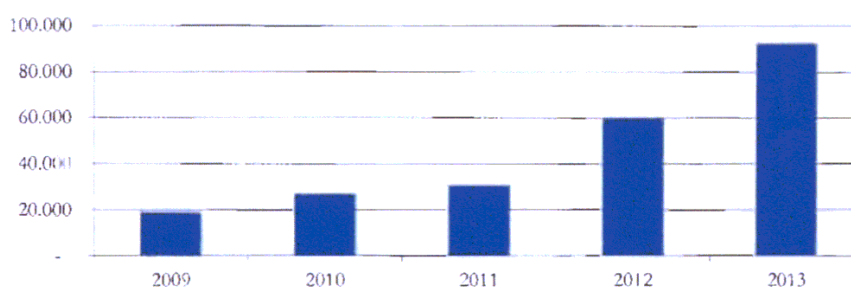


alla luce di elementi di cui si dispone solo successivamente all'effettuazione dell'operazione ovvero a seguito di verifiche interne.

**Tabella 10 - Segnalazioni analizzate dalla UIF (fonte UIF)**

	2009	2010	2011	2012	2013
Valori assoluti	18.838	26.963	30.596	60.078	92.415
Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente	40,7	43,1	13,5	96,4	53,8

**Grafico 4 - Segnalazioni analizzate – valori assoluti - (fonte UIF)**



### 2.2.1. Il processo di analisi e la valutazione del rischio delle operazioni segnalate

Con l'avvio del sistema RADAR gli analisti delle operazioni sospette hanno potuto disporre di una maggiore quantità e di una migliore fruibilità delle informazioni, nonché di una "piattaforma" di supporto per le attività di analisi.

Il modello segnaletico prevede la possibilità di arricchire la segnalazione di elementi utili a chiarire i motivi del sospetto, quali il riferimento a transazioni finanziarie registrate in archi temporali più ampi rispetto a quelli in cui si è realizzata la specifica operazione sospetta, e di accludere documenti idonei a valutare l'operatività anomala. La maggiore quantità di dati disponibili ha ridotto la necessità di richieste integrative ai segnalanti, con ricadute positive sui livelli di efficienza complessiva.

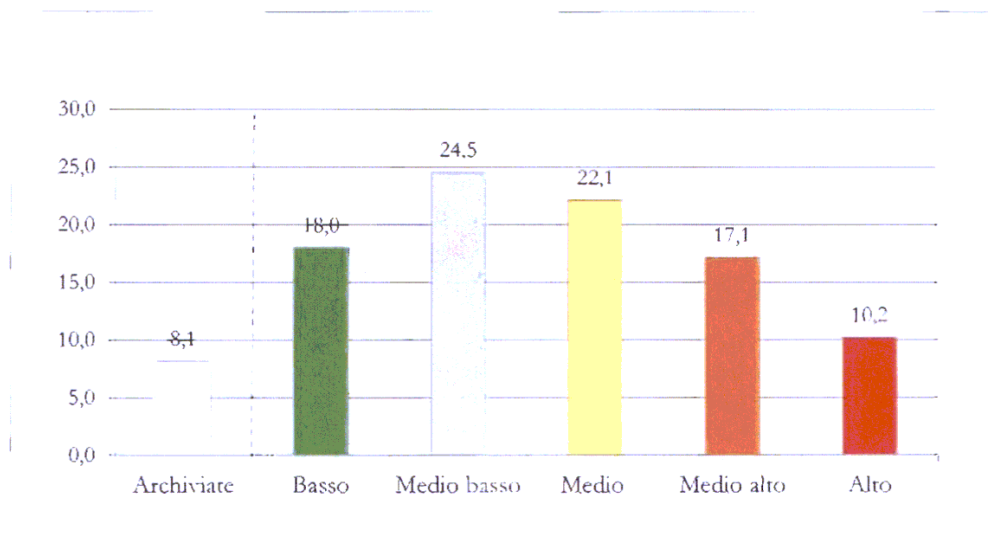
*Un articolato processo consente la corretta valutazione del rischio delle operazioni segnalate. La procedura prende avvio dalla valutazione indicata dai segnalanti (attraverso una scala crescente di cinque valori) dell'intensità del rischio di riciclaggio attribuita all'operatività sospetta.*

*Le segnalazioni acquisite sono messe in relazione con informazioni presenti nei database dell'UIF. Il sistema consente di effettuare una prima valutazione interna del rischio, che ha carattere automatico in quanto fondata su un algoritmo che tiene conto degli elementi che, sulla base dell'esperienza, risultano rilevanti per l'individuazione di fenomeni di riciclaggio. Il rating automatico attribuito – anch'esso articolato su cinque valori in scala crescente – può sia concordare con la valutazione del rischio espressa dal segnalante, sia discostarsene, in quanto fondato su un diverso patrimonio informativo e su un algoritmo che utilizza variabili indipendenti e prevalentemente quantitative.*

*Il rating attribuito orienta le priorità di trattazione e rappresenta un passaggio intermedio rispetto al rating finale, assegnato a ciascuna segnalazione di operazione sospetta al termine del processo di lavorazione. Tale indicatore finale sintetizza il livello di rischio attribuito all'operatività alla luce di tutte le informazioni disponibili e della complessiva valutazione dell'analista.*

Nel 2013 il 27,3 per cento delle segnalazioni analizzate dall'Unità è stato considerato a rischio elevato (*rating* alto e medio alto), il 22,1 per cento a rischio medio (*rating* medio), il 42,5 per cento a rischio minore (*rating* basso e medio basso). Circa l'8 per cento delle segnalazioni è stato archiviato in quanto ritenuto a rischio nullo.

**Grafico 5 - Segnalazioni analizzate nel 2013: distribuzione per rating finale (fonte UIF)**



La successiva tabella mette a confronto il *rating* attribuito dalla UIF al termine dell'analisi e le valutazioni originariamente espresse dai segnalanti: in circa due terzi delle 92.415 segnalazioni analizzate nel 2013 vi è stata una sostanziale concordanza di giudizio. Per circa il 25 per cento

delle segnalazioni è stata confermata la valutazione di un rischio di ridotta entità (basso, medio basso), per il 39 per cento l'attribuzione di un rischio elevato.

**Tabella 11 - Confronto per ciascuna segnalazione tra rischio indicato dal segnalante e rating finale della UIF -composizione percentuale- (fonte UIF)**

Rating UIF	Rischio indicato dal segnalante		
	Basso e medio basso	Medio, medio alto e alto	Totale
Basso e medio basso	25,1	25,5	50,6
Medio, medio alto e alto	10,3	39,1	49,4
Totale	35,4	64,6	100,0

Nota: nelle caselle in celeste sono evidenziate le percentuali di segnalazioni che trovano corrispondenza tra rating finale attribuito dalla UIF e classe di rischio indicata dal segnalante.

### 2.2.2. La metodologia

Il processo di valutazione della segnalazione prevede diverse fasi e coinvolge diverse fonti

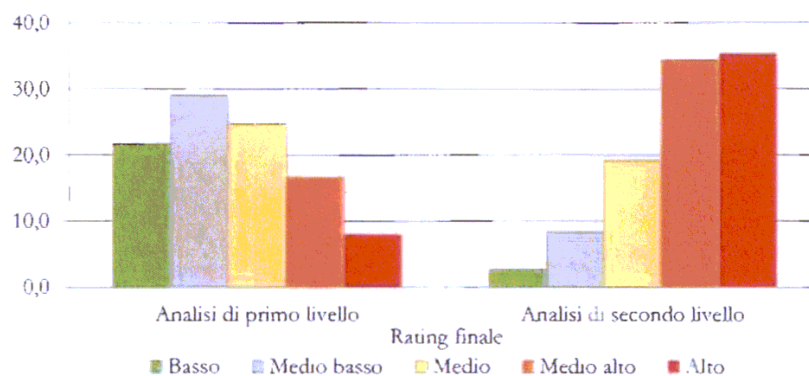
*Nella c.d. "analisi di primo livello" è verificato se gli elementi disponibili sull'attività segnalata (presenti nella segnalazione o comunque noti alla UIF) supportino effettivamente un sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo ovvero se suggeriscano la presenza di anomalie riconducibili ad altre motivazioni.*

*Qualora il sospetto appaia fondato e le informazioni già disponibili siano sufficienti per esprimere una compiuta valutazione sul grado di rischio riciclaggio e sull'eventuale fenomenologia criminale di riferimento, viene predisposta una relazione di tipo semplificato e assegnato il rating definitivo.*

*Nei casi in cui invece, in presenza di un elevato rischio di riciclaggio, sia necessario un ulteriore arricchimento informativo (es. consultazione dei database esterni, interlocuzione con il segnalante o con altri soggetti obbligati, analisi dei dati dell'AUI) ovvero la situazione rappresentata risulti particolarmente complessa, la segnalazione è assoggettata a un'analisi di "secondo livello". Al termine di tale fase viene predisposta un'articolata relazione tecnica, che dà conto degli approfondimenti effettuati e delle valutazioni cui si è pervenuti, e viene attribuito il rating finale.*

*L'analisi di primo livello si presta a definire segnalazioni a basso rischio e/o riconducibili a tipologie di attività già note o più facilmente riconoscibili; oltre il 75% delle segnalazioni definito con tale modalità di analisi, infatti, presenta livelli di rischio pari o inferiori a medio. L'analisi di secondo livello riguarda principalmente segnalazioni con elevati livelli di rischio (in circa il 70% dei casi, al termine dell'analisi di secondo livello, è stato attribuito un rating alto o medio alto) o, comunque, operatività non tipizzate.*

**Grafico 6 - Segnalazioni analizzate nel 2013: distribuzione del rating finale per modalità di trattazione (fonte UIF)**



### 2.3. Le archiviazioni

Nel corso del 2013 sono state archiviate 7.494 segnalazioni, pari all'8,1 per cento del totale delle segnalazioni analizzate, con un aumento di 4.223 archiviazioni (+129%) rispetto al precedente anno<sup>18</sup>. Tra le segnalazioni archiviate, il 70 per cento era costituito da segnalazioni classificate dai soggetti segnalanti con rischio basso e medio basso.

A fini di condivisione informativa, le segnalazioni archiviate sono trasmesse comunque agli Organi investigativi. L'avvenuta archiviazione è sistematicamente comunicata al segnalante.

Nel corso dei primi mesi del 2014 sono stati adottati, previa condivisione con il Comitato di sicurezza finanziaria, nuovi criteri di archiviazione delle segnalazioni, anche per tenere conto del rilievo, dato dalle nuove raccomandazioni del GAFI, al livello di selettività delle analisi svolte dalle FIU. Tali criteri si giovano ora, grazie alla collaborazione della Guardia di finanza, della disponibilità per la UIF di informazioni sui livelli di pregiudizio investigativo dei soggetti che hanno posto in essere l'attività sospetta. Le nuove informazioni favoriranno una miglior valutazione delle segnalazioni, consentendo di accrescere il numero delle archiviazioni e di proporre, per un eventuale seguito investigativo, una quota più contenuta di segnalazioni.

<sup>18</sup> Le segnalazioni di operazioni sospette sono archiviate se, al termine del processo di analisi, risultino prive di fondamento ovvero non emergano elementi idonei a suffragare ragionevolmente ipotesi di riciclaggio di proventi illeciti o di finanziamento del terrorismo e dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa.

**Tabella 12 - Segnalazioni archiviate dalla UIF**

	2009	2010	2011	2012	2013
<i>(valori assoluti e percentuali)</i>					
<b>Totale analizzate</b>	<b>21.066</b>	<b>37.321</b>	<b>49.075</b>	<b>67.047</b>	<b>92.415</b>
Segnalazioni archiviate	4.024	3.560	1.271	3.271	7.494
<i>percentuale di SOS sul totale delle analizzate</i>	<i>19,1</i>	<i>9,5</i>	<i>2,6</i>	<i>4,9</i>	<i>8,1</i>

**2.4. I provvedimenti di sospensione**

Nel corso del 2013 sono state analizzate 308 informative dei segnalanti suscettibili di essere valutate ai fini dell'adozione di un provvedimento di sospensione<sup>19</sup>; 64 di queste hanno avuto esito positivo, previ contatti con gli Organi investigativi e giudiziari. Il valore complessivo delle operazioni sospese è stato di poco inferiore a 62 milioni di euro.

**Tabella 13 - Provvedimenti di sospensione**

	2009	2010	2011	2012	2013
Numero di operazioni	14	34	45	40	64
Valore totale delle operazioni <i>(in milioni di euro)</i>	29,7	64,9	90,3	21,6	61,9

**2.5. La classificazione delle segnalazioni**

L'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette consente non solo di individuare specifici casi di riciclaggio ma anche elementi utili a prevenire e contrastare il fenomeno nel suo complesso. Dalle segnalazioni si possono infatti desumere elementi (ad esempio collegamenti tra soggetti, modelli di comportamento ricorrenti, vulnerabilità di strumenti, permeabilità all'infiltrazione di determinati settori) che, correlati con la base-dati della UIF, consentono di individuare le tendenze in atto e

<sup>19</sup> La UIF – anche su richiesta del NSPV, della DIA e dell'Autorità giudiziaria – può disporre la sospensione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per un massimo di cinque giorni lavorativi.

l'emergere di nuovi rischi di riciclaggio. L'analisi operativa delle segnalazioni è, quindi, affiancata da un'attività di studio diretta a rilevare, classificare e sistematizzare gli elementi caratterizzanti le singole operazioni.

La classificazione delle segnalazioni, si realizza attraverso l'individuazione di *caratterizzazioni di profilo* e, successivamente, con la definizione di vere e proprie *tipologie* di comportamenti a rischio di riciclaggio.

Le caratterizzazioni di profilo considerano elementi ricorrenti che l'esperienza dell'analisi finanziaria individua come rilevanti per valutare le potenzialità di utilizzo delle operazioni segnalate a fini di riciclaggio. Si tratta di aspetti quali i canali prescelti per la movimentazione di fondi (ad esempio *money transfer*), gli strumenti finanziari utilizzati (contante, bonifici, carte prepagate, moneta virtuale), i paesi di destinazione o di origine dei fondi (paesi *off-shore*, aree nazionali a particolare rischio), il settore economico di riferimento (edilizia, smaltimento rifiuti, commercio oro, *no-profit*), l'appartenenza dei soggetti segnalati a specifiche reti relazionali o comunità, l'utilizzo di veicoli o strutture societarie complesse e opache.

Nel 2013 sono stati individuati elementi di novità rispetto a quanto osservato negli anni precedenti. In particolare, è stato osservato il possibile utilizzo per finalità illecite della moneta virtuale. Il riferimento è ai Bitcoin<sup>20</sup>. Si tratta di un metodo di pagamento che non presuppone l'identificazione degli utenti che realizzano le transazioni e non è soggetto a regolamentazione o a controllo da parte di autorità pubbliche. La UIF ha in corso approfondimenti sul potenziale di rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo di tale moneta virtuale, anche in considerazione di alcune segnalazioni di operazioni sospette ricevute con riguardo ad anomale compravendite di Bitcoin, realizzate per mezzo di carte di pagamento o in contante con controparti estere.

Sotto il profilo settoriale, per alcuni comparti risulta confermato il particolare rischio di infiltrazione della criminalità organizzata. Si tratta del settore dei giochi e scommesse, dello smaltimento dei rifiuti, dei compro oro, della produzione di energia eolica e di energia elettrica da fonti rinnovabili, del movimento terra e gestione di cave.

Con riguardo alle qualificazioni dei soggetti agenti, assume rilevanza la qualità di "persona politicamente esposta" (PEP)<sup>21</sup>, mentre sul fronte delle strutture utilizzate, continua a rimanere elevata l'attenzione sull'attività dei *trust* e ha assunto interesse quella svolta da società di

<sup>20</sup> I Bitcoin sono nati nel 2009 e si sono diffusi progressivamente fino a raggiungere – secondo dati disponibili su fonti aperte – la soglia di 12,5 milioni di Bitcoin in circolazione, per un controvalore in euro pari a circa 6 miliardi (al cambio medio di marzo 2014).

<sup>21</sup> I PEP sono presi in considerazione sia nell'accezione della norma vigente ("le persone residenti in altri Stati comunitari o in Stati extracomunitari che rivestono o hanno rivestito importanti cariche pubbliche") sia in quella più ampia della proposta di quarta direttiva antiriciclaggio, che include nella nozione di persona politicamente esposta anche i PEP nazionali.

cartolarizzazione, in particolare quando queste – per la qualificazione di intermediario finanziario assunta nel paese comunitario in cui hanno sede – beneficiano, nel regime attuale, della verifica semplificata. In particolare è emerso che i veicoli di cartolarizzazione possono essere impropriamente utilizzati al fine di schermare, analogamente a una società fiduciaria, la titolarità effettiva di determinate attività e ostacolare la corretta ricostruzione di flussi finanziari da queste generati.

La medesima finalità, ovvero quella di celare il nesso tra un'attività patrimoniale e il suo titolare effettivo, è perseguibile mediante la sottoscrizione di polizze assicurative sulla vita ad alto contenuto finanziario (per es. *unit linked* e *index linked*) emesse da società estere<sup>22</sup>.

Le tipologie di comportamenti a rischio rappresentano un passo ulteriore ed eventuale rispetto alle caratterizzazioni di profilo; in esse rileva il potenziale nesso finalistico fra i vari elementi considerati che, alla luce delle caratterizzazioni delle operazioni, dei soggetti coinvolti e degli ulteriori elementi (ad esempio geografici e temporali), sembrano obbedire a un disegno unitario in possibile collegamento con condotte criminali. Le principali categorie di tipologie di comportamenti a rischio sono di carattere fiscale, di carattere appropriativo e di carattere corruttivo o appropriativo di fondi pubblici.

## **2.6. Gli indicatori di anomalia e gli schemi e i modelli di comportamenti anomali**

La classificazione e tipizzazione delle segnalazioni di operazioni sospette permette l'elaborazione degli indicatori di anomalia e degli schemi rappresentativi di comportamenti anomali. Si tratta di strumenti che, rendendo più agevole l'individuazione delle operazioni, consentono agli operatori di adempiere correttamente all'obbligo di segnalazione.

L'elaborazione degli indicatori e degli schemi deriva dall'analisi delle segnalazioni, integrata dalle informazioni in possesso della UIF, anche desunte dagli accertamenti ispettivi e dalla collaborazione con l'AG e gli organi investigativi.

Nel 2013 la Banca d'Italia<sup>23</sup>, su proposta della UIF, ha emanato gli indicatori di anomalia per le società di revisione e i revisori legali con incarichi di revisione su enti di interesse pubblico. Tra gli elementi principali da prendere in considerazione da parte dei revisori vi sono le operazioni

---

<sup>22</sup> In questo caso un soggetto trasferisce a una compagnia di assicurazione estera un determinato asset (ad esempio titoli obbligazionari, quote di fondi comuni di investimento) solitamente mediante una società fiduciaria; a fronte di detto trasferimento, la società di assicurazioni estera emette una polizza vita sottoscritta dal medesimo soggetto cedente, talvolta mediante l'interposizione di una società fiduciaria. Il valore della polizza ed il relativo rendimento sono strettamente connessi a quello degli asset sottostanti, originariamente nella titolarità del contraente ovvero del fiduciante della società fiduciaria.

<sup>23</sup> Provvedimento del 30 gennaio 2013

contabili finalizzate a occultare disponibilità finanziarie, soprattutto se per importi rilevanti; le operazioni di investimento di natura finanziaria incoerenti con il profilo economico o l'attività del cliente; l'esistenza di fatture relative a erogazione di servizi che, in base all'attività di revisione, non risultano resi; l'emissione di fatture prive di dati essenziali ovvero nei confronti di controparti inesistenti.

La UIF, con la collaborazione della Guardia di finanza e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha pubblicato due schemi rappresentativi di comportamenti anomali relativi a operatività connesse con il settore dei giochi e delle scommesse. Il provvedimento muove dalla considerazione che l'incremento dei flussi finanziari nel settore del gioco avvenuto negli ultimi anni possa aumentare i rischi di infiltrazione della criminalità organizzata e le possibili connessioni con attività di riciclaggio<sup>24</sup>.

Il 2 dicembre 2013 la UIF ha emanato uno schema volto a individuare il possibile utilizzo di *trust* come strumento d'interposizione fittizia per finalità illecite. Lo schema è rivolto a intermediari e professionisti che entrano in rapporto con il *trust*, sia nella fase d'istituzione sia in quella di esecuzione. Considerate le peculiarità dell'istituto del *trust*, è richiamata l'esigenza che i destinatari, nella raccolta delle informazioni e della documentazione sul *trust* (in particolare, l'atto istitutivo aggiornato), prestino attenzione alle finalità perseguite dalle parti, all'identità dei beneficiari e del *trustee*, alle modalità di esecuzione del *trust*.

## 2.7. L'analisi strategica e l'esame dei dati aggregati

Accanto all'analisi operativa di approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, che fa riferimento a singoli casi o vicende, la UIF svolge un'attività di analisi strategica rivolta all'individuazione e alla valutazione di fenomeni, tendenze, prassi operative, punti di debolezza del sistema che emergono dall'approfondimento delle segnalazioni e da ogni altro elemento conoscitivo a disposizione dell'Unità<sup>25</sup>.

Tra le finalità dell'analisi strategica rientra l'individuazione di elementi utili ai fini della valutazione del rischio a livello sia di sistema sia di peculiari ambiti operativi. Sotto il primo profilo, essa contribuisce a individuare gli aspetti che concorrono all'elaborazione del *risk assessment* nazionale,

<sup>24</sup> Sulle vulnerabilità del settore al rischio di riciclaggio si segnala altresì il report del GAFI, consultabile all'indirizzo internet [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports).

<sup>25</sup> La distinzione tra le due attività è delineata negli standard internazionali: Cfr. Raccomandazione 29 del GAFI e Egmont Group of Financial Intelligence Units Operational Guidance for FIU Activities and the Exchange of Information, 28 October 2013, punti 41-42.



sotto il secondo, permette di sviluppare conoscenze utili all'identificazione del grado di rischio di settori economici, categorie di soggetti e di strumenti, realtà territoriali.

L'attività di studio utilizza il complesso dei dati disponibili presso l'Unità, in particolare le Segnalazioni antiriciclaggio aggregate (S.A.R.A.) e le informazioni relative alle segnalazioni di operazioni sospette disponibili nel sistema RADAR. Quando necessario impiega ulteriori dati richiesti agli intermediari e i risultati e le informazioni ottenuti nell'ambito delle altre attività operative della UIF.

Le S.A.R.A., trasmesse mensilmente dagli intermediari finanziari, sono prodotte aggregando le informazioni contenute nell'AUI tenuto presso ciascun intermediario e riguardano tutte le operazioni disposte dalla clientela per importi (anche frazionati) superiori a 15.000 euro<sup>26</sup>.

La successiva tabella riporta, per ciascuna tipologia di intermediari, le principali caratteristiche delle S.A.R.A. del 2013.

**Tabella 14 - Dati S.A.R.A. – statistiche descrittive 2013 (fonte UIF)**

Tipologia degli intermediari	Numero dei segnalanti nell'anno	Numero totale dei dati aggregati inviati <sup>1</sup>	Importo totale dei dati aggregati inviati (miliardi di euro)	Numero totale delle operazioni sottostanti i dati aggregati
Banche, Poste e CDP	732	96.875.112	21.035,0	296.258.019
Società fiduciarie	290	82.776	52,2	204.773
Altri intermediari finanziari <sup>2</sup>	200	1.288.084	326,9	4.552.786
SGR	185	1.280.842	208,1	4.610.845
SIM	149	168.700	89,0	5.401.883
Imprese ed enti assicurativi	91	1.330.274	115,5	3.081.160
Istituti di moneta elettronica	3	12.666	1,2	221.659
<b>Totale</b>	<b>1.650</b>	<b>101.038.454</b>	<b>21.827,9</b>	<b>314.331.125</b>

<sup>1</sup> Il dato aggregato costituisce il dato elementare della segnalazione antiriciclaggio S.A.R.A. ed è calcolato dal segnalante raggruppando le singole operazioni secondo i vari criteri di aggregazione previsti (ad esempio, tipologia dell'operazione, ubicazione dell'intermediario ecc.).

<sup>2</sup> Si fa riferimento agli intermediari iscritti nell'elenco speciale ex articolo 107 TUB previsto dalla normativa vigente prima della riforma di cui al decreto legislativo n. 141/2010.

<sup>26</sup> I dati S.A.R.A. si connotano per il carattere aggregato e anonimo. I criteri di aggregazione riguardano lo strumento finanziario utilizzato (bonifico, versamento o prelievo di contanti, ecc.), l'ubicazione della dipendenza dell'intermediario segnalante, il settore di attività economica e la residenza del cliente, l'ubicazione del soggetto controparte e del suo intermediario. Sono segnalate sia le operazioni in entrata (accrediti, versamenti, ecc.) sia quelle in uscita (addebiti, prelievi, ecc.), indicando separatamente l'eventuale ammontare delle transazioni disposte utilizzando denaro contante.

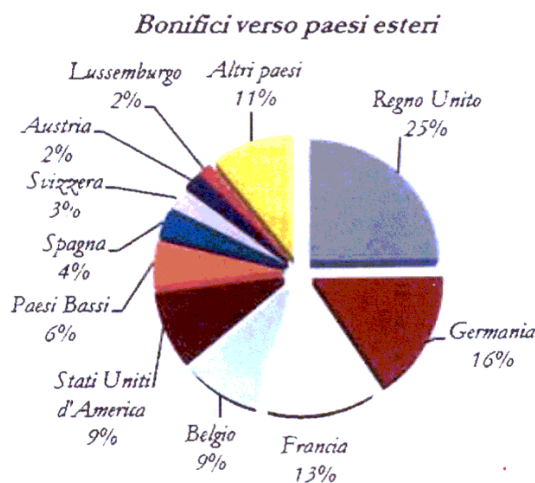
All'interno del flusso S.A.R.A. le operazioni realizzate in contanti costituiscono una delle informazioni più rilevanti per la prevenzione del riciclaggio. Oltre all'ammontare dei prelievi e dei versamenti di contante operati su conti correnti, le segnalazioni contengono l'importo regolato in contanti di transazioni di vario tipo (ad esempio compravendita di titoli ed emissione di certificati di deposito). Rispetto al 2012 la movimentazione in contante è diminuita del 5 per cento, confermando una lenta tendenza decrescente.

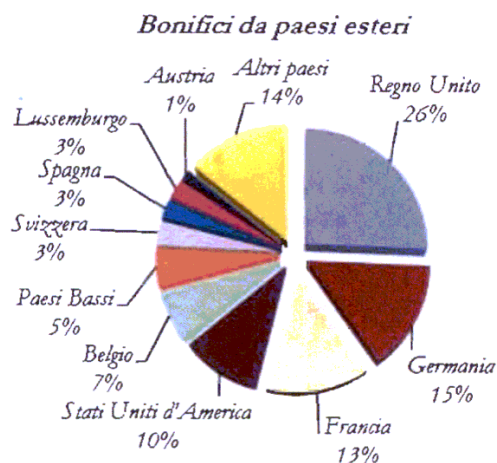
L'analisi territoriale dell'incidenza dell'operatività in contante mostra una marcata divaricazione: nel meridione e nelle isole l'incidenza rispetto al totale della movimentazione è compresa tra il 4 e il 14 per cento, mentre nel centro-nord essa non supera quasi mai il 4 per cento. Al centro-nord, le province con le percentuali più alte sono quelle limitrofe a zone di confine, in particolare con paesi considerati a fiscalità privilegiata come la Svizzera, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino.

Un altro strumento di pagamento censito nei flussi S.A.R.A. è il bonifico, che riveste particolare importanza nell'ambito del contrasto alla criminalità finanziaria. I flussi sono analizzati anche sulla base della provenienza e della destinazione territoriale dei fondi e di particolare interesse sono i casi in cui l'intermediario estero coinvolto nel trasferimento è localizzato in un paese a fiscalità privilegiata o non cooperativo.

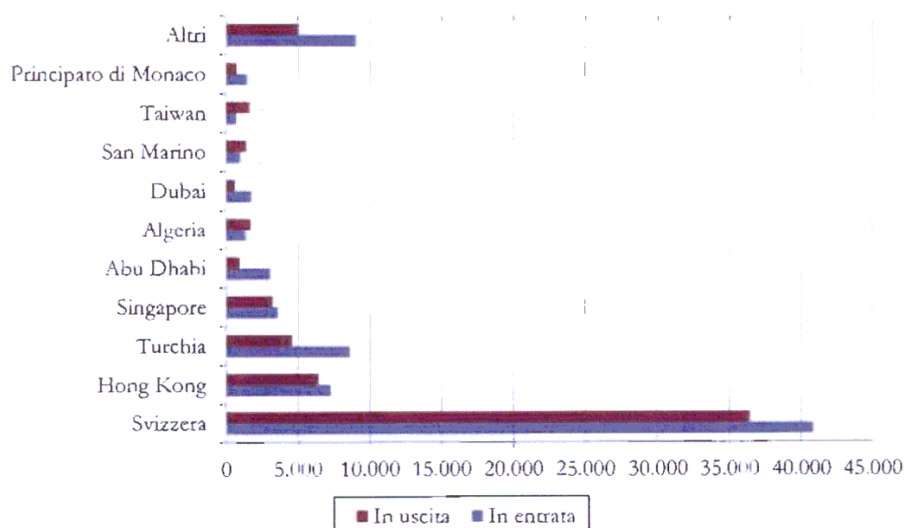
Nel corso del 2013 i flussi di bonifici scambiati con controparti che si avvalgono di intermediari esteri hanno superato i 1.200 miliardi di euro sia in entrata che in uscita, con una diminuzione rispetto al 2012 dell'8 per cento in entrambi i casi. I successivi grafici individuano le rispettive quote dei principali paesi esteri di origine e destinazione dei fondi.

#### **Grafico 7 - Bonifici verso paesi esteri (fonte UIF)**



**Grafico 8 - Bonifici da paesi esteri (fonte UIF)**

I bonifici scambiati con intermediari finanziari residenti in stati e giurisdizioni ritenuti rilevanti per l'azione di contrasto del riciclaggio sono oggetto di particolare attenzione<sup>27</sup>. Rispetto al 2012 si registra una concentrazione lievemente inferiore: il 90 per cento delle operazioni riguarda dieci paesi, a fronte di otto nell'anno precedente.

**Grafico 9 - Bonifici da e verso paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativa (fonte UIF)**

<sup>27</sup> L'elenco dei paesi cooperativi e/o a fiscalità privilegiata è tratto dai decreti ministeriali attuativi del TUIR e dalla lista di *high-risk and non-cooperative jurisdictions* pubblicata dal GAFI nel febbraio del 2013.

Come per gli anni precedenti la gran parte degli scambi con i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi continua a interessare le regioni dell'Italia nord-occidentale (il 67% del totale nazionale in uscita, il 57% in entrata). La quota dell'Italia nord-orientale e quella dell'Italia centrale sono comprese tra il 15 e il 20 per cento mentre è residuale l'incidenza dell'Italia meridionale e insulare.

**Tabella 14 - Bonifici verso e da paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi, per regione - 2013- (fonte UIF)**

	Bonifici in uscita verso paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi (milioni di euro)	% sul totale	Bonifici in entrata da paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi (milioni di euro)	% sul totale
<b>Italia Nord-Occidentale</b>	<b>41.873</b>	<b>66,6%</b>	<b>45.189</b>	<b>57,2%</b>
Liguria	2.548	4,1%	2.576	3,3%
Lombardia	33.978	54,1%	35.256	44,6%
Piemonte	5.324	8,5%	7.280	9,2%
Valle d'Aosta	24	0,0%	77	0,1%
<b>Italia Nord-Orientale</b>	<b>9.310</b>	<b>14,8%</b>	<b>16.384</b>	<b>20,7%</b>
Emilia Romagna	4.105	6,5%	8.449	10,7%
Friuli Venezia Giulia	713	1,1%	918	1,2%
Trentino Alto Adige	400	0,6%	600	0,8%
Veneto	4.092	6,5%	6.416	8,1%
<b>Italia Centrale</b>	<b>9.715</b>	<b>15,5%</b>	<b>13.389</b>	<b>16,9%</b>
Lazio	5.825	9,3%	5.192	6,6%
Marche	470	0,7%	1.135	1,4%
Toscana	3.284	5,2%	6.765	8,6%
Umbria	136	0,2%	297	0,4%
<b>Italia Meridionale</b>	<b>1.679</b>	<b>2,7%</b>	<b>3.335</b>	<b>4,2%</b>
Abruzzo	205	0,3%	1.599	2,0%
Basilicata	15	0,0%	34	0,0%
Calabria	45	0,1%	127	0,2%
Campania	1.027	1,6%	1.122	1,4%
Molise	51	0,1%	28	0,0%
Puglia	336	0,5%	424	0,5%
<b>Italia Insulare</b>	<b>284</b>	<b>0,5%</b>	<b>714</b>	<b>0,9%</b>
Sardegna	44	0,1%	397	0,5%
Sicilia	240	0,4%	318	0,4%
<b>Totale Italia</b>	<b>62.862</b>	<b>100,0%</b>	<b>79.011</b>	<b>100,0%</b>

Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verificata in forma semplificata.

## **2.8. La violazione dell'obbligo di segnalazione: le sanzioni amministrative, il contenzioso e la giurisprudenza**

Nel corso del 2013 le pronunce giurisprudenziali concernenti i decreti sanzionatori emessi dal Ministero dell'economia e delle finanze per la violazione della normativa antiriciclaggio hanno prevalentemente confermato la legittimità dei provvedimenti medesimi, sia sotto il profilo del corretto esercizio della potestà sanzionatoria, sia sotto il profilo della congruità della sanzione pecuniaria irrogata: su 142 pronunce dell'Autorità giudiziaria, solo 43 (pari al 30,3 % del totale) hanno annullato il decreto impugnato.

Per quanto concerne, in particolare, le sanzioni attinenti alla violazione dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette, nel corso del 2013 sono state pronunciate 18 decisioni, delle quali 10 in primo grado ed 8 in grado di appello. In 4 casi (pari al 22,2 % del totale), le decisioni, tutte rese a conclusione di giudizi in grado di appello, hanno annullato il provvedimento sanzionatorio.

Le pronunce di merito non si sono discostate dalla consolidata giurisprudenza di legittimità, specie per quanto concerne il termine perentorio per la contestazione dell'infrazione, che decorre dal momento in cui l'autorità amministrativa procedente ha concluso non solo l'acquisizione degli atti e delle informazioni necessari al compimento dell'istruttoria ma anche le valutazioni necessarie all'esame della documentazione acquisita.

*Per quanto attiene al merito delle violazioni sanzionate, concernenti l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette, i Giudici di merito, richiamando la giurisprudenza della Corte di Cassazione, hanno confermato che l'obbligo di segnalazione a carico del responsabile della dipendenza, dell'ufficio o di altro punta operativo di operazioni non è subordinato all'evidenziazione di un quadro indiziario di riciclaggio, e neppure all'esclusione, in base al suo personale convincimento, dell'estraneità delle operazioni ad un'attività delittuosa, ma ad un giudizio obiettivo sulla mera idoneità di esse, valutati gli elementi soggettivi ed oggettivi che le caratterizzano, ad essere strumento di elusione delle disposizioni dirette a prevenire o punire l'attività di riciclaggio (Corte di Appello di Milano, prima sezione civile, sentenza n. 3769/2013).*

*In senso analogo si è espresso il Tribunale di Roma, seconda sezione civile, con Sentenza n. 10365/2013, precisando che "la legge obbliga a segnalare l'anomalia che sia sospetta, e non pretende che l'intermediario finanziario abbia consapevolezza della fittizietà delle operazioni di conto".*

*Lo stesso Tribunale di Roma, con la sentenza n. 4168/2013, ha chiarito che l'obbligo di segnalazione è correlato anche all'esistenza di un mero sospetto, non necessariamente qualificato da ulteriori indizi: "per effettuare una segnalazione di operazione sospetta non sono necessarie prove o indizi concreti di reato di riciclaggio, essendo sufficiente che l'operazione sia anomala o poco giustificabile e rappresenti un possibile passaggio di operazioni di ripulitura del denaro.*

### 3. L'ANALISI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE: L'ATTIVITA' DELLA GUARDIA DI FINANZA E DELLA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA

Lo sviluppo delle segnalazioni di operazioni sospette è volto all'individuazione di eventuali casi di utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio di proventi derivanti da attività criminose. In tale contesto si colloca l'attività del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e della Direzione investigativa antimafia. I due organismi investigativi ricevono dalla UIF le segnalazioni di operazioni sospette per le quali è richiesta l'analisi investigativa.

#### 3.1. L'attività della Guardia di finanza e i risultati dell'attività investigativa

Nel 2013 la UIF ha trasmesso alla Guardia di finanza 91.245 segnalazioni di operazioni sospette, con una crescita del 47,5 per cento, rispetto al 2012. L'incidenza delle segnalazioni sospette riferibili a fatti di finanziamento del terrorismo è stata pari allo 0,28 per cento del totale (253 segnalazioni).

**Tabella 15 - Flusso delle segnalazioni trasmesse dalla UIF (fonte GdF)**

Flusso delle segnalazioni di operazioni sospette pervenute dall'U.I.F.	
Anno	Numero Segnalazioni
2009	18.839
2010	26.962
2011	29.982
2012	61.861
2013	91.245
TOTALE	228.889

Con riferimento all'area geografica di provenienza e alla tipologia di ente segnalante, la successiva tabella 15 consente di rilevare che la maggioranza delle segnalazioni sospette è stata originata da intermediari finanziari e non finanziari del nord (45,72%), mentre nelle regioni centrali la quota di segnalazioni si attesta al 26,16 per cento del totale, al sud al 20,86 per cento e nelle isole il restante 6,35 per cento. L'apporto più consistente è stato fornito dalle banche

(86,19%) e dagli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale previsto dall'articolo 106 del decreto legislativo 385/1993 (3,93%).

Con riferimento alla tipologia di operazioni oggetto di segnalazione (*cf. tabella 16*), risultano prevalenti quelle effettuate in denaro contante e le operazioni di bonifico.

**Tabella 16 - SOS pervenute nel 2013 dall'UIF distinte per area geografica e categoria segnalante (fonte GdF)**

AREA CATEGORIA SEGNALANTE	NORD	CENTRO	SUD	ISOLE	nd	Totale	%
Banche	36.211	19.689	17.329	4.812	604	<b>78.645</b>	86,19%
Altri intermediari finanziari	4.569	2.704	1.502	919	186	<b>9.880</b>	10,83%
Professionisti	621	1.063	103	30	41	<b>1.858</b>	2,04%
Operatori non finanziari	315	412	101	29	5	<b>862</b>	0,94%
<b>Totale</b>	<b>41.716</b>	<b>23.868</b>	<b>19.035</b>	<b>5.790</b>	<b>836</b>	<b>91.245</b>	<b>100,00%</b>
%	45,72%	26,16%	20,86%	6,35%	0,92%	100,00%	

**Tabella 17 - Tipologia di operazioni sospette trasmesse dalla UIF (fonte GdF)**

CAUSALE	PERCENTUALE
PRELEVAMENTO CON MODULI DI SPORTELLO	13,24%
BONIFICO IN ARRIVO	11,99%
VERSAMENTO DI CONTANTE	11,66%
BONIFICO IN PARTENZA	8,43%
BONIFICO ESTERO	6,55%
VERSAMENTO ASSEGNI TRATTI SU ALTRO INTERMEDIARIO	5,36%
PRELEVAMENTO CONTANTE < 15.000 EURO	4,86%
ADDEBITO PER ESTINZIONE ASSEGNO	4,72%
EMISSIONE ASSEGNI CIRCOLARI E TITOLI SIMILARI, VAGLIA	4,39%
DISPOSIZIONE DI TRASFERIMENTO	3,48%
VERSAMENTO CONTANTE < 15.000 EURO	2,11%
VERSAMENTO ASSEGNO CIRCOLARE ALTRO INTERMEDIARIO	1,89%
DEPOSITO SU LIBRETTI DI RISPARMIO	1,56%
INCASSO PROPRIO ASSEGNO TRATTO SULLO STESSO INTERMEDIARIO	1,38%
RIMBORSO SU LIBRETTI DI RISPARMIO	1,18%
TRASFERIMENTO DI DENARO CONTANTE E TITOLI AL PORTATORE	1,07%

VERSAMENTO ASSEgni TRATTI SULLO STESSO INTERMEDIARIO	0,99%
INCASSO RIMESSE DOCUMENTATE DA O PER L'ESTERO A/D	0,93%
CONSEGNA/RITIRO MEZZI DI PAGAMENTO DA PARTE DI CLIENTELA	0,88%
VERSAMENTO CONTANTE A MEZZO SPORT. AUTOM. O CASSA CONTINUA	0,78%
CAMBIO ASSEgni TRATTI SULLO STESSO INTERMEDIARIO	0,69%
PAGAMENTO PER UTILIZZO CARTE DI CREDITO	0,64%
PAGAMENTO O DISPOSIZIONE A MEZZO SPORT. AUT./INCASSO DI MANDATO DI PAGAMENTO	0,60%
VERSAMENTO ASSEGNO CIRCOLARE STESSO INTERMEDIARIO	0,53%
SOTTOSCRIZIONE POLIZZE ASSICURATIVE	0,52%
PAGAMENTO TRAMITE POS	0,52%
EROGAZIONE FINANZIAMENTO	0,45%
INCASSO ASSEGNO CIRCOLARE STESSO INTERMEDIARIO	0,44%
EMISSIONE CERTIFICATI DI DEPOSITO, BUONI FRUTTIFERI	0,40%
PAGAMENTI DIVERSI	0,38%
ESTINZIONE CERTIFICATI DI DEPOSITO, BUONI FRUTTIFERI	0,31%
EFFETTI RITIRATI	0,29%
ESTINZIONE POLIZZE ASSICURATIVE	0,25%
COMPRAVENDITA IMMOBILIARE	0,24%
CESSIONE DI QUOTE	0,23%
RIMBORSO FINANZIAMENTI	0,22%
ASSEgni BANCARI INSOLITI O PROTESTATI	0,20%
EMISSIONE ASSEgni DI TRAENZA	0,20%
PRELIEVO O RITIRO DI CONTANTE E/O TITOLI AL PORTATORE DA PARTE DI BANCHE O SUCCURSALI SITUATE ALL'ESTERO	0,18%
CAMBIO TAGLIO BANCONOTE	0,18%
ADDEBITO PER GIOCHI, SCOMMESSE E CONCORSI PRONOSTICI	0,17%
ACQUISTO BANCONOTE ESTERE CONTRO EURO	0,17%
APERTURA, MOVIMENTAZIONE E CHIUSURA DI CONTI DI GIOCO ON LINE	0,17%
SOTTOSCRIZIONE TITOLI E/O FONDI COMUNI	0,16%
INCASSO TRAMITE POS	0,15%
PAGAMENTO CON UTILIZZO DI MONETA ELETTRONICA	0,14%
RIMBORSO TITOLI E/O FONDI COMUNI	0,13%
RICAVO EFFETTI O ASSEgni IN EURO E/O VALUTA ESTERA AL DOPO INCASSO	0,13%
ACCREDITO O INCASSO EFFETTI AL S.B.F.	0,12%
VERSAMENTO TITOLI DI CREDITO TRATTI SU ALTRO INTERMEDIARIO CON RESTO	0,12%
INCASSO ASSEGNO CIRCOLARE ALTRO INTERMEDIARIO	0,12%
DEFLUSSO DISPONIBILITA' IN CONTANTE TRAMITE BANCHE O POSTE	0,12%
CAMBIO ASSEgni TRATTI SU ALTRO INTERMEDIARIO	0,12%



ACCERTAMENTI, ISPEZIONI E CONTROLLI	0,11%
VENDITA BANCONOTE ESTERE CONTRO EURO	0,11%
EMISSIONE/RICARICA MEDIANTE CARTE DI CREDITO	0,10%
ALTRO	2,91%
<b>TOTALE</b>	<b>100,00%</b>

Nel 2013, delle 91.245 segnalazioni pervenute al Nucleo speciale di polizia valutaria, 7.494 (8,13%) sono state archiviate dalla UIF ai sensi dell'articolo 47 del decreto legislativo 231/2007, con un incremento del 126 per cento rispetto al 2012 (3.274 segnalazioni archiviate). Il Nucleo speciale di polizia valutaria ha proceduto all'analisi pre-investigativa di complessive nr. 85.483 segnalazioni di operazioni sospette<sup>28</sup>.

**Tabella 18 - Analisi delle segnalazioni di operazioni sospette (fonte GdF)**

	2010	2011	2012	2013
Segnalazioni pervenute dall'U.I.F.	26.962	29.982	61.861	91.245
<b>Totale segnalazioni analizzate</b>	<b>22.728</b>	<b>21.621</b>	<b>17.245</b>	<b>85.483</b>
Segnalazioni che il Nucleo speciale P.V. ha posto ad "Altri Fini Istituzionali" (A.F.I.) in quanto, <i>prima facie</i> , non sono emerse ipotesi astrattamente riconducibili a fattispecie di reato o di violazioni amministrative antiriciclaggio o valutarie <sup>29</sup> .	9.074	11.147	4.869	45.330
Segnalazioni assegnate dal Nucleo speciale P.V. per gli approfondimenti antiriciclaggio ai sensi del decreto legislativo 231/07 <sup>30</sup>	13.654	10.474	12.376	40.153

<sup>28</sup>La rilevante crescita, nell'anno 2013, della capacità di analisi pre-investigativa delle segnalazioni di operazione sospette, è da ricondursi essenzialmente a fattori organizzativi, tecnologici e di processo e metodo, segnatamente:

- potenziamento delle risorse umane dedicate all'attività di analisi;
- interventi tecnologici attuati nell'ambito del progetto di reingegnerizzazione del nuovo Sistema Informativo Valutario (S.I.Va.);
- metodologia di lavoro più flessibile in ragione del diverso livello di complessità delle segnalazioni da analizzare.

<sup>29</sup> Su tali segnalazioni il Nucleo speciale P.V. esegue comunque un'analisi per quanto attiene ai profili criminali dei soggetti ivi coinvolti potendo procedere, ai sensi delle disposizioni in vigore, alla rivalutazione del contesto laddove vi siano elementi informativi che lo rendano opportuno. Della circostanza viene data comunicazione alla UIF.

<sup>30</sup> Si tratta delle segnalazioni di operazioni sospette ritenute meritevoli di ulteriori approfondimenti all'esito dell'analisi preinvestigativa e, pertanto, assegnate ai Gruppi di Sezione del NSPV, ovvero delegate ai Nuclei di polizia tributaria, ai Gruppi, alle Compagnie, alle Tenenze o alle Brigate competenti.

Nelle successive tabelle 19 e 20 sono indicati, rispettivamente, gli esiti<sup>31</sup> derivanti dall'approfondimento di 13.514 segnalazioni che nel corso del 2013 hanno avuto sviluppi sotto il profilo investigativo e i risultati operativi scaturiti dagli approfondimenti delle segnalazioni effettuati nel 2013.

**Tabella 19 - Esito delle segnalazioni di operazioni sospette**

<b>Tipo Esito</b>	<b>Dettaglio esito</b>	<b>Numero Esiti</b>
<b>POSITIVO</b>	Segnalazioni riconducibili a procedimenti penali preesistenti <sup>32</sup>	4.454
	Segnalazioni acquisite dall'Autorità Giudiziaria <sup>33</sup>	874
	Segnalazioni che hanno dato luogo a nuovi contesti investigativi di natura penale	604
	<b>Totale segnalazioni portate a conoscenza dell'A.G.</b>	<b>5.932</b>
	Segnalazioni dalle quali sono conseguite violazioni amministrative	821
<b>NEGATIVO</b>	Segnalazioni che non hanno dato luogo ad interessamento dell'A.G. o ad altre contestazioni	7.185
<b>TOTALE</b>		<b>13.938</b>

<sup>31</sup> Il numero degli esiti non coincide con quello delle segnalazioni in quanto una segnalazione può produrre più esiti (ad es. violazioni amministrative e penali).

<sup>32</sup> Si tratta delle segnalazioni riguardanti soggetti e/o fatti già oggetto di indagine nel quadro di procedimenti penali in essere presso l'A.G., nel cui ambito gli organi investigativi agiscono con i poteri e gli strumenti tipici di polizia giudiziaria.

<sup>33</sup> Si tratta di quelle segnalazioni per cui l'A.G. ha ritenuto necessario acquisire con decreto motivato l'identità del segnalante ai sensi dell'articolo 45, comma 7, del decreto legislativo n. 231 del 2007.

**Tabella 20 - Risultati operativi scaturiti dalle SOS approfondite nel 2013.**

Esito	Tipo risultato	Numero dei casi <sup>34</sup>
Nuovi contesti investigativi di natura penale	CP - DELITTI CONTRO IL PATRIMONIO	327
	DISCIPLINA PENALE TRIBUTARIA	236
	DISCIPLINA ANTIRICICLAGGIO E DI CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO	148
	CP - DELITTI CONTRO LA FEDE PUBBLICA	98
	DISCIPLINA FINANZIARIA	48
	DISCIPLINA BANCARIA	30
	ALTRI SERVIZI EXTRATRIBUTARI	25
	CP - DELITTI CONTRO L'ORDINE PUBBLICO	17
	CP - DELITTI CONTRO L'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA	9
	CP - DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	7
	NORMATIVA ANTIMAFIA	5
	CP - CONTRAVVENZIONI DI POLIZIA	3
	ALTRE VIOLAZIONI FISCALI	2
	CP - DELITTI CONTRO LA PERSONA	1
Contestazioni di natura amministrativa	DISCIPLINA ANTIRICICLAGGIO E DI CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO	1.157
	IMPOSTE DIRETTE - AMMINISTRATIVO	122
	IVA - AMMINISTRATIVO	92
	DISCIPLINA VALUTARIA	58
	ALTRE VIOLAZIONI FISCALI	54
	ALTRI SERVIZI EXTRATRIBUTARI	15

Con riferimento ai risultati complessivi dell'attività investigativa della Guardia di finanza, nel 2013 le indagini di polizia giudiziaria, d'iniziativa o su delega dell'autorità giudiziaria, e le investigazioni antiriciclaggio hanno portato alla scoperta e alla denuncia di 1.352 persone per i reati di cui agli artt. 648-bis e 648-ter c.p., (di cui 167 tratte in arresto) e al sequestro di beni e disponibilità patrimoniali pari a 46,3 milioni di euro.

In particolare, l'importo complessivo delle operazioni di riciclaggio e di reinvestimento di denaro "sporco" ammonta a 3,4 miliardi di euro. Si tratta di proventi originati soprattutto da delitti di frode fiscale (1,9 miliardi di euro), associazione di stampo mafioso (257 milioni di euro) corruzione e/o concussione e altri reati contro la P.A. (142 milioni di euro), bancarotta

<sup>34</sup> Per "caso" si intende l'inoltro di un atto all'organo competente relativo ad una determinata violazione. Se un unico atto comprende più tipologie di violazioni vengono considerati tanti casi quante sono le diverse tipologie di violazioni.

fraudolenta (94 milioni di euro), truffa (81 milioni di euro), ed altri gravi reati a sfondo patrimoniale e personale (891 milioni di euro)<sup>35</sup>.

**Tabella 21 - Risultati complessivi dell'attività di contrasto al riciclaggio –anno 2013-  
(fonte GdF)**

<b>Indagini con esito positivo</b>	n.	619
<b>Persone denunciate per articolo 648-bis e/o 648-ter c.p.</b>	n.	1.352
- di cui trattate in arresto	n.	167
<b>Sequestri di beni e disponibilità finanziarie (in milioni)</b>	€	46,3
<b>Violazioni alla normativa antiriciclaggio di cui:</b>	n.	2.982
- trasferimenti di denaro contante non canalizzati	n.	2.149
- omesse identificazioni dei clienti/registrazioni dei dati	n.	193
- trasferimenti irregolari di denaro contante da parte di agenzie di <i>money transfer</i>	n.	547
- omesse segnalazioni di operazioni sospette	n.	79
- omessa istituzione archivio unico informatico /registro della clientela	n.	54

### **3.1.1. L'analisi delle segnalazioni sospette di finanziamento del terrorismo e l'attività nell'ambito delle misure di congelamento di risorse economiche.**

Tra il 2009 e il 2013 sono pervenute al Nucleo speciale di polizia valutaria 1.219 segnalazioni di operazioni sospette per presunti fatti di finanziamento del terrorismo, che rappresentano lo 0,53 per cento del totale delle segnalazioni inviate dalla UIF nel medesimo arco temporale.

Le segnalazioni pervenute nel 2013 sono state 253 (in aumento rispetto alle 151 segnalazioni ricevute nel 2012). Il Nucleo ha considerato non di interesse investigativo il 57 per cento dei contesti analizzati e delegato il restante 43 per cento per lo sviluppo di approfondimenti investigativi.

<sup>35</sup> L'allegato Rapporto annuale della Guardia di finanza, fornisce informazioni dettagliate sui casi di money laundering più significativi, emersi dalle indagini sviluppate dai Reparti.

L'approfondimento investigativo di 55 segnalazioni non ha individuato tracce di finanziamento al terrorismo o elementi attinenti ai reati specifici<sup>36</sup>. Le indagini hanno rilevato 2 violazioni amministrative: la violazione degli articoli 5 e 7 del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109<sup>37</sup>.

**Tabella 22 - 2013 - Segnalazioni di operazioni sospette per presunti fatti di finanziamento al terrorismo trasmesse dalla U.I.F. (fonte GdF)**

	2012	2013
Segnalazioni trasmesse dall'U.I.F.	151	253
Segnalazioni analizzate	40	352
di cui:		
- non di interesse investigativo	16	202
- delegate per sviluppi investigativi	24	150
Approfondimenti investigativi conclusi	86	55

Dall'entrata in vigore del decreto legislativo 22 giugno 2007, n.109, il Nucleo speciale di polizia valutaria svolge un'attività propedeutica<sup>38</sup> alla custodia, conservazione e gestione delle risorse economiche congelate per finanziamento del terrorismo, affidate all'Agenzia del demanio. In tale ambito operativo, nell'anno 2013, il Nucleo speciale di polizia valutaria ha sottoposto a congelamento 4250 valvole oleodinamiche di proprietà di una società siriana listata, transitate dal porto di Genova.

Nell'ambito dell'approfondimento di tre segnalazioni di operazioni sospette in capo ad un soggetto listato, sono stati verbalizzati dal Nucleo di polizia tributaria di Perugia 3 soggetti per la violazione dell'articolo 7, commi 1 e 2 del decreto legislativo 109/2007, e 1 soggetto per la violazione dell'articolo 5, comma 4 del predetto decreto legislativo.

<sup>36</sup> Art. 270-bis ("Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico"), 270 ter ("Assistenza agli associati"), 270-quater ("Assistenza agli associati") e 270-quinquies ("Addestramento con finalità di terrorismo anche internazionale") del codice penale.

<sup>37</sup> "Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE", articolo 5 "Effetti del congelamento di fondi e di risorse economiche", articolo 7 "Obblighi di comunicazione".

<sup>38</sup> Per tale attività il Nucleo ha il compito di redigere, entro sessanta giorni dal ricevimento delle comunicazioni relative alle risorse economiche oggetto di congelamento, una dettagliata relazione sulla situazione giuridica, sulla consistenza patrimoniale e sullo stato di utilizzazione dei beni e di trasmetterne gli esiti al CSF, all'Agenzia del demanio e alla U.I.F. Un estratto della relazione è inviato agli uffici che curano la tenuta dei pubblici registri, ai fini della trascrizione del provvedimento di congelamento. Il Nucleo comunica ai soggetti designati l'avvenuto congelamento delle risorse economiche e la loro successiva assunzione da parte dell'Agenzia del demanio.

### 3.2. L'attività della Direzione investigativa antimafia

I dati e gli elementi delle segnalazioni trasmesse alla DIA dalla UIF sono confrontati con gli atti disponibili nell'archivio della Direzione e con altre banche dati. Tale attività di analisi consente di individuare le segnalazioni caratterizzate da profili di appartenenza alla criminalità organizzata per le quali effettuare ulteriori approfondimenti, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 231/2007. Le segnalazioni approfondite con esiti positivi sono, quindi, destinate ai Centri e alle Sezioni operative dislocati sul territorio, per le appropriate investigazioni.

Nell'anno in esame è stata avviata la sperimentazione dell'applicativo EL.I.O.S. – Elaborazioni Investigative Operazioni Sospette-<sup>39</sup>, che agevola il processo di analisi dei dati. Nel 2013 l'applicativo EL.I.O.S. ha totalizzato 91.215 segnalazioni.

*Il ricorso al sistema EL.I.O.S. è stato progressivo, in funzione della graduale alimentazione della relativa base dati, avviata a partire dal secondo trimestre del 2013. Il sequenziale utilizzo del nuovo applicativo non ha, comunque, determinato una stasi della corrispondente attività di analisi ed approfondimento delle segnalazioni, atteso che un sufficiente numero delle stesse riconducibili al vecchio sistema, ancora giacenti al 31 dicembre 2012, ha consentito alla DIA di poter usufruire, per la prima parte dell'anno in esame, del proprio software di riferimento in corso di dismissione, ovvero il cd. sistema "GE.S.O.S".*

*Pertanto, nella prima parte dell'anno di riferimento, la prosecuzione dell'attività di analisi e approfondimento delle segnalazioni è stata condotta, con la preesistente procedura, sulle segnalazioni ancora inevase. A partire dalla seconda metà del 2013, le medesime attività sono proseguite, progressivamente, sul nuovo applicativo.*

*Il contestuale processo di trasferimento di dati ed elementi presenti nel sistema GE.S.O.S, ha reso possibile mantenere nel nuovo applicativo informatico la quasi totalità delle informazioni relative agli sviluppi delle pluriennali attività svolte sulle segnalazioni trasmesse con la preesistente procedura; segnalazioni che la stessa Unità di informazione finanziaria ha avuto cura di migrare nel nuovo formato RA.D.A.R. ed inoltrare ex novo per consentire di ricostituire in EL.I.O.S. la pregressa, corrispondente, base dati.*

In linea con quanto rilevato negli anni precedenti, anche nel 2013 la maggioranza delle SOS (circa l'86 %) è riconducibile alle banche.

<sup>39</sup> Gli aspetti funzionali dell'applicativo EL.I.O.S. sono dettagliatamente descritti nel Rapporto annuale 2013 della DIA.

**Tabella 23 - Segnalazioni pervenute alla DIA nel 2013: classificazione per tipologia di soggetto segnalante (fonte DIA)**

SOGGETTO SEGNALANTE	S.O.S
Consulenti del lavoro	2
Dottori commercialisti	124
Soggetti che svolgono attività di custodia e trasporto di denaro contante e di titoli o valori a mezzo di guardie particolari giurate, in presenza della licenza di cui art 134 del T.u.l.p.s.	43
Soggetti che svolgono attività di agenzia di affari in mediazione immobiliare, in presenza di iscrizione in apposita sezione del ruolo istituito presso la CCIAA, ai sensi legge 3 febbraio 1989, n.39	2
Società di gestione del risparmio (SGR)	175
Intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'articolo 107 del decreto legislativo 385/1993	1.378
Intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale previsto dall'articolo 106 del decreto legislativo 385/1993	3.588
Soggetti iscritti nella sezione dell'elenco generale previsto dall'articolo 155, comma 5, del decreto legislativo n. 385/93	35
Soggetti che svolgono attività di commercio, comprese l'esportazione e l'importazione, di oro per finalità industriali o di investimento, in presenza dell'autorizzazione ai sensi dell'articolo 15 del DPR 31 marzo 1988, n.148	27
Soggetti che svolgono attività di gestione di case da gioco, in presenza dell'autorizzazione ai sensi delle leggi in vigore, nonché del requisito di cui all'articolo 5, comma 3, del dl 30-12-1997, n.457, conv. con modifiche dalla legge 27-2-1998 n.30	100
Studi associati, società interprofessionali, società fra avvocati	23
Società che svolgono il servizio di riscossione dei tributi	3
Banche	78.633
Società d'intermediazione mobiliare - Sim, impresa di investimento comunitaria, impresa di investimento extracomunitaria	59
Operatori che offrono, attraverso la rete internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione, giochi, scommesse, concorsi pronostici con vincite in denaro in presenza delle autorizzazioni concesse dal MEF-AAMMS, di cui all'articolo 1, c.535, l.266/05	609
Ragionieri e periti commerciali	11
Società di gestione dei mercati regolamentati di strumenti finanziari e soggetti che gestiscono strutture per la negoziazione di strumenti finanziari e di fondi interbancari	1
Banca d'Italia	229
Soggetti che svolgono attività di fabbricazione mediazione e commercio, comprese l'esportazione e l'importazione di oggetti preziosi, in presenza della licenza di cui all'articolo 27 del t.u.l.p.s.	28
Istituti di pagamento, comprese le succursali italiane di istituti di pagamento esteri	2.190
Istituti di moneta elettronica (Imel)	1.204
Società fiduciarie di cui alla legge 23 novembre 1939, n.1966	346
Imprese di assicurazione che operano in Italia nei rami di cui all'articolo 2, comma 1, decreto legislativo 209/2005	663
Società di revisione iscritte nell'albo speciale previsto dall'articolo 161 del decreto legislativo 58/1998	4

Cassa depositi e prestiti	4
Uffici della pubblica amministrazione	31
Avvocati	12
Notai	50
Revisori contabili	5
Soggetti che rendono i servizi forniti da periti, consulenti e altri soggetti che svolgono in maniera professionale, anche per i propri associati o iscritti, attività in materia di contabilità e tributi, comprese associazioni di imprenditori e commercianti, CAF, patronati.	16
Prestatori di servizi relativi a società e trust	1
Consiglio nazionale del notariato	1.613
Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro	1
Altre tipologie non presenti nella nomenclatura	5
<b>Totale</b>	<b>9125</b>

Nel 2013 la DIA ha analizzato 14.940 segnalazioni, riconducibili a 32.161 operazioni segnalate, relativamente alle quali sono state esaminate le posizioni di 40.989 soggetti, dei quali 34.822 costituiti da persone fisiche e 6.167 da persone giuridiche o altre entità.

**Tabella 24 - Segnalazioni analizzate dalla DIA nel 2013: classificazione per tipologia di soggetto segnalante (fonte DIA)**

SOGGETTO SEGNALANTE	SOS
Dottori commercialisti	1
Società di gestione del risparmio (SGR)	36
Intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'articolo 107 del decreto legislativo 385/1993	890
Intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale previsto dall'articolo 106 del decreto legislativo 385/1993	230
Soggetti iscritti nella sezione dell'elenco generale previsto dall'articolo 155, comma 5, del decreto legislativo 385/93	3
Soggetti che svolgono attività di gestione di case da gioco, in presenza dell'autorizzazione ai sensi delle leggi in vigore, nonché del requisito di cui all'articolo 5, comma 3, del dl n.3030-12-1997, n.457, conv. con modifiche dalla legge 27-2-1998	5
Studi associati, società interprofessionali, società fra avvocati	1
Istituti di moneta elettronica (Imel)	341
Società fiduciarie di cui alla legge 23 novembre 1939, n.1966	42
Imprese di assicurazione che operano in Italia nei rami di cui all'articolo 2, comma 1, decreto legislativo 209/2005	60
Uffici della pubblica amministrazione	2
Avvocati	6
Revisori contabili	2

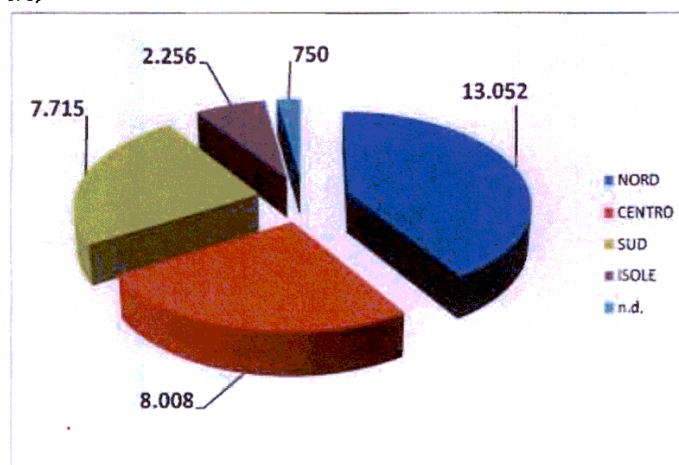


Notariato	94
Banche	13129
Società di intermediazione mobiliare - SIM, impresa di investimento comunitaria, impresa di investimento extracomunitaria	10
Società di gestione accentrata di strumenti finanziari	1
Operatori che offrono, attraverso la rete internet e altre reti telematiche / telecomunicazione, giochi, scommesse, concorsi pronostici con vincite in denaro in presenza delle autorizzazioni concesse dal MEF-AAMMSS, ex articolo 1, c.535, l.266/05 n 30	29
Banca d'Italia	25
Istituti di pagamento, comprese le succ. italiane d'istituti di pagamento esteri.	33
<b>Totale</b>	<b>14.940</b>

Nella classificazione delle segnalazioni analizzate, effettuata in base alla tipologia di operazione eseguita, emergono il “prelevamento con moduli di sportello” (5.043 operazioni), il “versamento di contante” (4911 operazioni), il “bonifico a favore di ordine e conto (3.095 operazioni).

L’analisi del flusso documentale, condotta in base alle aree territoriali di effettuazione delle operazioni segnalate, conferma anche per il 2013 il primato della “macro area” costituita dalle regioni settentrionali, ove risultano realizzate 13.052 operazioni, corrispondenti al 41 per cento circa del totale. Seguono le “macro aree” composte dalle regioni dell’Italia centrale (8.088 operazioni - 25%), quelle del sud (7.715 operazioni - 24%), e quelle delle isole (2.556 operazioni - 8%). La maggior parte delle transazioni finanziarie esaminate nel 2013 risulta avvenuta in Lombardia (4.974), nel Lazio (4.855) e in Campania (4.292) (cfr. grafico n.10 e tabella n.25).

**Grafico 10 - Aree territoriali di effettuazione delle operazioni segnalate analizzate (fonte DIA)**



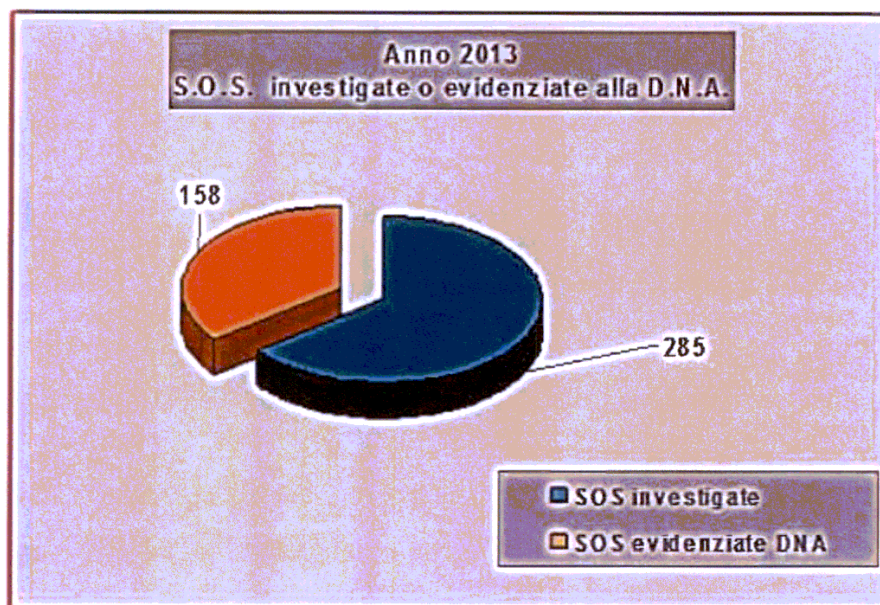
**Tabella 25 - Segnalazioni analizzate dalla DIA: classificazione per regioni di effettuazione delle operazioni (fonte DIA)**

1	Abruzzo	543
2	Basilicata	197
3	Calabria	959
4	Campania	4292
5	Emilia-Romagna	2762
6	Friuli-Venezia Giulia	526
7	Lazio	4855
8	Liguria	768
9	Lombardia	4974
10	Marche	702
11	Molise	61
12	Piemonte	2188
13	Puglia	1663
14	Sardegna	475
15	Sicilia	2081
16	Toscana	2269
17	Trentino-Alto Adige	169
18	Umbria	262
19	Valle d'Aosta	62
20	Veneto	1603
21	N.d. <sup>40</sup>	750
	<b>Totale</b>	<b>32.161</b>

**3.2.1. Sviluppi investigativi delle segnalazioni analizzate**

Per 443 segnalazioni sono stati disposti ulteriori sviluppi investigativi. Più precisamente, per 285 segnalazioni sono state disposte attività investigative presso i dipendenti Centri/Sezioni della DIA, mentre 158 segnalazioni sono state evidenziate alla Direzione nazionale antimafia.

<sup>40</sup> Dato non disponibile.

**Grafico 11 - Anno 2013 – SOS investigate o evidenziate alla DNA (fonte DIA)**

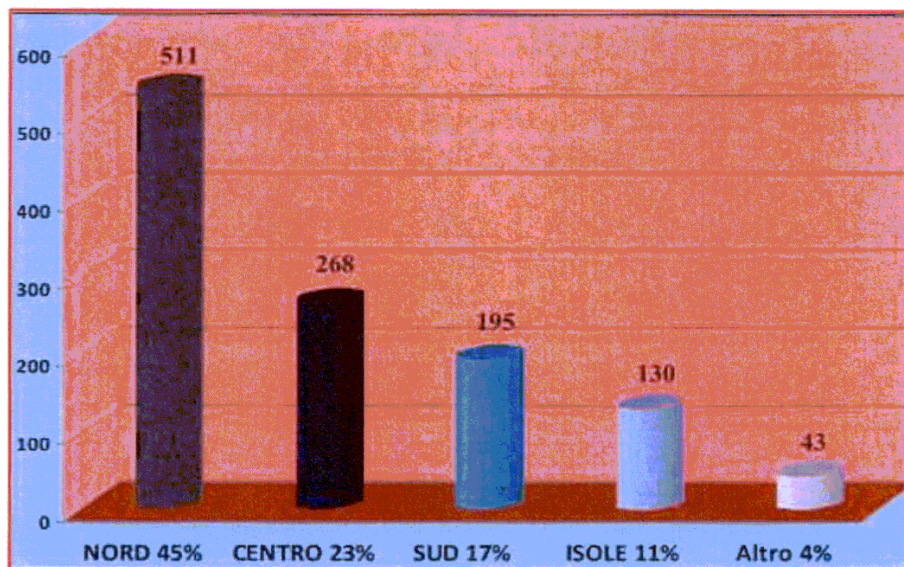
La classificazione delle medesime 443 segnalazioni, operata secondo le tipologie dei rispettivi soggetti obbligati, registra la preponderante presenza delle banche tra i soggetti segnalanti (412 segnalazioni, pari a circa il 95% dell'ammontare complessivo delle segnalazioni in esame).

Le 443 segnalazioni oggetto d'investigazioni hanno riguardato, complessivamente, 1.147 operazioni, ascrivibili a diverse tipologie tra le quali si osserva che il "*prelevamento con moduli di sportello*"(121), si colloca tra le tipologie di operazioni finanziarie che maggiormente caratterizzano le segnalazioni foriere di sviluppi investigativi. In tale contesto, peraltro, spiccano le operazioni afferenti i "*Bonifici a favore di ordine e conto*"(142) e "*gli addebiti per estinzione assegno*"(115).

Avuto riguardo alla ripartizione territoriale delle 1.147 operazioni finanziarie segnalate, realizzata sulla base delle aree di effettuazione delle stesse, emerge il primato della "macro area" costituita dalle regioni settentrionali, ove risultano effettuate 511 operazioni, corrispondenti al 45 per cento circa del complessivo ammontare. Seguono le "macro aree"

composte dalle regioni dell'Italia centrale (268 operazioni - 23%), quelle del sud (195 operazioni - 17%), e quelle delle isole (130 operazioni - 11%)<sup>41</sup>.

**Grafico 12 - SOS investigate/evidenziate alla DNA: classificazione per area d'effettuazione delle operazioni (fonte DIA)**



Con riferimento alle medesime 1.147 operazioni finanziarie, un'ulteriore classificazione, operata sulla base delle regioni in cui le stesse risultano effettuate, evidenzia, oltre che l'insolito primato del Lazio, la maggiore ricorrenza dei casi ascrivibili all'Emilia Romagna - che supera, pur se di poco, la Lombardia - nonché di quelli riconducibili al Veneto che, pur se inferiori alle evidenze della Sicilia e della Campania, risultano superiori ai casi afferenti la Calabria, sebbene il numero delle segnalazioni di operazioni sospette complessivamente indagate in quanto connotate da profili di attinenza con la 'ndrangheta, risulti in continuo crescendo.

<sup>41</sup> Per 43 operazioni (pari circa al 4 per cento) il dato di origine territoriale non è disponibile.

**Tabella 26 - SOS investigate/evidenziate alla DNA: classificazione per regione d'effettuazione dell'operazione (fonte D14)**

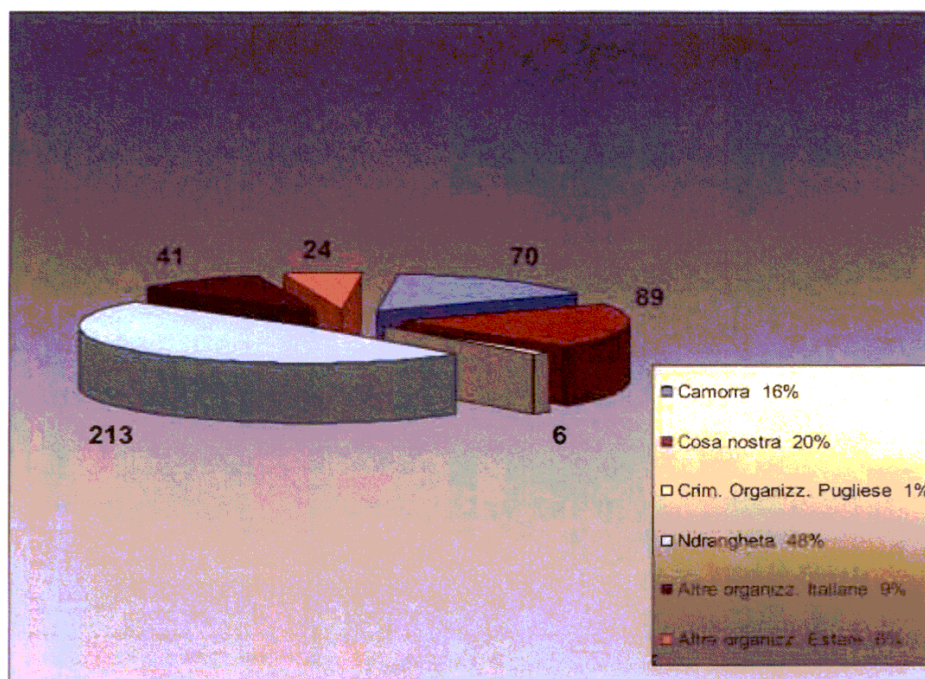
Nr.	REGIONE	Nr Operazioni
1	ABRUZZO	1
2	BASILICATA	=
3	CALABRIA	70
4	CAMPANIA	105
5	EMILIA-ROMAGNA	173
6	FRIULI-VENEZIA GIULIA	=
7	LAZIO	221
8	LIGURIA	25
9	LOMBARDIA	172
10	MARCHE	4
11	MOLISE	4
12	PIEMONTE	62
13	PUGLIA	13
14	SARDEGNA	=
15	SICILIA	132
16	TOSCANA	42
17	TRENTINO-ALTO ADIGE	2
18	UMBRIA	1
19	VALLE D'AOSTA	
20	VENETO	77
21	N.d.	43
	<i>Totale</i>	<b>1147</b>

In relazione ai profili di riconducibilità dei soggetti segnalati alle rispettive aree di matrice criminale di tipo mafioso, le **443** segnalazioni investigate o evidenziate alla DNA risultano così ripartite: **89** per “cosa nostra”, **70** per la “camorra”, **213** per la ‘ndrangheta, **6** per la “criminalità organizzata pugliese”, **41** per le “altre organizzazioni criminali italiane” e **24** per le “altre organizzazioni criminali estere”.

In linea con la tendenza già registrata nelle precedenti annualità, anche per il 2013 spiccano quelle afferenti soggetti collegati alla ‘ndrangheta, pari al **48 per cento** delle segnalazioni investigate o evidenziate alla DNA. Seguono, a notevole distanza, quelle relative a soggetti riconducibili a “Cosa nostra”, pari al 20 per cento del complessivo ammontare.



**Grafico 13 - SOS investigate/evidenziate alla DNA: ripartizione quantitativa per tipo di criminalità organizzata (fonte DIA)**



*Sulla scorta delle risultanze emerse dalle precedenti classificazioni delle segnalazioni esaminate e trattenute ovvero investigate o evidenziate alla DNA per "tipologia di segnalante" e "tipologia di operazione segnalata", è possibile procedere ad una comparazione incrociata tra le corrispondenti voci.*

*In tale contesto, con riferimento alla classificazione per "tipologia di segnalante", come si rileva dalla successiva tabella, emerge, in primis, che delle 443 segnalazioni trattenute dalla DIA nel 2013:*

- *quelle riconducibili alle banche, pari a 412, sebbene rappresentino il 95% del relativo ammontare, individuano soltanto il 3,1% di quelle analizzate nel medesimo periodo;*
- *quelle riconducibili alle "Imprese di assicurazione che operano in Italia nei rami di cui all'articolo 2, comma 1, del d.lgs 209/2005", pari a 6, sebbene rappresentino circa l'1,5% del relativo ammontare, individuano il 10 % di quelle analizzate nel medesimo periodo;*
- *quelle riconducibili ai professionisti (Notariato, notai, avvocati, dottori commercialisti, revisori contabili e ragionieri) complessivamente pari a 12, sebbene rappresentino meno del 3% del relativo ammontare, individuano quasi l'11% di quelle analizzate nel medesimo periodo (112).*

**Tabella 27 - SOS analizzate/trattenute dalla D.I.A: classificazione per tipologia di segnalante**

	SOS analizzate	SOS trattenute
Dottori commercialisti	1	
Società di gestione del risparmio (sgr)	36	2
Intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'articolo 107 del decreto legislativo 385/1993	890	3
Intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale previsto dall'articolo 106 del decreto legislativo 385/1993	230	3
Soggetti iscritti nella Sez dell'elenco generale previsto dall'articolo 155, comma 5, del decreto legislativo N. 385/93	3	1
Soggetti esercenti gestione di case da gioco, in presenza dell'autorizzazione ai sensi delle leggi in vigore e del requisito ex articolo 5, comma 3, del dl n.3030-12-1997, n.457, conv. con mod dalla legge 27-2-1998	5	
Studi associati, società interprofessionali e fra avvocati	1	
Istituti di moneta elettronica (Imel)	341	1
Società fiduciarie di cui alla legge 23.11.1939, n.1966	42	3
Imprese di assicurazione che operano in Italia nei rami di cui all'articolo 2, comma 1, decreto legislativo 209/2005	60	6
Uffici della pubblica amministrazione	2	
Avvocati	6	1
Revisori contabili	2	
Notariato	94	3
Banche	13129	412
Società di intermediazione mobiliare - sim, impresa di investimento comunitaria, impresa di investimento extracomunitaria	10	
Società di gestione accentrata di strumenti finanziari	1	
Operatori che offrono, attraverso la rete internet e altre reti telematiche / telecomunicazione, giochi, scommesse, concorsi pronostici con vincite in denaro in presenza delle autorizzazioni concesse dal MEF-AAMS, ex articolo 1, c.535, l.266/05 n 30	29	
Banca d'Italia.	25	
Istituti di pagamento, comprese le succursali italiane d'istituti di pagamento esteri.	33	
<b>Subtotale</b>	<b>14.940</b>	<b>435</b>
Notariato/Notai/Ragionieri (segnalazioni cartacee gestite non informaticamente)	8	8
<b>Totale</b>	<b>14.948</b>	<b>443</b>

*Per quanto attiene, invece, alla classificazione per "tipologia di operazione segnalata", come si rileva dalla successiva tabella emerge che:*

- le 142 operazioni di "Bonifico a favore di ordine e conto", sebbene rappresentino il 12% dell'ammontare complessivo relativo alle segnalazioni trattenute, pari a 1.147, individuano soltanto il 4,5% di quelle analizzate nel medesimo periodo, pari a 3.095;
- le 115 operazioni di "Addebito per estinzione assegno", che rappresentano circa il 10% dell'ammontare complessivo relativo alle segnalazioni trattenute, pari a 1.147, costituiscono il 7% di quelle analizzate nel medesimo periodo, pari a 1.632;
- le 5 operazioni di "Prelievo o ritiro di contante e/o titoli a portatore da parte di banche o di succursali situate all'estero", che rappresentano ineno dello 0,5% dell'ammontare complessivo relativo alle segnalazioni trattenute, pari a 1.147, individuano il 25% di quelle analizzate nel medesimo periodo, pari a 20;
- le 2 operazioni di "Versamento di contante o valori assimilati", che rappresentano meno dello 0,2% dell'ammontare complessivo relativo alle segnalazioni trattenute, pari a 1.147, individuano il 100% di quelle analizzate nel medesimo periodo, pari a 2;
- le 5 operazioni di "Accredito o incasso effetti presentati allo sconto" che rappresentano meno dello 0,5% dell'ammontare complessivo relativo alle segnalazioni trattenute, pari a 1.147, individuano circa il 28% di quelle analizzate nel medesimo periodo, pari a 20.

**Tabella 28 - SOS analizzate/Investigate – evidenziate alla DNA: classificazione per tipologia di operazione**

	SOS analizzate	SOS investigate/evidenziate
Accensione riporto titoli	46	4
Accertamenti, ispezioni e controlli	8	1
Accrediti o incasso per sconto effetti diretti	5	
Accredito - incasso per contratti derivati	1	
Accredito disponibilità per vincita	4	
Accredito o incasso effetti al s.b.f.	42	
Accredito o incasso effetti presentati allo sconto	18	5
Accredito o incasso per utilizzo credito doc. su Italia	4	
Accredito o incasso per utilizzo credito documentario da estero	3	
Accredito o incasso ri.ba	14	
Accredito per incassi con addebito non preautorizzato o per cassa	2	
Accredito per incassi con addebito preautorizzato	1	
Accredito/incasso per emolumenti	2	
Acquisto a pronti titoli e diritti di opzione	9	
Acquisto banconote estere contro lire (euro)	32	1
Acquisto d'oro e metalli preziosi	24	10
Addebito o pagamento per utilizzo credito documentario su estero	4	



Prelievi a valere su crediti semplici	1	
Prelievo o ritiro di contante e/o titoli al portatore da parte di banche o succursali situate all'estero	20	5
Qualsiasi altra operazione di natura finanziaria	8	1
Qualsiasi altra operazione immobiliare	1	
Restituzione di assegni o vaglia irregolari	5	
Ricavo effetti/assegni € e/o valuta estera dopo incasso	28	
Rimborso finanziamenti	25	8
Rimborso su libretti di risparmio	221	1
Rimborso titoli e/o fondi comuni	34	1
Ritiro titoli allo sportello	3	
Sottoscrizione polizze assicurative	121	6
Sottoscrizione titoli e/o fondi comuni	71	2
Spese	9	
Trasferimento a qualsiasi titolo di attività economiche	14	1
Trasferimento a qualsiasi titolo di beni immobili	5	
Trasferimento di denaro contante e titoli al portatore	1782	6
Trasferimento titoli a altro istituto	5	
Trasferimento titoli al portatore da altro istituto	21	
Trasferimento titoli al portatore tra dossier (immissione)	4	
Trasferimento titoli al portatore tra dossier (uscita)	4	
Valori bollati	5	
Vendita a pronti titoli e diritti di opzione	13	
Vendita banconote estere contro euro	37	5
Vendita d'oro e metalli preziosi	3	
Versamento assegni tratti su altro intermediario	385	38
Versamento assegni tratti sullo stesso intermediario	43	6
Versamento assegno circolare	577	25
Versamento assegno circolare altro intermediario	97	9
Versamento assegno circolare stesso intermediario	54	13
Versamento contante < 15.000 euro	826	15
Versamento contante a mezzo sport. Autom. O cassa continua	186	2
Versamento di contante	4911	101
Versamento di contante a mezzo sport. Autom. Altro istituto	14	
Versamento di contante o valori assimilati	2	2
Versamento di titoli di credito	1785	86
Versamento di titoli di credito esigibili fuori piazza	3	4
Versamento o consegna di contante e/o titoli al portatore da parte di banche o succursali situate al	3	
Versamento titoli di credito con resto	76	1
Versamento titoli di credito e contante	44	4
Versamento titoli di credito tratti su altro intermediario con resto	14	1
Totale	32.161	1.147

Effetti ritirati	71	1
Emissione assegni circolari e titoli simili, vaglia	1407	78
Emissione assegni di traenza	10	
Emissione carte prepagate	61	
Emissione certificati di deposito, buoni fruttiferi	60	2
Emissione/ricarica mediante carte di credito	23	6
Emolumenti	4	1
Erogazione finanziamento	130	8
Esecuzione mandati di pagamento	3	
Estinzione carte prepagate	8	
Estinzione certificati di deposito, buoni fruttiferi	48	
Estinzione polizze assicurative ramo vita	49	
Garanzia	1	
Gestione o amministrazione di società, enti, trust o strutture analoghe	4	
Immissione dossier titoli a fronte conto diversamente intestato	1	
Incasso assegno circolare	140	8
Incasso assegno circolare altro intermediario	5	1
Incasso assegno circolare stesso intermediario	36	
Incasso di documenti su Italia	19	
Incasso proprio assegno	697	30
Incasso rimesse documentate da o per l'estero a/d	6	
Incasso tramite pos	147	
Insoluti ri.ba.	2	
Interessi e competenze (a credito)	1	
Interessi e competenze (a debito)	4	
Locaz. (fitto, ecc.) e premi ass. (escluso ramo vita)	32	
Operazione connessa a cassetta di sicurezza	1	
Pagamenti diversi	85	2
Pagamento canone leasing	5	
Pagamento con utilizzo di moneta elettronica	67	1
Pagamento di documenti su Italia	11	2
Pagamento o disposizione a mezzo sport. Aut.	1	
Pagamento o disposizione a mezzo sport. Aut./incasso di mandato di pagamento	31	
Pagamento per utilizzo carte di credito	70	2
Pagamento rimesse documentate da o per l'estero	73	
Pagamento tramite pos	72	
Pagamento utenze	2	
Prelev a mezzo sport. Aut. Di altro intermediario	30	
Prelev a mezzo sport. Autom. Stesso intermediario	32	
Prelevamento con moduli di sportello	5043	121
Prelevamento contante < 15.000 euro	1837	46



Prelievi a valere su crediti semplici	1	
Prelievo o ritiro di contante e/o titoli al portatore da parte di banche o succursali situate all'estero	20	5
Qualsiasi altra operazione di natura finanziaria	8	1
Qualsiasi altra operazione immobiliare	1	
Restituzione di assegni o vaglia irregolari	5	
Ricavo effetti/assegni € e/o valuta estera dopo incasso	28	
Rimborso finanziamenti	25	8
Rimborso su libretti di risparmio	221	1
Rimborso titoli e/o fondi comuni	34	1
Ritiro titoli allo sportello	3	
Sottoscrizione polizze assicurative	121	6
Sottoscrizione titoli e/o fondi comuni	71	2
Spese	9	
Trasferimento a qualsiasi titolo di attività economiche	14	1
Trasferimento a qualsiasi titolo di beni immobili	5	
Trasferimento di denaro contante e titoli al portatore	1782	6
Trasferimento titoli a altro istituto	5	
Trasferimento titoli al portatore da altro istituto	21	
Trasferimento titoli al portatore tra dossier (immissione)	4	
Trasferimento titoli al portatore tra dossier (uscita)	4	
Valori bollati	5	
Vendita a pronti titoli e diritti di opzione	13	
Vendita banconote estere contro euro	37	5
Vendita d'oro e metalli preziosi	3	
Versamento assegni tratti su altro intermediario	385	38
Versamento assegni tratti sullo stesso intermediario	43	6
Versamento assegno circolare	577	25
Versamento assegno circolare altro intermediario	97	9
Versamento assegno circolare stesso intermediario	54	13
Versamento contante < 15.000 euro	826	15
Versamento contante a mezzo sport. Autom. O cassa continua	186	2
Versamento di contante	4911	101
Versamento di contante a mezzo sport. Autom. Altro istituto	14	
Versamento di contante o valori assimilati	2	2
Versamento di titoli di credito	1785	86
Versamento di titoli di credito esigibili fuori piazza	3	4
Versamento o consegna di contante e/o titoli al portatore da parte di banche o succursali situate al	3	
Versamento titoli di credito con resto	76	1
Versamento titoli di credito e contante	44	4
Versamento titoli di credito tratti su altro intermediario con resto	14	1
Totale	32.161	1.147

Riepilogando gli esiti complessivi dell'attività antiriciclaggio svolta dalla Direzione investigativa antimafia nel 2013<sup>42</sup>, e come dettagliatamente già evidenziato, a fronte delle 443 segnalazioni di operazioni sospette trattenute dalla DIA nel corso del 2013, in quanto risultate suscettibili di ulteriori sviluppi operativi, 158 di esse sono state evidenziate alla DNA, mentre le restanti 285 hanno formato oggetto di investigazione presso le competenti articolazioni periferiche.

Relativamente a queste ultime, la maggior parte è confluita in attività di polizia giudiziaria o di natura preventiva, analogamente a quanto avvenuto per numerose altre segnalazioni le cui investigazioni erano state avviate in anni precedenti quello in esame.

**Tabella 29 - Riepilogo esiti attività operativa 2013 (fonte DIA)**

Nr		SOS investigate ante 2013	SOS investigate nel 2013	Totali
1	SOS le cui investigazioni si sono concluse nel corso del 2013 con esito negativo	72	34	106
2	SOS investigate con esito positivo che sono confluite nel corso del 2013 in attività di polizia giudiziaria, di iniziativa o su delega	76	152	228
3	SOS investigate con esito positivo che hanno determinato nel corso del 2013 l'avvio di attività di natura preventiva finalizzata all'eventuale richiesta di applicazione di misure di prevenzione	30	22	52
	<b>Totali</b>	<b>178</b>	<b>208</b>	<b>386</b>

Si evidenzia che una parte dei risultati operativi conseguiti dalla Direzione, nel corso del 2013, nell'ambito delle attività di prevenzione e contrasto all'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali, si riferisce a indagini concluse o foriere di sviluppi nel medesimo periodo, per lo più originate o corroborate da segnalazioni sospette pervenute, approfondite ed investigate in anni precedenti.

<sup>42</sup> Il rapporto annuale 2013 presentato dalla DIA e allegato alla presente relazione, riporta una sintesi dei principali risultati conseguiti nell'anno di riferimento, a seguito dello sviluppo delle segnalazioni sospette.

#### **4. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA**

Il decreto legislativo 231/2007 stabilisce un'articolata ripartizione dei compiti di controllo tra la UIF, le autorità di vigilanza e gli organi investigativi.

Di seguito si riportano gli esiti delle attività di vigilanza e controllo effettuate nel corso del 2013 nonché gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche eseguiti dalla Guardia di finanza e dalla Direzione investigativa antimafia.

##### **4.1. Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuati dalla UIF**

L'attività ispettiva è esercitata dalla UIF, attraverso ispezioni di carattere generale e di tipo mirato<sup>43</sup>, nei confronti di soggetti la cui selezione avviene sulla base di criteri collegati al rischio.

Nel 2013 la UIF ha effettuato complessivamente 21 ispezioni di carattere generale e 12 ispezioni di tipo "mirato". Le verifiche sono state svolte su intermediari caratterizzati da specificità operative o da scostamenti rispetto ai livelli di collaborazione attesi.

Gli accertamenti generali sono stati svolti, in collaborazione con l'IVASS, presso un'impresa assicurativa. Verifiche generali sono state effettuate anche nel comparto del risparmio gestito, ove sono state riscontrate carenze nella collaborazione attiva derivanti da disfunzioni nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela, specie con riferimento a soggetti nei cui confronti l'intermediario aveva maturato una conoscenza solo formale o comunque non idonea a definire correttamente il profilo di rischio.

Analoghe criticità nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e conseguenti carenze nella capacità di rilevazione delle operazioni sospette sono state riscontrate nell'operatività bancaria on-line.

Gli accertamenti ispettivi di carattere mirato hanno riguardato l'approfondimento di operazioni collegate a rapporti intrattenuti dalle banche con particolari categorie di soggetti (curatele fallimentari, "compro-oro") ovvero caratterizzati da un consistente utilizzo di banconote di grosso taglio. Una specifica attenzione è stata dedicata anche ad anomale operazioni di intermediazione in titoli da parte di società estere in contropartita con banche e intermediari finanziari italiani.

---

<sup>43</sup> Le ispezioni generali sono volte essenzialmente a verificare l'adeguatezza delle procedure di segnalazione, il rispetto delle regole e l'esistenza di adeguati presidi per l'adempimento degli obblighi di collaborazione attiva da parte del soggetto ispezionato. Gli accertamenti mirati traggono origine da esigenze di approfondimento delle segnalazioni ricevute o da ipotesi di omessa segnalazione; tali verifiche vengono condotte anche nell'ambito dei rapporti di collaborazione intrattenuti, in particolare, con l'Autorità giudiziaria e gli Organi investigativi.

Nel 2013 è proseguito il programma di ispezioni sull'utilizzo anomalo delle carte di pagamento e sulla gestione dei relativi flussi informativi e finanziari<sup>44</sup>. In tale ambito operativo sono emerse carenze operative suscettibili di minare il corretto adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette. È stata, inoltre, rilevata un'ampia casistica di utilizzi delle carte da parte di soggetti diversi dal titolare, desunti dalla contemporanea effettuazione di operazioni in luoghi geograficamente distanti; frequente è risultato il caso di clienti titolari presso uno stesso intermediario di un numero molto elevato di carte di pagamento, specie prepagate, in assenza di limiti al numero di carte detenibili. L'anomala frequenza dell'operatività richiede, per essere individuata, l'adozione di adeguate procedure di rilevazione automatica. Tuttavia gli applicativi utilizzati dagli intermediari non sempre ricomprendono dati presenti nei sistemi gestionali che risultano essenziali per intercettare le irregolarità (l'ora esatta delle operazioni, i punti di prelevamento o ricarica); tali carenze impediscono l'identificazione di comportamenti rilevanti quali l'utilizzo in sequenza di più carte riconducibili a una pluralità di soggetti presso ricorrenti punti vendita, ATM o POS installati presso determinati esercenti. Carenze sono state riscontrate nelle procedure di controllo sulla veridicità dei dati forniti dalla clientela, sulla concentrazione di operazioni in contanti poste in essere presso singoli punti operativi esterni e sui collegamenti tra operazioni di prelevamento e di accredito tra più carte.

Dall'attività ispettiva condotta dalla UIF, sono emersi fatti di possibile rilievo penale che sono stati oggetto di denuncia all'Autorità giudiziaria, nonché violazioni di natura amministrativa per le quali sono stati trasmessi al MEF i relativi verbali di contestazione per lo svolgimento del successivo *iter* istruttorio.

A tal riguardo in particolare, la UIF ha avviato 29 procedimenti amministrativi diretti all'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per l'omessa segnalazione di operazioni sospette, contestando operazioni non segnalate per un importo complessivo di circa 67,8 milioni di euro. L'Unità ha altresì curato l'istruttoria di 7 procedimenti sanzionatori per violazione dell'obbligo di dichiarazione riguardante operazioni di trasferimento o commercio di oro di valore pari o superiore a 12.500 euro. Nello stesso anno è stata predisposta l'istruttoria di 7 procedimenti sanzionatori per violazione dell'obbligo di congelamento di fondi e di risorse economiche a carico dei soggetti destinatari.

---

<sup>44</sup> L'attività ha condotto alla diffusione (nel febbraio 2014) da parte della UIF dello schema di anomalia descritto nel paragrafo

**Tabella 30 - Ispezioni -anni 2009 -2013- (fonte LIF)**

	2009	2010	2011	2012	2013
Accertamenti ispettivi effettuati	18	25	20	17	21

#### **4.2. L'attività di vigilanza dalla Banca d'Italia**

Il contributo degli operatori finanziari è ritenuto essenziale nell'attività preventiva volta a impedire i tentativi di accesso della ricchezza illecita ai servizi finanziari e all'economia legale. La Banca d'Italia, attraverso l'attività di vigilanza ispettiva e cartolare, attua un costante monitoraggio degli intermediari finanziari, per assicurare uno scrupoloso rispetto della normativa di settore. Controlli antiriciclaggio sono effettuati sistematicamente nel corso degli accertamenti ad ampio spettro, mentre i controlli mirati e le verifiche sulle dipendenze bancarie sono pianificati sulla base di specifiche esigenze di approfondimento connesse alle valutazioni di rischio.

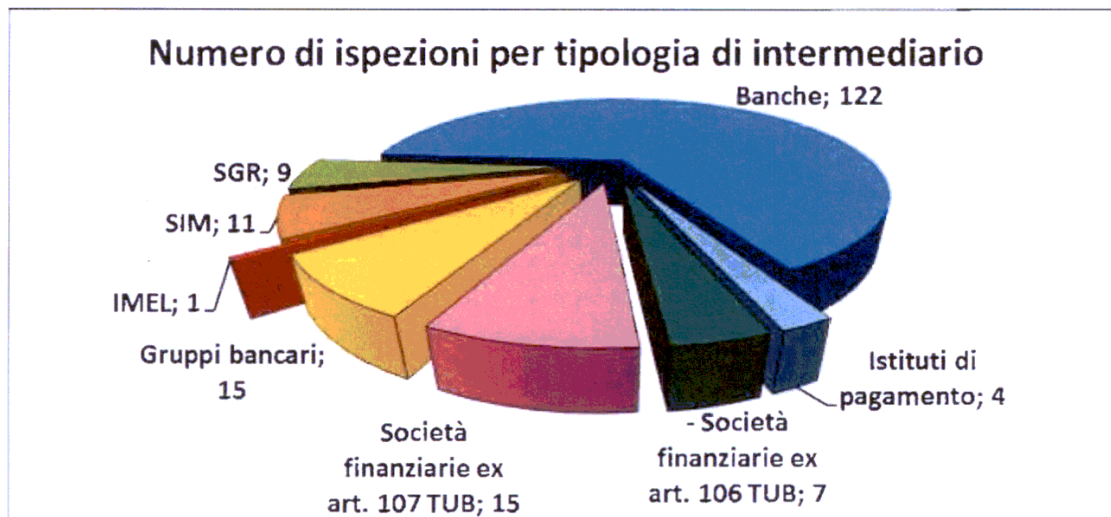
L'autorità di vigilanza, qualora siano rilevate criticità, interviene mediante provvedimenti (lettere di richiamo, sanzioni o provvedimenti inibitori) correlati alla gravità delle inadempienze rilevate, prevedendo anche possibili successive verifiche ispettive – cd. “*follow up*”- dirette a verificare l'efficacia degli interventi correttivi adottati dagli intermediari per la regolarizzazione delle anomalie.

##### **4.2.1. Accertamenti ispettivi di carattere generale**

Da gennaio a dicembre 2013 sono stati condotti complessivamente 184 accertamenti ispettivi di carattere generale (cd. “a spettro esteso”) presso intermediari<sup>45</sup> distinti, per tipologia, in:

- 15 gruppi bancari (di cui 1 *follow up*);
- 122 banche;
- 11 società di intermediazione mobiliare;
- 9 società di gestione del risparmio;
- 15 società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex articolo 107 TUB;
- 7 società finanziarie iscritte nell'elenco generale ex articolo 106 TUB;
- 4 istituti di pagamento;
- 1 istituto di moneta elettronica.

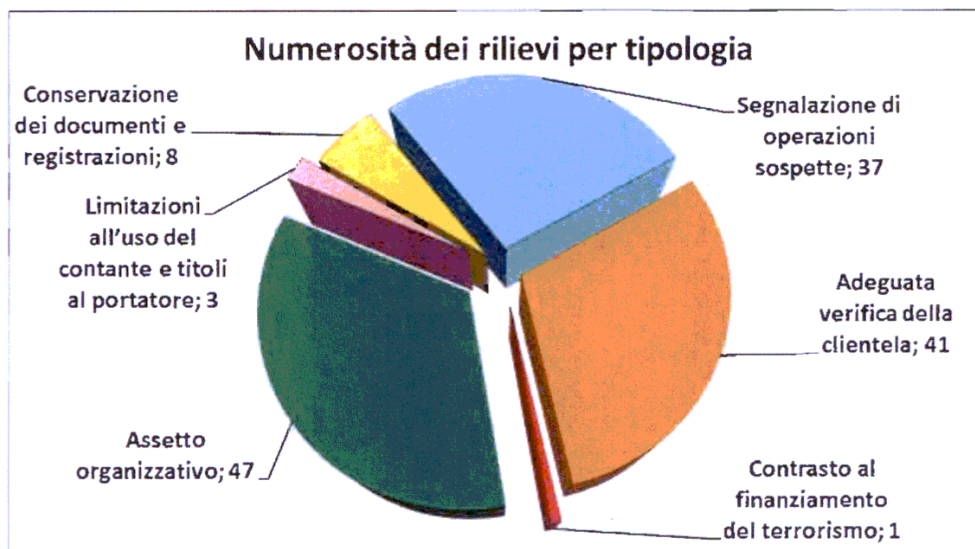
<sup>45</sup> Al 31.12.2012 operavano in Italia 706 banche, 75 gruppi bancari, 101 SIM, 19 gruppi di SIM, 172 SGR, 186 finanziarie iscritte nell'albo speciale ex articolo 107, 658 finanziarie iscritte nell'albo generale ex articolo 106, 3 istituti di moneta elettronica e 44 istituti di pagamento.

**Grafico 14 - Numero di ispezioni per tipologia di intermediario (fonte Banca d'Italia)**

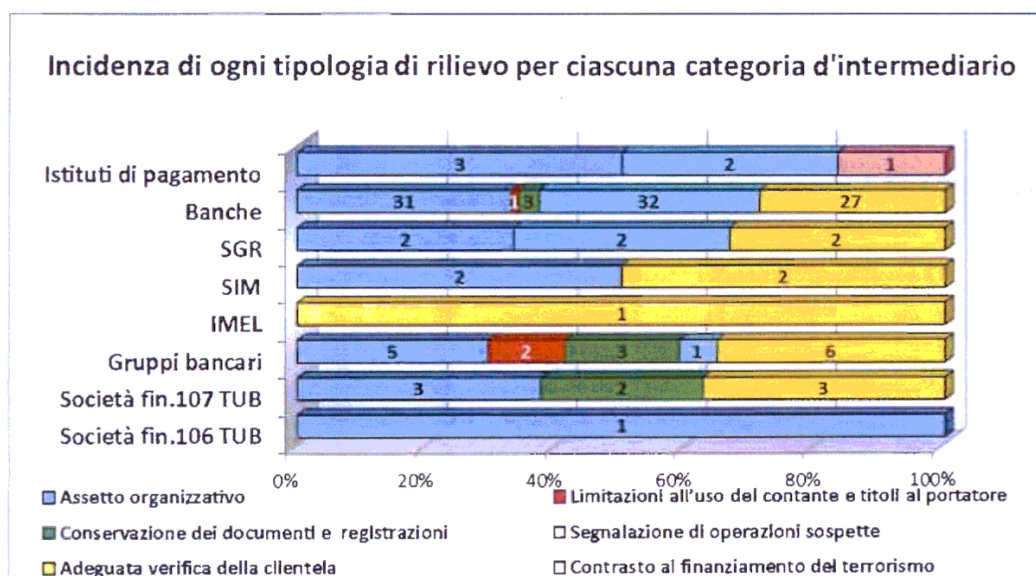
Gli accertamenti ispettivi hanno individuato le seguenti disfunzioni:

- a) ritardi o carenze nell'adempimento degli obblighi relativi all'attività di adeguata verifica della clientela (41 rilievi);
- b) mancata osservanza degli obblighi di conservazione dei documenti e di registrazione delle transazioni in AUI, quali omesse o tardive registrazioni, duplicazioni o errate imputazioni delle causali o della titolarità delle operazioni, ovvero mancata o errata rappresentazione dei dati anagrafici (8 rilievi). Nella maggior parte dei casi le disfunzioni sono risultate riconducibili a problematiche di natura tecnico-procedurale; è stata riscontrata, in taluni casi, la violazione degli obblighi di conservazione delle informazioni raccolte per adempiere agli obblighi di adeguata verifica della clientela;
- c) criticità inerenti alle segnalazioni di operazioni sospette (37 casi);
- d) anomalie concernenti la limitazione all'uso del contante e titoli al portatore (3 casi);
- e) manchevolezze nel rispetto degli obblighi in materia di organizzazione e controlli antiriciclaggio (47);
- f) anomalie riguardo ai presidi organizzativi volti al contrasto del finanziamento al terrorismo (1 caso).



**Grafico 15 - Numerosità dei rilievi per tipologia (fonte Banca d'Italia)**

Il successivo grafico n.16 rappresenta l'incidenza dei diversi rilievi per ogni tipologia di intermediario ispezionato.

**Grafico 16 - Incidenza di ogni tipologia di rilievo per ciascuna categoria di intermediario (fonte Banca d'Italia)**

#### **4.2.2. Accertamenti mirati presso direzioni generali**

Gli accertamenti mirati hanno riguardato un gruppo bancario, una banca popolare e una banca di credito cooperativo.

Le ispezioni effettuate presso il gruppo bancario hanno individuato criticità nei processi del comparto antiriciclaggio, principalmente a causa di disfunzioni dei processi organizzativi e dei presidi di controllo. In particolare, le significative debolezze dell'impianto organizzativo (normativa e procedure interne, assetti organizzativi, procedure ed applicativi informatici) non hanno garantito il presidio omogeneo del rischio, minando affidabilità ed efficacia dei processi di adeguata verifica, di registrazione in AUI e di segnalazione delle operazioni sospette. Tra l'altro sono stati riscontrati consistenti arretrati nel completamento del processo di adeguata verifica, nell'attività di valutazione delle operazioni sospette ed anomalie nella tenuta dell'archivio AUI. Considerati gli esiti della verifica, è stato richiesto di definire un articolato piano d'interventi tesi al superamento delle carenze e delle anomalie evidenziate ed è stata avviata la procedura sanzionatoria amministrativa per le carenze nell'organizzazione e nel sistema dei controlli.

La verifica eseguita presso la banca popolare ha individuato carenze nel processo di valutazione delle operazioni sospette e scarsa organicità, sistematicità e profondità delle attività di controllo. In particolare, con riferimento all'individuazione e valutazione delle operazioni (sia da parte delle dipendenze che della funzione deputata), sono emerse talune debolezze nella regolamentazione e nelle prassi adottate, mentre l'analisi è risultata poco approfondita ed estremamente sintetica. L'attività svolta dalla funzione antiriciclaggio si è rivelata poco incisiva e molto circoscritta, sia con riferimento alla mancata conduzione di verifiche interne su sistemi, procedure e conservazione della documentazione, sia per l'insufficiente vaglio critico degli esiti delle verifiche rafforzate condotte dalle dipendenze.

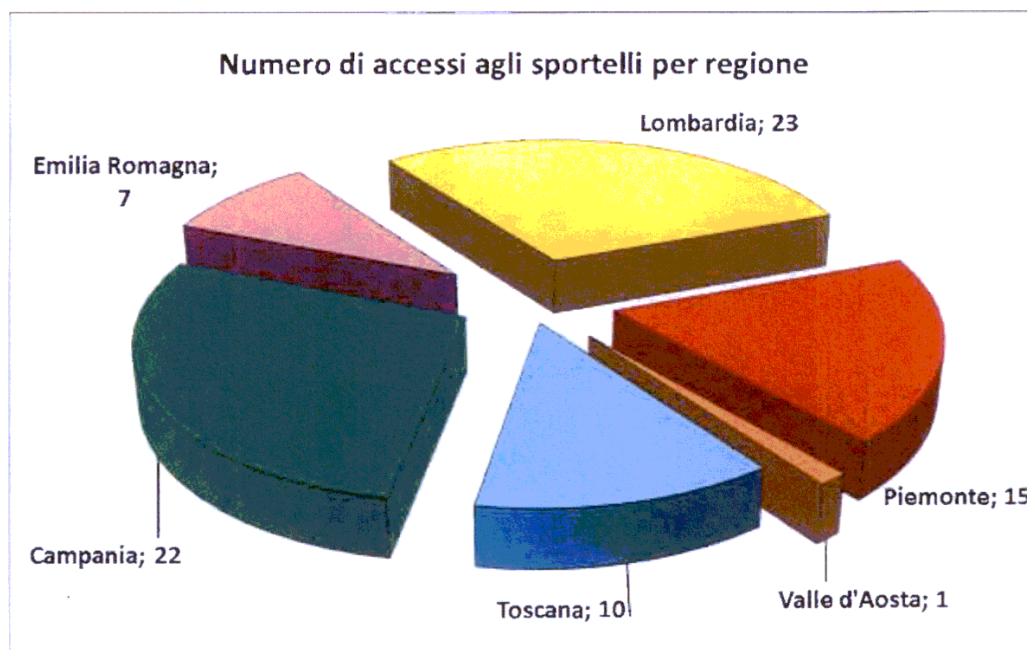
L'accertamento condotto presso la BCC ha fatto emergere l'esigenza di un generale potenziamento del processo di valutazione delle operazioni anomale, nonché della procedura di adeguata verifica della clientela.

#### **4.2.3. Le verifiche presso le dipendenze delle banche**

Nel 2013 le ispezioni mirate antiriciclaggio sono state condotte presso 78 dipendenze bancarie. L'autorità di vigilanza ha concentrato l'attività presso un numero minore di intermediari (11 intermediari ispezionati rispetto ai 20 del 2012), aumentando, però, il numero di sportelli ispezionati per ciascun intermediario. Tale scelta ha permesso di ottenere maggiori informazioni utili a definire il profilo antiriciclaggio degli intermediari ispezionati.

Le ispezioni mirate sono concentrate su intermediari ubicati in aree territoriali individuate in base alla presumibile maggiore esposizione al rischio di riciclaggio, utilizzando un apposito set di indicatori. A tale scopo sono state utilizzate le informazioni rivenienti dall'interlocuzione con gli organi investigativi e la UIF e quelle reperite da fonti qualificate (relazioni periodiche della Direzione investigativa antimafia e della Agenzia nazionale beni sequestrati e confiscati). Tali coordinate, assieme alla necessità di effettuare verifiche presso aree territoriali non ancora interessate dalle precedenti campagne ispettive su dipendenze, hanno portato a ispezionare le filiali di banche localizzate in: Campania, Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta, Toscana (cfr. grafico 17). In tale ambito, sono stati intrapresi approfondimenti sull'utilizzo anomalo di contante, che proseguiranno nel corso della campagna sportellare 2014. Gli accertamenti sono stati condotti sulla base dell'apposito questionario predisposto per questo tipo di verifiche.

**Grafico 17 - Numero di accessi agli sportelli per regione (fonte Banca d'Italia)**



L'esito delle verifiche ha confermato, per il 2013, il permanere di lacune organizzative nel processo di adeguata verifica della clientela, nella formazione del personale, nell'alimentazione dell'AUI. Frequenti sono stati i casi in cui, nel processo di valutazione del cliente e dell'operatività del medesimo, non si è tenuto in debito conto di informazioni relative a

procedimenti giudiziari in corso. Le ispezioni hanno rilevato anche alcune disfunzioni nel processo di analisi delle operazioni sospette. A conclusione dell'attività ispettiva l'autorità ha richiesto agli intermediari l'adozione iniziative correttive delle disfunzioni e, nei casi di rilievi di competenza dell'Autorità giudiziaria e della UIF, trasmesso le opportune comunicazioni.

#### **4.2.4. I controlli di vigilanza cartolare**

La Banca d'Italia ha ricevuto 78 comunicazioni trasmesse ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 231/2007<sup>46</sup>.

A seguito delle segnalazioni pervenute, sono stati comunicati alla competente Autorità giudiziaria i fatti di possibile rilevanza penale. Per gli aspetti attinenti l'assetto organizzativo e dei controlli interni, gli intermediari sono stati invitati a fornire precisazioni e a porre in essere pronte iniziative volte alla rimozione delle disfunzioni.

L'attività di controllo, inoltre, si è avvalsa delle informative pervenute dall'Autorità giudiziaria e dall'Unità di informazione finanziaria, in relazione alle quali la Vigilanza ha adottato i provvedimenti di competenza.

La Banca d'Italia esercita l'azione di vigilanza antiriciclaggio anche nell'attività di rilascio di provvedimenti amministrativi. L'istruttoria del procedimento, attraverso la valutazione di informazioni tratte da controlli ispettivi e cartolari già eseguiti, consente di verificare il rispetto della normativa antiriciclaggio da parte degli istanti<sup>47</sup>. Nel corso del 2013 è stato valutato il profilo antiriciclaggio in relazione a 242 procedimenti amministrativi.

---

<sup>46</sup> Articolo 52 del decreto legislativo 231/2007:

1. Fermo restando quanto disposto dal codice civile e da leggi speciali, il collegio sindacale, il consiglio di sorveglianza, il comitato di controllo di gestione, l'organismo di vigilanza di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e tutti i soggetti incaricati del controllo di gestione comunque denominati presso i soggetti destinatari del presente decreto vigilano, ciascuno nell'ambito delle proprie attribuzioni e competenze, sull'osservanza delle norme in esso contenute.

2. Gli organi e i soggetti di cui al comma 1:

a) comunicano, senza ritardo, alle autorità di vigilanza di settore tutti gli atti o i fatti di cui vengono a conoscenza nell'esercizio dei propri compiti, che possano costituire una violazione delle disposizioni emanate ai sensi dell'articolo 7, comma 2;

b) comunicano, senza ritardo, al titolare dell'attività o al legale rappresentante o a un suo delegato, le infrazioni alle disposizioni di cui all'articolo 41 di cui hanno notizia;

c) comunicano, entro trenta giorni, al Ministero dell'economia e delle finanze le infrazioni alle disposizioni di cui all'articolo 49, commi 1, 5, 6, 7, 12, 13 e 14 e all'articolo 50 di cui hanno notizia;

d) comunicano, entro trenta giorni, alla autorità di vigilanza di settore le infrazioni alle disposizioni contenute nell'articolo 36 di cui hanno notizia.

<sup>47</sup> Eventuali disfunzioni di settore, individuate nella fase istruttoria, possono costituire un elemento ostativo all'accoglimento dell'istanza o associare al rilascio del provvedimento la richiesta dell'adozione di specifici interventi nel comparto antiriciclaggio.

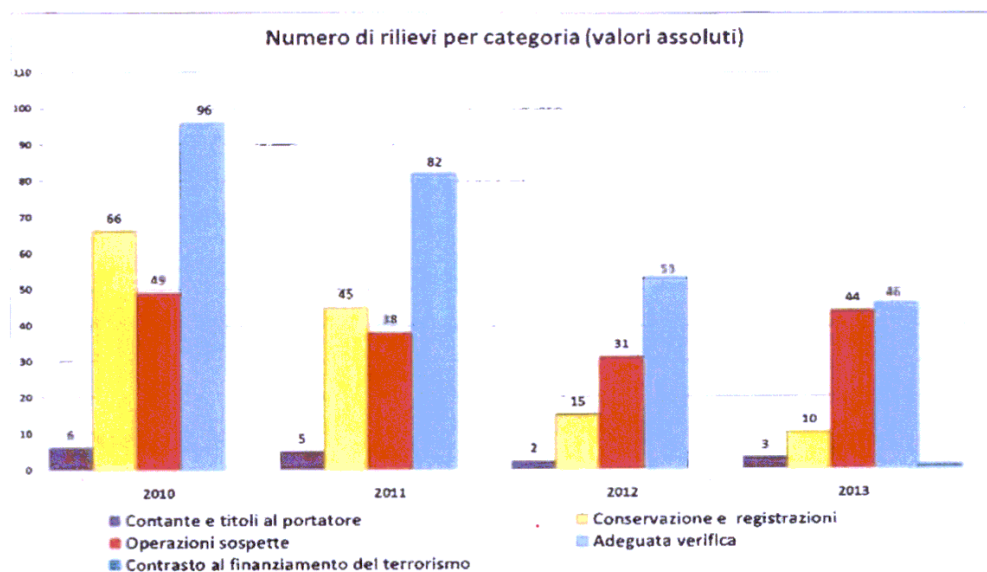
#### 4.2.5. Le procedure sanzionatorie

Nel corso del 2013 sono state avviate 38 procedure per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie relative a violazioni della normativa antiriciclaggio nei confronti di altrettanti intermediari (26 banche, 3 SIM, 4 SGR, 1 società iscritta nell'elenco generale di cui all'articolo 106 TUB e 4 intermediari iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 TUB). Delle predette procedure, 36 si sono concluse con l'emanazione del relativo provvedimento sanzionatorio, mentre 2 sono state archiviate. Per le inosservanze, riconducibili a disfunzioni nella struttura organizzativa e dei controlli interni, sono state irrogate sanzioni per complessivi 9,7 milioni di euro.

#### 4.2.6. I risultati dell'attività di vigilanza

I risultati dei controlli di vigilanza condotti dalla Banca d'Italia nel corso del 2013 indicano una crescente aderenza degli operatori agli obblighi previsti dalla disciplina antiriciclaggio, confermando l'andamento decrescente del numero di anomalie rilevate in sede di verifica (da 217 rilievi su 184 ispezioni nel 2010, a 104 rilievi su 187 ispezioni del 2013, cfr. grafico 5). Permangono, tuttavia, aree di criticità presso alcuni intermediari: a fronte di una stabilizzazione del numero complessivo di rilievi rispetto al 2012, aumentano le manchevolezze in materia di segnalazione di operazioni sospette. Per la prima volta, inoltre, è stato formulato un rilievo in materia di contrasto del finanziamento del terrorismo relativamente all'adeguatezza delle procedure di monitoraggio delle operazioni con controparti estere.

**Grafico 18 - Numero di rilievi per categoria (valori assoluti) (fonte Banca d'Italia)**



I rilievi relativi agli obblighi di adeguata verifica sono risultati in diminuzione pur rimanendo, in tale contesto, elevato il numero di intermediari presso i quali si è constatato un ritardo nel completamento dell'adeguata verifica di clienti acquisiti prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 231/2007. Tale criticità è, nella maggior parte dei casi, legata alle difficoltà riscontrate nel recupero dei dati in occasioni successive all'apertura del rapporto continuativo, nonché, presso gli intermediari più grandi, all'elevato numero di posizioni da sistemare. Sebbene molti operatori abbiano provveduto ad attivare le procedure informatiche necessarie alla soluzione del problema (blocchi informatici all'operatività in caso di assenza di informazioni di adeguata verifica o blocco dei rapporti in caso di impossibilità di recupero delle stesse), i ritardi accumulati sono dovuti ad una serie di fattori tra cui rilevano motivazioni di natura commerciale, gli alti costi di recupero, nonché l'inerzia della clientela<sup>48</sup>.

Con riferimento all'osservanza di obblighi di adeguata verifica rafforzati nei confronti di clientela connotata da elevato rischio di riciclaggio, sono state individuate debolezze organizzative che non consentono un'accurata profilatura del cliente. Permangono criticità nella corretta individuazione del titolare effettivo (ascrivibili anche alla complessità degli adempimenti normativi richiesti). In netta diminuzione risultano i rilievi sulla corretta tenuta dell'AUI, mentre sporadici sono stati i rilievi relativi a ritardate o non corrette registrazioni in AUI<sup>49</sup>.

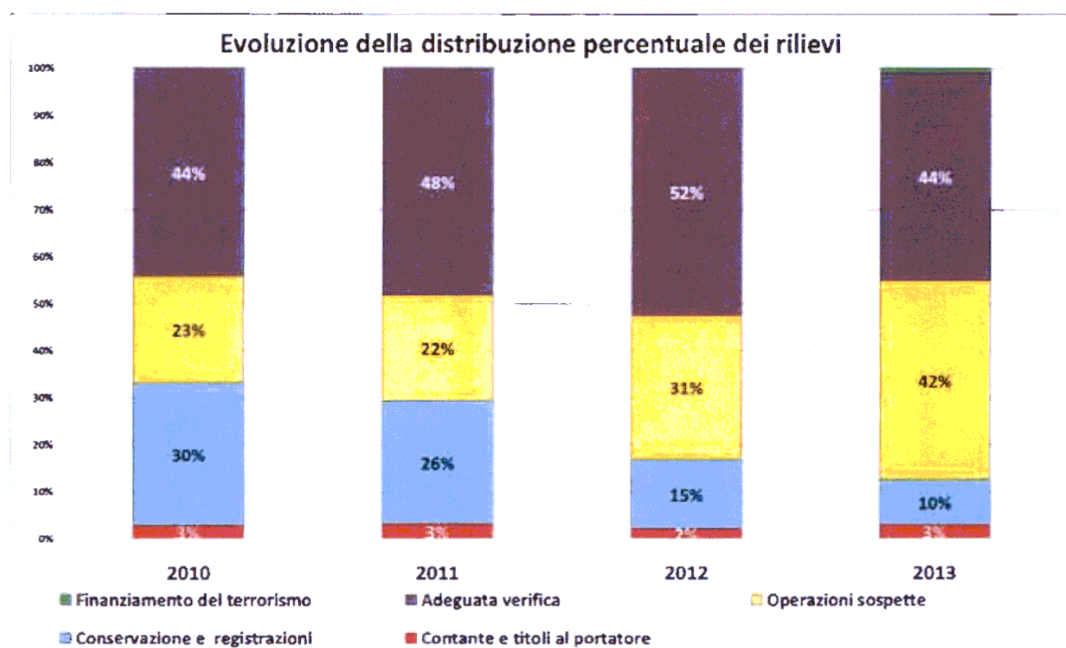
Le contestazioni relative alla mancata segnalazione di operazioni sospette è collegabile al persistere di inefficienze procedurali e organizzative oltreché alla non sufficiente capacità valutativa del personale addetto all'analisi delle operazioni.

Il rafforzamento delle procedure valutative (anche attraverso una maggiore informatizzazione del processo) e interventi formativi specifici per il personale addetto sono individuati dall'autorità di vigilanza quali idonei strumenti in grado di migliorare l'assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva da parte degli intermediari.

---

<sup>48</sup> Le soluzioni adottate dai singoli intermediari non sono state uniformi e in taluni casi le modalità adottate non sono risultate pienamente efficaci (taluni intermediari prevedono il blocco dell'operatività solo in caso di apertura di nuovi rapporti da parte del cliente non profilato).

<sup>49</sup> Tali rilievi sono in genere riconducibili a negligenze o errori materiali del singolo operatore, oltre che alle residue aree di manualità nell'immissione dei dati nell'archivio. In tale ambito permangono problemi legati a carenze nelle procedure informatiche utilizzate dagli outsourcer.

**Grafico 19 - Evoluzione della distribuzione percentuale dei rilievi (fonte Banca d'Italia)**

#### **4.3. L'attività di vigilanza di Consob e Ivass**

Nell'ambito della propria attività istituzionale, la Consob ha effettuato mirati controlli antiriciclaggio sulla base del protocollo d'intesa siglato nel 2011 con la Banca d'Italia.

Su richiesta della Banca d'Italia sono stati, quindi, avviati accertamenti ispettivi mirati in materia di antiriciclaggio nei confronti di due SIM ed una SGR. Le verifiche sono state indirizzate ad accertare il corretto adempimento degli obblighi di adeguata verifica, di tenuta e aggiornamento dell'AUI, di formazione del personale nonché di corretta osservanza del provvedimento della Banca d'Italia, del marzo 2010, in tema di organizzazione, procedure e controlli interni. La Consob ha, inoltre, trasmesso alla Banca d'Italia gli esiti di una verifica avviata nel 2012 nei confronti di una SGR.

Nel corso delle verifiche presso le SIM, sono emerse manchevolezze nelle procedure di adeguata verifica e di registrazione delle informazioni acquisite nonché negli assetti organizzativi e nei controlli. La Banca d'Italia, ha quindi avviato le procedure sanzionatorie amministrative nei confronti delle società inadempienti. Per le irregolarità di rilievo penale, individuate in omesse e tardive registrazioni, sono state effettuate le segnalazioni alle competenti Procure della Repubblica.

Alla conclusione delle verifiche effettuate presso la/le SGR la Consob ha evidenziato disfunzioni nell'acquisizione delle informazioni attinenti l'adeguata verifica e nella profilatura del rischio. Con riguardo a tali rilievi la Banca d'Italia ha richiamato l'intermediario e ha richiesto un aggiornamento sulle iniziative correttive adottate. I rilievi, sempre individuati dalla Commissione e concernenti inefficienze nel processo di individuazione delle operazioni sospette, sono stati segnalati dalla Banca d'Italia alla UIF per gli aspetti di competenza.

La Consob, inoltre, nell'ambito di un'attività diretta alla verifica delle modalità di applicazione delle prescrizioni antiriciclaggio da parte di tutte le società di revisione con incarichi di revisione su enti di interesse pubblico, ha sviluppato un'analisi per individuare i contesti sui quali svolgere approfondimenti di vigilanza, anche di tipo ispettivo. All'esito di tale analisi sono state condotte verifiche ispettive mirate in tema di antiriciclaggio nei confronti di due società di revisione, terminate nel mese di dicembre 2013. Le successive azioni di vigilanza, volte al migliore allineamento dei soggetti ispezionati rispetto alla disciplina di riferimento, sono state intraprese nei primi mesi del 2014.

Nel corso del 2013, nell'ambito delle funzioni di vigilanza e controllo nei confronti degli intermediari assicurativi, l'IVASS ha effettuato 6 accertamenti ispettivi presso le direzioni generali di alcune compagnie assicurative. Le verifiche eseguite hanno accertato alcune mancanze nell'attività di profilatura della clientela, finalizzata a definirne il profilo di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Tale attività è risultata incompleta poiché effettuata sulla base delle sole informazioni ottenute dall'AUI o presenti in archivi anagrafici. In particolare, non risulta considerato, e valorizzato ai fini di una corretta attività di profilatura, il comportamento del cliente o l'eventuale status di PEP in caso di operatività eseguita tramite bonifico bancario.

Le verifiche hanno rilevato ritardi nell'acquisizione dei questionari di adeguata verifica della clientela (soprattutto in relazione a situazioni di cambi del contraente delle polizze), utilizzo di procedure informatiche inadeguate (con conseguenti omissioni e ritardi nelle registrazioni) e alcuni casi di superamento dei limiti massimi temporali stabiliti per l'adempimento dell'obbligo di registrazione in AUI.

In due casi sono state rilevate criticità nel sistema dei controlli interni, mentre una verifica ha accertato il mancato funzionamento del flusso informatico di rilevazione delle anomalie, con conseguente ritardo nella valutazione delle operazioni potenzialmente sospette. Le ispezioni condotte presso due compagnie hanno appurato, in un caso lo svolgimento di attività di formazione del personale non adeguate, mentre la verifica eseguita nei confronti dell'altra



compagnia ha rilevato che la stessa aveva completamente disatteso all'obbligo formativo del personale.

In merito alle irregolarità riscontrate, l'Ivass ha formulato gli opportuni rilievi e sollecitato l'adozione di interventi risolutivi. Sono state, inoltre, effettuate dall'autorità di vigilanza due segnalazioni di fattispecie penalmente rilevanti all'Autorità giudiziaria, una segnalazione all'Unità d'informazione finanziaria relativamente a disfunzioni nella registrazione in AUI con possibili conseguenze sulla qualità dei dati statistici aggregati, nonché due contestazioni di violazioni amministrative.

#### **4.4. Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuati dalla Guardia di finanza**

Il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza è competente al controllo sul rispetto degli obblighi antiriciclaggio da parte di una vasta platea di operatori economici che ricomprende i professionisti, gli operatori non finanziari ed alcuni degli intermediari finanziari. Inoltre, previa intesa con la Banca d'Italia, il Nucleo può effettuare ispezioni nei confronti degli intermediari iscritti nell'albo di cui all'articolo 106 del TUB.

Nel 2013 sono state concluse 396 tra ispezioni e controlli antiriciclaggio, a seguito delle quali sono state accertate 274 violazioni penali e 208 infrazioni amministrative.

Le violazioni amministrative maggiormente riscontrate riguardano l'uso irregolare del contante mentre, tra le violazioni penali si evidenziano quelle relative all'inosservanza degli obblighi di adeguata verifica e registrazione di operazioni superiori ai 5 mila euro.

**Tabella 31 - Risultati dell'attività ispettiva (fonte GdF)**

		2013
Ispezioni e controlli antiriciclaggio	n.	396
- Violazioni penali	n.	274
- Violazioni amministrative	n.	208
Persone denunciate	n.	476
Persone verbalizzate	n.	466

**Tabella 32 - Tipologia di violazioni riscontrate nel 2013 (fonte GdF)**

		<b>Numero violazioni</b>	<b>Soggetti denunciati/verbalizzati</b>
<b>Violazioni Amministrative</b>	limitazioni all'uso del contante e dei titoli al portatore	54	277
	trasferimento denaro contante tramite esercenti attività prestazione servizi pagamento (money transfer)	6	13
	omessa segnalazione di operazioni sospette	30	35
	omessa istituzione dell'archivio unico informatico ovvero del registro della clientela	50	54
	altre violazioni al decreto legislativo 231/2007.	41	54
	altre tipologie di violazioni	27	33
	<b>Totale</b>	<b>208</b>	<b>466</b>
<b>Violazioni Penali</b>	abusiva attività di mediazione creditizia	3	4
	inosservanza obblighi di identificazione dei clienti	94	145
	inosservanza obblighi di registrazione dei dati	118	157
	esercizio abusivo di agenzia in attività finanziaria	11	31
	abusiva attività finanziaria	6	9
	usura	2	10
	riciclaggio	3	20
	altre violazioni al decreto legislativo 231/2007.	10	34
	altre violazioni penali	27	66
	<b>Totale</b>	<b>274</b>	<b>476</b>

La maggior parte degli interventi ispettivi ha riguardato gli operatori finanziari, in particolare gli agenti in attività finanziaria. Nella categoria dei professionisti giuridico-contabili il maggior numero di controlli ha riguardato i commercialisti e i notai, mentre, tra gli altri operatori non finanziari, le categorie maggiormente controllate sono state l'offerta di giochi o scommesse su rete fisica e il commercio di oggetti preziosi (tra cui i c.d. "compro oro").

**Tabella 33 - Categorie di operatori ispezionati nel 2013 (fonte GdF)**

Categorie	n. ispezioni/ controlli conclusi	n. violazioni	n. soggetti verbalizzati e/o denunciati
<b>Operatori finanziari</b>	<b>151</b>	<b>181</b>	<b>412</b>
di cui:			
- Agenzia in attività finanziaria	83	65	131
- Intermediario ex articolo 106 TULB	22	48	152
- Istituto di pagamento	3	3	3
- Microcredito	1	2	2
- Mediatore creditizio	8	6	6
- Confidi	19	18	38
- Società fiduciaria	15	39	80
<b>Professionisti giuridico-contabili</b>	<b>162</b>	<b>179</b>	<b>220</b>
di cui:			
- Notaio	38	22	26
- Avvocato	30	27	31
- Consulente del lavoro	8	13	20
- Dottore commercialista	75	105	131
- CED, CAF E PATRONATI	9	10	10
- Revisore contabile	2	2	2
<b>Operatori non finanziari</b>	<b>83</b>	<b>122</b>	<b>310</b>
di cui:			
- Agenzia Immobiliare	15	21	22
- Antiquario	5	3	6
- Galleria d'arte	0	0	0
- Commercio oggetti preziosi <sup>50</sup>	18	37	186
- Recupero crediti	7	19	26
- Operatore professionale in oro	6	12	36

<sup>50</sup> Sono comprensivi i dati dei controlli effettuati nei confronti dei c.d. "compro oro".

- Custodia e trasporto di beni e valori	4	3	5
- Case da gioco	1	0	0
- Gallerie e case d'asta	3	2	2
- Offerta scommesse a distanza	3	7	9
- Offerta scommesse su reti fisiche	21	18	18
<b>Totale</b>	<b>396</b>	<b>482</b>	<b>942</b>

Le successive tabelle 34 e 35 riepilogano le tipologie di violazioni riscontrate, in particolare, durante le verifiche ispettive eseguite nei confronti di agenti in attività finanziaria e di professionisti giuridico-contabili.

**Tabella 34 - Violazioni rilevate presso agenti in attività finanziaria (fonte GdF)**

			<b>Numero violazioni</b>	<b>Soggetti denunciati/verbalizzati</b>
<b>2013</b>	<b>Violazioni amministrative</b>	limitazioni all'uso del contante e dei titoli al portatore (articolo 49 comma 1 decreto legislativo 231/2007)	8	18
		decreto legislativo 231/2007 - articolo 49 - comma 18 e 19 (trasferimento denaro contante tramite esercenti attività prestazione servizi pagamento)	6	13
		altre tipologie di violazioni	12	12
		<b>Totale</b>	<b>26</b>	<b>43</b>
	<b>Violazioni penali</b>	inosservanza obblighi di identificazione dei clienti	18	44
		inosservanza obblighi di registrazione dei dati	6	8
		esercizio abusivo di agenzia in attività finanziaria	8	28
		altre tipologie di violazioni	7	8
		<b>Totale</b>	<b>39</b>	<b>88</b>
	<b>Totale anno 2013</b>		<b>65</b>	<b>131</b>
<b>2012</b>	<b>Violazioni amministrative</b>	limitazioni all'uso del contante e dei titoli al portatore (articolo 49 comma 1 decreto legislativo 231/2007)	8	23
		decreto legislativo 231/2007 - articolo 49 - comma 18 e 19 (Trasferimento denaro contante tramite esercenti attività prestazione servizi pagamento)	41	63

		altre tipologie di violazioni	10	11
		<b>Totale</b>	<b>59</b>	<b>97</b>
	<b>Violazioni penali</b>	inosservanza obblighi di identificazione dei clienti	30	77
		inosservanza obblighi di registrazione dei dati	6	9
		esercizio abusivo di agenzia in attività finanziaria	14	26
		altre tipologie di violazioni	17	52
		<b>Totale</b>	<b>67</b>	<b>164</b>
	<b>Totale anno 2012</b>		<b>126</b>	<b>261</b>

**Tabella 35 - Violazioni rilevate presso professionisti giuridico-contabili (fonte GdF)**

			Numero violazioni	Soggetti denunciati/ verbalizzati
2013	Violazioni amministrative	limitazioni all'uso del contante e dei titoli al portatore (articolo 49 comma 1 decreto legislativo 231/2007)	12	40
		decreto legislativo 231/2007 - articolo 57 - comma 3 (omessa istituzione registro della clientela)	25	25
		decreto legislativo 231/2007 - articolo 57 comma 4 (omessa segnalazione)	13	13
		decreto legislativo 231/2007 - articolo 58 comma 7 (omessa comunicazione delle infrazioni al MEF)	10	10
		altre tipologie di violazioni	3	4
		<b>Totale</b>	<b>63</b>	<b>92</b>
	Violazioni penali	inosservanza obblighi di identificazione dei clienti	45	48
		inosservanza obblighi di registrazione dei dati	67	75
		Altre tipologie di violazioni	4	5
		<b>Totale</b>	<b>116</b>	<b>128</b>
<b>Totale anno 2013</b>			<b>179</b>	<b>220</b>
2012	Violazioni amministrative	Limitazioni all'uso del contante e dei titoli al portatore (articolo 49 comma 1 decreto legislativo 231/2007)	13	26

		decreto legislativo 231/2007 (Omessa istituzione registro della clientela)	24	24
		decreto legislativo 231/2007 - (Omessa segnalazione)	15	17
		decreto legislativo 231/2007 - (Omessa comunicazione delle infrazioni al MEF)	10	10
		Altre tipologie di violazioni	3	5
		<b>Totale</b>	<b>65</b>	<b>82</b>
	Violazioni penali	Inosservanza obblighi di identificazione dei clienti	29	30
		Inosservanza obblighi di registrazione dei dati	41	42
		Altre tipologie di violazioni	2	2
		<b>Totale</b>	<b>72</b>	<b>74</b>
	<b>Totale anno 2012</b>		<b>137</b>	<b>156</b>

#### 4.5. L'attività a tutela dell'economia legale e del sistema finanziario svolta dalla Direzione investigativa antimafia

Ai fini della prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminosi e più in generale nell'azione di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale, la Direzione investigativa antimafia ha svolto, nel 2013, diverse attività<sup>51</sup> caratterizzate dall'esercizio dei poteri di accesso e di accertamento presso i soggetti destinatari degli obblighi di cui al decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231.

In particolare:

- **5** provvedimenti di accesso presso le case da gioco operanti nel territorio nazionale (Casinò di Venezia, Saint Vincent, Campione d'Italia e Sanremo). Nel corso di tali attività sono state acquisite informazioni relative a 101 soggetti collegati direttamente o indirettamente ad organizzazioni criminali;
- **10** provvedimenti di accesso e accertamento eseguiti presso istituti di credito distribuiti su tutto il territorio nazionale. Tali attività hanno portato all'acquisizione di notizie e documentazione relative a posizioni finanziarie ritenute meritevoli di approfondimento d'indagine, poiché ricollegabili a soggetti legati alla criminalità organizzata;

<sup>51</sup> Attività scaturite da approfondimenti investigativi riguardanti sia le segnalazioni di operazioni sospette sia presunte infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia legale.

- **15** richieste di dati e informazioni, notificate alle sedi centrali di **15** intermediari finanziari, scaturite dall'interrogazione all'Archivio dell'anagrafe dei rapporti di conto e di deposito<sup>52</sup>, nei confronti di soggetti verosimilmente legati alla criminalità organizzata. Nel corso di tale attività è stata acquisita documentazione relativa a un totale di 17 persone fisiche e 11 imprese.

L'analisi delle informazioni acquisite è stata specificatamente sottesa a consentire l'avvio di specifiche attività di indagine sia in materia di misure di prevenzione che di natura giudiziaria.

## **5. LA CIRCOLAZIONE TRANSFRONTALIERA DEI CAPITALI**

L'attività di controllo realizzata dagli uffici dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dai reparti della Guardia di finanza per la prevenzione e l'accertamento degli illeciti valutari ha evidenziato nel corso del 2013 un ulteriore incremento. Il costante innalzamento della capacità di contrasto e la correlata attività amministrativa hanno conseguito significativi risultati sia per quanto riguarda l'accertamento delle violazioni sia in ordine all'emanazione dei conseguenziali provvedimenti sanzionatori.

La circolazione dei flussi di denaro contante tra gli Stati, all'interno di circuiti nazionali di illeciti di natura finanziaria, è collegata a fenomeni di evasione ed elusione fiscale, cui risultano connesse rilevanti operazioni di occultamento e di riciclaggio.

Molto spesso, le provviste di denaro contante generate da attività illecite si delocalizzano sempre più velocemente dal luogo di formazione al luogo estero di utilizzo o di reimpiego, attraversando le frontiere al seguito di persone fisiche, alle volte con modalità di occultamento tra le più varie e fantasiose.

Il passaggio fisico della frontiera costituisce, di conseguenza, una delle situazioni in cui si concretizza maggiormente la potenziale rilevazione di tali flussi, sia mediante il sistema dell'obbligo di dichiarazione, che traccia i movimenti attraverso gli adempimenti effettuati dai soggetti interessati, sia per il tramite del collaudato presidio di controllo assicurato dagli organi preposti (Agenzia delle dogane e dei monopoli e Guardia di finanza), che assicurano il contrasto e la repressione delle movimentazioni non dichiarate di denaro contante.

Il complesso delle attività svolte nel settore dei controlli transfrontalieri in occasione di trasporto al seguito di denaro contante consente di individuare le componenti dei relativi flussi, sia sulla base degli elementi informativi tratti dalle dichiarazioni presentate sia dall'analisi delle violazioni

<sup>52</sup> Previsto dall'articolo 20, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413 e articolo 4, c. 2, lettera c) del decreto interministeriale 4 agosto 2000 n. 269 (regolamento attuativo).

riscontrate. La conoscenza degli aspetti peculiari del fenomeno consente alle Autorità competenti di orientare con sempre maggior efficacia i controlli e di valutare l'adozione delle opportune iniziative, operative e normative.

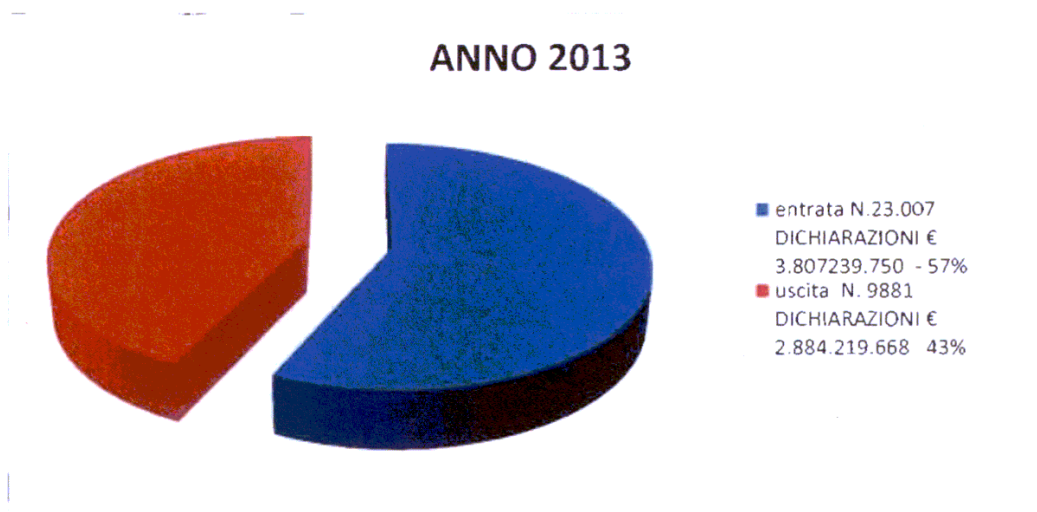
### 5.1. Le dichiarazioni valutarie

Le dichiarazioni valutarie presentate, acquisite e registrate nel sistema informativo doganale nell'anno 2013 sono così articolate:

**Tabella 36 - dichiarazioni valutarie - 2013**

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORI IN EURO
IN ENTRATA	23.007	3.807.239.750
IN USCITA	9.881	2.884.219.668
<b>TOTALE</b>	<b>32.888</b>	<b>6.691.459.418</b>

I due diversi flussi, considerato il controvalore in euro delle diverse valute dichiarate, mostrano la seguente ripartizione:



Nel corso 2013, a fronte di una stabilità del numero delle dichiarazioni rispetto a quanto rilevato nell'anno precedente, vi è stato un generalizzato decremento dei correlati valori, più marcato nei flussi in entrata. Rispetto ai flussi registrati nel 2012, emergono le seguenti variazioni:

- incremento delle dichiarazioni: + 261, (+ 0.8%);
- controvalore in euro: - 1.437.123.758 (- 18%).



La flessione più marcata ha riguardato i flussi in entrata, con un decremento rispetto al 2012 di circa un miliardo di euro.

Nel dettaglio, l'analisi delle singole componenti delle movimentazioni dichiarate rileva la seguente ripartizione:

**Tabella 37 - Dichiarazioni valutarie per flussi comunitari**

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORI IN EURO
IN ENTRATA	7.100	1.857.383.553
IN USCITA	4.634	1.731.440.506
<b>TOTALE</b>	<b>11.734</b>	<b>3.588.824.059</b>

L'incidenza dei flussi comunitari su quelli totali è pari al 36 per cento sul totale delle dichiarazioni e del 54 per cento sul controvalore in euro complessivo. Entrambi i dati sono praticamente invariati rispetto all'anno precedente.

Se si considera che solamente in alcuni Stati membri è previsto l'obbligo di dichiarazione per le movimentazioni intra-comunitarie di contante (come in Italia), è evidente che, nonostante l'assoluta rilevanza dei relativi importi, gran parte dei flussi intra-comunitarie resta priva di rilevazione.

**Tabella 38 - Dichiarazioni valutarie per flussi non comunitari**

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORI IN EURO
IN ENTRATA	16.033	2.362.221.457
IN USCITA	5.252	1.361.210.392
<b>TOTALE</b>	<b>21.285</b>	<b>3.723.431.849</b>

Rispetto ai dati registrati nell'anno 2012, si evidenziano le seguenti variazioni:

- numero delle dichiarazioni: - 0,6 per cento (- 131);
- controvalore in euro: -16,7 per cento (- 620.796.490 euro).

Si rileva una stabilizzazione del numero delle dichiarazioni registrate e un decremento del correlato controvalore, soprattutto in entrata nello Stato.

Le movimentazioni più significative, per quantità di denaro contante dichiarato, si riferiscono ai flussi da e verso la Svizzera, unitamente a quelli correlati alle *casse di borda*, mentre per quanto riguarda la Repubblica di San Marino, si continua a registrare un costante decremento dei valori.

La sostanziale stabilità dei flussi dichiarati tra Italia e Svizzera rispetto all'anno precedente mostra l'assenza di rilevanti deflussi di capitali verso la Confederazione elvetica. La direttrice di traffico Italia/Svizzera resta tra le più importanti, sia dal punto di vista dei flussi dichiarati (che rappresentano il 39 per cento di quelli non comunitari e il 18 per cento di quelli totali) sia dal punto di vista del rischio di violazione degli obblighi dichiarativi, e che da sola rappresenta il 23 per cento delle infrazioni riscontrate a livello nazionale.

Di seguito si riportano specifici dettagli relativi a particolari flussi dei movimenti dichiarati, sia in ragione dei Paesi di origine/destinazione, sia in ragione dei soggetti che intervengono in tali ambiti.

**Tabella 39 - Dichiarazioni valutarie relative alla Svizzera**

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORI IN EURO
IN ENTRATA	1.172	661.275.054
IN USCITA	587	541.503.125
<b>TOTALE</b>	<b>1.759</b>	<b>1.202.778.179</b>

Rispetto ai dati registrati nell'anno 2012, si evidenziano le seguenti variazioni:

- numero delle dichiarazioni: -18 per cento (-387);
- controvalore in euro: +0.5 per cento (+6.019.111 euro).

Decisamente esigui sono invece i dati relativi alle movimentazioni tra l'Italia e lo Stato della Città del Vaticano.

Le evidenze acquisite sono così ripartite:

**Tabella 40 - Dichiarazioni valutarie relative allo Stato Città del Vaticano**

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORI IN EURO
IN ENTRATA	4	354.600
IN USCITA	10	387.000
<b>TOTALE</b>	<b>14</b>	<b>741.600</b>

Rispetto ai dati registrati nel 2012, si evidenziano le seguenti variazioni in diminuzione:

- numero delle dichiarazioni: -17.6 per cento (-3);
- controvalore in euro, -36,5 per cento (-28.100 euro).

La scarsa significatività, ai fini di una completa analisi, di tali dati quantitativi a fronte della probabile, effettiva movimentazione di denaro contante tra l'Italia e lo Stato Città del Vaticano per

importi ben superiori a quelli dichiarati presso gli Uffici delle dogane ha trovato conferma per gli anni 2011 e 2012.

Infatti, nel corso del 2013 la AIF (Autorità d'informazione Finanziaria dello Stato Città del Vaticano) ha pubblicato il primo rapporto annuale sulle attività di informazione finanziaria e di vigilanza per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo svolte nel 2012. Il rapporto rende noto il numero delle dichiarazioni valutarie (ma non i relativi importi) ricevute dalla Gendarmeria Vaticana, in ingresso e in uscita dal territorio dello SCV e, rispettivamente, in uscita ed in ingresso dal/nel territorio nazionale, negli anni 2011 e 2012.

Risaltano al riguardo le seguenti marcate differenziazioni:

DATI AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI	2011	2012
DICHIARAZIONI IN ENTRATA	3	4
DICHIARAZIONI IN USCITA	21	13
<b>TOTALE</b>	<b>24</b>	<b>17</b>

DATI AIF VATICANO	2011	2012
DICHIARAZIONI IN ENTRATA	658	598
DICHIARAZIONI IN USCITA	1.894	1.782
<b>TOTALE</b>	<b>2.552</b>	<b>2.380</b>

Inoltre, si è evidenziato un rilevante incremento di flussi riguardanti particolari Paesi a fiscalità privilegiata, così articolato:

**Tabella 41 - Flussi da verso Paesi a fiscalità privilegiata**

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORI IN EURO
IN ENTRATA	6.964	1.141.451.629
IN USCITA	4.035	797.510.060
<b>TOTALE</b>	<b>10.999</b>	<b>1.938.961.689</b>

Rispetto ai dati registrati nell'anno 2012, si evidenziano le seguenti variazioni:

- numero delle dichiarazioni: +108 per cento (+ 5.721);
- controvalore in euro: -7 per cento (- 149.029.182 euro).

**5.2. L'attività di controllo e accertamento**

Nel corso del 2013, l'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle dogane e dalla Guardia di finanza in relazione all'obbligo di presentazione della dichiarazione per il trasporto al seguito di denaro contante pari o superiore a 10.000 euro ha determinato l'accertamento e la contestazione delle seguenti violazioni:

**Tabella 42**

Amministrazione	Numero	Importi sequestrati
AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI	5.143	45.773.162
GUARDIA DI FINANZA	250	923.403
<b>Totale</b>	<b>5.393</b>	<b>46.696.565</b>

Il numero delle violazioni dell'obbligo di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 195/2008 constatate dall'Agenzia delle dogane è così suddiviso:

- 4.943 violazioni, estinte mediante pagamento immediato di una somma di denaro a titolo di oblazione [di cui n. 2.151 (43,5%) in entrata e n. 2.792 (56,5%) in uscita];
- 200 violazioni accertate, di cui 121 (60,5%) in entrata e 79 (39,5%) in uscita, in ordine alle quali si è proceduto nella maggior parte delle fattispecie al sequestro delle somme illecitamente trasportate, nella misura prevista.

La Guardia di finanza ha contestato le seguenti infrazioni:

- 229 violazioni constatate a seguito di controlli sul territorio nazionale, nonché a seguito di controlli tributari effettuati presso i contribuenti, in ordine ai quali l'evidenza della documentazione esaminata e acquisita ha fatto emergere la movimentazione di denaro contante in assenza della prescritta dichiarazione;
- 21 violazioni in ordine alle quali si è proceduto al sequestro delle somme illecitamente trasportate, nella misura prevista.

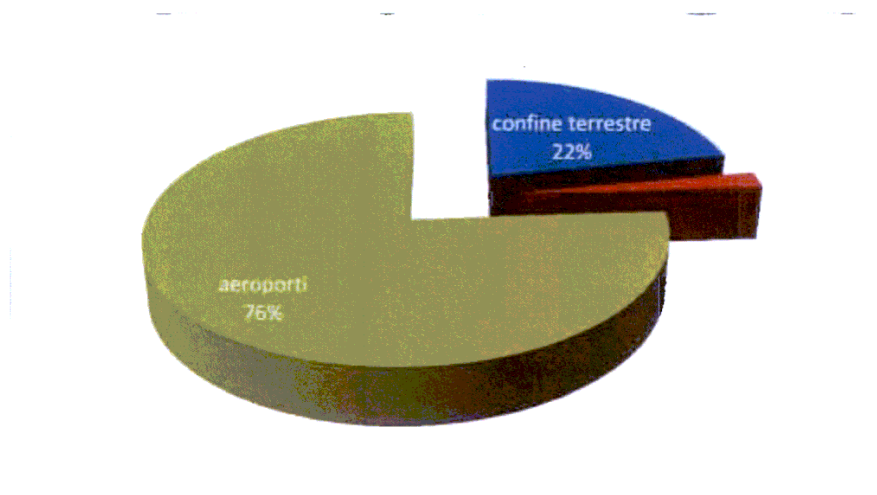
Complessivamente, le oblazioni concesse nel 2013 sono risultate le seguenti:

**Tabella 43 - Violazioni accertate estinte con oblazione contestuale**

	Numero	Importo
AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI	4.943	2.808.165
GUARDIA DI FINANZA	229	285.940
<b>Totale</b>	<b>5.172</b>	<b>3.094.105</b>

Su 5.143 violazioni rilevate dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli (4.943 definite con oblazione e 200 per le quali è stato attivato il procedimento amministrativo sanzionatorio presso il Ministero dell'economia e delle finanze), il 44 per cento (2.272) ha riguardato movimentazioni in entrata e il 56 per cento (2.871) movimentazioni in uscita.

Per quanto riguarda i luoghi di controllo ove sono state accertate la maggior parte delle infrazioni, la situazione nazionale risulta così articolata:

**Grafico 20 - Anno 2013 - Luoghi di rilevazione dei flussi non dichiarati (tutte le violazioni accertate, compresi i contesti di natura penale)**

La successiva tabella, relativa ai primi 10 paesi di destinazione dei flussi non dichiarati, è indicativa delle direttrici di traffico in uscita di maggiore rischio.

**Tabella 44 - Anno 2013 Elenco dei principali paesi di destinazione dei flussi non dichiarati (tutte le violazioni accertate, compresi i contesti di natura penale)**

<i>PAESE DI DESTINAZIONE</i>	<i>VIOLAZIONI ACCERTATE</i>
CINA	8831.019
EGITTO	341
SRI LANKA	148
SVIZZERA	147
ALBANIA	141
MAROCCO	138
PAKISTAN	85
EMIRATI ARABI	71
TURCHIA	58
HONK KONG	57

Con riferimento ai dati relativi allo scorso anno, sono confermate le principali destinazioni a rischio (Cina, Egitto, Sri Lanka, Svizzera, Albania e Marocco), con notevole incremento delle violazioni registrate nei flussi verso l'Egitto (+113%), la Cina (+81%) e lo Sri Lanka (+74%), mentre le violazioni accertate per i flussi verso la Svizzera sono diminuite del 7,5 per cento.

Restano stabili le violazioni registrate nelle movimentazioni all'interno dell'Unione Europea. Di seguito è riportata la rilevazione in ordine ai paesi di origine dei flussi non dichiarati ed accertati presso gli Uffici di confine:

**Tabella 45 - Anno 2013 Elenco dei principali paesi di origine dei flussi non dichiarati (tutte le violazioni accertate, compresi i contesti di natura penale)**

<i>PAESE DI ORIGINE</i>	<i>VIOLAZIONI ACCERTATE</i>
SVIZZERA	1.019
RUSSIA	137
FRANCIA	98
SPAGNA	98
TURCHIA	95
GERMANIA	92
ALBANIA	52
ROMANIA	43
EGITTO	36
BULGARIA	32
GRECIA	32
REGNO UNITO	32
EMIRATI ARABI	29
CINA	28
BELGIO	27

L'analisi delle violazioni rilevate sulla base dei controlli all'entrata dello Stato conferma anche per il 2013 che la Svizzera (+51%), la Russia (+15%) e la Francia (+46%) sono le principali origini a rischio, con incrementi generalizzati per tali provenienze.

Appare evidente, inoltre, l'incremento delle violazioni accertate su soggetti provenienti dalla Bulgaria (+191%), dalla Turchia (+131%) e dagli Emirati arabi (+ 93%).

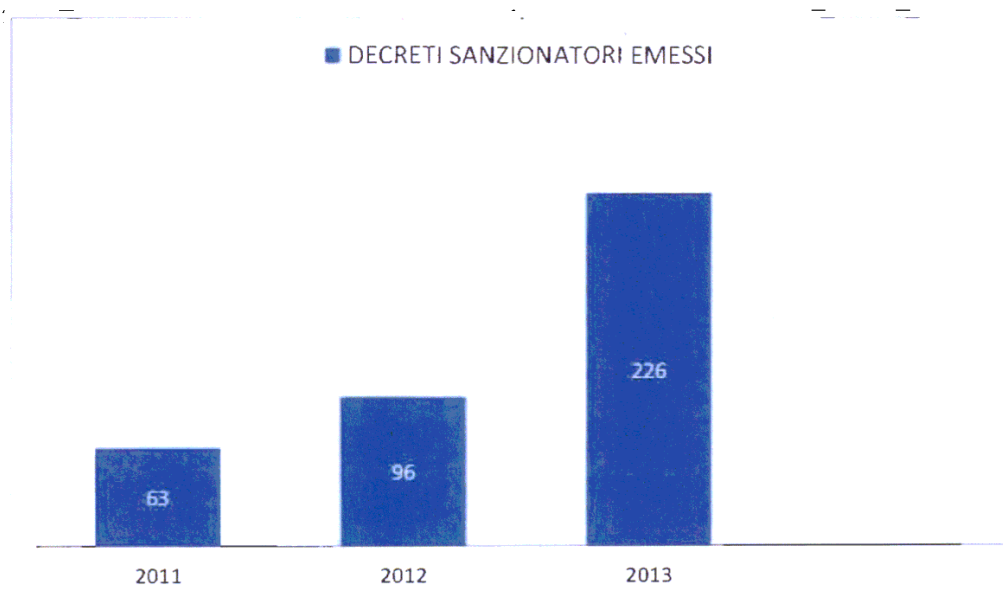
Nel generale incremento del numero delle violazioni rilevate nel 2013, rispetto al precedente anno, restano immutate le principali nazionalità dei trasgressori, ma si segnala il forte aumento dei cittadini cinesi (il 32% dei trasgressori è di nazionalità cinese ).

### 5.3. L'attività sanzionatoria

Per le violazioni che non sono state estinte con il ricorso all'oblazione contestuale o differita, è stato instaurato presso il Ministero dell'economia e delle finanze il previsto procedimento amministrativo. Al riguardo, sono stati emessi 226 decreti sanzionatori, con cui sono state determinate a carico dei responsabili sanzioni amministrative pecuniarie per complessivi 8.804.770 euro. Il totale delle sanzioni inflitte è stato per il 2011 di circa 8.232.500 euro, mentre per il 2012 di circa 6.959.176 euro.

L'incremento dei provvedimenti sanzionatori emessi nel 2013 è stato del 130 per cento rispetto al 2012, di oltre il 350 per cento con riferimento al 2011.

**Grafico 46 - Decreti sanzionatori emessi nel 2013**



## 6. LE SANZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI

### 6.1. Le misure restrittive nei confronti dell'Iran. Disciplina comunitaria e quadro internazionale

Il quadro delle misure sanzionatorie disposte nei confronti dell'Iran, delineato da ultimo con la risoluzione 1929 (2010) del Consiglio di sicurezza dell'ONU, nell'ambito della strategia internazionale di contrasto ai programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa, non ha registrato, nel corso del 2013, sostanziali mutamenti.

Nel corso del 2013, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la decisione 2013/270/PESC del 6 giugno 2013 e la decisione 2013/685/PESC del 26 novembre 2013, nonché, rispettivamente, i regolamenti (UE) di esecuzione nn. 522/2013 e 1361/2013 del 17 dicembre 2013, disponendo il listing di ulteriori soggetti ed entità.

In particolare, con la decisione 2013/497/PESC e il relativo regolamento (UE) n. 971/2013 del Consiglio del 10 ottobre 2013 è stato modificato l'articolo 23 del regolamento (UE) n. 267/2012, aggiungendo tra i soggetti da valutare per l'inserimento nelle liste di cui all'Allegato IX<sup>53</sup>, anche coloro i quali hanno aggirato o violato direttamente le misure in essere.

Con la decisione 2013/685/PESC e il regolamento (UE) n. 1203/2013 si è provveduto al reinserimento, tra le altre entità, della *Islamic Republic of Iran Shipping Lines* (IRISL) nella lista di cui all'Allegato IX del regolamento (UE) n. 267/2012, a seguito della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 16 settembre 2013 nella causa T-489/10, con la quale la Corte aveva annullato la decisione del Consiglio che listava la suddetta entità

A seguito dell'accordo raggiunto a Ginevra tra il gruppo dei paesi cosiddetti "5+1" (Russia, Usa, Regno Unito, Francia, Cina e Germania) e la Repubblica Islamica dell'Iran, che prevede un percorso di sei mesi durante il quale vengono forniti all'Iran una serie di benefici economici e commerciali in cambio dell'impegno iraniano di interrompere l'arricchimento dell'uranio sopra il 5 per cento, di non aggiungere altre centrifughe e di neutralizzare le sue riserve di uranio arricchito a quasi il 20 per cento, sono stati pubblicati in data 20 gennaio 2014 in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea la decisione 2014/21/PESC ed il regolamento (UE) n. 42/2014.

Con il nuovo regolamento, l'Unione Europea ha sospeso alcune delle restrizioni previste verso l'Iran:

- il divieto di importare e acquistare prodotti petrolchimici dall'Iran;
- il divieto di fornire servizi di assicurazione e trasporto del petrolio greggio iraniano;
- il divieto di commercializzare oro e metalli preziosi con il Governo iraniano, i suoi enti pubblici e la Banca Centrale dell'Iran.

<sup>53</sup> In particolare, al paragrafo 2, lettera b) è stata inserita la menzione, oltre che delle persone fisiche o giuridiche, entità o organismi che hanno aiutato una persona, un'entità o un organismo dell'elenco ad aggirare o violare le disposizioni del presente regolamento, della decisione 2010/413/PESC del Consiglio o della UNSCR 1737 (2006), della UNSCR 1747 (2007), della UNSCR 1803 (2008) e della UNSCR 1929 (2010), anche di quelle che direttamente hanno aggirato o violato le stesse disposizioni.



È stato sospeso il divieto di prestare servizi di bunkeraggio o di approvvigionamento delle navi, o altri servizi di assistenza a navi possedute o controllate, direttamente o indirettamente, da una persona, un'entità o un organismo iraniani. Tale sospensione è vigente fino al 20 luglio 2014, e potrà essere rinnovata.

Fatte salve dette modifiche, resta in vigore l'impianto generale delle sanzioni previsto dal regolamento (UE) n. 267/2012 comprendente le liste di prodotti e soggetti sotto embargo.

Dal punto di vista della revisione delle sanzioni finanziarie, il regolamento (UE) n. 42/2014 ha introdotto un nuovo articolo 28-ter in base al quale, in deroga ai divieti imposti dall'articolo 23, paragrafi 2 e 3 del medesimo regolamento (UE) n. 267/2012, le autorità competenti di ciascun Paese potranno autorizzare, alle condizioni che riterranno appropriate, lo svincolo di determinate risorse economiche, ovvero che fondi o risorse economiche siano, direttamente o indirettamente, messi a disposizione del Ministero del petrolio, ove risulti che tali fondi e/o risorse economiche sono necessari per l'esecuzione di contratti di importazione o acquisto di prodotti petrolchimici originari dell'Iran o importati dall'Iran.

Sono inoltre state innalzate le soglie d'importo originariamente previste dagli articoli 30 e 30bis del regolamento (UE) n. 267/2012, integranti il regime di notifica e di autorizzazione in relazione ai trasferimenti di fondi con soggetti iraniani.

Per quanto riguarda l'articolo 30, la soglia per l'autorizzazione preventiva di trasferimenti di fondi tra istituti finanziari degli Stati Membri e intermediari finanziari e bancari iraniani relativi a:

- (i) prodotti alimentari, assistenza sanitaria, attrezzature mediche o per scopi agricoli o umanitari è aumentata da 100.000 euro a 1.000.000 euro;
- (ii) rimesse personali è aumentata da 40.000 euro a 400.000 euro; e

Detta soglia relativa a qualsiasi altro trasferimento di fondi è aumentata da 10.000 euro a 100.000 euro.

La soglia di autorizzazione preventiva originariamente prevista dall'articolo 30bis, lettere b) e c) del regolamento (UE) 267/2012 per qualsiasi trasferimento di fondi che non rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 30 del medesimo regolamento e che non sia per scopi alimentari, assistenza sanitaria, attrezzature mediche o per scopi agricoli o umanitari, è aumentata da 40.000 euro a 400.000 euro.

Nel corso del 2013 sono state esaminate ai sensi dell'articolo 30bis n. 3470 istanze per un importo complessivo di euro 1.609.990.278,96; mentre ai sensi dell'articolo 30 ne sono state esaminate n. 393 per un importo complessivo di euro 121.724.403,68.

Nel primo trimestre del 2014 sono state esaminate ai sensi dell'articolo 30bis circa 169 istanze per un importo complessivo di euro 907.277.009,77, e 67 istanze ai sensi dell'articolo 30 per un importo complessivo di euro 10.958.922,00. Nel corrispondente trimestre del 2013 erano pervenute ai sensi dell'articolo 30-bis 947 istanze per un importo complessivo di euro 332.912.765,28<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Tale riduzione del numero di istanze di autorizzazione è dovuta al descritto innalzamento delle soglie di importo per l'autorizzazione, introdotto dal regolamento (UE) n. 42/2014.

Infine, è necessario un breve cenno alle misure sanzionatorie adottate, nei confronti dell'Iran, in questi ultimi anni dal governo statunitense. Si tratta, infatti, di misure ad ampio spettro e rivolte non solo agli intermediari finanziari statunitensi, obbligati a verificare che i propri corrispondenti esteri non abbiano rapporti diretti e/o indiretti con controparti finanziarie iraniane (l'Iran è definita "*a jurisdiction of primary money laundering concern*"), ed eventualmente a non dare corso a tali operazioni, ma anche a intermediari "stranieri", istituzioni finanziarie pubbliche e private, che sono passibili di sanzione qualora facilitino o conducano transazioni finanziarie con la Banca centrale iraniana e con altre banche designate dall'OFAC, al fine di acquistare il petrolio iraniano (a partire dal 28 giugno 2012). Già con l'*Executive Order* 13622 del 31 luglio 2012, intitolato "*Authorizing Additional Sanctions with Respect to Iran*", era stato ulteriormente rafforzato il programma sanzionatorio nei confronti dell'Iran, in particolare prendendo di mira il settore petrolifero, petrolchimico e il relativo commercio marittimo. A oggi, l'Italia è destinataria di un'esenzione da parte del governo americano per avere ridotto, e progressivamente azzerato, le importazioni di petrolio iraniano.

In base a tale esenzione, gli istituti finanziari italiani, con interessi prevalenti negli USA, potrebbero condurre regolarmente operazioni finanziarie con banche iraniane, inclusa la banca centrale, senza incorrere nelle temute sanzioni previste dalla legislazione americana, per i 180 giorni successivi all'approvazione del *waiver* presidenziale.

## **6.2. Le misure restrittive adottate per il contrasto dell'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale**

### **6.2.1. Le misure restrittive nei confronti della Siria. Il contesto internazionale e l'evoluzione della disciplina comunitaria**

La situazione in Siria risulta ancora molto complessa e non vi sarà a breve termine una positiva conclusione del conflitto.

Le maggiori criticità riguardano il fatto che l'opposizione sunnita, che lotta contro il regime, è divisa al suo interno in un fronte moderato, capeggiato da sunniti che da tempo risiedono all'estero, e un fronte fondamentalista, guidato da elementi di Al Qaida. Il regime di Assad ha approfittato di questo conflitto all'interno dell'opposizione recuperando alcune posizioni.

L'impianto sanzionatorio rimane, pertanto sostanzialmente inalterato.

Sul fronte normativo<sup>55</sup>, nel 2013 il regolamento (UE) 36/2012<sup>56</sup> è stato modificato dal regolamento (UE), n. 325/2013 del 10 aprile 2013, in conformità decisione n. 2013/109/PESC che include ulteriori deroghe inerenti alla vendita, alla fornitura, al trasferimento o all'esportazione di materiale che potrebbe essere utilizzato a fini di repressione interna e alla prestazione di assistenza tecnica.

<sup>55</sup> Con i regolamenti (UE) 55/2012, 168/2012 e successivi, è stato ampliato il numero dei soggetti listati.

<sup>56</sup> Il 19 gennaio 2012 è stato adottato dall'Unione europea il regolamento (UE) 36/2012 che ha introdotto importanti modifiche e restrizioni.

Per quanto riguarda le misure finanziarie, l'articolo 16 è stato sostituito da una nuova disposizione recante l'elenco delle condizioni in presenza delle quali le autorità competenti degli Stati membri possono autorizzare lo svincolo e la messa a disposizione di taluni fondi congelati<sup>57</sup>.

È stato anche sostituito l'articolo 18 che consente di autorizzare lo svincolo di fondi per facilitare l'esecuzione di decisioni arbitrali, giudiziarie o amministrative emesse dall'Unione o esecutive all'interno di uno Stato membro in data antecedente al *listing* della persona fisica o dell'entità coinvolta<sup>58</sup> e parallelamente modificato l'articolo 19 consentendo la deroga al versamento su conti congelati anche *“nel quadro di decisioni giudiziarie, amministrative o arbitrali emesse in uno Stato membro o esecutive nello Stato membro interessato”*.

Successivamente con regolamento (UE) n. 697/2013 del 22 luglio 2013, sono state apportate ulteriori modifiche al regolamento (UE) n. 36/2012. Tra le più rilevanti, la previsione secondo la quale gli Stati Membri possano introdurre un regime che consente di vietare o assoggettare a obbligo di autorizzazione tutte le attrezzature indicate negli allegati IA<sup>59</sup> e IX<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> L'articolo 16 così dispone: “In deroga all'articolo 14, le autorità competenti degli Stati membri, identificate nei siti web elencati nell'allegato III, possono autorizzare lo svincolo o la messa a disposizione di taluni fondi o risorse economiche congelati, alle condizioni che ritengono appropriate, dopo aver stabilito che i fondi o le risorse economiche sono:

a) necessari per soddisfare le esigenze di base delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati negli allegati II e II bis e dei familiari a carico di tali persone fisiche, compresi i pagamenti relativi a generi alimentari, affitti o ipoteche, medicinali e cure mediche, imposte, premi assicurativi e utenza di servizi pubblici;

b) destinati esclusivamente al pagamento di onorari ragionevoli e al rimborso delle spese sostenute per la prestazione di servizi legali;

c) destinati esclusivamente al pagamento di diritti o di spese connessi alla normale gestione o alla custodia dei fondi o delle risorse economiche congelati;

d) necessari per coprire spese straordinarie, a condizione che l'autorità competente pertinente abbia comunicato alle autorità degli altri Stati membri e alla Commissione, almeno due settimane prima dell'autorizzazione, i motivi per i quali essa ritiene che debba essere concessa una determinata autorizzazione;

e) pagabili su o da un conto di una missione diplomatica o consolare o di un'organizzazione internazionale che gode di immunità in conformità del diritto internazionale, nella misura in cui tali pagamenti servono per scopi ufficiali della missione diplomatica o consolare o dell'organizzazione internazionale;

f) necessari per scopi umanitari, quali la fornitura e l'agevolazione della fornitura di assistenza, tra cui materiale medico, cibo, operatori umanitari e assistenza connessa, o per le operazioni di evacuazione dalla Siria;

g) necessari per garantire la sicurezza delle persone o la tutela dell'ambiente.

Lo Stato membro interessato informa gli altri Stati membri e la Commissione delle autorizzazioni concesse a norma del presente articolo entro le quattro settimane che seguono l'autorizzazione.”;

<sup>58</sup> In deroga all'articolo 14, le autorità competenti degli Stati membri, indicate sui siti web elencati nell'allegato III, possono autorizzare lo sblocco di taluni fondi o risorse economiche congelati a condizione che:

a) i fondi o le risorse economiche siano oggetto di una decisione arbitrale emessa anteriormente alla data dell'inserimento della persona fisica o giuridica, dell'entità o dell'organismo di cui all'articolo 14 nell'elenco figurante nell'allegato II o nell'allegato II bis, di una decisione giudiziaria o amministrativa emessa nell'Unione o di una decisione giudiziaria esecutiva nello Stato membro interessato, prima o dopo tale data;

b) i fondi o le risorse economiche siano usati esclusivamente per soddisfare i crediti garantiti da tale decisione o siano riconosciuti validi da tale decisione, entro i limiti fissati dalle leggi e dai regolamenti applicabili che disciplinano i diritti dei titolari di tali crediti;

c) la decisione non vada a favore di una persona fisica o giuridica, di un'entità o di un organismo elencata/o nell'allegato II o nell'allegato II bis;

d) il riconoscimento della decisione non sia contrario all'ordine pubblico dello Stato membro interessato.

2. Lo Stato membro interessato informa gli altri Stati membri e la Commissione delle autorizzazioni concesse a norma del presente articolo.

<sup>59</sup> Elenco di attrezzature, beni e tecnologie di cui all'articolo 2 bis (divieto di vendita e trasferimento di beni che possono essere usati per la repressione interna).

Per quanto riguarda le misure finanziarie, si evidenzia il nuovo articolo 25-bis sulla base del quale le autorità competenti degli Stati membri possono autorizzare, alle condizioni previste, l'apertura di un nuovo conto bancario, di un nuovo ufficio di rappresentanza o di una nuova succursale o controllata in deroga alle disposizioni dell'articolo 25<sup>61</sup>.

Una ulteriore modifica del regolamento (UE) n. 36/2012 è intervenuta con il regolamento (UE) n. 1332/2013 del 13 dicembre 2013, in conformità alla decisione n. 2013/760/PESC (3) che modifica la decisione n. 2013/255/PESC.

In particolare, si evidenzia la previsione di un'apposita deroga al divieto di fornire finanziamenti e assistenza finanziaria connessi a determinati beni e tecnologie in relazione ad attività svolte dall'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPCW), conformemente al paragrafo 10 della risoluzione 2118 (2013) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Inoltre, è stata limitata la deroga al congelamento di fondi o delle risorse economiche necessari per l'assistenza umanitaria al solo caso in cui i fondi o le risorse economiche siano svincolati a favore delle Nazioni Unite per la fornitura di tale assistenza conformemente al piano di risposta per l'assistenza umanitaria in Siria (SHARP). Nell'esaminare le richieste di autorizzazione, le autorità competenti devono tener conto dei principi umanitari di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza, enunciati nel consenso europeo sull'aiuto umanitario. Sono fatte salve le istanze

---

<sup>60</sup> Elenco di attrezzature, beni e tecnologie di cui all'articolo 2 ter (autorizzazione preventiva per la vendita o il trasferimento di beni che possono essere usati per la repressione interna)

<sup>61</sup> Articolo 25-bis:

1. In deroga all'articolo 25, paragrafo 1, lettere a) e c), le autorità competenti degli Stati membri, identificate nei siti web elencati nell'allegato III, possono autorizzare, alle condizioni che ritengono appropriate, l'apertura di un nuovo conto bancario, di un nuovo ufficio di rappresentanza o di una nuova succursale o controllata, purché siano soddisfatte le seguenti condizioni:

a) sulla base delle informazioni a sua disposizione, comprese le informazioni fornite dalla persona, dall'entità o dall'organismo che richiede l'autorizzazione, l'autorità competente ha accertato che è ragionevole concludere che:

i) le attività in questione mirano a fornire assistenza alla popolazione civile siriana, in particolare per affrontare problemi umanitari, contribuire all'erogazione dei servizi di base, sostenere la ricostruzione o favorire il ripristino dell'attività economica, o a scopi civili;

ii) le attività in questione non comportano fondi o risorse economiche messi a disposizione, direttamente o indirettamente, o a beneficio di una persona, di un'entità o di un organismo di cui all'articolo 14;

iii) le attività in questione non violano nessuno dei divieti disposti dal presente regolamento;

b) lo Stato membro interessato ha consultato preventivamente la persona, l'entità o l'organismo designati dalla coalizione nazionale siriana delle forze dell'opposizione e della rivoluzione con riguardo, tra l'altro:

i) all'accertamento dell'autorità competente di cui alla lettera a), punti i) e ii);

ii) alla disponibilità delle informazioni indicanti che le attività in questione potrebbero comportare fondi o risorse economiche messi a disposizione, direttamente o indirettamente, o a beneficio di una persona, di un'entità o di un organismo di cui all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 2580/2001 o all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 881/2002; e la persona, l'entità o l'organismo designati dalla coalizione nazionale siriana delle forze dell'opposizione e della rivoluzione hanno espresso il proprio parere allo Stato membro interessato;

c) in caso di mancato ricevimento del parere della persona, dell'entità o dell'organismo designati dalla coalizione nazionale siriana delle forze dell'opposizione e della rivoluzione entro trenta giorni dalla data in cui la richiesta è stata loro presentata, l'autorità competente può procedere con la propria decisione sulla concessione o meno di un'autorizzazione.

2. Quando applica le condizioni a norma del paragrafo 1, lettere a) e b), l'autorità competente richiede adeguate informazioni con riguardo all'uso dell'autorizzazione concessa, ivi comprese informazioni sullo scopo e sulle controparti delle attività in questione.

3. Lo Stato membro interessato informa entro due settimane gli altri Stati membri e la Commissione delle autorizzazioni concesse a norma del presente articolo.

presentate prima dell'entrata in vigore del regolamento.

È stata introdotta, poi, una ulteriore deroga al congelamento dei beni e al divieto di mettere a disposizione fondi o risorse economiche al fine di consentire i trasferimenti da una persona o entità non designata a una persona o entità non designata, attraverso un'entità designata, in forza di uno specifico contratto commerciale per forniture mediche, alimentari, rifugi, sanitarie o igieniche per uso civile (articolo 21-*quater*<sup>62</sup>, attraverso anche il contestuale inserimento dell'elenco delle categorie e dei beni *de quo* nell'allegato XI).

Con il regolamento (UE) n. 124/2014, si modifica quindi l'articolo 16 che disciplina le ipotesi tassative in cui le competenti autorità degli Stati membri possono autorizzare lo svincolo o la messa a disposizione di fondi o risorse economiche congelate.

In particolare, con regolamento (UE) n. 124 del 10 febbraio 2014 al comma 1 dell'articolo 16 del regolamento n. 36/2012, è inserita la seguente ulteriore ipotesi in cui è consentito lo scongelamento fondi:

*«i) destinati esclusivamente a pagamenti eseguiti, per conto della Repubblica araba siriana, da entità di proprietà dello Stato siriano o dalla Banca Centrale della Siria, indicate negli allegati II e II bis, a favore dell'OPCW per attività connesse alla missione di verifica dell'OPCW e alla distruzione delle armi chimiche siriane, in particolare pagamenti a favore del fondo fiduciario speciale dell'OPCW per quanto riguarda le attività connesse alla distruzione totale delle armi chimiche siriane al di fuori del territorio della Repubblica araba siriana».*

La modifica nasce dalla necessità di prevedere un'ulteriore deroga al congelamento dei beni per consentire lo svincolo di fondi o risorse economiche di entità di proprietà dello Stato siriano o della Banca Centrale della Siria ai fini dell'esecuzione, per conto della Repubblica araba siriana, di pagamenti a favore dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPCW) per attività connesse alla missione di verifica dell'OPCW e alla distruzione delle armi chimiche siriane.

<sup>62</sup> Articolo 21-*quater*:

1. In deroga all'articolo 14, le autorità competenti degli Stati membri identificate nei siti web elencati nell'allegato III possono autorizzare, alle condizioni che ritengono appropriate:

a) un trasferimento da parte della Commercial Bank of Syria, o mediante la stessa, di fondi o risorse economiche percepiti dall'esterno del territorio dell'Unione e congelati dopo la data della sua designazione, se tale trasferimento è collegato ad un pagamento dovuto in forza di uno specifico contratto commerciale per forniture mediche, alimentari, rifugi, sanitarie e igieniche per uso civile; oppure

b) un trasferimento di fondi o risorse economiche dall'esterno del territorio dell'Unione verso la Commercial Bank of Syria, o mediante la stessa, se tale trasferimento è collegato ad un pagamento dovuto in forza di uno specifico contratto commerciale per forniture mediche, alimentari, rifugi, sanitarie e igieniche per uso civile; a condizione che l'autorità competente del pertinente Stato membro abbia determinato, caso per caso, che il pagamento non sarà direttamente o indirettamente percepito da una persona o entità elencata negli allegati II o II bis e a condizione che il trasferimento non sia altrimenti vietato dal presente regolamento.";

2. Lo Stato membro interessato informa gli altri Stati membri e la Commissione, entro quattro settimane, di ogni autorizzazione rilasciata ai sensi del presente articolo.

**6.2.2. Le misure restrittive nei confronti della Libia. Il sequestro dei beni della *Libyan Investment Authority* (LIA) e della *Libyan Arab Foreign Investment Company* (LAFICO)**

Con il regolamento (UE) n. 50/2013 del 22 gennaio 2013 si sono apportate modifiche agli allegati II (elenco delle persone fisiche giuridiche, delle entità e degli organismi di cui all'articolo 6 par. 1) e III (elenco delle persone fisiche giuridiche, delle entità e degli organismi di cui all'articolo 6 par. 2) del regolamento (UE) n. 204/2011.

Sono rimasti invece congelati tutti i fondi e le risorse economiche che alla data del 16 settembre 2011 erano posseduti, detenuti o controllati dalla *Libyan Investment Authority* (LIA) e dalla *Libyan Africa Investment Portfolio* (LAIP), oltre che da membri dell'entourage familiare di Gheddafi e suoi affiliati.

Su tali fondi e risorse economiche permane tutt'oggi il congelamento e possono essere utilizzati solo a seguito di espressa autorizzazione rilasciata dal Comitato di sicurezza finanziaria laddove ricorra una delle ipotesi di deroga al congelamento previste dal regolamento (UE) n. 204/2011<sup>63</sup>.

Le autorità competenti degli Stati membri possono autorizzare che taluni fondi o risorse economiche siano scongelati per: i) scopi umanitari ed esigenze di base; ii) fornitura di energia e acqua per uso civile; iii) ripresa della produzione e vendita di idrocarburi in Libia; iv) creazione, gestione o potenziamento di istituzioni del governo civile e di infrastrutture pubbliche civili; v) agevolazione della ripresa delle operazioni del settore bancario e del commercio internazionale con la Libia; vi) pagamenti di spese per prestazioni legali o connessi alla normale custodia dei fondi congelati.

Il regolamento (UE) n. 488/2013 del 27 maggio 2013, in conformità alla decisione n. 2013/45/PESC del Consiglio del 22 gennaio 2013 e alla decisione n. 2013/182/PESC del Consiglio del 22 aprile 2013 che hanno modificato la decisione n. 2011/137/PESC, ha modificato il regolamento (UE) n. 204/2011 al fine di consentire lo sblocco di taluni fondi o risorse economiche congelati quando ciò sia necessario ai fini di una decisione giudiziaria o amministrativa emessa nell'Unione o di una decisione giudiziaria esecutiva in uno Stato membro e per uniformarsi alla risoluzione 2095 (2013) del Consiglio di sicurezza delle

In linea con gli orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE adottati dal Consiglio il 15 giugno 2012, il regolamento (UE) n. 204/2011 è stato ulteriormente modificato, regolamento (UE), n. 45/2014, del 20 gennaio 2014 prevedendo la non responsabilità di persone fisiche o giuridiche, entità o organismi che non sapevano, e non avevano alcun motivo ragionevole di sospettare, che le loro azioni avrebbero violato le misure previste dallo stesso regolamento.

Infine, si prevede espressamente che non è concesso alcun diritto in relazione a contratti o

---

63 In conformità alla decisione 2011/197/PESC.

operazioni sulla cui esecuzione abbiano inciso, direttamente o indirettamente, integralmente o in parte, le misure istituite ai sensi del presente regolamento, come una proroga o il pagamento di una garanzia o di una controgaranzia, in particolare finanziaria, indipendentemente dalla sua forma, se la richiesta è presentata da: a) persone, entità od organismi designati elencati negli allegati II o III; b) qualsiasi altra persona, entità o organismo libico/o, compreso il governo libico; c) qualsiasi persona, entità od organismo che agisca per il tramite o per conto di una delle persone, entità od organismi di cui alle lettere a) o b). L'onere della prova sulla sussistenza dell'esercizio del diritto è in capo a chi intende esercitare il diritto stesso.

### **6.3. Misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina**

A seguito del rapido evolversi delle tensioni in Ucraina, l'Unione Europea ha adottato la decisione n. 2014/119/PESC del Consiglio, del 5 marzo 2014, relativa a misure restrittive nei confronti di talune persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Ucraina e il connesso regolamento (UE) 208/2014, pubblicati sulla GU UE il 6 marzo 2014.

La decisione ha previsto, salvo deroghe specifiche, il congelamento di tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati da persone identificate come responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini e dalle persone responsabili di violazioni di diritti umani in Ucraina, e da persone fisiche o giuridiche, entità od organismi a essi associate, elencati in un elenco allegato.

In particolare si tratta del congelamento dei beni di Yanukovich e di altre 7 esponenti del precedente governo e dell'amministrazione centrale, indicati dalla Procura di Kiev, per trasferimento illegale di fondi statali fuori dall'Ucraina.

La misura è stata estesa ad altri 10 soggetti, tra cui alcuni parenti stretti dei primi 8, in quanto dalle investigazioni effettuate si evince un loro coinvolgimento nella commissione dei suddetti crimini.

La situazione internazionale è particolarmente critica per il ruolo della Russia nella crisi, motivo per il quale in Europa sono allo studio strumenti sanzionatori adeguati qualora la Federazione Russa non cambiasse passo negoziale. Lo scorso 17 marzo è stata pubblicata la decisione 2014/145/PESC del Consiglio e il connesso regolamento (UE) n. 269/2014 di attuazione della medesima concernenti misure restrittive relative ad azioni che minano o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, comprese le azioni su qualsiasi parte del territorio che sono in contrasto la Costituzione ucraina. A essa allegata, la lista dei nominativi e delle persone ed entità ad essi associati, cui saranno imposti "le restrizioni di viaggio e il congelamento dei beni". Le misure dureranno 6 mesi e sono rinnovabili da parte del Consiglio, ovvero abrogabili in teoria anche prima dei 6 mesi. Scadranno, se non rinnovate, il 17 settembre 2014.

#### 6.4. La revisione delle liste UE e ONU di soggetti sospettati di terrorismo

Anche nel 2013, la linea d'azione dell'Italia nella cooperazione internazionale volta alla lotta al terrorismo internazionale è stata quella di un approccio multilaterale efficace, basato su un “*comprehensive approach*” multidimensionale e flessibile, coordinato con i principali partner internazionali.

Con particolare riferimento alle attività di interesse del Comitato di sicurezza finanziaria, le principali cornici multilaterali entro cui l'Italia ha agito nel corso del 2013, e agisce attualmente, sono le Nazioni unite e l'Unione europea, oltre ad altri fori internazionali multilaterali, quali il *Global Counter Terrorism Forum* – GCTF – e il G8/Gruppo Roma-Lione, nonché alcuni meccanismi mirati di collaborazione bilaterale rafforzata con alcuni dei principali partner (Regno Unito, Russia, Algeria, Turchia).

Per quanto riguarda specificamente la lotta al terrorismo internazionale, il quadro onusiano di riferimento resta quello stabilito dalla “Strategia Globale Antiterrorismo” (adottata nel 2006), la cui Quarta Revisione Biennale è in corso e sarà illustrata nel 2014 in un rapporto del Segretario Generale dell'ONU. Rimane sullo sfondo, irrisolta, la questione di una definizione di “terrorismo” internazionalmente condivisa e della conseguente “Convenzione Globale Anti-Terrorismo” (ideale integrazione della Strategia Globale). Il negoziato ONU sulla questione è al momento fermo, senza particolari prospettive di sblocco.

Il ruolo centrale operativo è svolto dal Consiglio di sicurezza (adozione di risoluzioni sul regime sanzionatorio contro Al Qaeda e quello contro i Talebani e “listing” e “de-listing” di individui ed enti). Per quanto specificamente relativo al *listing*” e *de-listing*, i testi di riferimento restano, per le Nazioni unite, le risoluzioni in materia adottate dal Consiglio di sicurezza (da ultimo, risoluzione 2083 (2012)), che ha riaffermato, integrato e rafforzato le analoghe, precedenti risoluzioni in materia) e, per l'Unione europea, i regolamenti nn. 2580/2001 e 881/2002.

Nel 2013 il Comitato Al Qaeda ha adottato nuove linee-guida per dare attuazione alle disposizioni della risoluzione 2083 (2012). Le principali modifiche riguardano: la trasmissione tramite il *Focal Point* istituito dalla risoluzione 1730 (2006) delle richieste di esenzione umanitaria da parte di individui ed entità; l'esenzione dalle misure di divieto di viaggio nel caso in cui ciò si riveli necessario per permettere un colloquio istruttorio tra la persona richiedente il *de-listing* e l'*Ombudsperson*; la notifica agli Stati interessati (perché all'origine della designazione, di nazionalità o residenza del soggetto listato) delle raccomandazioni presentate dall'*Ombudsperson* al Comitato all'esito del procedimento di *de-listing*; l'ostensibilità, in mancanza di contraria richiesta, dell'identità dello Stato designante.



Le linee-guida ribadiscono inoltre la sollecitazione rivolta agli Stati membri dell'Organizzazione dalla risoluzione 2083 (2012) affinché condividano con l'*Ombudsperson* tutte le informazioni pertinenti alle richieste di *listing* e *de-listing*, incluse, ove appropriato, quelle classificate.

A tale ultimo proposito, nel 2013 è stato portato all'attenzione del Comitato di sicurezza finanziaria, il tema della necessaria aderenza delle motivazioni alla base di una proposta di inserimento in lista (designazione) o di una radiazione dalla stessa lista, con le evidenze disponibili ed ostensibili all'*Ombudsperson*. Ciò, in particolar modo a seguito della Sentenza “Kadi II”, con la quale il 18 luglio 2013 la Corte di giustizia europea ha stabilito in via definitiva la tesi della non immunità delle misure sanzionatorie adottate dall'UE in attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU, ribadendo che esse ricadono nelle proprie competenze e che il controllo giurisdizionale, lungi dal limitarsi alla verifica della sola legittimità esterna dell'atto impugnato, deve essere “pieno, rigoroso e approfondito” e quindi esteso al merito della decisione.

Confermando la propria posizione sul punto, con sentenza del 28 novembre u.s. (caso “Fulmen”), la Corte ha ribadito che non è consentito irrogare una misura restrittiva sulla base di informazioni classificate che non vengano prodotte in giudizio, potendo la valutazione della Corte poggiare solo su prove fattuali comunicate e/o rese accessibili anche al ricorrente.

Con la sentenza “Kadi II” sono stabiliti per la prima volta in modo netto e sistematico cinque principi che la Corte considera irrinunciabili, e che afferiscono tutti ai diritti e libertà fondamentali sanciti dalla legislazione comunitaria in materia di diritti umani:

- Il soggetto, persona fisica o giuridica, destinatario di misure restrittive Comunitarie, ha diritto a essere informato e ascoltato prima dell'imposizione di dette misure e ha diritto di accesso ai documenti;
- La tutela giuridica del soggetto deve essere effettiva e le prove alla base delle misure restrittive devono essere comunicate agli interessati;
- Il Consiglio ha il dovere di dare corpo agli addebiti mossi ai soggetti listati e questo, in termini di procedura, equivale a dire che lo deve fare prima dell'approvazione delle singole misure;
- L'autorità politica che vara la misure, ossia il Consiglio, non può esimersi dal fornire informazioni dirette, comprese quelle confidenziali, alla base delle misure proposte;
- Le informazioni confidenziali che non fossero rese disponibili non rilevano ai fini processuali e la Corte le considera come non esistenti. Essa tuttavia ha chiarito di ritenere sufficiente almeno una prova fattuale alla base di uno degli elementi attribuiti al soggetto listato, per avallare la legittimità della misura restrittiva.

In sostanza, la Corte di giustizia europea ha, per un verso, sancito il dovere, da parte del Consiglio, di adottare le misure varate in altre giurisdizioni, ove sovraordinate a quella comunitaria (come nel caso “Kadi II”) nel pieno e sostanziale rispetto degli standard sopra ricordati, che sono imprescindibili nell'assetto giuridico comunitario. Per altro verso, ha ribadito che la stessa Corte non mette certo in dubbio la primazia del diritto ONU su quello comunitario in tema di sanzioni (e conseguentemente l'obbligo in capo agli stati membri di attuare le misure onusiane), ma che, tuttavia, tale primazia non può in alcun caso giustificare un atteggiamento di attuazione delle misure ONU da parte di una Unione europea passiva e priva di scrutinio, tanto nelle forme che negli elementi a sostegno delle motivazioni.

È proseguita, nel corso del 2013, l'attività di revisione dei nominativi degli individui e delle entità inseriti nelle liste ONU e comunitarie, la quale avviene su base periodica (che per l'Unione europea è semestrale, in ambito del c.d. Gruppo di lavoro “CP931”), per assicurare che il loro mantenimento nella lista sia sorretto dai medesimi presupposti che ne avevano giustificato l'inclusione.

Nel 2013 sono state apportate 31 modifiche alle liste del Comitato sanzioni Al Qaeda, che hanno comportato 14 nuove designazioni di individui, 4 nuove designazioni di enti/gruppi, 16 cancellazioni individuali (tra cui quella di Osama Bin Laden, per avvenuto decesso, i cui assets rimangono comunque congelati) e 2 radiazioni di enti/gruppi.

Nell'ambito del processo di revisione/aggiornamento sono state esaminate dal Comitato di sicurezza finanziaria, ai fini del possibile delisting, le posizioni di 13 soggetti, mentre con riferimento a 10 soggetti sono stati forniti al Comitato sanzioni aggiornamenti sul luogo di residenza.

Per quanto riguarda il Comitato sanzioni Afghanistan, sempre nel 2013 sono state apportate 10 modifiche alle liste, che hanno comportato 2 nuove designazioni di individui, 4 cancellazioni individuali e 62 correzioni di dati su nominativi già listati. In ambito europeo, un solo nominativo permane listato.

Nel 2013 spicca l'avvenuta designazione dell'ala militare di Hezbollah. Di un possibile inserimento di Hezbollah (o di una sua componente) nella lista comunitaria di organizzazioni terroristiche si parlava in Europa da anni. Dopo l'attentato del luglio 2012 a Burgas, in Bulgaria, nella UE si è ulteriormente sviluppato il dibattito. A maggio 2013, il Regno Unito ha chiesto formalmente l'avvio del procedimento per l'Ala Militare di Hezbollah. Poiché non vi era consenso UE a livello di gruppo di lavoro (e di COREPER), su iniziativa del Regno Unito, il CAE del 22 luglio 2013, dopo un articolato dibattito, ha deciso l'inserimento dell'Ala Militare di Hezbollah nella lista europea di organizzazioni terroristiche.

La decisione è stata accompagnata da una dichiarazione pubblica Consiglio/Commissione sulla preservazione del dialogo politico con tutti i partiti in Libano, compreso Hezbollah, e sulla continuazione dell'assistenza finanziaria comunitaria al Libano, compresa quella umanitaria, con l'obiettivo di fondo della stabilità del Paese.

Il messaggio dell'Unione europea è di duplice natura: per un verso un forte “stop” a ogni tentazione terroristica di Hezbollah in Europa; per altro verso, una chiara apertura al dialogo politico e ad un riconoscimento del legittimo ruolo politico di Hezbollah in Libano.

La posizione dell'Italia, improntata a cautela ed equilibrio, ha fatto perno sulla necessità di una base legale sufficientemente solida, insieme all'esigenza di favorire coesione e solidarietà europea su un tema così delicato, evitando filtrassero all'esterno divisioni sull'argomento. L'Italia ha sottolineato sia l'importanza del dialogo politico con Hezbollah, sia l'esigenza di garantire l'assistenza umanitaria-finanziaria europea al Libano.

#### **6.5. I congelamenti**

Il congelamento dei beni, pratica ormai consolidata a livello internazionale, è una misura amministrativa che vieta atti dispositivi degli assets congelati e la possibilità di mettere fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti listati. Produce effetti dalla data di entrata in vigore dei regolamenti comunitari o dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana dei decreti adottati dal Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro degli affari esteri ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 109/2007, contenenti le liste dei soggetti o entità designati.

L'Unità di informazione finanziaria cura la raccolta di informazioni e dei dati di natura finanziaria relativi ai soggetti designati, ai fondi e alle risorse economiche sottoposti a congelamento e agevola la diffusione delle liste dei soggetti designati e delle successive modifiche. Nel corso del 2013 la UIF ha continuato a svolgere un'attività di monitoraggio dei soggetti colpiti dai provvedimenti di congelamento.

Le variazioni intervenute nel 2013 sono connesse allo scongelamento dei fondi operato in seguito al processo autorizzativo dinanzi al Comitato di sicurezza finanziaria.

Tabella 47 - Dati del congelamenti al 31 dicembre 2013 (Fonte: UIF)

	Rapporti e operazioni sottoposti a congelamento	Soggetti sottoposti a congelamento	IMPORTI CONGELATI		
			EUR	USD	CHF
<b>Talibani e Al-Qaeda</b>	<b>55</b>	<b>39</b>	<b>102.969,17</b>	<b>11.707,10</b>	<b>50,00</b>
Iran	57	17	8.591.076,10	3.561.933.562,04	37.593,47
<b>Libia</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>125.829,65</b>	<b>132.357,01</b>	
Tunisia	1	1	50.624,55		
<b>Siria</b>	<b>31</b>	<b>6</b>	<b>24.392.947,92</b>	<b>241.062,72</b>	<b>152.878,22</b>
Costa d'Avorio	3	1	1.700.213,94	34.816,37	
<b>TOTALE</b>	<b>155</b>	<b>70</b>	<b>34.963.661,33</b>	<b>3.562.353.505,24</b>	<b>190.521,69</b>

Sono infine sottoposte ad amministrazione da parte dell'Agenzia del demanio, ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109, una società inclusa nelle liste di entità collegate alla proliferazione delle armi di distruzione di massa da parte della Repubblica islamica dell'Iran, un'azienda riconducibile ad un soggetto incluso nella lista "Al Qaeda", determinate risorse economiche riconducibili ad un soggetto siriano listato.

## 7. L'ATTIVITA' DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO IN AMBITO EUROPEO E INTERNAZIONALE

### 7.1. L'attività del GAFI

A seguito dell'emanazione delle rinnovate Raccomandazioni, il GAFI ha dato avvio al quarto *round* di valutazione dei paesi membri per determinare il grado di conformità agli *standard* internazionali e indirizzare, nel successivo processo di *follow-up*, gli stati che presentano carenze e lacune, nell'ambito del quale l'Italia sarà valutata nel 2014-2015 dal Fondo monetario internazionale.

I paesi saranno valutati sulla base della metodologia approvata nel mese di febbraio 2013, secondo la quale oltre al livello di adeguatezza tecnica delle normative nazionali rispetto agli *standard*, gli Stati devono provare anche e soprattutto la capacità dei propri sistemi nazionali di essere efficaci nelle azioni di prevenzione e di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Oltre alla nuova metodologia, il GAFI ha approvato a ottobre 2013 anche le nuove procedure di questo *round* di valutazione.

Il GAFI ha proseguito l'attività di monitoraggio delle giurisdizioni, al fine di identificare quelle ritenute particolarmente rischiose per la stabilità del sistema finanziario internazionale e di guidarle nell'attività di implementazione delle Raccomandazioni per colmare le lacune normative.

Tale attività ha come esito la pubblicazione di due documenti puntualmente aggiornati a seguito delle riunioni plenarie dell'organismo ed entrambi pubblicati anche sul sito del Dipartimento del tesoro perché siano utilizzati dal settore privato nell'ambito delle rispettive valutazioni dei rischi:

- *FATF Public Statement*<sup>64</sup>, con le valutazioni sulle giurisdizioni che presentano deficienze strategiche in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.
- *Improving Global AML/CFT Compliance: on-going process*<sup>65</sup>, con un giudizio sui paesi che hanno lacune strategiche nel sistema di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, ma che implementano azioni per colmarle concordandole con il GAFI.

Nel 2013 il GAFI ha avviato un dibattito interno sull'ampliamento della *membership* a nuovi stati, processo che si concluderà nel medio-lungo periodo.

Nel corso del 2013, il GAFI ha adottato varie linee guida e documenti di *best practices*. In particolare, è stata approvata la *Guidance* sul *National Risk Assessment*, la quale fornisce le linee guida in materia senza tuttavia definire e vincolare gli stati al rispetto di una puntuale metodologia di analisi.

Le altre *Guidance* elaborate nel 2013 sono la *Guidance* sull'approccio basato sul rischio applicato alle carte prepagate, ai sistemi di pagamento mobili e a quelli *internet-based*, la *Guidance* relativa all'attuazione delle previsioni finanziarie dell'UNSCRs in materia di contrasto alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, e la *Guidance* sulle persone politicamente esposte. La *Guidance* sulle misure di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e l'inclusione finanziaria è stata invece aggiornata.

Per quanto riguarda le *Best Practices*, il GAFI ha approvato le *Best Practices* sulle sanzioni finanziarie specifiche in materia di terrorismo e di finanziamento del terrorismo, al contrasto all'abuso delle organizzazioni *no-profit*, e *Best Practices* sull'uso delle Raccomandazioni per combattere la corruzione.

Ha pubblicato, infine, lo studio su riciclaggio e finanziamento del terrorismo collegati alla contraffazione monetaria e lo studio sulle vulnerabilità delle professioni legali, e alcuni studi

<sup>64</sup>[http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/prevenzione\\_reati\\_finanziari/prevenzione\\_reati\\_finanziari/Public\\_statement\\_-\\_18\\_October\\_2013.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/Public_statement_-_18_October_2013.pdf)

<sup>65</sup>[http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/prevenzione\\_reati\\_finanziari/prevenzione\\_reati\\_finanziari/Improving\\_Global\\_AML-CFT\\_Compliance\\_On-going\\_Processx\\_18\\_October\\_2013\\_.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/Improving_Global_AML-CFT_Compliance_On-going_Processx_18_October_2013_.pdf)

tipologici sul terrorismo in Africa occidentale, sul ruolo di *Hawala* e di altri *service provider* simili nel riciclaggio e nel finanziamento del terrorismo, e su riciclaggio e finanziamento del terrorismo attraverso il commercio di diamanti.

#### **7.1.1. I gruppi regionali associati al GAFI**

Il contrasto internazionale al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo si avvale di un *network* globale nel quale oltre al GAFI operano altri organismi organizzati sul modello del GAFI.

I gruppi regionali sono otto: 1) *Asia/Pacific Group on Money Laundering* (APG), 2) *Caribbean Financial Action Task Force* (CFATF), 3) *Eurasian Group* (EAG), 4) *Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group* (ESAAMLG), 5) *The Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism* (MONEYVAL), 6) *Financial Action Task Force on Money Laundering in South America* (GAFISUD), 7) *Inter Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa* (GIABA) 8) *Middle East and North Africa Financial Action Task Force* (MENAFATF). Il c.d. FATF *global network* è giunto a contare oltre 180 paesi nel mondo considerando i membri del GAFI stesso e degli altri organismi organizzati su tale modello (FSRBs – FATF-Style Regional Bodies).

L'Italia segue in particolare i lavori di Moneyval e di EAG. In particolare, partecipano ai lavori di Moneyval anche la Santa Sede e San Marino

In seguito alla valutazione del luglio del 2012 da parte di Moneyval, lo Stato della Città del Vaticano è stato sottoposto a procedura di *follow-up*. Il relativo rapporto<sup>66</sup> è stato discusso nella Plenaria di Moneyval di dicembre 2013, nel quale sono riportati gli adeguamenti apportati al quadro legislativo antiriciclaggio in relazione alle lacune rilevate nel 2012.

Nel complesso, si registrano adeguamenti della disciplina dello Stato della Città del Vaticano rispetto alle previsioni internazionali.

In particolare, con il Motu proprio dell'8 agosto 2013 "per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa", è stata istituita la funzione di vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria e riconosciuto l'esercizio della medesima funzione in capo all'Autorità di informazione finanziaria (AIF).

L'AIF è diventata membro effettivo del Gruppo di *Egmont* lo scorso 5 luglio 2013.

---

<sup>66</sup>[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/progress%20reports/MONEYVAL\(2013\)28\\_HS\\_ProgRep1\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/progress%20reports/MONEYVAL(2013)28_HS_ProgRep1_en.pdf)

Sul piano delle relazioni bilaterali a luglio 2013 la AIF e la UIF hanno sottoscritto un protocollo d'intesa sullo scambio di informazioni, per lo svolgimento dei rispettivi compiti di analisi finanziaria di operazioni sospette<sup>67</sup>.

## **7.2. Il Comitato per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo istituito dalla direttiva 2005/60/CE – I Paesi terzi equivalenti**

### **7.3. Il Comitato di Basilea, i lavori dell'Anti-Money Laundering Expert Group (AMLEG)**

La Banca d'Italia partecipa ai lavori dell'Anti-Money Laundering Expert Group (AMLEG), istituito in seno al Comitato di Basilea con il compito di fornire ausilio all'attività del Comitato nel campo della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Nel corso dell'anno l'AMLEG ha provveduto all'aggiornamento delle linee guida emanate per il settore bancario in materia antiriciclaggio. L'aggiornamento ha tenuto conto delle novità introdotte dai nuovi standard GAFI tra cui, in particolare, la generalizzazione del ricorso all'approccio in base al rischio che determina la necessità, per gli intermediari bancari, di dotarsi di adeguati strumenti per valutare il profilo del rischio del singolo cliente e modulare le misure antiriciclaggio da adottare.

Nel gennaio 2014, terminata la fase di consultazione, il Comitato di Basilea ha emanato le nuove linee guida "*Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism*".

Il documento prevede che le banche definiscano politiche e procedure antiriciclaggio integrate nel più generale sistema di *risk management*, elaborando soluzioni organizzative appropriate e prevedendo controlli interni al fine di garantire la correttezza dei comportamenti dell'intermediario e rendere immune la struttura aziendale da infiltrazioni di origine criminale.

Parallelamente anche le autorità di vigilanza bancaria devono adottare una *risk-based supervision* basata su una metodologia di controlli capace di individuare e analizzare le vulnerabilità degli intermediari.

---

<sup>67</sup> Tale accordo è stato siglato in seguito all'emendamento apportato a dicembre del 2012 alla legge antiriciclaggio vaticana (Legge 30 dicembre 2010, n. CXXVII, modificata dal decreto del Presidente del Governatorato del 25 gennaio 2012, n. CLIX), finalizzato a ricondurre alla competenza dell'Autorità di informazione finanziaria la sottoscrizione dei protocolli d'intesa con Unità di informazione finanziaria di altri paesi, in precedenza riservata alla Segreteria di Stato.

#### **7.4. L'Anti-Money Laundering Committee (AMLC)**

La Banca d'Italia è membro dell'Anti-Money Laundering Committee (AMLC) costituito nel 2011 dalle tre autorità di vigilanza europee con il compito, tra l'altro, di assicurare l'uniforme applicazione della regolamentazione europea antiriciclaggio.

Nel 2013 l'attività del Comitato è stata indirizzata all'analisi di problemi attinenti la normativa vigente. In particolare l'AMLC, nell'ambito della disciplina degli IP che operano in regime di libera prestazione di servizi, ha condotto indagini sulle modalità con le quali, nei vari paesi, è svolta la vigilanza sull'attività degli agenti che operano in paesi diversi dal paese di origine. L'obiettivo dell'analisi è stato quello di verificare l'adeguatezza dei controlli antiriciclaggio. L'attività del Comitato ha evidenziato l'assenza di un adeguato presidio, da parte dell'autorità *home* cui la PSD affida i controlli sugli agenti anche in caso di attività transfrontaliera, per l'attività svolta all'estero dagli agenti. L'AMLC ha, inoltre, rilevato le diverse soluzioni normative adottate dai paesi europei maggiormente esposti al rischio di riciclaggio.

L'AMLC ha condotto anche un'indagine sulle modalità con cui i vari paesi hanno recepito l'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2005/60/CE, il quale, nel prevedere un'adeguata verifica rafforzata per la clientela non fisicamente presente, indica una serie di misure aggiuntive (quale ad es. l'acquisizione di documenti supplementari) che gli Stati membri possono chiedere agli intermediari per bilanciare il maggiore rischio sotteso all'assenza fisica del cliente.

L'indagine ha messo in evidenza che in genere gli Stati membri hanno fornito agli intermediari indicazioni puntuali circa le modalità con cui effettuare l'adeguata verifica a distanza<sup>68</sup>. Tale tecnica normativa è stata ritenuta, dal Comitato, non in linea con il principio dell'approccio basato sul rischio, in virtù del quale gli intermediari dovrebbero essere liberi di individuare le misure di contrasto al riciclaggio più adeguate in relazione al rischio specifico posto dal singolo caso. In esito a tali riflessioni il Comitato ha sottolineato come le differenti prassi applicative possano risolversi in ostacoli allo sviluppo del mercato finanziario europeo e chiesto alla Commissione di formulare proposte affinché la IV direttiva antiriciclaggio preveda criteri uniformi in materia di adeguata verifica a distanza.

Infine, sempre nel 2013, l'AMLC ha analizzato questioni relative agli sviluppi futuri della vigilanza in materia antiriciclaggio come prefigurati dalla proposta di IV direttiva.

<sup>68</sup> In Italia l'articolo 28 del decreto legislativo n. 231/2007 che disciplina l'adeguata verifica a distanza riproduce quasi letteralmente il disposto dell'articolo 13 della direttiva 2005/60. Indicazioni più puntuali sulle modalità di esecuzione dell'adeguata verifica a distanza sono dettate dal provvedimento Banca d'Italia 3 aprile 2013.



### 7.5. Il Gruppo di Egmont

Il Gruppo di Egmont, organismo a carattere informale costituito nel 1995 da un gruppo di FIU per sviluppare la cooperazione internazionale e accrescerne i benefici, ha approvato a luglio 2013 nuovi *standard* e una *Operational Guidance* per le FIU.

Tra gli obiettivi di fondo sottesi ai nuovi standard figurano: il pieno allineamento alle Raccomandazioni del GAFI; la limitazione della portata vincolante alle sole regole essenziali in tema di collaborazione internazionale elaborate nei “Principi”; la definizione di dettagli applicativi in linee-guida prive di valore vincolante per le FIU e, per questo, non *enforceable* attraverso le procedura di *compliance*.

Contestualmente alla revisione degli standard per le FIU, nel 2013 il Gruppo di Egmont ha anche modificato la propria organizzazione interna. L'intervento prevede il decentramento di alcune attività su base regionale, al duplice fine di garantire maggiore efficacia al funzionamento del Gruppo, data la progressiva espansione della membership, e di tenere conto delle caratteristiche omogenee delle FIU provenienti dalle stesse aree geografiche. Nel 2013 otto FIU sono state ammesse a far parte del Gruppo di Egmont, portando la relativa compagine a 139 unità.

### 7.6. Il *Working Group* Anticorruzione in ambito G20

Il Ministero dell'economia partecipa attivamente ai lavori in ambito G20 relativi al contrasto della corruzione. Nel 2014 l'ACWG (*Anti-Corruption Working Group*) presieduto da Italia e Australia ha, tra i suoi molteplici obiettivi, quello di definire gli *High Level Principles* in materia di trasparenza e titolare effettivo da adottarsi dal G20 in funzione anticorruzione. Dovrà essere assicurata altresì una coerenza con la definizione della *beneficial ownership* in ambito GAFI e con gli *Standard* adottati dal medesimo Organismo nel 2012 sulle misure per promuovere una maggiore trasparenza delle persone giuridiche e dei trust (Raccomandazioni 24 e 25).

A seguito dell'accoglimento di tali principi, è auspicabile che i paesi G20 adottino piani nazionali di attuazione, come già accaduto in ambito G8 nel 2013.

PAGINA BIANCA

Prot. N. 0430702/14 del 23/04/2014

**BANCA D'ITALIA**  
EUROSISTEMA

DIPARTIMENTO VIGILANZA BANCARIA E FINANZIARIA  
SERVIZIO COORDINAMENTO E RAPPORTI CON L'ESTERNO (903)  
DIVISIONE SUPPORTO RAPPORTI CON L'ESTERNO (902)

Rifer. a nota n.

del

Comitato di Sicurezza Finanziaria  
Ministero Economia Dip. Tesoro -  
Dir. V  
Via XX Settembre, 97  
00187 ROMA RM

Classificazione VII. 2

4

Oggetto

CSF. Relazione ex art. 5, comma 3, lett. b), d.lgs. 231/2007  
sull'attività antiriciclaggio della Banca d'Italia nel 2013.

Ai sensi dell'art. 5, comma 3, lett. b), del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, si trasmette l'acclusa relazione, contenente i dati e le informazioni sull'attività antiriciclaggio svolta, nel corso del 2013, dalla Banca d'Italia nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali.

Distinti saluti.

PER DELEGAZIONE DEL DIRETTORIO

Firmato digitalmente da  
FABIO BERNASCONI

Firmato digitalmente da  
CARMELO BARBAGALLO

*Clcedo*

Per copia conforme all'originale digitale. Firmato: Carmelo Ciccolo

PAGINA BIANCA



**BANCA D'ITALIA**  
EUROSISTEMA

**Relazione della Banca d'Italia al Comitato di Sicurezza Finanziaria  
sull'attività di vigilanza e controllo antiriciclaggio ai sensi dell'art. 5,  
comma 3, lett. b) del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231**

**Anno 2013**

PAGINA BIANCA

## INDICE

### **Premessa**

#### **1. L'attività internazionale**

##### **1.1 Il GAFI**

##### **1.2 Il Comitato di Basilea**

##### **1.3 L'Anti-Money Laundering Committee**

##### **1.4 L'assistenza tecnica in materia antiriciclaggio**

#### **2. L'attività regolamentare della Banca d'Italia in attuazione del d.lgs. 231/2007**

##### **2.1 Il provvedimento sull'adeguata verifica della clientela**

##### **2.2 Il provvedimento sulle registrazioni in archivio unico informatico**

##### **2.3 Il tavolo tecnico presso il Ministero dell'economia e delle finanze**

#### **3. L'attività di vigilanza e controllo a livello nazionale**

##### **3.1 Le ispezioni di vigilanza**

##### **3.1.1 Le ispezioni generali e settoriali**

##### **3.1.2 Le verifiche presso le dipendenze delle banche**

##### **3.2 I controlli di vigilanza cartolare**

##### **3.3 Il profilo "antiriciclaggio" nei procedimenti amministrativi di vigilanza**

##### **3.4 Le procedure sanzionatorie**

##### **3.5 Principali criticità riscontrate e prospettive evolutive**

#### **4. La collaborazione con altre autorità**

##### **4.1 La collaborazione con l'Autorità giudiziaria**

##### **4.2 La collaborazione con la UIF**

##### **4.3 La collaborazione con gli organi investigativi**

##### **4.4 La collaborazione con la Consob**

#### **5. La partecipazione al Comitato di Sicurezza Finanziaria**

#### **6. L'attività di formazione e di sensibilizzazione**

#### **7. La sorveglianza sul sistema dei pagamenti**

PAGINA BIANCA



## **Premessa**

Con il presente documento la Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia adempie agli obblighi previsti dall'art. 5, comma 3, lett. b), del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 nei confronti del Comitato di Sicurezza Finanziaria, illustrando l'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo svolta nel corso dell'anno 2013 sulle banche e sugli intermediari finanziari non bancari nell'ambito dell'attività di vigilanza prudenziale disciplinata dal decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (cd. Testo Unico Bancario) e dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (cd. Testo Unico della Finanza). Il presente documento dà anche conto del contributo all'attività di contrasto dei reati in questione che la Banca d'Italia presta nell'esercizio della funzione di Sorveglianza sul sistema dei pagamenti, ai sensi dell'art. 146 del Testo Unico bancario.

\*\*\*

Nel corso del 2013 si è intensificato il coinvolgimento della Banca d'Italia nelle attività svolte nei principali fori di cooperazione internazionale per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; l'Istituto ha messo le proprie competenze tecniche a servizio delle iniziative volte a salvaguardare l'integrità del sistema finanziario internazionale.

Sul fronte nazionale, di rilievo è stata l'attività regolamentare ai sensi dell'art. 7, d.lgs. 231/2007. D'intesa con la Consob e l'Ivass, sono state emanate le disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela che le banche e gli intermediari finanziari devono adottare a fini di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo. La nuova disciplina ha richiesto alcune modifiche al Provvedimento sulla tenuta dell'archivio unico informatico.

L'attività di controllo, cartolare e ispettiva, sul rispetto delle regole antiriciclaggio da parte degli intermediari vigilati è stata rafforzata, quale parte integrante dell'azione di vigilanza a tutela della sana e prudente gestione dei singoli e dell'integrità del sistema nel suo complesso. La Banca d'Italia attribuisce a tali verifiche un particolare rilievo in un contesto nel quale l'ordinamento riconosce l'autonomia degli intermediari nella scelta delle metodologie e delle tecniche di gestione del rischio.

Il medesimo impegno ha connotato la collaborazione istituzionale con l'Autorità giudiziaria, le Amministrazioni pubbliche, gli organi investigativi e la UIF, con i quali lo scambio d'informazioni si è confermato intenso e proficuo.

Un'efficace applicazione della normativa antiriciclaggio presuppone la piena consapevolezza delle finalità e dei principi che ne sorreggono l'impianto. E' dunque proseguita in tal senso l'attività di sensibilizzazione e formazione attraverso incontri e seminari per stimolare gli operatori a mantenere alta la vigilanza sul tema.

## **1. L'attività internazionale**

### **1.1 Il GAFI**

A seguito dell'approvazione delle nuove Raccomandazioni, nel corso del 2013 il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) ha dedicato la propria attenzione alla soluzione di questioni interpretative e procedurali in vista dell'avvio del nuovo round di valutazioni sui sistemi

nazionali antiriciclaggio. In tale contesto, particolare rilievo assume la pubblicazione di un documento di *guidance* sulle modalità di elaborazione del cd. *National Risk Assessment* (cfr. infra para. 5), esercizio che dovrà essere svolto da ogni Stato membro al fine di valutare la propria esposizione ai rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

In connessione con tali iniziative, anche l'organizzazione interna dei gruppi di lavoro permanenti è stata rivista al fine di razionalizzare le attività svolte e favorire una più ampia sinergia tra le aree di lavoro. L'Assemblea Plenaria di giugno 2013 ha quindi visto la nascita di nuovi gruppi denominati *Policy Development Group* (PDG), *Evaluation and Compliance Group* (ECG) e *Risk, Trends and Methods Group* (RTMG) che hanno sostituito, rispettivamente, il WGTM, il WGEI e il WGTYP. Rimane ferma l'attività dell'*International Cooperation Review Group* (ICRG).

La Banca d'Italia ha contribuito, quale membro della delegazione italiana, alle attività svolte dal GAFI nel 2013. In particolare, rappresentanti dell'Istituto, appartenenti alla funzione di Vigilanza e alla funzione di Sorveglianza sul sistema dei pagamenti, hanno preso parte stabilmente alle Assemblee Plenarie tenute nell'anno nonché agli incontri dei diversi gruppi di lavoro.

Il PDG ha ricevuto il mandato di curare la manutenzione dell'apparato di standard e linee guida del GAFI, individuando anche eventuali nuovi profili di interesse per l'azione dell'organismo. In particolare, il gruppo ha elaborato in corso d'anno linee guida sull'applicazione della raccomandazione sulle *Politically Exposed Persons* (PEPs), sull'applicazione delle sanzioni finanziarie contro i terroristi, sui rischi derivanti dai metodi di pagamento innovativi (carte prepagate, pagamenti con telefono cellulare e su internet). Ha inoltre promosso una revisione delle linee guida sul *risk-based approach* al fine di renderle maggiormente rispondenti alle esigenze e alle specificità delle varie categorie di soggetti obbligati. Ha infine avviato una collaborazione con il gruppo G20 dedicato alla lotta alla corruzione per valutare le sinergie con la disciplina antiriciclaggio.

L'ECG ha portato a termine il lavoro sulla metodologia da utilizzare nel nuovo ciclo di valutazione dei sistemi nazionali che inizia nel 2014. L'Italia sarà uno dei primi paesi a sperimentare tale metodologia – che include non solo una valutazione sul rispetto formale delle Raccomandazioni (cd. *technical compliance*), ma anche un giudizio sull'efficacia concreta (*effectiveness*) delle misure adottate dai singoli Paesi – quando verrà esaminata dal Fondo Monetario Internazionale nel quadro del *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) a partire dal secondo semestre 2014.

Il RTMG ha aggiornato le analisi del GAFI sulle tecniche di riciclaggio attraverso il commercio di diamanti e pietre preziose nonché sui rischi relativi all'utilizzo di canali finanziari non ufficiali (come, ad esempio, l'*hawala*). Ulteriori progetti di studio sono stati avviati sulle tecniche di riciclaggio tramite uso del contante e dei metalli preziosi. Il gruppo ha affrontato anche la tematica della moneta virtuale nell'ambito di una *Strategic Surveillance Initiative* nell'ambito della quale è emerso che lo sviluppo di tali strumenti di pagamento pone rilevanti rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo legati a un loro possibile utilizzo a fini illeciti.

Nel corso del 2013, il GAFI ha inoltre periodicamente aggiornato la lista delle giurisdizioni non cooperative nei settori dell'antiriciclaggio e del contrasto del terrorismo; ad ottobre 2013, erano presenti sulla cd. lista nera 13 giurisdizioni (Algeria, Corea del Nord, Ecuador, Etiopia, Indonesia, Iran, Kenya, Myanmar, Pakistan, Siria, Tanzania, Turchia, e Yemen). Il GAFI ha altresì svolto un

attento monitoraggio dei progressi compiuti dai Paesi che si sono dichiarati disponibili a collaborare con l'organismo per rimediare alle manchevolezze rilevate in materia<sup>1</sup>.

## 1.2 Il Comitato di Basilea

La Banca d'Italia partecipa ai lavori dell'*Anti-Money Laundering Expert Group* (AMLEG), istituito in seno al Comitato di Basilea, con il compito di fornire ausilio al Comitato nel campo della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Nel corso dell'anno, l'AMLEG ha dedicato la propria attenzione all'aggiornamento delle linee guida emanate nel tempo dal Comitato per il settore bancario in materia antiriciclaggio<sup>2</sup>. Tale aggiornamento si è reso necessario per tener conto delle novità introdotte dai nuovi standard del GAFI, tra cui, in particolare, la generalizzazione del ricorso all'approccio in base al rischio che determina la necessità per gli intermediari bancari di dotarsi di adeguati strumenti per valutare il profilo di rischio del singolo cliente al fine di modulare le misure antiriciclaggio da adottare.

Dopo la fase di consultazione con il pubblico, le nuove linee guida "*Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism*" sono state emanate dal Comitato di Basilea nel gennaio 2014. In linea con le indicazioni del GAFI, il documento prevede che le banche devono definire politiche e procedure antiriciclaggio (ad es., di adeguata verifica della clientela, di registrazione, di segnalazione di operazioni sospette, di monitoraggio delle liste antiterrorismo) - pienamente integrate nel più generale sistema di *risk management* - per garantire la correttezza dei comportamenti dell'intermediario e contribuire a rendere immune la struttura aziendale da infiltrazioni di origine criminale. A tal fine, è necessario che vengano elaborate - anche a livello di gruppo - appropriate soluzioni organizzative e dei controlli interni destinate a costituire la struttura portante di tali *policies* aziendali.

In parallelo, anche le Autorità di vigilanza bancaria devono adottare in materia antiriciclaggio una *risk-based supervision* basata su una metodologia dei controlli capace di individuare e analizzare le vulnerabilità cui sono esposti gli intermediari vigilati. In tal senso, le Autorità devono dotarsi di adeguate professionalità per valutare la capacità degli intermediari di assicurare la sana e prudente gestione, alla luce sia dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incombono in ambito domestico sia - per i gruppi *cross-border* - di quelli presenti nelle rispettive giurisdizioni straniere di attività.

## 1.3 L'Anti-Money Laundering Committee

La Banca d'Italia è membro del *Anti-Money Laundering Committee* (AMLC), costituito nel 2011 dalle tre Autorità di Vigilanza europee (EBA, EIOPA e ESMA) con il compito di assicurare, tra l'altro, l'uniforme applicazione della regolamentazione europea antiriciclaggio.

Nel 2013, il Comitato si è occupato sia di problemi applicativi attinenti alla normativa vigente (cfr. punti 1 e 2) sia di questioni relative agli sviluppi futuri della vigilanza in materia antiriciclaggio come prefigurati dalla proposta di IV direttiva (cfr. punti 3 e 4).

<sup>1</sup> Cfr. *Public Statements* del GAFI di febbraio, giugno e ottobre 2013, disponibili sul sito internet [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).

<sup>2</sup> BCBS, *Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money-laundering*, December 1988; *Customer due diligence for banks*, October 2001; *General Guide to Account Opening and Customer Identification*, February 2003 and *Consolidated KYC Risk Management*, October 2004.

### 1) Servizi di pagamento prestati in regime di libera prestazione di servizi

La direttiva 2007/64/CE (cd. PSD) consente agli Istituti di pagamento di operare in regime di libera prestazione di servizi in altri paesi della comunità con reti di agenti iscritti nei soli elenchi del paese di origine<sup>3</sup>. In questo contesto, il Comitato ha condotto indagini sulle modalità con le quali, nei vari paesi, è svolta la vigilanza sull'attività di tali agenti, con l'obiettivo di verificare l'adequatezza dei controlli antiriciclaggio. E' emerso che:

- le autorità *home* (cui la PSD affida in via generale i controlli sugli agenti, anche in caso di attività transfrontaliera) generalmente non dispongono dei mezzi necessari per presidiare l'attività svolta all'estero dagli agenti iscritti nei propri elenchi;
- i paesi europei più esposti al rischio di operazioni illecite da parte degli agenti esteri attivi sul proprio territorio hanno adottato soluzioni normative che abilitano le autorità *host* a ispezionare in via autonoma gli agenti insediati sul proprio territorio e a sanzionarli in caso di violazione degli obblighi antiriciclaggio locali; alcuni di questi (tra cui l'Italia oltre a Spagna e Belgio) sono arrivati a richiedere agli IP l'istituzione di "punti di contatto" se si avvalgono di agenti sul proprio territorio.

I risultati dell'indagine sono stati compendati in tre rapporti<sup>4</sup> trasmessi alla Commissione Europea affinché ne tenga conto nel più ampio processo di revisione della direttiva PSD in corso.

### 2) Adeguate verifica a distanza

L'AML Committee ha condotto un'indagine sulle modalità con le quali i vari paesi hanno recepito l'art. 13, paragrafo 2, della direttiva 2005/60/CE, il quale, nel prevedere un'adeguata verifica rafforzata per la clientela non fisicamente presente, indica una serie di misure aggiuntive (quale ad es. l'acquisizione di documenti supplementari) che gli Stati membri possono chiedere agli intermediari di assumere per bilanciare il maggiore rischio sotteso all'assenza fisica del cliente.

L'indagine ha messo in evidenza che in genere gli Stati membri hanno fornito agli intermediari indicazioni puntuali circa le modalità con cui effettuare l'adeguata verifica a distanza<sup>5</sup>. Il Comitato ha ritenuto tale tecnica normativa non in linea con il principio dell'approccio basato sul rischio in virtù del quale gli intermediari dovrebbero essere liberi di individuare le misure di contrasto al riciclaggio più adeguate in relazione al rischio specifico posto dal singolo caso. Il "*Report on 'Distance' or Non-face-to-face CDD*" (redatto in esito a tali riflessioni) ha sottolineato come le differenti prassi applicative possano risolversi in ostacoli allo sviluppo del mercato finanziario europeo, chiedendo alla Commissione di formulare proposte affinché la IV direttiva antiriciclaggio detti criteri uniformi in materia di adeguata verifica a distanza<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. per le iniziative adottate negli anni precedenti sul tema dal Comitato, le Relazioni al CSF 2011 e 2012.

<sup>4</sup> "*Supervisory collaboration under PSD article 25(3) and cost recovery of agent inspections of cross border Payment Institutions*"; "*Micro-Survey on Payment Service Providers Authorized under Article 26 of the Payment Services Directive (2007/64/EU) in the light of FATF Recommendation 14*"; "*Micro-Survey on Member States' Practices as regards Agents of Payment Institutions Authorized in another Member State – Application of Local AML/CTF Legislation and questions related to Article 17 (6) of the Payment Services Directive (2007/64/EU)*".

<sup>5</sup> In Italia l'art. 28 del d.lgs. n. 231/2007 che disciplina l'adeguata verifica a distanza riproduce quasi letteralmente il disposto dell'art. 13 della direttiva 2005/60. Indicazioni più puntuali sulle modalità di esecuzione dell'adeguata verifica a distanza sono dettate dal Provvedimento Banca d'Italia 3 aprile 2013, sul quale cfr. *infra*.

<sup>6</sup> In linea con quanto auspicato nel Rapporto, la proposta di IV direttiva valorizza il principio del *risk based approach*, cui già si ispira la legislazione europea, riducendo il numero di fattispecie giudicate *ex lege* a maggior rischio di riciclaggio (rimarranno tali solo le ipotesi dei conti di corrispondenza con intermediari esteri e i rapporti con persone politicamente esposte). L'accresciuta autonomia degli intermediari sarà bilanciata dal fatto che: i) in allegato alla direttiva saranno elencati una serie di fattori (tra cui la mancanza di presenza fisica) indicativi di un maggior rischio di riciclaggio che gli intermediari dovranno comunque avere presenti nello stabilire il grado di rischio di riciclaggio sotteso al rapporto di volta in volta acceso; ii) le ESAs dovranno emanare linee guida (indirizzate sia alle Autorità di vigilanza che agli intermediari) sui fattori di rischio da prendere in considerazione e le misure da adottare nelle

### **3) Supervisione basata sul rischio**

Il Comitato ha avviato riflessioni sulle modalità con cui impostare una vigilanza basata sul rischio come richiesto dalle nuove Raccomandazioni del GAFI e dalla proposta di IV direttiva antiriciclaggio<sup>7</sup>. In tale contesto, nel 2013 le ESAs (European Supervisory Authorities, ovvero l'EBA, l'ESMA e l'EIOPA) hanno approvato un documento del *AML Committee* ("*Preliminary report on anti-money laundering and counter financing of terrorism Risk Based Supervision*") che elenca i fattori più rilevanti che le Autorità di Vigilanza nazionali devono prendere in considerazione per impostare una vigilanza basata sul rischio.

Nel rapporto, in particolare, sono dettagliate le quattro fasi in cui può essere suddiviso il processo di *risk based supervision* (raccolta delle informazioni rilevanti; identificazione e valutazione dei rischi; definizione degli interventi da porre in essere a presidio dei rischi individuati; monitoraggio costante dell'adeguatezza e della persistente efficacia del processo) e le principali analisi che è opportuno effettuare in ciascuna di tali fasi.

### **4) Il nuovo ruolo delle ESAs nella proposta di IV direttiva antiriciclaggio**

La bozza di IV direttiva antiriciclaggio prevede un coinvolgimento più intenso delle Autorità di Vigilanza europee nella lotta al riciclaggio. Le ESAs dovranno emanare (entro due anni dall'approvazione della direttiva) linee guida e *Binding Technical Standard*; inoltre parteciperanno all'esercizio di valutazione dei rischi di riciclaggio cui è esposta l'Unione Europea, che sarà coordinato dalla Commissione Europea. L'*AML Committee* sarà chiamato a svolgere il lavoro preparatorio, istruttorio e di redazione dei documenti che le ESAs dovranno produrre.

Tenuto conto degli stringenti limiti di tempo entro i quali gli atti in questione dovranno essere finalizzati, l'*AML Committee* ha già avviato, con l'istituzione di tre specifici sottogruppi, i lavori per la predisposizione, entro la prima metà del 2015, di linee guida in materia di adeguata verifica, supervisione basata sul rischio e punto di contatto centrale degli Istituti di pagamento.

## **1.4 L'assistenza tecnica in materia antiriciclaggio**

Nell'ambito delle iniziative di contributo alla *Deauville Partnership* in favore dei paesi arabi in transizione, la Banca d'Italia – in collaborazione con la UIF e il Ministero degli Affari Esteri – ha organizzato nel settembre 2013 un seminario in materia di *asset recovery* rivolto a rappresentanti delle Autorità di tali paesi impegnate nell'azione di investigazione e recupero dei beni finanziari sottratti illegalmente. Esponenti della Vigilanza e della UIF hanno svolto interventi nelle aree di rispettiva competenza per illustrare l'utilizzo dei presidi antiriciclaggio nella lotta alla corruzione nonché gli strumenti per l'individuazione e il blocco di beni di provenienza illecita.

## **2. L'attività regolamentare della Banca d'Italia in attuazione del d.lgs. 231/2007**

---

fattispecie a maggior rischio di riciclaggio. Tali linee guida, in pratica, ridurranno i margini di discrezionalità degli intermediari e rappresenteranno un riferimento unico, pienamente armonizzato, per tutti i paesi UE. L'*AML Committee* ha già costituito un sottogruppo per la stesura di tali linee guida (cfr. sub 4).

<sup>7</sup> La vigilanza è "*risk based*" quando l'intensità dei controlli effettuati sugli intermediari e il numero di risorse dedicate ai controlli su ciascun intermediario o segmento del mercato finanziario sono individuati a seguito di una procedura formalizzata che, partendo dall'analisi dei rischi, arriva alla definizione dei presidi necessari.

Il 3 aprile 2013 la Banca d'Italia ha emanato il provvedimento in materia di adeguata verifica della clientela e un aggiornamento del provvedimento in materia di registrazioni in archivio unico informatico. Entrambi i regolamenti sono entrati in vigore il 1° gennaio 2014.

## 2.1 Il provvedimento sull'adeguata verifica della clientela.

Il provvedimento in tema di adeguata verifica, che rappresenta l'ultimo tassello della normativa secondaria in materia di antiriciclaggio, fornisce ai destinatari della disciplina una guida per lo svolgimento dell'adeguata verifica, valorizzando al contempo la loro responsabile discrezionalità; gli obblighi sono modulati in relazione alla rischiosità specifica dei casi concreti ed evitando prescrizioni troppo dettagliate o eccessivamente calibrate su specifici settori di attività o tipologie di intermediari. Rientrano tra i destinatari del provvedimento tutti gli intermediari sottoposti a vigilanza diretta della Banca d'Italia nonché le società fiduciarie, i mediatori creditizi, gli agenti in attività finanziaria.

### Il Provvedimento:

- sviluppa il concetto di "approccio basato sul rischio" che costituisce il principio generale della normativa antiriciclaggio: in tale prospettiva, richiede una valutazione della situazione concreta al fine di modulare estensione, intensità e profondità dell'adeguata verifica da condurre nei confronti del cliente e individua, in modo non tassativo, fattori di rischio concreti per procedere alla profilatura di ciascun cliente;
- scandisce le varie fasi dell'adeguata verifica previste dal d.lgs. n. 231/2007: 1) identificazione del cliente e dell'eventuale esecutore; 2) identificazione dell'eventuale titolare effettivo; 3) verifica dell'identità del cliente, dell'eventuale esecutore e dell'eventuale titolare effettivo sulla base di documenti, dati o informazioni ottenuti da una fonte affidabile e indipendente; 4) acquisizione di informazioni su scopo e natura del rapporto continuativo e dell'operazione occasionale; 5) esercizio di un controllo costante nel corso del rapporto continuativo;
- chiarisce gli adempimenti da porre in essere nei casi di regime semplificato di adeguata verifica, che può essere adottato in presenza di un basso rischio di riciclaggio, in ragione della tipologia di cliente o di prodotto finanziario, secondo le indicazioni del d.lgs. n. 231/2007;
- recependo una raccomandazione del GAFI, estende in parte gli obblighi rafforzati di adeguata verifica previsti dalla legge per le persone politicamente esposte estere ai PEPs residenti sul territorio nazionale. Inoltre, il regime di verifica rafforzata è stato esteso a ipotesi ulteriori rispetto a quelle previste dal d.lgs. n. 231/2007, tra cui: i) le operazioni di versamento di contanti o di altri valori mobiliari per un importo complessivo pari o superiore a 10.000 euro quando provenienti da Stati esteri, comunitari o extra-comunitari; ii) le operazioni effettuate con utilizzo di banconote da 200 e 500 euro per importi unitari superiori a 2.500 euro;
- disciplina i casi in cui il destinatario può adempiere all'adeguata verifica avvalendosi di soggetti terzi. Al riguardo, il provvedimento esplicita, tra le condizioni per ricorrere a un terzo, che quest'ultimo abbia effettuato l'adeguata verifica in presenza del cliente.

## 2.2 Il provvedimento sulle registrazioni in archivio unico informatico

Il provvedimento in materia di registrazioni in archivio unico informatico ha allineato il precedente provvedimento del 2009 alle novità apportate dal provvedimento sull'adeguata verifica

della clientela sia per quanto riguarda le definizioni di cliente, esecutore e titolare effettivo, sia in merito ai criteri di registrazione di rapporti e operazioni.

Le modifiche hanno richiesto di introdurre una nuova numerazione per la registrazione di cliente e di esecutore, al fine di distinguere le registrazioni effettuate in base alle precedenti definizioni e quelle che sono effettuate in applicazione della nuova tassonomia.

Inoltre, è stata razionalizzata la registrazione dei dati relativi al titolare effettivo, che le precedenti disposizioni prevedevano solo per determinati rapporti e operazioni.

### **2.3 Il tavolo tecnico presso il Ministero dell'economia e delle finanze**

La Vigilanza contribuisce all'attività del tavolo tecnico, costituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, al quale partecipa unitamente ai rappresentanti della Guardia di Finanza, dell'Unità di Informazione Finanziaria e, in relazione alle problematiche in discussione, a esponenti del Servizio Supervisione sui Mercati e sul Sistema dei Pagamenti. Il tavolo assolve ad una funzione di coordinamento nell'interpretazione della normativa antiriciclaggio e ha approfondito questioni riguardanti l'adeguata verifica della clientela – con particolare riferimento all'obbligo di astensione – la tenuta dell'archivio unico informatico, le restrizioni imposte dal d.lgs. 231/2007 ai trasferimenti del contante e dei titoli al portatore.

## **3. L'attività di vigilanza e controllo a livello nazionale**

Il contributo degli operatori finanziari nell'azione volta a intercettare, respingere e reprimere i tentativi di accesso della ricchezza illecita ai servizi finanziari e all'economia legale è fattore cruciale per un'efficace lotta al crimine.

In tale prospettiva, la Banca d'Italia attua un costante monitoraggio degli intermediari finanziari, attraverso l'attività di vigilanza ispettiva e cartolare, per assicurare uno scrupoloso rispetto della normativa di settore. Per l'individuazione degli intermediari da sottoporre ai controlli di vigilanza viene utilizzato un approccio basato sul rischio, che tiene in considerazione differenti parametri, quali la struttura societaria, le aree di attività, i contesti ambientali in cui gli intermediari operano.

Controlli antiriciclaggio sono effettuati sistematicamente nel corso degli accertamenti ad ampio spettro; controlli mirati e campagne di verifiche su dipendenze sono pianificate sulla base di specifiche esigenze di approfondimento connesse alle valutazioni di rischio. Viene valorizzato l'apporto del personale addetto alle filiali della Banca d'Italia sul territorio in relazione alla maggiore conoscenza delle specificità delle singole realtà locali.

Laddove necessario, la Banca d'Italia si attiva per porre rimedio alle criticità rilevate, intervenendo presso i soggetti vigilati secondo una logica incrementale (ad es., lettere di richiamo, irrogazioni di sanzioni o provvedimenti inibitori) correlata alla gravità delle situazioni riscontrate. Sono altresì possibili successive verifiche ispettive (cd. "follow up") caratterizzate dal fine ultimo di verificare l'efficacia degli interventi correttivi adottati dagli intermediari per la regolarizzazione delle anomalie.

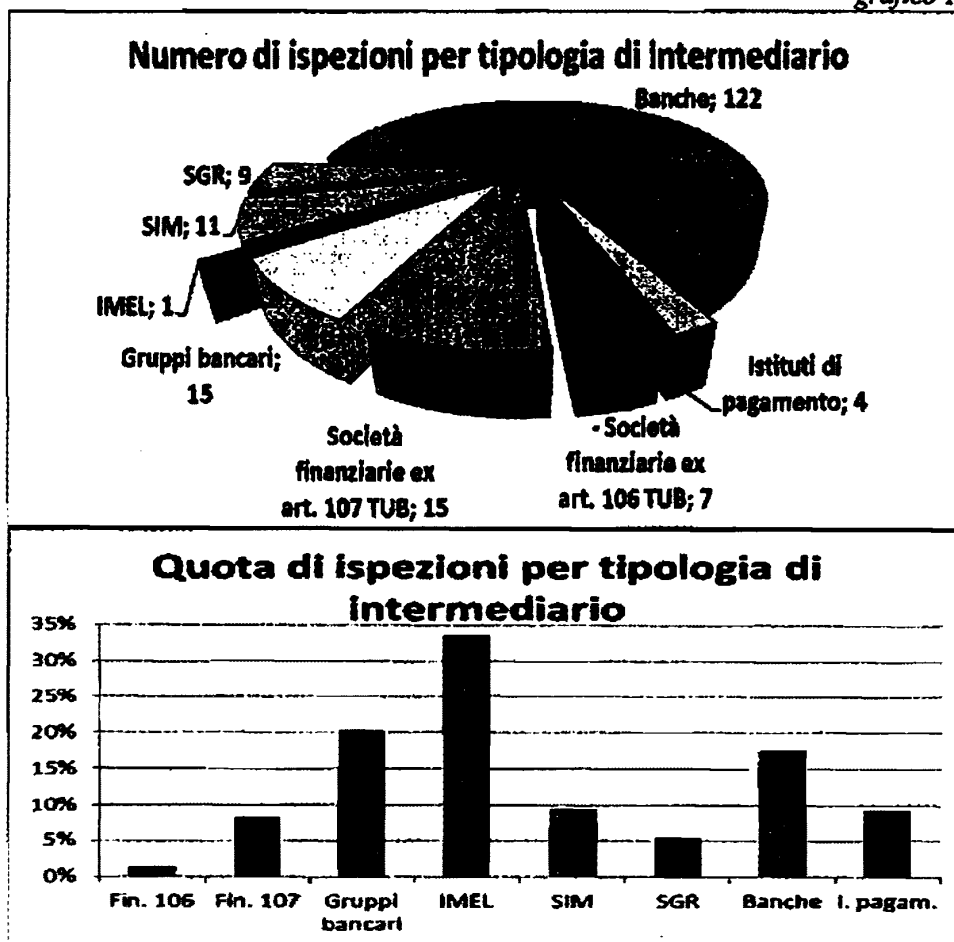
### **3.1 Le ispezioni di vigilanza**

#### **3.1.1 Le ispezioni generali e settoriali**

Da gennaio a dicembre 2013, sono stati condotti complessivamente 184 accertamenti ispettivi di carattere generale (cd. "a spettro esteso") e 3 accertamenti mirati così ripartiti per tipologia (cfr. grafico 1)<sup>8</sup>:

- 15 gruppi bancari (di cui 1 *follow up*);
- 122 banche;
- 11 società di intermediazione mobiliare;
- 9 società di gestione del risparmio;
- 15 società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex art. 107 TUB;
- 7 società finanziarie iscritte nell'elenco generale ex art. 106 TUB;
- 4 Istituti di pagamento;
- 1 Istituto di moneta elettronica.

grafico 1



Dagli accertamenti ispettivi condotti sono emerse le seguenti disfunzioni (cfr. grafico 2):

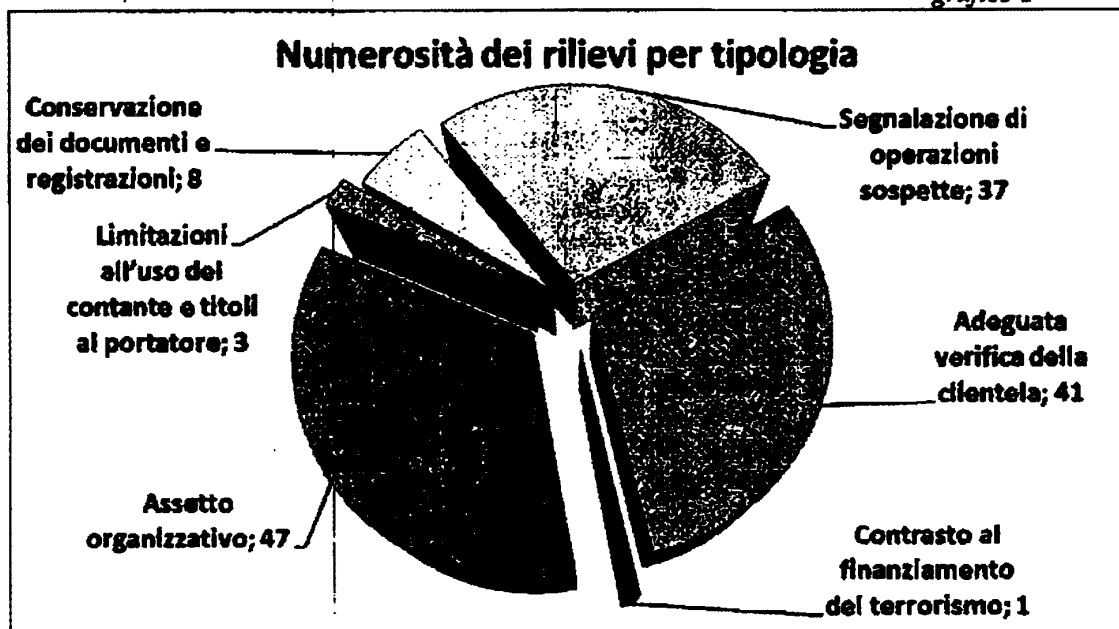
- a) 41 rilievi hanno avuto a oggetto ritardi o carenze nell'adempimento degli obblighi relativi all'attività di adeguata verifica della clientela;

<sup>8</sup> A titolo informativo, si rammenta che al 31.12.2012 operavano in Italia 706 banche, 75 gruppi bancari, 101 SIM, 19 gruppi di SIM, 172 SGR, 186 finanziarie iscritte nell'albo speciale ex art. 107, 658 finanziarie iscritte nell'albo generale ex art. 106, 3 Istituti di moneta elettronica e 44 Istituti di pagamento.



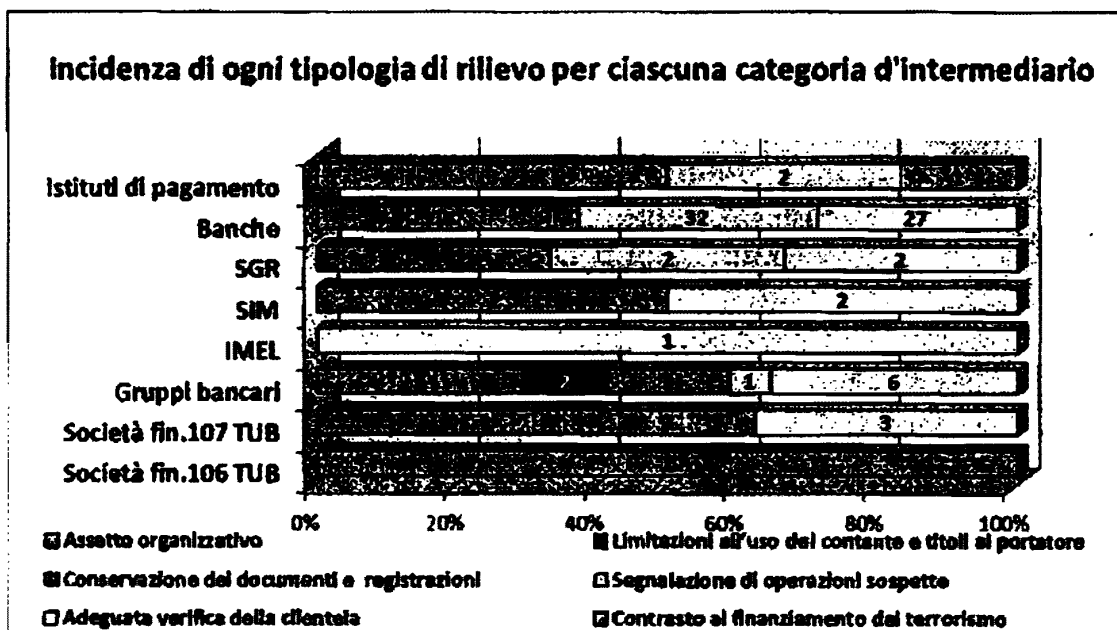
- b) in 8 casi i rilievi hanno riguardato la mancata osservanza degli obblighi di conservazione dei documenti e di registrazione delle transazioni in AUI, quali omesse o tardive registrazioni, duplicazioni o errate imputazioni delle causali o della titolarità delle operazioni, ovvero mancata o errata rappresentazione dei dati anagrafici. Nella maggior parte dei casi le disfunzioni sono risultate riconducibili a problematiche di natura tecnico-procedurale; altresì riscontrata in taluni casi la violazione degli obblighi di conservazione delle informazioni raccolte per adempiere agli obblighi di adeguata verifica della clientela;
- c) in 37 casi sono state riscontrate criticità inerenti alle segnalazioni di operazioni sospette;
- d) in 3 casi sono emerse anomalie concernenti la limitazione all'uso del contante e titoli al portatore;
- e) in 47 casi sono emerse manchevolezze nel rispetto degli obblighi in materia di organizzazione e controlli antiriciclaggio;
- f) in 1 caso sono emerse anomalie riguardo ai presidi organizzativi volti al contrasto del finanziamento al terrorismo.

grafico 2



Nel seguente grafico è rappresentata l'incidenza dei diversi rilievi per ogni tipologia di intermediario.

grafico 3



Gli accertamenti mirati hanno riguardato un gruppo bancario, una banca popolare e una BCC.

Gli accertamenti mirati condotti nei confronti del gruppo bancario hanno posto in luce criticità nei processi del comparto antiriciclaggio, principalmente a causa di disfunzioni dei processi organizzativi e dei presidi di controllo. In particolare, le significative debolezze dell'impianto organizzativo (normativa e procedure interne, assetti organizzativi, procedure ed applicativi informatici) non hanno garantito il presidio omogeneo del rischio, minando affidabilità ed efficacia dei processi di adeguata verifica, di registrazione in AUI e di segnalazione delle operazioni sospette. Tra l'altro sono state riscontrati consistenti arretrati nel completamento del processo di adeguata verifica, nell'attività di valutazione delle operazioni sospette ed anomalie nella tenuta dell'archivio AUI. Considerati gli esiti della verifica, è stato richiesto di definire un articolato piano d'interventi tesi al superamento delle carenze e delle anomalie evidenziate.

Nei confronti del gruppo bancario è stata avviata la procedura sanzionatoria amministrativa per le carenze nell'organizzazione e nel sistema dei controlli.

Il sopralluogo effettuato presso la popolare ha posto in luce alcune carenze presenti nel processo di valutazione delle operazioni sospette e la scarsa organicità, sistematicità e profondità delle attività di controllo. In particolare, con riferimento all'individuazione e valutazione delle operazioni (sia da parte delle dipendenze che della funzione deputata), sono emerse talune debolezze nella regolamentazione e nelle prassi adottate, mentre l'analisi è risultata poco approfondita ed estremamente sintetica. L'attività svolta dalla funzione antiriciclaggio si è rivelata poco incisiva e molto circoscritta, sia con riferimento alla mancata conduzione di verifiche interne su sistemi, procedure e conservazione della documentazione, sia per l'insufficiente vaglio critico degli esiti delle verifiche rafforzate condotte dalle dipendenze.

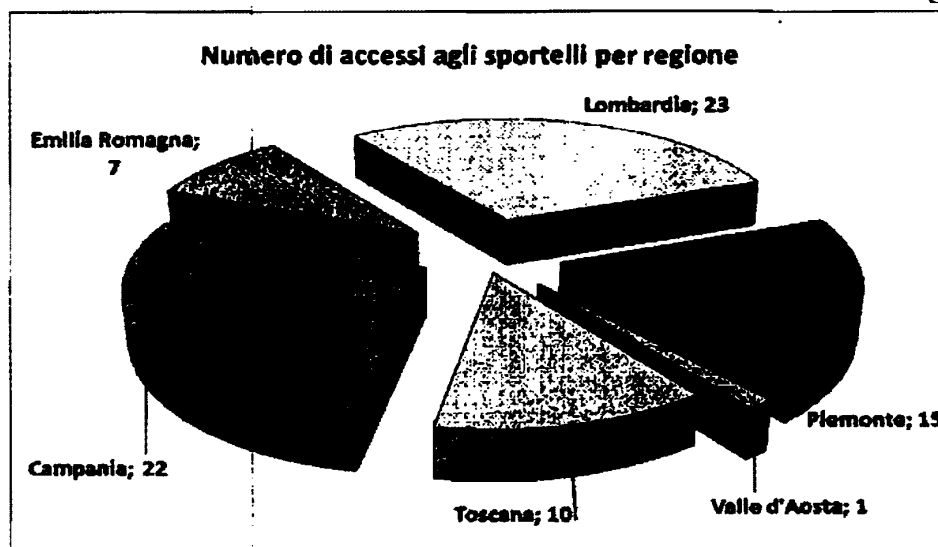
L'accertamento condotto presso la BCC ha fatto emergere l'esigenza di un generale potenziamento del processo di valutazione delle operazioni anomale, nonché della procedura di adeguata verifica della clientela.

### 3.1.2 Le verifiche presso le dipendenze delle banche

Nell'anno in esame sono state condotte ispezioni mirate antiriciclaggio presso 78 dipendenze. Per la campagna ispettiva 2013, si è deciso di concentrare le attività presso un minor numero di intermediari (11 rispetto ai 20 del 2012), aumentando il numero di sportelli da ispezionare per ciascuno di essi, allo scopo di ottenere maggiori informazioni utili a definire il profilo antiriciclaggio degli intermediari individuati.

Questa tipologia di ispezioni, in virtù del richiamato approccio basato sul rischio, si focalizza su intermediari ubicati in aree territoriali individuate in base alla presumibile maggiore esposizione al rischio di riciclaggio utilizzando un apposito set di indicatori. A tale scopo sono state utilizzate le informazioni rivenienti dall'interlocuzione con gli organi investigativi e la UIF e quelle reperite da fonti qualificate (relazioni periodiche della Direzione investigativa antimafia e della Agenzia nazionale beni sequestrati e confiscati). Tali coordinate, assieme alla necessità di effettuare verifiche presso aree territoriali non ancora interessate dalle precedenti campagne ispettive su dipendenze, hanno portato a ispezionare le filiali di banche localizzate in: Campania, Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta, Toscana (cfr. grafico 4). In tale ambito sono stati intrapresi approfondimenti sull'utilizzo anomalo di contante, che proseguiranno nel corso della campagna sportellare 2014. Gli accertamenti sono stati condotti sulla base dell'apposito questionario predisposto per questo tipo di verifiche.

Grafico 4



Dal complessivo esito alle verifiche, emerge - in maniera trasversale tra le diverse zone ispezionate - il permanere di lacune organizzative nel processo di adeguata verifica (in particolare con riguardo all'attività di recupero delle posizioni sprovviste di profilatura, aperte antecedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. 231/07), nella formazione del personale e - in alcuni casi - nell'alimentazione dell'archivio unico informatico. Sono state altresì rilevate alcune disfunzioni nell'analisi delle operazioni sospette; frequenti i casi in cui la dipendenza non ha tenuto in debito conto, ai fini della valutazione dell'operatività del cliente, di informazioni relative a procedimenti giudiziari in corso, spesso desumibili dalle richieste formulate dalle autorità inquirenti.

In esito agli accertamenti, gli intermediari sono stati invitati a far conoscere le iniziative programmate per la rimozione delle anomalie. Nei casi in cui sono emersi rilievi di possibile interesse per l'Autorità giudiziaria e l'Unità di Informazione Finanziaria, si è provveduto a inviare le segnalazioni per i profili di rispettiva competenza.

### **3.2 I controlli di vigilanza cartolare**

Nel quadro dell'attività di vigilanza cartolare, sono pervenute alla Banca d'Italia 78 comunicazioni ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. 231/2007 da parte degli organi di controllo degli intermediari. Con tali comunicazioni, i soggetti vigilati hanno portato all'attenzione dell'Autorità di Vigilanza le violazioni in ordine alla normativa antiriciclaggio.

A seguito delle segnalazioni pervenute dai soggetti vigilati, la Banca d'Italia ha comunicato alla competente Autorità giudiziaria i fatti di possibile rilevanza penale. Per gli aspetti attinenti l'assetto organizzativo e dei controlli interni, gli intermediari sono stati invitati a fornire precisazioni e a porre in essere pronte iniziative volte alla rimozione delle disfunzioni.

L'attività di controllo, inoltre, si è avvalsa delle informative pervenute dall'Autorità giudiziaria e dall'Unità di Informazione Finanziaria, in relazione alle quali la Vigilanza ha adottato i provvedimenti di competenza.

### **3.3 Il profilo “antiriciclaggio” nei procedimenti amministrativi di vigilanza**

Il rilascio di provvedimenti amministrativi è un ulteriore canale a disposizione della Banca d'Italia per esercitare l'azione di vigilanza in merito alle tematiche antiriciclaggio. Durante la fase istruttoria del procedimento, infatti, viene verificato che gli intermediari istanti rispettino la normativa antiriciclaggio.

Gli elementi informativi tratti dall'attività di controllo ispettivo e cartolare (nonché dallo scambio informativo con le altre Autorità competenti) sono oggetto di apposita valutazione per determinare se eventuali disfunzioni di settore possano costituire un elemento ostativo all'accoglimento dell'istanza o se sia opportuno associare al rilascio del provvedimento la richiesta dell'adozione di specifici interventi nel comparto antiriciclaggio.

Nel corso del 2013 si è provveduto a valutare il profilo antiriciclaggio in relazione a 242 procedimenti amministrativi. In occasione del rilascio dei provvedimenti alcuni intermediari sono stati invitati a condurre approfondimenti e verifiche sulla funzionalità dell'assetto organizzativo e dei controlli interni in materia antiriciclaggio e a trasmetterne gli esiti alla vigilanza.

### **3.4 Le procedure sanzionatorie**

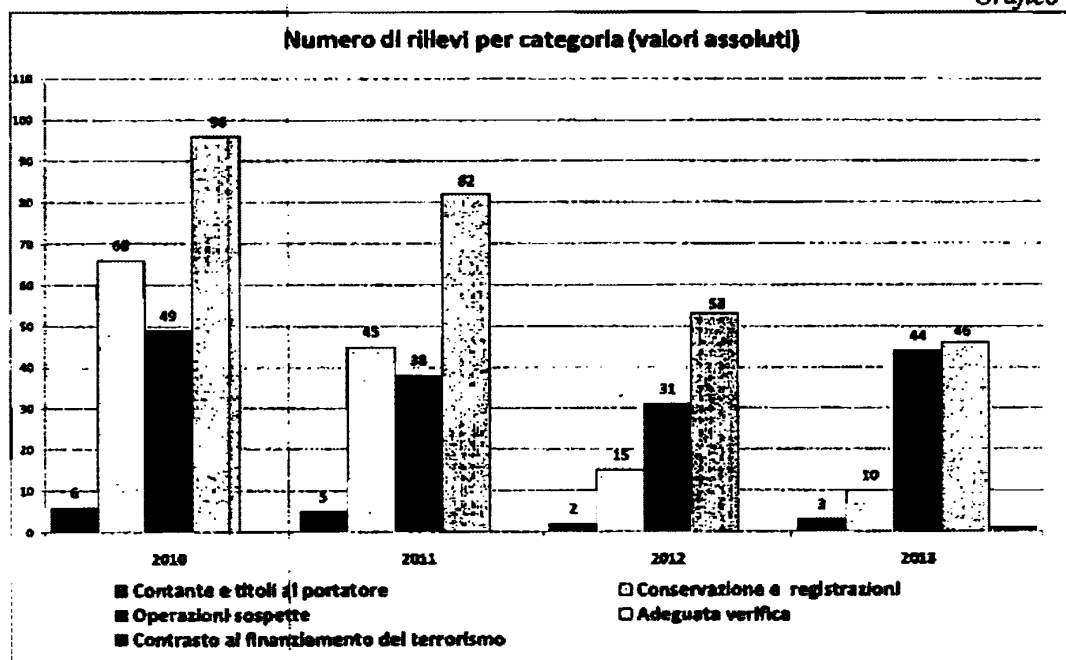
Nel corso del 2013 sono state avviate 38 procedure per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie relative a violazioni della normativa antiriciclaggio nei confronti di altrettanti intermediari (26 banche, 3 SIM, 4 SGR, 1 società iscritta nell'elenco generale di cui all'art. 106 TUB e 4 intermediari iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 TUB). Delle predette procedure, 36 si sono concluse con l'emanazione del relativo provvedimento sanzionatorio, mentre 2 sono state archiviate. Le inosservanze, riconducibili a disfunzioni nella struttura organizzativa e dei controlli interni, sono state contestate ai componenti del Consiglio di Amministrazione, del Collegio

sindacale nonché ai capi dell'Esecutivo. Il complessivo ammontare delle sanzioni irrogate è stato pari a 9,7 milioni di euro.

### 3.5 Principali criticità riscontrate e prospettive evolutive

I risultati dei controlli di vigilanza condotti dalla Banca d'Italia nel corso del 2013 indicano una crescente aderenza degli operatori agli obblighi previsti dalla disciplina antiriciclaggio, confermando l'andamento decrescente del numero di anomalie rilevate in sede di verifica (da 217 rilievi su 184 ispezioni nel 2010, a 104 rilievi su 187 ispezioni del 2013, cfr. grafico 5). Permangono, tuttavia, aree di criticità presso alcuni intermediari: a fronte di una stabilizzazione del numero complessivo di rilievi rispetto al 2012, aumentano le manchevolezze in materia di segnalazione di operazioni sospette. Per la prima volta, inoltre, è stato formulato un rilievo in materia di contrasto del finanziamento del terrorismo relativamente all'adeguatezza delle procedure di monitoraggio delle operazioni con controparti estere.

Grafico 5



In calo i reclami relativi all'adeguata verifica. In tale contesto, rimane elevato il numero di intermediari presso i quali sono stati riscontrati ritardi nel completamento dell'adeguata verifica della clientela acquisita antecedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. 231/2007. Tale carenza è nella maggior parte dei casi legata alle difficoltà riscontrate dai destinatari nel recupero dei dati necessari in occasioni successive all'apertura del rapporto continuativo, nonché, presso gli intermediari più grandi, all'elevato numero di posizioni da sistemare. Sebbene molti operatori abbiano provveduto ad attivare le procedure informatiche necessarie alla soluzione del problema (blocchi informatici all'operatività in caso di assenza di informazioni di adeguata verifica o blocco dei rapporti in caso di impossibilità di recupero delle stesse), i ritardi accumulati sono dovuti ad una serie di fattori tra cui rilevano motivazioni di natura commerciale, gli alti costi di recupero, nonché l'inerzia della clientela. In questo contesto, le soluzioni adottate dai singoli intermediari non sono state uniformi ed in taluni casi le modalità adottate non sono risultate pienamente efficaci (taluni

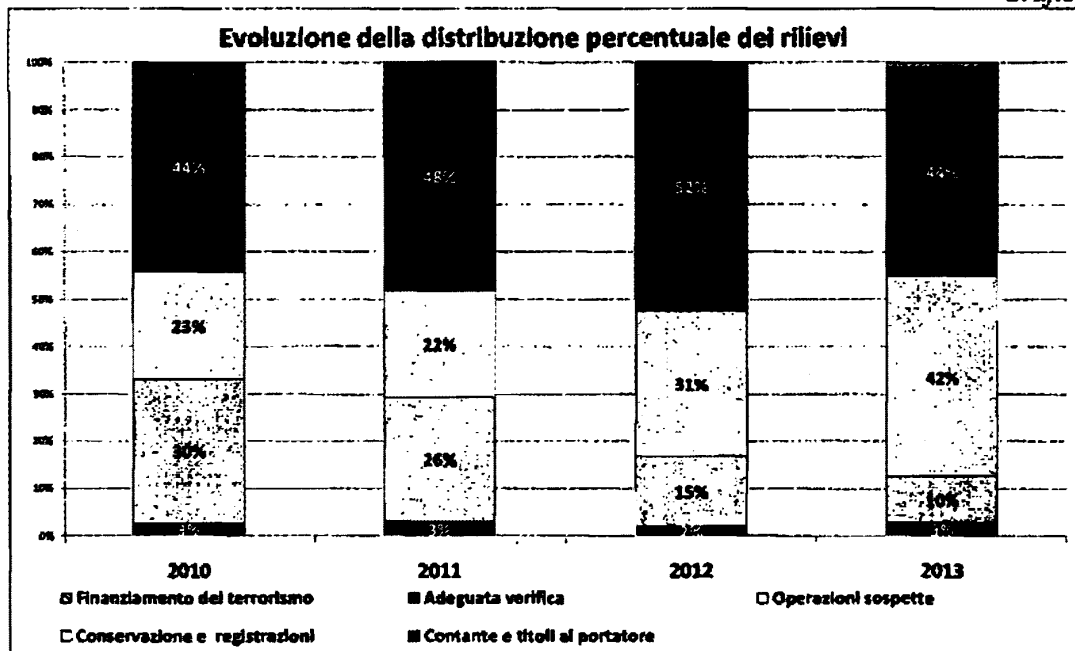
intermediari prevedono il blocco dell'operatività solo in caso di apertura di nuovi rapporti da parte del cliente non profilato).

Più in particolare, le informazioni sullo scopo e la natura del rapporto acquisite in sede di adeguata verifica vengono generalmente raccolte in forma standardizzata e non sono integrate con riferimenti utili a circostanziare meglio l'operatività della clientela e la relativa situazione economico-finanziaria, riducendo la capacità di vaglio dei rapporti e delle operazioni.

Infine, con riferimento all'adeguata verifica rafforzata per la clientela connotata da elevato rischio di riciclaggio, permangono presso taluni intermediari debolezze organizzative, che comportano una non attenta profilatura in base al rischio, soprattutto quando le analisi si limitano all'esame della documentazione disponibile, senza approfondimenti o monitoraggio delle posizioni più rischiose. In particolare, le notizie in ordine ai procedimenti penali, alle misure di prevenzione ed alle richieste provenienti dall'A.G. nei confronti della clientela non sono sempre debitamente considerate in sede di adeguata verifica né sistematicamente messe a disposizione della rete da parte dagli uffici centrali.

Residuano, presso alcuni intermediari, talune criticità con riguardo alla corretta individuazione del titolare effettivo, anche in relazione all'oggettiva complessità degli adempimenti richiesti dalla normativa.

Grafico 6



In netta diminuzione i rilievi sulla corretta tenuta dell'archivio unico informatico. Sono emerse sporadicamente presso alcuni intermediari - sia in esito agli accessi ispettivi, che tramite segnalazioni ex art. 52 - irregolarità o ritardi nelle registrazioni in AUI. Tali fattispecie sono in genere riconducibili a negligenze od errori materiali del singolo operatore, oltre che alle residue aree di manualità nell'immissione dei dati nell'archivio. Peraltro, permangono in tale ambito problemi legati a carenze nelle procedure informatiche utilizzate dagli *outsourcer*.

La quota di contestazioni per mancata segnalazione di operazioni sospette (cfr. grafico 6) è ascrivibile in primis al persistere di debolezze procedurali ed inefficienze organizzative (anche con

riferimento alle summenzionate carenze in tema di adeguata verifica), oltre che alla non sempre sufficiente sensibilità del personale deputato alla valutazione delle operazioni medesime. In numerosi casi, infatti, le dipendenze non acquisiscono informazioni esaurienti sulla situazione economica e finanziaria dei clienti interessati. Gli intermediari ispezionati si sono spesso attivati per l'invio delle apposite informative alla UIF solo nel corso della verifica.

Miglioramenti nell'assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva potranno derivare dal rafforzamento delle procedure valutative (anche tramite una maggiore informatizzazione del processo), oltre che da specifici piani d'interventi formativi nei confronti del personale. A tal proposito, si fa presente che l'attività di formazione non sempre è risultata coerente con l'operatività, atteso che nella maggior parte delle dipendenze ispezionate non tutti i dipendenti potenzialmente interessati sono risultati sistematicamente coinvolti nelle iniziative né sono state trattate tutte le materie oggetto delle disposizioni normative.

#### **4. La collaborazione con altre autorità**

##### **4.1 La collaborazione con l'Autorità giudiziaria**

Nel corso del 2013 è proseguita la collaborazione prestata dalla Vigilanza all'Autorità giudiziaria e agli organi inquirenti in procedimenti penali relativi ai reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; in tale quadro, sono state inoltrate 77 segnalazioni riferite a violazioni di disposizioni del d.lgs. 231 del 2007.

Lo scambio di informazioni con l'A.G. consente l'acquisizione di notizie utili al perseguimento dei rispettivi fini istituzionali; in molti casi le informazioni fornite hanno consentito di orientare in maniera più efficace i controlli di vigilanza.

Particolarmente intensa è stata la collaborazione con la Procura di Roma, in ordine a indagini aventi ad oggetto fatti potenzialmente riconducibili ad attività di riciclaggio. In relazione alle peculiarità delle piazze di insediamento, alle Procure di Milano e di Roma la Banca d'Italia assicura forme strutturate di assistenza e collaborazione. Presso la Procura di Milano, fin dal 2009, è presente un nucleo di dipendenti dell'Istituto che coadiuva stabilmente i magistrati; anche sulla base dei positivi risultati conseguiti, dal 2013 analoghe modalità di collaborazione sono state individuate con la Procura di Roma.

##### **4.2 La collaborazione con la UIF**

L'attività di collaborazione con l'Unità di Informazione Finanziaria è espressamente prevista dall'art. 6 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della UIF emanato dalla Banca d'Italia il 21 dicembre 2007 ed è disciplinata dal Protocollo d'intesa sottoscritto nel 2009 dalle due Autorità.

L'accordo definisce, in particolare, le modalità di coordinamento tra la Vigilanza e l'Unità in relazione alle iniziative da assumere, anche congiuntamente, al fine di assicurare coerenza ed efficacia al perseguimento delle rispettive competenze istituzionali. Le modalità operative delle rispettive attività di controllo, soprattutto di natura ispettiva, sono state disciplinate nel 2010 con una integrazione del predetto Protocollo.

Nel quadro di tale collaborazione, nel 2013 la Vigilanza ha inoltrato alla UIF 43 segnalazioni di fatti di possibile rilevanza per le attribuzioni dell'Unità, riscontrati nello svolgimento dell'attività di vigilanza amministrativa sugli intermediari. Parimenti, la UIF ha fatto tenere alla Banca d'Italia 41 segnalazioni di anomalie e fatti riscontrati nell'ambito dei controlli di propria competenza. I volumi dello scambio informativo risultano pertanto in ascesa rispetto all'anno precedente (nel 2012 la segnalazioni inviate alla UIF sono state 33 e quelle ricevute 28).

#### **4.3 La collaborazione con gli organi investigativi**

Nel 2013 intenso lo scambio di informazioni con gli organi investigativi competenti a effettuare i controlli in materia antiriciclaggio.

I rapporti tra la Banca d'Italia e la Guardia di Finanza sono disciplinati da un protocollo d'intesa stipulato nel 2007 diretto a stabilire i criteri e le modalità di reciproca collaborazione. In base all'accordo, è previsto che la Banca d'Italia possa avvalersi della Guardia di Finanza al fine di acquisire dati, notizie e altre informazioni ritenuti utili per la Vigilanza. Viene inoltre stabilito che la Guardia di Finanza possa svolgere accertamenti ispettivi su richiesta della Banca d'Italia ovvero collaborare in occasione di accertamenti ispettivi condotti dalla Banca d'Italia, anche avvalendosi dei supporti amministrativi e logistici forniti dalla stessa Autorità di vigilanza.

In tale quadro, la Guardia di Finanza ha effettuato 17 accertamenti ispettivi nei confronti degli intermediari iscritti nell'Elenco generale ex art. 106 TUB. Sono stati inoltre condotti 16 accertamenti su confidi iscritti ai sensi dell'art. 155, comma 4, del TUB.

Inoltre, la Guardia di Finanza ha inviato alla Vigilanza 92 comunicazioni relative a verifiche antiriciclaggio effettuate nei confronti di soggetti esercenti l'attività di agenti in attività finanziaria o mediatori creditizi, ai fini dell'adozione delle iniziative di competenza<sup>9</sup>.

#### **4.4 La collaborazione con la Consob.**

La collaborazione con la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) è proseguita sulla base del Protocollo d'intesa stipulato nel 2011 in materia di accertamenti antiriciclaggio.

L'accordo, finalizzato a evitare duplicazioni nell'azione di vigilanza, prevede che la Banca d'Italia possa chiedere alla Consob lo svolgimento di approfondimenti antiriciclaggio presso SIM, SGR e SICAV oggetto di accertamenti da parte della Commissione.

<sup>9</sup> Il decreto legislativo n. 141/2010 e successive modifiche ha previsto che la Banca d'Italia cessi la tenuta dell'albo dei mediatori creditizi e dell'elenco degli agenti in attività finanziaria al termine del periodo transitorio definito dal combinato disposto degli artt. 26, comma 4, e 28, comma 1-bis. Pertanto, dal 1° gennaio 2013 hanno potuto continuare ad esercitare l'attività di mediazione creditizia e di agenzia in attività finanziaria, in base alla previgente disciplina, i soggetti iscritti nei vecchi albi ed elenchi tenuti dalla Banca d'Italia che hanno presentato domanda di iscrizione nei nuovi elenchi tenuti dall'Organismo degli agenti e mediatori (OAM) introdotto dall'art. 128-undecies, d.lgs. 385/1993 (TUB). Alla data del 31 dicembre 2012 la Banca d'Italia ha quindi proceduto alla cancellazione d'ufficio di tutti gli altri soggetti dagli albi ed elenchi in precedenza tenuti.



Con particolare riferimento al caso di tre SIM, nel corso delle verifiche svolte dalla Consob sono emerse manchevolezze nelle procedure di adeguata verifica e di registrazione delle informazioni acquisite sulla clientela nonché negli assetti organizzativi e nei controlli in materia.

A seguito delle risultanze ispettive, la Banca d'Italia ha avviato procedure sanzionatorie amministrative nei confronti delle società, per la violazione del Provvedimento della Banca d'Italia del 10 marzo 2011 in tema di organizzazione, procedure e controlli interni in materia antiriciclaggio; per le irregolarità di rilievo penale (omesse e tardive registrazioni delle informazioni) sono state effettuate segnalazioni alle competenti Procure della Repubblica.

Con riguardo a due SGR, la Consob ha segnalato l'emersione di disfunzioni nell'acquisizione di informazioni di adeguata verifica e nella profilatura in base al rischio; carenze hanno riguardato anche il processo di individuazione delle operazioni sospette. In un caso, la Banca d'Italia ha provveduto a richiamare l'intermediario e a richiedere un aggiornamento sulle iniziative correttive intraprese; nell'altro, ha segnalato alla UIF aspetti di eventuale interesse concernenti talune operazioni anomale.

## 5. La partecipazione al Comitato di Sicurezza Finanziaria

La Banca d'Italia fornisce al Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) il proprio contributo all'attività di analisi e contrasto al finanziamento del terrorismo, al riciclaggio e ai programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa. L'Istituto partecipa, inoltre, allo scambio di informazioni tra le istituzioni rappresentate nel Comitato, svolgendo anche un ruolo di interlocutore con il sistema bancario e finanziario.

È proseguita l'attività del Comitato per assicurare l'attuazione delle misure di congelamento degli asset finanziari disposte dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea nei confronti dell'Iran, della Siria e della Libia; il Comitato ha, altresì, autorizzato il trasferimento di fondi sottoposti a embargo nei casi espressamente previsti dalla normativa UE.

In tale ambito, la Banca d'Italia ha assicurato il proprio contributo come punto di contatto e di raccolta di informazioni dal settore bancario e finanziario, conducendo approfondimenti su alcune tematiche di particolare interesse del Comitato in tema di controlli e di interpretazione della normativa, anche in materia antiriciclaggio.

Nel 2013 hanno preso avvio, sotto l'egida del CSF, i lavori del *National Risk Assessment* (NRA), esercizio volto ad individuare ed analizzare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo a cui ogni ordinamento è esposto e a definire adeguate politiche di prevenzione e contrasto, così come previsto dalle nuove Raccomandazioni del GAFI.

Il Gruppo di lavoro appositamente costituito ha proceduto a elaborare la metodologia di analisi. La prima bozza prevede, tra l'altro, che ogni Autorità di settore (Autorità giudiziaria, forze di Polizia, Autorità di vigilanza e UIF) fornisca dati e informazioni per la selezione, in ultima analisi, delle aree d'intervento considerate prioritarie. I risultati del NRA saranno valutati nel quadro della prossima *mutual evaluation* sull'antiriciclaggio, condotta dal FMI per conto del GAFI, che interesserà l'Italia a partire dalla seconda metà del 2014.

In tale contesto, è in corso di definizione da parte della Banca d'Italia, d'intesa con la CONSOB, il contributo sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo relativi al sistema finanziario italiano.

## **6. L'attività di formazione e di sensibilizzazione**

Un'efficace applicazione della normativa antiriciclaggio presuppone la piena consapevolezza delle finalità e dei principi che ne sorreggono l'impianto.

Rappresentanti della Banca d'Italia hanno partecipato a incontri e convegni dedicati alla materia dell'antiriciclaggio. In particolare, sono state presentate relazioni sul quadro istituzionale e sugli obblighi definiti dal d.lgs. 231/2007 nel corso di seminari organizzati in collaborazione con alcune associazioni di categoria degli intermediari vigilati (l'Associazione Bancaria Italiana, Assogestioni, Assilea, Federcasse) ed enti universitari e di studi superiori.

## **7. La sorveglianza sul sistema dei pagamenti**

Nel comparto dei pagamenti la funzione di Sorveglianza della Banca d'Italia si pone, tra gli obiettivi rilevanti, quello di individuare approcci d'intervento il più possibile flessibili in grado di massimizzare gli aspetti positivi dell'innovazione minimizzando i rischi legati all'utilizzo degli strumenti per finalità illecite. La funzione di Sorveglianza è impegnata, sia in ambito internazionale (cfr. par. 1.1) sia a livello nazionale, a promuovere il rafforzamento dei presidi organizzativi e tecnologici dei prodotti di pagamento al fine di prevenire un loro improprio utilizzo in attività di riciclaggio dei proventi di attività illecite o di finanziamento del terrorismo; in tali contesti si persegue un affinamento dell'azione di prevenzione attraverso un più sistematico ricorso al *risk-based approach*.

In particolare, in ambito europeo, la funzione di Sorveglianza collabora, insieme ai rappresentanti delle altre funzioni della Banca d'Italia e delle diverse autorità competenti riunite nella delegazione italiana, allo svolgimento dei negoziati per la definizione della legislazione europea in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. La proposta in discussione (IV direttiva antiriciclaggio) prevede, tra l'altro, una revisione della disciplina riguardante le deroghe sulle misure per effettuare gli obblighi di adeguata verifica relativamente alla moneta elettronica. L'azione nei negoziati della funzione di Sorveglianza contribuisce a definire un testo regolamentare che presenti un giusto bilanciamento tra gli obiettivi di stimolo verso più elevati livelli di innovazione e di inclusione finanziaria, da un lato, e di riduzione dei rischi di utilizzo illecito degli strumenti innovativi, dall'altro.



# Unità di informazione finanziaria per l'Italia

## Rapporto annuale 2013

Roma, maggio 2014

PAGINA BIANCA

## INDICE

1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO
  - 1.1. La proposta di quarta direttiva antiriciclaggio
  - 1.2. La normativa nazionale
    - 1.2.1. La legislazione
    - 1.2.2. La normativa secondaria
2. LA COLLABORAZIONE ATTIVA
  - 2.1. I flussi segnaletici
  - 2.2. Le operazioni sospette
3. L'ANALISI OPERATIVA
  - 3.1. I dati
  - 3.2. Il processo di analisi
  - 3.3. La valutazione del rischio
  - 3.4. La metodologia
  - 3.5. Le archiviazioni
  - 3.6. I provvedimenti di sospensione
  - 3.7. I flussi informativi sull'interesse investigativo
4. LE TIPOLOGIE, GLI INDICATORI E GLI SCHEMI DI ANOMALIA
  - 4.1. Classificazione e tipizzazione delle segnalazioni di operazioni sospette
  - 4.2. Le caratterizzazioni di profilo
  - 4.3. Le tipologie
    - 4.3.1. Tipologia di carattere fiscale
    - 4.3.2. Tipologia di carattere appropriativo
    - 4.3.3. Tipologia di carattere corruttivo o appropriativo di fondi pubblici
  - 4.4. Indicatori di anomalia, schemi e modelli di comportamento anomalo
5. L'ANALISI STRATEGICA
  - 5.1. Caratteristiche e finalità
  - 5.2. I dati aggregati
  - 5.3. Le analisi dei dati aggregati e le attività di studio
  - 5.4. Le dichiarazioni oro
6. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO
  - 6.1. L'attività ispettiva
  - 6.2. Le procedure sanzionatorie
7. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ
  - 7.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria

7.2. La collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle finanze e il Comitato di Sicurezza Finanziaria

7.2.1. Il *risk assessment* nazionale

7.2.2. Liste di soggetti “designati” e misure di congelamento

7.2.3. Altre iniziative

7.3. La collaborazione con le Autorità di vigilanza e altre istituzioni.

8. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE

8.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere

8.1.1. Le richieste a FIU estere

8.1.2. Le richieste e le informative spontanee di FIU estere

8.1.3. FIU-NET e *matching*

8.2. La partecipazione a organismi internazionali

8.2.1. L'attività del GAFI

8.2.2. L'attività del Gruppo Egmont

9. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE

9.1. Struttura organizzativa

9.2. Indicatori di *performance*

9.3. Risorse umane

9.4. Risorse informatiche

9.5. Informazione al pubblico

L'ATTIVITÀ IN SINTESI

GLOSSARIO

Indice dei riquadri:

Lavori sull'auto-riciclaggio – Ipotesi di modifica del d.lgs. n. 231/2007

Incontri con i segnalanti

*Datawarehouse* UIF

Criminalità organizzata

Bitcoin

“Compro-oro” e utilizzo di polizze su pegno

Flussi finanziari verso i paradisi fiscali: determinanti e anomalie

La metodologia di analisi (*risk assessment* nazionale)

Nozione e modelli di FIU

Scambi informativi per esigenze dell'Autorità giudiziaria

I rapporti con la AIF della Santa Sede

## 1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

### 1.1. La proposta di quarta direttiva antiriciclaggio

Il 5 febbraio 2013, dopo un'ampia consultazione di tutte le parti interessate, la Commissione Europea ha presentato una proposta di quarta direttiva "relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo". La nuova normativa sostituirà integralmente la vigente Direttiva n. 2005/60/CE (c.d. Terza Direttiva) per tenere conto delle Raccomandazioni emanate dal GAFI nel febbraio 2012.

I successivi lavori, nel corso dei quali il contenuto della proposta è stato oggetto di diversi interventi di modifica, sono stati svolti da un gruppo costituito presso il Consiglio europeo e dalle Commissioni competenti presso il Parlamento europeo.

L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) è stata attivamente impegnata nell'ambito sia del gruppo presso il Consiglio sia della Piattaforma delle *Financial Intelligence Unit* (FIU) dell'Unione europea, che ha elaborato approfondimenti e proposte sulle materie d'interesse.

La UIF, in tale ambito, ha costantemente sottolineato come la proposta di direttiva rechi previsioni in diversi casi meno dettagliate rispetto alle corrispondenti Raccomandazioni del GAFI e non risulti ispirata a obiettivi di elevata armonizzazione. Questa impostazione, anche per l'assenza di meccanismi di coordinamento europeo di attuazione, lascia spazio a possibili disallineamenti tra le normative nazionali di recepimento, consentendo arbitraggi normativi e comportamenti elusivi, a discapito dell'efficacia complessiva del sistema di contrasto e della parità concorrenziale tra operatori dei singoli Stati.

Un'attenuazione di tali rischi, con riguardo ad alcune specifiche materie e a profili di carattere tecnico, deriva dall'attribuzione di compiti di definizione di regole e prassi sia alle Autorità europee di supervisione<sup>1</sup> sia alla Piattaforma delle FIU; il ruolo di quest'ultima è stato riconosciuto nel corso dei lavori preparatori anche in virtù delle proposte formulate dalla UIF.

La nozione di riciclaggio, sotto il profilo della condotta, non viene modificata dalla proposta di direttiva rispetto a quella vigente, già conforme ai principi internazionali. Un significativo elemento di novità, in linea con le indicazioni del GAFI, deriva invece dall'espressa inclusione dei reati fiscali tra quelli che costituiscono presupposto del riciclaggio, in presenza di pene edittali superiori a determinate soglie. L'ampliamento del novero dei reati presupposto può favorire una maggiore capacità di cooperazione tra le FIU europee. Per una piena collaborazione sarebbe tuttavia necessario rendere indipendente lo scambio di informazioni rispetto alla rilevanza penale dei fatti che ne formano oggetto. Su tali materie il negoziato è ancora in corso.

<sup>1</sup> *European Banking Authority—EBA, European Insurance and Occupational Pensions Authority—EIOPA, European Securities and Markets Authority—ESMA.*

In prospettiva rileva anche l'intenzione preannunciata dalla Commissione nel 2013 di elaborare un'apposita proposta legislativa per la definizione di una fattispecie penale di riciclaggio comune in tutta l'Unione europea; gli ambiti di intervento dell'iniziativa dovrebbero riguardare la configurazione della condotta criminale (comprensiva dell'auto-riciclaggio), l'armonizzazione dei reati presupposto e delle sanzioni applicabili.

La proposta di quarta direttiva fornisce indicazioni più articolate in merito all'approccio basato sul rischio che già informa la vigente disciplina. Gli Stati membri sono tenuti a svolgere la valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo cui sono esposti (*risk assessment*) per informare le proprie politiche di mitigazione sul piano della regolamentazione e dei controlli. Viene inoltre introdotto un sistema di *risk assessment* sovranazionale che individui i rischi di rilievo europeo e costituisca il punto di riferimento per i *risk assessment* nazionali; nella valutazione del rischio sovranazionale sono richiesti i contributi delle autorità europee di supervisione e della Piattaforma delle FIU.

Un esercizio di *risk assessment* viene imposto anche ai soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio, quale presupposto per determinare il contenuto delle misure di prevenzione che la normativa pone a loro carico.

Nel testo della proposta particolare attenzione è dedicata agli adempimenti e ai controlli connessi all'adeguata verifica della clientela da parte di intermediari e altri operatori. Viene più puntualmente definita la figura di "titolare effettivo" di società ed enti. Vengono previsti strumenti specifici di trasparenza dell'assetto proprietario e della titolarità effettiva per le società e per i *trust*; viene imposta la conservazione di aggiornate informazioni sul titolare effettivo da rendere disponibili alle autorità e ai soggetti tenuti a effettuare l'adeguata verifica.

La proposta di direttiva, in linea con gli *standard* del GAFI, conferma il ruolo centrale delle FIU nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, ne rafforza i caratteri di autonomia e indipendenza, ne precisa i compiti e i poteri. In particolare, le FIU ricevono e analizzano le segnalazioni di operazioni sospette e le altre informazioni rilevanti, comunicano agli organismi investigativi e giudiziari i risultati di tali analisi, acquisiscono ulteriori informazioni dai soggetti obbligati.

In materia di collaborazione internazionale, viene sancito l'obbligo per le FIU di acquisire e scambiare le informazioni richieste utilizzando i medesimi poteri previsti per l'analisi domestica. Innovativo è il riconoscimento, sostenuto dalla UIF, della Piattaforma delle FIU come sede per l'elaborazione di linee-guida per l'applicazione delle regole della direttiva, il coordinamento delle attività di collaborazione, lo svolgimento di analisi congiunte sui casi di interesse comune.

Sulla base dei pareri delle Commissioni, l'11 marzo 2014 il Parlamento europeo in prima lettura ha approvato con emendamenti il testo della quarta direttiva. Il Consiglio è chiamato ad approvare il testo derivante dai lavori svolti nel proprio ambito. I due articolati dovranno poi essere coordinati attraverso le apposite procedure comunitarie che coinvolgono Parlamento, Consiglio e Commissione.



## 1.2. La normativa nazionale

### 1.2.1. La legislazione

Nel 2013 non sono intervenute modifiche relative alla normativa primaria dedicata all'antiriciclaggio.

Attività di analisi ed elaborazione normativa sono state condotte nell'ambito di iniziative governative aventi come oggetto principale l'introduzione nell'ordinamento penale italiano del reato di auto-riciclaggio.

#### Lavori sull'auto-riciclaggio – Ipotesi di modifica del d.lgs. n. 231/2007

Nel codice penale italiano i reati previsti dagli artt. 648-*bis* (riciclaggio) e 648-*ter* (impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita) escludono la punizione dell'auto-riciclaggio, ossia dell'attività svolta da colui che ha commesso o concorso a commettere il reato da cui provengono il denaro, i beni o le utilità che ne costituiscono oggetto (c.d. reato presupposto); l'uso e l'occultamento dei proventi criminosi da parte dell'autore, anche in concorso, del reato presupposto viene infatti configurato come un *post factum* non punibile.

Questa impostazione non incide sul sistema di prevenzione che, ai sensi del d.lgs. n. 231/2007, adotta ai propri fini un'ampia nozione di riciclaggio comprensiva dell'attività di auto-riciclaggio.

Tuttavia la non punibilità penale dell'auto-riciclaggio condiziona negativamente la repressione del riciclaggio e, quindi, l'efficacia complessiva del sistema di contrasto. In concreto non è agevole dimostrare l'estraneità del "riciclatore" alla commissione del reato presupposto e, d'altro canto, lo stesso imputato di riciclaggio può trovare conveniente sostenere la propria correttezza nel reato presupposto, per il quale in genere è prevista una pena inferiore a quella stabilita per il delitto di riciclaggio.

L'irrelevanza penale dell'auto-riciclaggio non trova corrispondenti nei principali ordinamenti esteri.

Le riflessioni svolte nell'ambito di iniziative di studio governative sulla tematica dell'auto-riciclaggio hanno condotto alla formulazione di puntuali proposte normative:

In particolare, il Gruppo di studio sull'auto-riciclaggio presso il Ministero della Giustizia, coordinato dal dott. Francesco Greco – cui ha partecipato anche la UIF<sup>2</sup> – ha proposto la riformulazione della fattispecie penale di riciclaggio in modo da ricomprendervi anche i fatti di auto-riciclaggio e l'unificazione dei reati di riciclaggio e di impiego; il reato così riconfigurato viene collocato nell'ambito dei delitti contro l'ordine economico e finanziario e sanzionato con pene modulate in funzione del reato presupposto e di alcune specifiche circostanze aggravanti e attenuanti.

Altre proposte di modifica delle fattispecie di cui agli artt. 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale sono state formulate dalla Commissione costituita presso il Ministero

<sup>2</sup> Il gruppo, costituito con decreto del Ministro della Giustizia dell'8 gennaio 2013, era composto – oltre che dal dott. Francesco Greco (Procuratore Aggiunto presso il Tribunale di Milano) e dal Direttore della UIF, dott. Claudio Clemente – dal gen. Giuseppe Bortillo, Comandante del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, dal prof. Angelo Carmona, dal dott. Gianfranco Donadio della Direzione Nazionale Antimafia e dal dott. Antonio Martino dell'Agenzia delle Entrate.

della Giustizia, presieduta dal prof. Giovanni Fiandaca e incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata, nonché dalla Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, costituita presso la Presidenza del Consiglio e presieduta dal dott. Roberto Garofoli.

Gli approfondimenti svolti da queste Commissioni prefigurano l'introduzione del reato di auto-riciclaggio seguendo impostazioni giuridiche diverse, che prevedono, tra l'altro, il mantenimento della distinzione in due fattispecie prevista dal codice penale vigente.

Recentemente sono state valutate ipotesi di introduzione dell'auto-riciclaggio nell'ambito di più ampi interventi legislativi; una proposta in tal senso è stata, da ultimo, presentata dal Ministero della Giustizia con riguardo al disegno di legge, all'esame del Senato, recante "disposizioni in materia di corruzione, riciclaggio e falso in bilancio".

Nell'ambito degli studi compiuti dal richiamato Gruppo di lavoro e dalla Commissione presieduta dal dott. Garofoli sono stati prefigurati anche alcuni significativi interventi di revisione del quadro normativo e organizzativo volti a rafforzare gli strumenti di prevenzione del riciclaggio. In particolare sono stati prospettati: l'arricchimento delle fonti informative a disposizione della UIF; il consolidamento degli scambi di informazioni e della collaborazione con gli Organi investigativi e l'Autorità giudiziaria; il maggior controllo sull'adempimento degli obblighi da parte di professionisti e operatori non finanziari; la revisione dell'apparato delle sanzioni penali e amministrative, per commisurarle maggiormente alla natura e alla gravità delle violazioni e renderle proporzionate, effettive e dissuasive.

La UIF non ha mancato, in diverse occasioni e sedi, di sollecitare interventi di revisione del quadro primario al fine di superare alcuni disallineamenti rispetto alle raccomandazioni del GAFI e di accrescere l'efficacia del sistema di prevenzione.

La legge europea 2013<sup>3</sup> ha introdotto una nuova disciplina di monitoraggio a fini fiscali dei trasferimenti di mezzi di pagamento da e verso l'estero realizzati attraverso intermediari bancari e finanziari; la legge fa leva anche su strumenti tipici dell'antiriciclaggio regolati ai sensi del d.lgs. n. 231/2007. In particolare, ai predetti fini, l'Ufficio Centrale per il contrasto agli illeciti fiscali internazionali dell'Agenzia delle Entrate (UCIFI) e la Guardia di Finanza possono richiedere agli intermediari finanziari di fornire evidenza delle operazioni oggetto di registrazione nell'Archivio unico informatico (AUI) nonché, a tutti i soggetti tenuti all'adeguata verifica, l'identità dei titolari effettivi delle operazioni con l'estero e dei rapporti a esse collegati.

### 1.2.2. La normativa secondaria

Nel corso dell'anno significative novità sono intervenute a livello di normativa secondaria, con la pubblicazione di provvedimenti e documenti di consultazione rilevanti per l'adempimento degli obblighi antiriciclaggio.

---

<sup>3</sup> L. n. 97/2013.

Il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) ha aggiornato con decreto del 1° febbraio 2013 la lista dei paesi extracomunitari i cui ordinamenti impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla Terza Direttiva antiriciclaggio (c.d. *white list*). In particolare, è stata esclusa dalla lista la Federazione Russa, con la principale conseguenza che i destinatari degli obblighi non potranno adottare misure semplificate di adeguata verifica nei rapporti con enti creditizi e finanziari situati in tale Stato.

La lista dei Paesi equivalenti

Le Autorità di vigilanza di settore hanno elaborato nel corso del 2013 i provvedimenti normativi di competenza in materia di adeguata verifica della clientela. Le disposizioni attuano le previsioni del d.lgs. n. 231/2007 ispirate al principio secondo cui la conoscenza del cliente, del titolare effettivo, della natura e dello scopo del rapporto o della prestazione, nonché lo svolgimento di un costante controllo su tali profili costituiscono fattori fondamentali ai fini del corretto adempimento degli obblighi di individuazione delle operazioni sospette.

Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela

Il 3 aprile 2013 la Banca d'Italia, d'intesa con la CONSOB e l'IVASS, ha emanato le istruzioni in materia per gli intermediari bancari e finanziari, che sono entrate in vigore il 1° gennaio 2014.

Le istruzioni distinguono il regime ordinario di adeguata verifica sia dal regime semplificato sia da quello rafforzato, in funzione della valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. A tali fini sono indicati criteri, ancorché non esaustivi, che sviluppano ulteriormente gli elementi soggettivi (il cliente e l'attività svolta) e oggettivi (localizzazione territoriale, natura del rapporto e dell'operazione) previsti dalla normativa antiriciclaggio. Tali criteri hanno rilievo anche per il titolare effettivo e per l'esecutore, figure che vengono più chiaramente delineate.

La procedura di adeguata verifica semplificata impone comunque l'obbligo di acquisire informazioni sufficienti per accertare che ricorrano condizioni di basso rischio. Gli obblighi rafforzati si applicano in fattispecie tassativamente indicate o, in generale, ogniqualvolta il rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo risulti elevato.

In linea con le istruzioni della Banca d'Italia, la CONSOB ha adottato all'inizio del 2014 disposizioni concernenti l'adeguata verifica della clientela da parte dei revisori legali e delle società di revisione legale che hanno incarichi presso enti di interesse pubblico<sup>4</sup>. La CONSOB ha altresì emanato disposizioni volte a chiarire che i promotori finanziari assolvono gli obblighi di adeguata verifica della clientela osservando le misure, le modalità e le procedure previste dall'intermediario per il quale operano<sup>5</sup>.

L'IVASS ha avviato nel 2013 la consultazione pubblica sulle disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela e registrazione destinate alle imprese di assicurazione e agli intermediari assicurativi. Lo schema di regolamento è anch'esso ispirato al principio di proporzionalità secondo cui gli obblighi di adeguata verifica, per intensità ed estensione, sono commisurati al grado di rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; i destinatari attuano le disposizioni in coerenza con la natura, le dimensioni e l'articolazione dell'attività svolta.

<sup>4</sup> Delibera n. 18802 del 18 febbraio 2014.

<sup>5</sup> Delibera n. 18731 del 18 dicembre 2013, in vigore il 1° gennaio 2014.

Lo scorso 22 maggio sono state sottoposte al Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), che ne ha preso atto, le linee-guida predisposte dal Consiglio Nazionale del Notariato (CNN) per l'adempimento degli obblighi di adeguata verifica da parte dei notai. Le linee-guida – frutto di un confronto con le autorità interessate, tra cui la UIF – forniscono criteri per la profilatura della clientela e definiscono i compiti dei notai in un'ottica di valorizzazione dell'approccio basato sul rischio e di semplificazione degli adempimenti formali.

Disposizioni  
per la tenuta  
dell'AUI

Con Provvedimento del 3 aprile 2013 la Banca d'Italia – d'intesa con la CONSOB e l'IVASS e sentita la UIF – ha emanato le nuove disposizioni per la tenuta dell'AUI. Gli intermediari e le società di revisione registrano nell'archivio, secondo standard uniformi, i dati raccolti nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e quelli relativi alle operazioni compiute. Le nuove disposizioni della Banca d'Italia – entrate in vigore il 1° gennaio 2014 – precisano le definizioni di cliente, esecutore e titolare effettivo e rivedono i criteri di registrazione dei rapporti e delle operazioni in conformità alle istruzioni in materia di adeguata verifica della clientela.

Provvedimento per  
l'invio dei dati  
aggregati

Sulla base delle registrazioni contenute nell'AUI gli intermediari bancari e finanziari elaborano i dati statistici aggregati da inviare alla UIF (dati S.A.R.A.<sup>6</sup>). Il 23 dicembre 2013 l'Unità ha adottato nuove disposizioni relative all'invio di tali dati per tenere conto sia delle nuove disposizioni in tema di AUI, sia delle innovazioni connesse alla riforma dell'intermediazione finanziaria.

Obblighi di  
astensione e  
restituzione

Alcuni interventi del MEF e della UIF hanno dato attuazione agli obblighi di astensione e restituzione previsti dall'art. 23 del d.lgs. n. 231/2007, come modificato dal d.lgs. n. 269/2012. In base a tale disposizione i destinatari della disciplina anticiclaggio, se non sono in grado di rispettare o completare gli obblighi di adeguata verifica della clientela, non possono instaurare o proseguire il rapporto continuativo né eseguire operazioni con il cliente o prestazioni a suo favore; le disponibilità di pertinenza del cliente stesso, eventualmente detenute, devono essere restituite mediante bonifico su un conto corrente indicato dal cliente, con la specifica che derivano dalla restituzione per mancata adeguata verifica.

Il MEF, con Circolare del 30 luglio 2013, ha fornito alcune precisazioni sulla procedura da seguire per effettuare la predetta restituzione, chiarendo preliminarmente i casi ai quali tale procedura si applica. La Circolare indica in dettaglio le comunicazioni da rendere al cliente in caso di definitiva impossibilità di eseguire l'adeguata verifica e le caratteristiche del conto sul quale va eseguita l'operazione di restituzione. Viene, inoltre, previsto che il destinatario degli obblighi anticiclaggio deve acquisire e conservare le informazioni relative alle operazioni di restituzione effettuate e renderle accessibili alla UIF.

Le caratteristiche di tali informazioni sono state precisate dalla UIF con Provvedimento del 6 agosto 2013. L'Unità ha fornito il 10 marzo 2014 le istruzioni sulle modalità con cui i destinatari degli obblighi devono effettuare la comunicazione delle operazioni di restituzione, avvalendosi della rete telematica utilizzata per le altre segnalazioni indirizzate alla UIF. Il sistema di raccolta è recentemente divenuto operativo con la ricezione da parte dell'Unità delle prime comunicazioni della specie.

<sup>6</sup> Si veda il § 5.2.

## 2. LA COLLABORAZIONE ATTIVA

La disciplina antiriciclaggio impegna intermediari finanziari, professionisti e altri operatori qualificati a prestare una collaborazione attiva per favorire la tempestiva individuazione e segnalazione dei comportamenti a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Alla UIF sono assegnati compiti di analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette (SOS) e di successiva disseminazione dei risultati alle autorità incaricate degli approfondimenti investigativi (Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza-NSPV e Direzione Investigativa Antimafia-DIA).

### 2.1. I flussi segnaletici

Le segnalazioni pervenute all'Unità nel corso del 2013 assommano a 64.601<sup>7</sup>; rispetto al 2012, si rileva una riduzione del 3,6%, corrispondente a circa 2.500 segnalazioni (cfr. *Tavola 2.1*). Dati e andamenti

*Tavola 2.1*

	Segnalazioni ricevute				
	2009	2010	2011	2012	2013
Valori assoluti	21.066	37.321	49.075	67.047	64.601
<i>Variazioni percentuali</i>	<i>44,3</i>	<i>77,2</i>	<i>31,5</i>	<i>36,6</i>	<i>- 3,6</i>

Tale risultato non interrompe, tuttavia, il *trend* di crescita di lungo periodo manifestatosi successivamente alla riforma della normativa antiriciclaggio del 2007, che ha portato nel 2012 a raggiungere il picco di 67.047 segnalazioni ricevute. Infatti, nel primo quadrimestre dell'anno in corso si è registrata una nuova significativa crescita del flusso segnaletico rispetto all'analogo periodo del 2013 (circa 26.000 segnalazioni, con un incremento del 25,1%).

L'esame per tipologia di segnalante consente di ricondurre la riduzione del numero complessivo delle segnalazioni registrata nel 2013 a una flessione delle segnalazioni effettuate da banche e Poste, categoria che, pur confermandosi quella che inoltra la maggior parte delle segnalazioni (l'83,2% del totale), ha ridotto il proprio flusso segnaletico di quasi 5.000 segnalazioni (-8,8%, cfr. *Tavola 2.2*). Ripartizione delle SOS per tipologia di segnalanti

<sup>7</sup> Informazioni di dettaglio sulle segnalazioni di operazioni sospette sono contenute nei *Quaderni dell'antiriciclaggio*, collana *Dati statistici* pubblicati sul sito *internet* della UIF (<http://www.bancaditalia.it/UIF/pubblicazioni-uif/quaderni-antiriciclaggio>).

Tavola 2.2

	Segnalazioni ricevute per tipologia di segnalante				
	2012		2013		(variazione % rispetto al 2012)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Totale	67.047	100,0	64.601	100,0	- 3,6
Banche e Poste	58.929	87,9	53.745	83,2	- 8,8
Intermediari finanziari diversi da banche e Poste <sup>8</sup>	5.748	8,5	8.020	12,4	39,5
Professionisti	1.988	3,0	1.985	3,1	- 0,2
Operatori non finanziari	382	0,6	851	1,3	122,8

La contrazione nel numero delle segnalazioni inviate da banche e Poste ha trovato solo parziale compensazione nella crescita del contributo fornito da altre categorie di segnalanti (cfr. *Tavola 2.2*), quali gli intermediari finanziari diversi da banche e Poste, che hanno inoltrato il 12,4% delle segnalazioni pervenute alla UIF, con un incremento del numero delle relative segnalazioni pari a circa il 40% rispetto all'anno precedente.

L'aumento è riconducibile, in particolare, agli istituti di pagamento e agli intermediari iscritti agli elenchi di cui agli artt. 106 e 107 del Testo unico bancario (TUB)<sup>9</sup> nonché agli istituti di moneta elettronica (cfr. *Tavola 2.3*). Nell'ambito delle prime due categorie, i dati di dettaglio pongono in luce come l'incremento sia sostanzialmente riconducibile a un numero esiguo di segnalanti, principalmente istituti di pagamento operanti come *money transfer*<sup>10</sup>. L'aumento percentuale particolarmente elevato degli istituti di moneta elettronica è conseguente anche a un'intensa attività di sensibilizzazione da parte della UIF, realizzata anche mediante verifiche ispettive.

<sup>8</sup> La categoria comprende i soggetti di cui all'art. 11, commi 1 (escluse lettere a e b), 2 e 3, e quelli di cui all'art. 10, comma 2, lettere a), b), c), d) d.lgs. n. 231/07.

<sup>9</sup> D.lgs. n. 385/1993.

<sup>10</sup> Le segnalazioni riferibili a tale categoria sono aumentate nonostante diversi operatori abbiano trasferito la sede all'estero e non risultino quindi tra i segnalanti (ad eccezione di quelli che hanno istituito un "punto di contatto" in Italia).

Tavola 2.3

Segnalazioni ricevute per categoria di intermediari finanziari					
	2012		2013		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(variazione % rispetto al 2012)
<b>Intermediari finanziari</b>	<b>64.677</b>	<b>100,0</b>	<b>61.765</b>	<b>100,0</b>	<b>- 4,5</b>
Banche e Poste	58.929	91,1	53.745	87,0	- 8,8
Intermediari finanziari ex artt.106 e 107 d.lgs. n. 385/1993, Istituti di Pagamento	3.739	5,8	5.645	9,2	51,0
Imprese di assicurazione	369	0,6	602	1,0	63,1
IMEL	535	0,8	1.304	2,1	143,7
Società fiduciarie – l. n. 1966/1939	270	0,4	263	0,4	- 2,6
SGR e SICAV	158	0,2	134	0,2	- 15,2
SIM, imprese di investimento comunitarie ed extracom.	36	0,1	45	0,1	25,0
Altri intermediari finanziari <sup>11</sup>	641	1,0	27	0,0%	- 95,8

Il numero di segnalazioni trasmesse dai professionisti<sup>12</sup> (per il 92% circa ad opera dei notai) è rimasto stabile (cfr. Tavola 2.4).

*Il CNN ha avuto anche nel 2013 un ruolo importante nell'attività segnaletica come tramite – secondo quanto consentito dalla normativa antiriciclaggio – della quasi totalità delle segnalazioni inviate dai notai (99%). Dal 1° marzo 2013 è stato completato il passaggio alla modalità di trasmissione delle segnalazioni da parte del CNN in formato compatibile con il sistema RADAR, dopo un periodo in cui era stata data la possibilità di continuare a inviare le segnalazioni anche nel vecchio formato.*

Si è registrato un aumento, particolarmente sensibile in termini percentuali, nel numero di segnalazioni provenienti dagli operatori non finanziari<sup>13</sup>, passate da 382 nel 2012 a 851 nel 2013, il 91% delle quali trasmesso dai gestori di giochi e scommesse.

<sup>11</sup> La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 10, comma 2, lettere a), b), c), d), f), e 11, comma 1, 2 e 3 d.lgs. n. 231/07.

<sup>12</sup> La categoria comprende i soggetti di cui agli artt. 12, comma 1, e 13, comma 1, d.lgs. n. 231/07.

<sup>13</sup> La categoria comprende i soggetti di cui agli artt. 10, comma 2, lettere e), f), g), e 14, comma 1, d.lgs. n. 231/07.

Tavola 2.4

Segnalazioni ricevute per categoria di professionisti e operatori non finanziari					
	2012		2013		(variazione % rispetto al 2012)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
<b>Professionisti</b>	<b>1.988</b>	<b>100,0</b>	<b>1.985</b>	<b>100,0</b>	<b>- 0,2</b>
Norai e Consiglio Nazionale del Notariato	1.876	94,4	1.824	91,9	- 2,8
Dottori Commercialisti, Esperti contabili, Consulenti del lavoro	90	4,5	98	4,9	8,9
Studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati	10	0,5	21	1,1	110,0
Avvocati	4	0,2	14	0,7	250,0
Società di Revisione, Revisori contabili	5	0,3	10	0,5	100,0
Altri soggetti esercenti attività professionale <sup>14</sup>	3	0,1	18	0,9	500,0
<b>Operatori non finanziari</b>	<b>382</b>	<b>100,0</b>	<b>851</b>	<b>100,0</b>	<b>122,8</b>
Gestori di giochi e scommesse	283	74,1	774	91,0	173,5
Soggetti che svolgono attività di commercio di oro e fabbricazione e commercio di oggetti preziosi	54	14,1	26	3,0	- 51,9
Operatori non finanziari diversi dai precedenti <sup>15</sup>	45	11,8	51	6,0	13,3

La nuova consistente crescita del totale delle segnalazioni registrata nei primi mesi del 2014 è stata determinata soprattutto dalle segnalazioni di banche e Poste, degli altri intermediari finanziari e dei professionisti (fra cui si distinguono, ancora, i notai).

Nuovi  
segnalanti

La platea dei segnalanti che si sono registrati ai fini dell'inoltro delle segnalazioni per il tramite del sistema RADAR – attualmente circa 3.300 – si è ampliata nel corso del 2013 con 487 nuove registrazioni, richieste soprattutto da professionisti. Tale circostanza rappresenta un segnale positivo di attenzione all'apparato di prevenzione, ma non ha finora prodotto un incremento delle segnalazioni inviate dalla categoria.

Nonostante i significativi progressi di questi anni, deve rilevarsi il permanere di talune criticità nei livelli di collaborazione. Viene in primo luogo all'attenzione l'esiguo numero di SOS provenienti dagli operatori non finanziari e dai professionisti diversi dai notai, pari ad oggi solo all'1,6% delle segnalazioni pervenute alla UIF.

<sup>14</sup> La categoria comprende gli altri soggetti di cui all'art. 12, comma 1, e all'art. 13, comma 1, d.lgs. n. 231/07.

<sup>15</sup> La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 10, comma 2, lettere e), f), g), e 14, comma 1, d.lgs. n. 231/07.



Anche gli uffici della Pubblica Amministrazione non appaiono effettivamente partecipi al sistema segnaletico, privando quest'ultimo di un contributo potenzialmente rilevante. Pubblica  
Amministrazione

La UIF, nell'intendimento di sensibilizzare maggiormente il settore pubblico, ha avviato contatti con l'autorità anticorruzione per l'Italia (la Commissione indipendente per la valutazione, l'integrità e la trasparenza—CIVIT, successivamente ridenominata Autorità nazionale anti corruzione—ANAC) per ricercare modalità di coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni sui presidi anticiclaggio e per favorire la conoscenza e la condivisione delle *best practices* in materia.

Iniziative sono in corso con il Ministero degli Interni per definire indicatori di anomalia relativi alle diverse amministrazioni pubbliche.

Sono stati anche avviati proficui contatti con il Comune di Milano, che ha individuato al proprio interno una funzione anticiclaggio, e con l'ANCI della Lombardia, che ha manifestato l'intendimento di promuovere iniziative in materia fra i comuni associati.

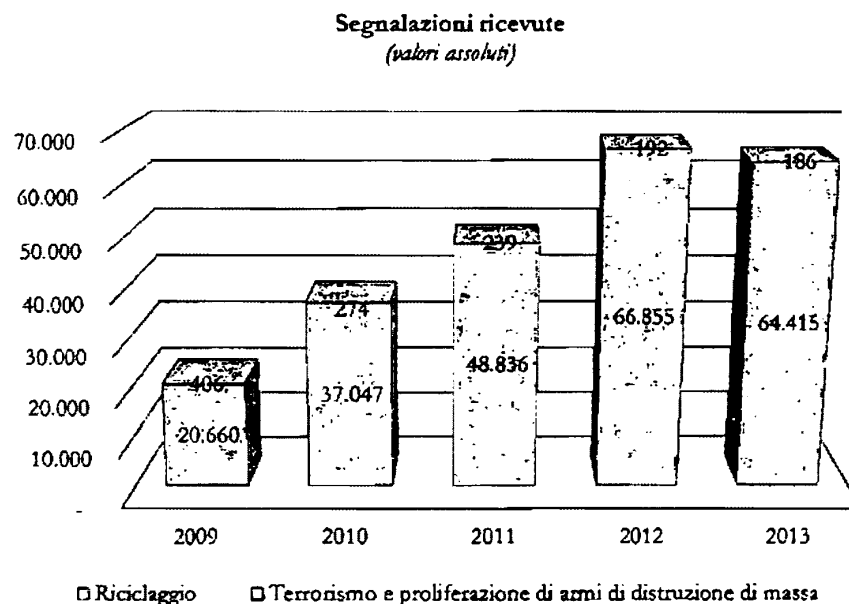
## 2.2. Le operazioni sospette

Il 99,7% delle segnalazioni ricevute nel 2013 ha riguardato sospetti di riciclaggio; quelle relative a sospetto finanziamento del terrorismo o dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa si sono mantenute su livelli numericamente marginali (rispettivamente 131 e 55 segnalazioni, cfr. *Tavola 2.5 e Figura 2.7*). Ripartizione per  
categoria di  
segnalazione

*Tavola 2.5*

	Ripartizione per categoria di segnalazione				
	2009	2010	2011	2012	2013
	<i>(valori assoluti)</i>				
<b>Totale</b>	<b>21.066</b>	<b>37.321</b>	<b>49.075</b>	<b>67.047</b>	<b>64.601</b>
Riciclaggio	20.660	37.047	48.836	66.855	64.415
Finanziamento del terrorismo	366	222	205	171	131
Finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa	40	52	34	21	55

Figura 2.1



Localizzazione  
geografica

La Lombardia – come gli scorsi anni – è stata la regione da cui è pervenuto il maggior numero di segnalazioni (11.575, pari al 17,9% del totale), seguita da Lazio (9.188, pari al 14,2%) e Campania (7.174, pari all'11,1%)<sup>16</sup> (cfr. *Tavola 2.6* e *Figura 2.2*).

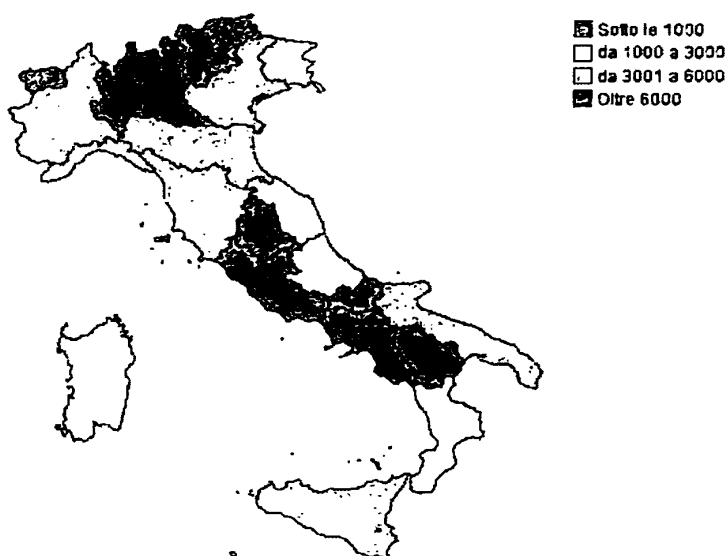
Nonostante le prime tre regioni concentrino il 43,2% del totale segnalato, il loro peso percentuale è risultato in calo nel confronto con il 2012 (-1,3 punti percentuali). Si è accresciuto, invece, il peso di altre regioni – Basilicata, Calabria, Molise, Puglia, Friuli Venezia Giulia – che hanno evidenziato un aumento significativo delle segnalazioni.

<sup>16</sup> Data la possibilità del segnalante di evidenziare diverse operazioni sospette in ciascuna segnalazione, per convenzione l'origine delle segnalazioni viene fatta coincidere con il luogo di richiesta/esecuzione della prima operazione.

Tavola 2.6

Ripartizione delle segnalazioni ricevute in base alla regione in cui è avvenuta l'operatività segnalata					
Regioni	2012		2013		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(variazione % rispetto al 2012)
Lombardia	12.396	18,5	11.575	17,9	-6,6
Lazio	9.801	14,6	9.188	14,2	-6,3
Campania	7.633	11,4	7.174	11,1	-6,0
Veneto	4.674	7,0	4.959	7,7	6,1
Emilia-Romagna	5.267	7,9	4.947	7,7	-6,1
Toscana	4.415	6,6	3.956	6,1	-10,4
Puglia	3.116	4,6	3.800	5,9	22,0
Piemonte	4.973	7,4	3.577	5,5	-28,1
Sicilia	3.017	4,5	3.215	5,0	6,6
Marche	2.692	4,0	2.348	3,6	-12,8
Calabria	1.745	2,6	1.969	3,0	12,8
Liguria	1.597	2,4	1.761	2,7	10,3
Sardegna	1.254	1,9	1.182	1,8	-5,7
Abruzzi	1.238	1,8	1.085	1,7	-12,4
Friuli-Venezia Giulia	885	1,3	1.020	1,6	15,3
Basilicata	369	0,6	626	1,0	69,6
Trentino-Alto Adige	588	0,9	613	0,9	4,3
Umbria	515	0,8	514	0,8	-0,2
Molise	189	0,3	350	0,5	85,2
Valle D'Aosta	187	0,3	112	0,2	-40,1
Estero	496	0,7	630	1,0	27,0
<b>Totale</b>	<b>67.047</b>	<b>100,0</b>	<b>64.601</b>	<b>100,0</b>	<b>-3,6</b>

Figura 2.2

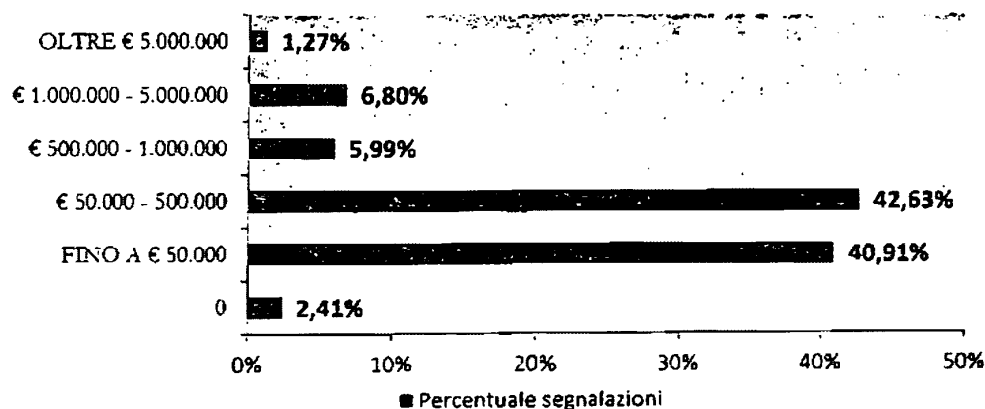


**Importi segnalati** L'importo complessivo delle operazioni sospette di riciclaggio segnalate all'Unità ha raggiunto nel 2013 gli 84 miliardi di euro circa (77 miliardi nel 2012)<sup>17</sup>.

Più di 27.000 segnalazioni ricevute nell'anno dalla UIF (43,3% del totale) hanno riguardato operatività sospette di importo complessivo inferiore ai 50.000 euro (cfr. Figura 2.3). La quota di segnalazioni con importi superiori ai 500.000 euro è stata pari al 14,1% del totale.

Figura 2.3

#### Distribuzione delle segnalazioni ricevute per classi di importo



Con riferimento alla forma tecnica delle transazioni segnalate non si riscontrano novità significative rispetto a quanto rilevato negli anni precedenti. Nelle segnalazioni

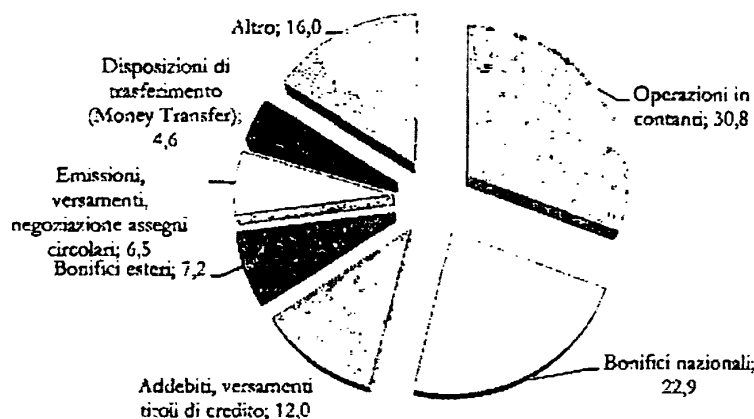
<sup>17</sup> Tale importo è stimato sulla base dei valori comunicati dai soggetti segnalanti.

di operazioni sospette ricevute nel 2013 sono complessivamente dettagliate n. 183.632 operazioni<sup>18</sup>, tra queste si rilevano 56.496 operazioni in contante (pari al 30,8% del totale) e 55.309 operazioni di bonifico (pari al 30,1% del totale – cfr. *Figura 2.4*).

Classificazione  
delle operazioni  
segnalate

*Figura 2.4*

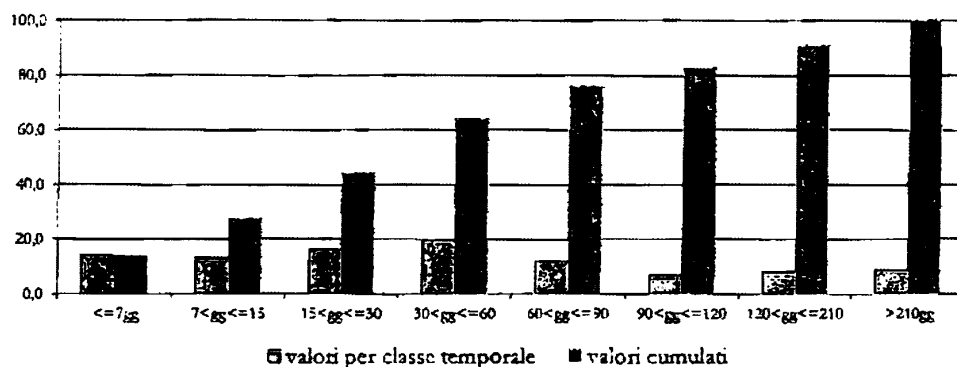
**Principali forme tecniche delle operazioni segnalante nel 2013**  
(percentuale sul totale delle operazioni segnalate)



I tempi di inoltro delle segnalazioni hanno continuato a contrarsi. Nel 2013 il 44% delle segnalazioni è stato effettuato entro un mese dal compimento delle operazioni sospette; entro i primi due mesi ne è pervenuto quasi il 65% (cfr. *Figura 2.5*). Permane una quota significativa di segnalazioni inviate oltre i sette mesi dalla data dell'operazione sospetta (9% del totale delle segnalazioni trasmesse nel 2013).

*Figura 2.5*

**Distribuzione per classi temporali delle segnalazioni ricevute nel 2013**  
(percentuale sul totale delle segnalazioni)



<sup>18</sup> Il modello segnaletico non pone limiti al numero di operazioni sospette segnalabili; la normativa prevede, tuttavia, la possibilità per il segnalante di limitarsi a indicare in via semplificativa le operazioni più significative.

Ritardi  
nell'inoltro per  
alcune tipologie  
di segnalanti

La positiva evoluzione complessiva della tempistica delle segnalazioni riflette i comportamenti degli operatori bancari. Elementi di criticità legati ai tempi di individuazione e comunicazione delle operazioni sospette persistono con riguardo ad altre categorie di soggetti.

Gli operatori non finanziari hanno inviato, entro tre mesi dalla data di effettuazione delle operazioni, solo il 42,6% delle loro segnalazioni. Comportamenti più virtuosi si riscontrano nella categoria dei professionisti che, nello stesso arco di tempo, hanno inviato una quota pari all'85,2% delle segnalazioni.

*Non sempre, tuttavia, il lasso di tempo fra data dell'operazione e inoltro della segnalazione è indice di ritardo o negligenza. Il sospetto, talvolta, matura alla luce di elementi di cui si dispone solo successivamente all'effettuazione dell'operazione ovvero a seguito di verifiche interne.*

Profili critici

Negli ultimi anni si è riscontrato un sensibile miglioramento della qualità informativa delle segnalazioni, sia in termini di completezza sia di chiarezza, anche grazie al modello segnaletico RADAR adottato dal 2011.

Mancato  
rispetto delle  
istruzioni sulla  
corretta  
compilazione

Si continuano tuttavia a rilevare alcune criticità. In particolare, permane una quota di segnalazioni di tipo "cautelativo", relative a operazioni difficilmente correlabili a riciclaggio ancorché caratterizzate da profili di anomalia. Non sono infrequenti neppure segnalazioni che presentano carenze sotto il profilo delle regole segnaletiche (omissioni di informazioni importanti, mancata strutturazione di elementi significativi con effetti pregiudizievoli sui successivi processi di lavorazione).

*La UIF svolge un'intensa attività di supporto ai segnalanti, oltre che per l'accreditamento degli intermediari al portale, per le fasi di compilazione e trasmissione delle segnalazioni e per l'interpretazione della messaggistica degli errori e degli scarti. A tal fine è assicurato il costante presidio di una casella dedicata<sup>19</sup>. I quesiti più ricorrenti sono stati riassunti in un documento (FAQ) e resi disponibili al sistema, mediante pubblicazione sul portale e sul sito della UIF.*

A partire dal 2012 la UIF ha avviato una serie d'incontri con i principali intermediari bancari e finanziari al fine di esaminare le più ricorrenti anomalie o inesattezze emerse a seguito di un duplice livello di analisi – aggregata e campionaria – delle segnalazioni ricevute, con l'obiettivo di migliorare l'aderenza al modello segnaletico e la qualità delle segnalazioni stesse.

#### Incontri con i segnalanti

Gli incontri costituiscono un importante momento di scambio informativo.

La scelta dei segnalanti da incontrare è stata effettuata in base sia alla frequenza e ripetitività delle criticità rilevate, sia alla dimensione dei flussi segnaletici: i sette intermediari coinvolti nell'iniziativa hanno trasmesso circa un terzo del totale delle segnalazioni pervenute.

L'attenzione è stata posta anzitutto al tema della tempestività delle segnalazioni, considerato che in molti casi il ritardo nell'inoltro delle stesse non appariva spiegabile né con i tempi di rilevazione delle anomalie da parte di sistemi automatici di supporto

<sup>19</sup> [uif.helpdesk@bancaditalia.it](mailto:uif.helpdesk@bancaditalia.it).

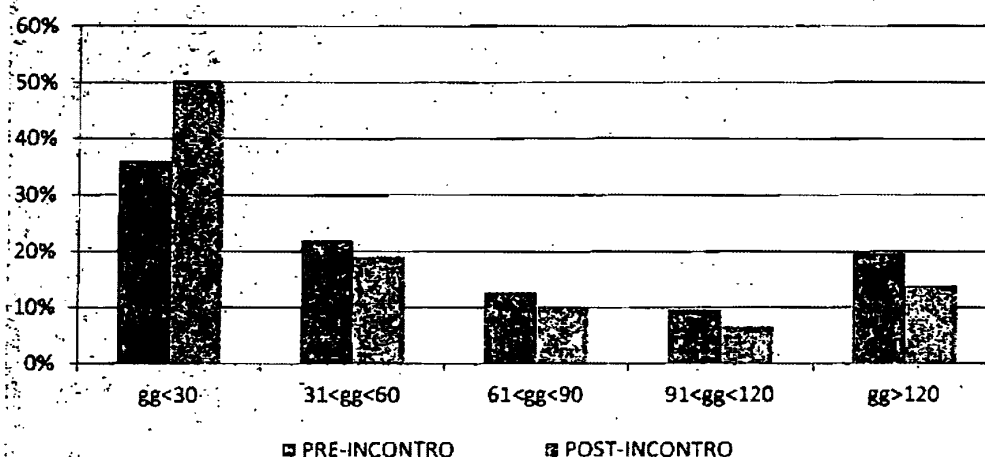
ne con la sopravvenuta disponibilità di nuove informazioni (richieste dell'Autorità giudiziaria e degli Organi investigativi, notizie di stampa, ecc.).

Ha formato oggetto di analisi anche la corretta compilazione delle segnalazioni e in particolare l'adeguata strutturazione delle "entità" (soggetti, operazioni, rapporti), poiché l'indicazione di tali elementi esclusivamente nelle sezioni descrittive non permette di utilizzare i vantaggi dell'incrocio automatico dei dati.

Gli effetti degli incontri con gli intermediari sono stati valutati attraverso un successivo monitoraggio delle segnalazioni. Sono emersi un migliore utilizzo dei campi strutturati e una notevole crescita di segnalazioni con un contenuto più completo e ben organizzato. Sotto il profilo della tempestività, si è rilevato un aumento di 15 punti percentuali delle segnalazioni acquisite entro 30 giorni dall'ultima operazione indicata come sospetta (cfr. *Figura 2.6*).

*Figura 2.6*

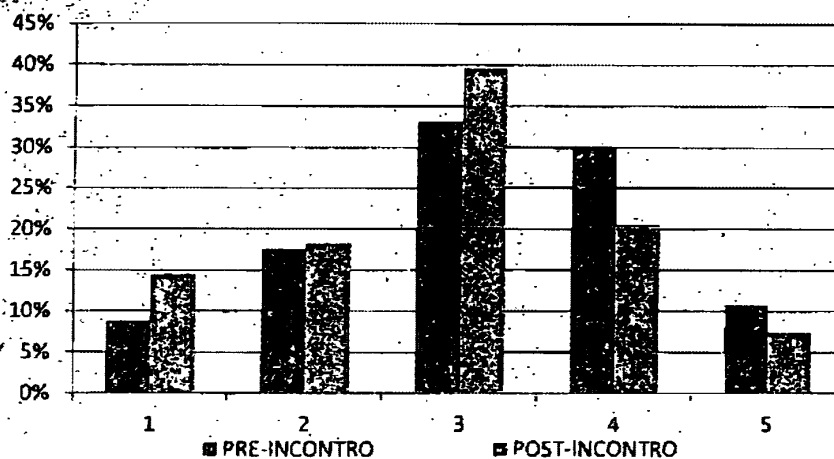
**Distribuzione delle segnalazioni pervenute prima e dopo gli incontri  
(Tempestività)**



Nel corso degli incontri è stata anche sottolineata l'importanza della valutazione di rischio espressa dal segnalante che, in diversi casi, appariva sovrastimata. Anche in questo caso la reazione è apparsa positiva e si è assistito a un utilizzo maggiormente equilibrato delle classi di rischio.

Figura 2.7

**Distribuzione delle segnalazioni pervenute prima e dopo gli incontri  
(Classi di rischio)**



L'Unità ha in programma la periodica trasmissione ai segnalanti di maggiori dimensioni di schede informative di *feedback* con cui fornire indicatori su significativi aspetti dell'attività segnaletica svolta (numerosità delle segnalazioni, tempi di trasmissione, strutturazione dei principali attributi delle segnalazioni, valutazione del rischio). Tale flusso integrerebbe quello di cui all'art. 48 d.lgs. n. 231/07, relativo alle segnalazioni archiviate.

Gli indicatori, posti a confronto con quelli medi della categoria di segnalanti di riferimento, favoriranno l'autovalutazione e l'avvio di iniziative mirate di miglioramento.



### 3. L'ANALISI OPERATIVA

Le operazioni sospette sono sottoposte ad analisi finanziaria da parte della UIF, che ne trasmette i risultati al NSPV e alla DLA per il seguito di competenza.

L'analisi consiste in un approfondimento del profilo finanziario delle operazioni, finalizzato ad accertare l'origine e la destinazione dei fondi, con lo scopo di individuare le eventuali finalità illecite sottostanti all'operatività rappresentata.

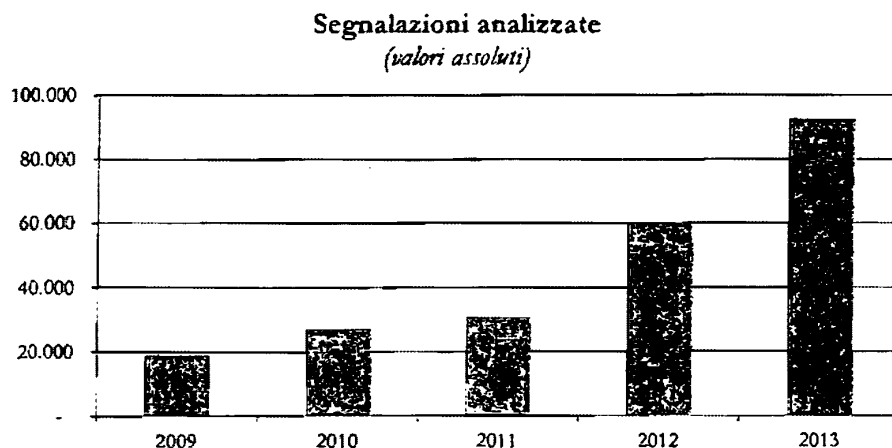
#### 3.1. I dati

Nel corso del 2013 sono state analizzate e trasmesse in formato elettronico agli Organi investigativi 92.415 segnalazioni di operazioni sospette. Rispetto al precedente anno si è registrato un incremento di oltre 32.000 segnalazioni, pari al 53,8% (cfr. *Tavola e Figura 3.1*). A partire dai primi mesi del 2014 l'inoltro delle segnalazioni agli Organi investigativi avviene mediante un "portale" telematico; ciò consente una immediata condivisione dei risultati delle analisi.

*Tavola 3.1*

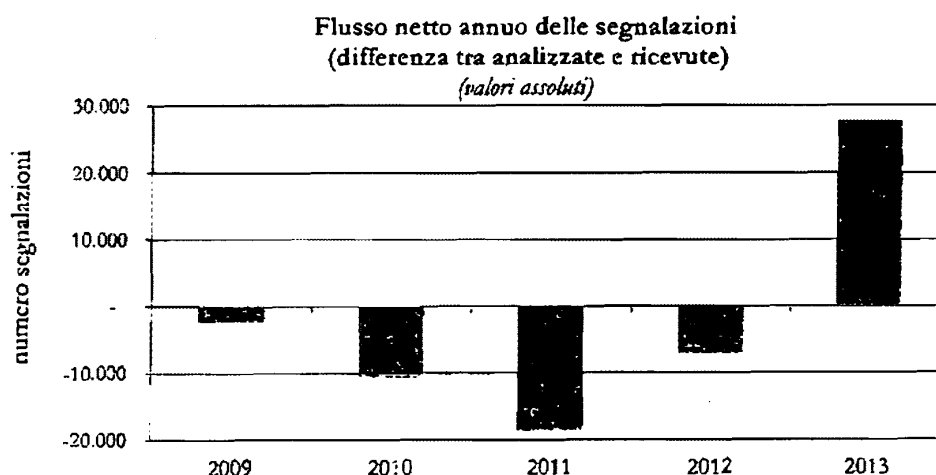
Segnalazioni analizzate dalla UIF					
	2009	2010	2011	2012	2013
Valori assoluti	18.838	26.963	30.596	60.078	92.415
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	<i>40,7</i>	<i>43,1</i>	<i>13,5</i>	<i>96,4</i>	<i>53,8</i>

*Figura 3.1*



Il flusso delle lavorazioni nel corso del 2013 ha superato per la prima volta il numero delle segnalazioni ricevute, con un consistente riassorbimento dello *stock* di segnalazioni in attesa di lavorazione. Il raggiungimento di tali risultati è stato possibile

grazie alla rimodulazione, nell'ultimo biennio, dei processi di lavoro, che hanno fatto ampio ricorso allo strumento informatico e beneficiato delle elevate capacità professionali delle risorse umane. Gli effetti di tale processo si erano già in parte osservati nel 2012, anno nel quale i flussi di uscita delle segnalazioni esaminate erano risultati pressoché pari a quelli in entrata (cfr. *Figura 3.2*).

*Figura 3.2*

A fine 2013 lo *stock* di segnalazioni in attesa di lavorazione ammontava a circa 12.000 unità, con una riduzione rispetto a dicembre del 2012 di quasi 28.000 unità. Il *trend* di contrazione delle segnalazioni da esaminare trova conferma anche nei primi mesi del 2014, nonostante l'ulteriore crescita delle segnalazioni pervenute. Alla fine del primo quadrimestre lo *stock* si è ridotto a circa 7.000 unità, dato che può considerarsi fisiologico in presenza di un flusso mensile in ingresso di circa 6.500 segnalazioni.

### 3.2. Il processo di analisi

Gli elementi qualificanti del processo di lavorazione possono essere individuati nel pieno sfruttamento delle potenzialità del sistema *RADAR* e nell'approccio maggiormente calibrato sul rischio, in linea con i principi internazionali.

Dall'avvio del sistema l'esame delle operazioni sospette si è potuto avvantaggiare di una maggiore quantità e di una migliore fruibilità delle informazioni a disposizione degli analisti nonché della presenza di una "piattaforma" di supporto per le attività di analisi.

Il modello segnaletico prevede la possibilità di arricchire la segnalazione di elementi utili a chiarire i motivi del sospetto, quali il riferimento a transazioni finanziarie registrate in archi temporali maggiori rispetto a quelli in cui si è realizzata la specifica operazione sospetta, e di accludere documenti idonei a valutare l'operatività anomala. La maggiore quantità di dati disponibili ha ridotto la necessità di richieste integrative ai segnalanti, con ricadute positive sui livelli di efficienza complessiva.

L'informatizzazione del trattamento delle segnalazioni ha portato benefici in termini non solo di contenimento dei tempi di lavorazione, ma anche di riduzione dell'impegno operativo legato alle fasi di acquisizione e trasmissione delle segnalazioni agli organi competenti, consentendo di concentrare maggiormente le risorse sull'esame delle operazioni sospette.

Il sistema *RADAR* non si limita a incidere sul processo di segnalazione e di analisi, ma elabora e rende disponibile un indicatore sintetico del rischio — *rating automatico* — rispondente ai principi di approccio selettivo nel trattamento delle segnalazioni di operazioni sospette indicati a livello internazionale dal GAFI<sup>20</sup>. Esso costituisce un efficace strumento per una prima valutazione del rischio potenziale delle operazioni segnalate alla UIF.

### 3.3. La valutazione del rischio

La valutazione del rischio delle operazioni segnalate avviene attraverso un articolato processo volto a coinvolgere e a responsabilizzare sia il segnalante sia, all'interno della UIF, tutte le figure impegnate nei diversi livelli di lavorazione e controllo.

Il processo prende avvio dalla valutazione indicata dai segnalanti — su una scala crescente di cinque valori — dell'intensità del rischio di riciclaggio attribuita all'operatività sospetta. Pur essendo influenzata da diversi fattori connessi alle caratteristiche del segnalante (organizzazione interna, capacità diagnostica, presenza più o meno capillare sul territorio), tale valutazione è, per le sue connotazioni qualitative, di rilevante ausilio nell'analisi finanziaria di competenza della UIF.

Classe di  
rischio  
indicata dal  
segnalante

Il giudizio del segnalante si affianca alle valutazioni della UIF e non viene da queste sostituito, rimanendo in evidenza anche dopo l'inoltro agli Organi investigativi da parte dell'Unità.

Le segnalazioni, appena acquisite dal sistema *RADAR*, sono messe in relazione con le informazioni presenti nei *database* dell'Unità. Il più ampio patrimonio informativo in tal modo disponibile su ciascuna segnalazione consente di effettuare una prima valutazione interna di rischio, a carattere automatico, fondata su un algoritmo che tiene conto degli elementi che, sulla base dell'esperienza, risultano rilevanti per l'individuazione di fenomeni di riciclaggio.

Rating  
automatico

Tra le variabili selezionate rilevano l'esistenza di precedenti segnalazioni e la numerosità dei segnalanti, gli importi segnalati, la presenza di transazioni con controparti o intermediari ubicati in paesi considerati "a rischio", l'esistenza di provvedimenti giudiziari a carico dei soggetti segnalati, le informazioni acquisite da FIU estere.

Sulla scorta di tali elementi il sistema attribuisce a ciascuna segnalazione un *rating automatico* — anch'esso articolato su cinque valori in scala crescente — che può sia concordare con la valutazione del rischio espressa dal segnalante, sia discostarsene, in

<sup>20</sup> Cfr. Raccomandazione 29, *International standards on combating money laundering of terrorism and proliferation*, e *Interpretative note to Recommendation 29*.

quanto fondato su un diverso patrimonio informativo e su un algoritmo che utilizza variabili indipendenti e prevalentemente quantitative.

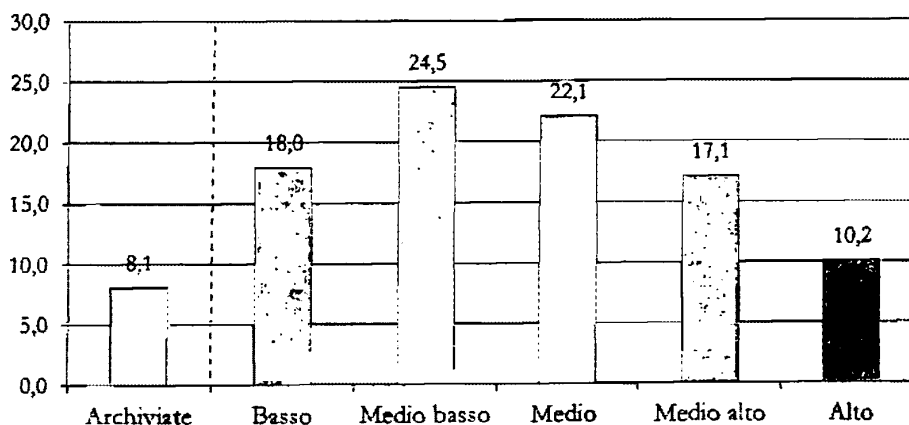
*Rating finale  
della UIF*

Il *rating* così attribuito orienta le priorità di trattazione e rappresenta un passaggio intermedio rispetto al *rating finale*, che viene assegnato a ciascuna segnalazione di operazione sospetta dagli analisti della UIF al termine del processo di lavorazione. Tale indicatore sintetizza il livello di rischio attribuito all'operatività alla luce di tutte le informazioni disponibili e della complessiva valutazione dell'analista.

Nel corso del 2013, in esito al processo di acquisizione e lavorazione delle segnalazioni di operazioni sospette, il 27,3% delle segnalazioni analizzate dall'Unità è stato considerato a rischio elevato (*rating* alto e medio alto), il 22,1% a rischio medio (*rating* medio), il 42,5% a rischio minore (*rating* basso e medio basso). Circa l'8% delle segnalazioni è stato archiviato in quanto ritenuto a rischio nullo<sup>21</sup> (cfr. Figura 3.3).

Figura 3.3

Segnalazioni analizzate nel 2013: distribuzione per *rating* finale  
(valori percentuali)



Ponendo a raffronto il *rating* attribuito dalla UIF al termine dell'analisi e le valutazioni originariamente espresse dai segnalanti (cfr. Tavola 3.2) si rileva che per circa due terzi delle 92.415 segnalazioni analizzate nel 2013 vi è stata una sostanziale concordanza di giudizio. Per circa il 25% delle segnalazioni è stata confermata la valutazione di un rischio di ridotta entità (basso, medio basso), per il 39% l'attribuzione di un rischio elevato.

<sup>21</sup> Sulla procedura di archiviazione si veda il § 3.5.

Tavola 3.2

Confronto per ciascuna segnalazione tra rischio indicato dal segnalante e <i>rating</i> finale della UIF (composizione percentuale)			
Rating UIF	Rischio indicato dal segnalante		
	Basso e medio basso	Medio, medio alto e alto	Totale
Basso e medio basso	25,1	25,5	50,6
Medio, medio alto e alto	10,3	39,1	49,4
Totale	35,4	64,6	100,0

Nota: nelle caselle in celeste sono evidenziate le percentuali di segnalazioni che trovano corrispondenza tra *rating* finale attribuito dalla UIF e classe di rischio indicata dal segnalante.

### 3.4. La metodologia

Il processo di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette da parte della UIF prevede diverse fasi. Nella c.d. “analisi di primo livello” viene verificato se gli elementi disponibili sull’attività segnalata (presenti nella segnalazione o comunque noti alla UIF) supportino effettivamente un sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo ovvero se suggeriscano la presenza di anomalie riconducibili ad altre motivazioni.

Qualora il sospetto appaia fondato e le informazioni già disponibili siano sufficienti per esprimere una compiuta valutazione sul grado di rischio riciclaggio e sull’eventuale fenomenologia criminale di riferimento, viene predisposta una relazione di tipo semplificato e assegnato il *rating definitivo*.

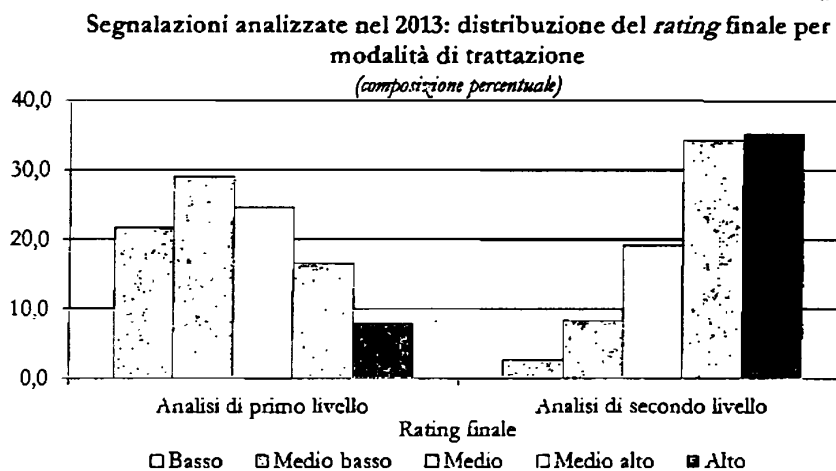
Nei casi in cui invece, in presenza di un elevato rischio di riciclaggio, sia necessario un ulteriore arricchimento informativo (es. consultazione dei *database* esterni, interlocuzione con il segnalante o con altri soggetti obbligati, analisi dei dati dell’AUI) ovvero la situazione rappresentata risulti particolarmente complessa, la segnalazione è assoggettata a un’analisi di “secondo livello”. Al termine di tale fase viene predisposta un’articolata relazione tecnica, che dà conto degli approfondimenti effettuati e delle valutazioni cui si è pervenuti, e viene attribuito il *rating finale*.

Il processo di valutazione della segnalazione segue, quindi, un percorso articolato che coinvolge diverse fonti informative e, talvolta, più analisti. L’analisi svolta su due livelli – il primo necessario, il secondo eventuale – consente di dare esito a un numero consistente di segnalazioni mantenendo al tempo stesso elevata la qualità del risultato.

L’analisi di primo livello si presta a definire segnalazioni a basso rischio e/o riconducibili a tipologie di attività già note o più facilmente riconoscibili; oltre il 75% delle segnalazioni definito con tale modalità di analisi, infatti, presenta livelli di rischio pari o inferiori a medio (cfr. *Figura 3.4*). L’analisi di secondo livello riguarda principalmente segnalazioni con elevati livelli di rischio (in circa il 70% dei casi, al

termine dell'analisi di secondo livello, è stato attribuito un *rating* alto o medio alto) o, comunque, operatività non tipizzate.

Figura 3.4



Strategie di sviluppo della capacità di analisi operativa

È in corso di realizzazione un *datawarehouse*<sup>22</sup> dell'Unità ove saranno compendiate e tra loro interrelati in via informatica tutti i dati nella diretta disponibilità della UIF e negli archivi più rilevanti della Banca d'Italia. Si tratta di un potente strumento che consentirà un affinamento e un'ulteriore velocizzazione dei processi di lavoro, rendendo disponibile una elevata messe di dati selezionati già nella fase di analisi di primo livello.

#### *Datawarehouse* UIF

Il progetto di *datawarehouse* ha la principale finalità di costituire una piattaforma integrata delle informazioni di interesse della UIF provenienti da una pluralità di fonti eterogenee, di predisporre una serie di strumenti applicativi per lo sfruttamento unitario di tali informazioni, di realizzare un insieme di servizi applicativi e di agevolare l'introduzione e l'utilizzo di pacchetti di *end user computing*, anche *open source*, finalizzati a effettuare sofisticate analisi di secondo livello dei dati. Con l'avvio del *datawarehouse*, previsto entro la fine del 2014, le componenti del patrimonio informativo interne ed esterne della UIF saranno integrate tra loro in modo progressivo.

Sono stati individuati quattordici *database* i cui contenuti informativi (dati transazionali interni e esterni alla UIF) saranno correlati e interrogati in via automatica. Le informazioni dei *database* sono state analizzate in base alla loro congruenza e al livello di aggiornamento e affidabilità, valutate in funzione della loro utilità e ripartite in categorie di riferimento, ciascuna successivamente articolata in modo da raggiungere il livello di dettaglio utile a soddisfare le esigenze di analisi finanziaria svolta dalla UIF, in base a tre essenziali variabili che influenzano il rischio: profilo soggettivo, dimensione finanziaria e rilevanza fenomenologica.

<sup>22</sup> Si veda anche il § 9.4.

Il profilo soggettivo comprende variabili idonee a supportare la comprensione dell'operatività alla luce di caratteristiche legate al soggetto e al suo posizionamento nel contesto socio-economico di riferimento.

La dimensione finanziaria riguarda l'insieme di tutte le variabili che forniscono informazioni sulle caratteristiche economiche del soggetto e sulla loro coerenza con l'operatività segnalata.

L'inquadramento dell'operatività segnalata in classi di tipologie e fenomenologie consente di ricondurre la medesima a categorie note, orientando la successiva analisi. Tale processo di classificazione è suscettibile di ulteriori sviluppi e richiede un costante aggiornamento, sia per adattare le categorie fenomenologiche messe a disposizione dei segnalanti sia per affinare le capacità classificatorie della UIF.

I dati selezionati e raccolti dal *datawarehouse*, opportunamente interpretati in virtù di metodologie di analisi avanzate, renderanno disponibili agli analisti e, a valle, all'intera filiera dell'anticiclaggio informazioni ad elevato valore aggiunto, utili per una più compiuta valutazione dell'operatività segnalata e per la gestione e l'analisi delle segnalazioni. Le stesse informazioni potranno, poi, essere utilizzate anche a supporto delle altre funzioni della UIF, come la funzione ispettiva, l'analisi strategica, gli scambi informativi con l'Autorità giudiziaria, con le FIU e con le Autorità di vigilanza di settore, nonché per la predisposizione di schemi e modelli di comportamento anomalo e per il supporto alle attività di studio e alle pubblicazioni della UIF.

### 3.5. Le archiviazioni

Le segnalazioni di operazioni sospette vengono archiviate ogniqualvolta, alla luce degli elementi a disposizione della UIF, risultino prive di fondamento ovvero quando, comunque, non emergano elementi idonei a suffragare ragionevolmente ipotesi di riciclaggio di proventi illeciti o di finanziamento del terrorismo e dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa. A fini di condivisione informativa, le segnalazioni archiviate vengono trasmesse comunque agli Organi investigativi. L'avvenuta archiviazione è sistematicamente comunicata al segnalante<sup>23</sup>.

L'archiviazione non determina un definitivo accantonamento delle segnalazioni, che vengono mantenute negli archivi della UIF e rivalutate – sia dalla UIF che dagli Organi investigativi – all'emergere di nuovi elementi informativi di natura finanziaria o investigativa.

Nel corso del 2013 sono state archiviate 7.494 segnalazioni, pari all'8,1% del totale delle segnalazioni analizzate, con un aumento di 4.223 archiviazioni rispetto al precedente anno (+129% rispetto al 2012). Tra le segnalazioni archiviate nel corso del 2013 il 70% era costituito da segnalazioni classificate dai soggetti segnalanti con rischio basso e medio basso.

<sup>23</sup> Art. 48, comma 1, d.lgs. n. 231/2007.

Tavola 3.3

	Segnalazioni archiviate dalla UIF				
	2009	2010	2011	2012	2013
	<i>(valori assoluti e percentuali)</i>				
Totale analizzate	21.066	37.321	49.075	67.047	92.415
Segnalazioni archiviate	4.024	3.560	1.271	3.271	7.494
<i>percentuale di segnalazioni archiviate sul totale delle analizzate</i>	<i>19,1</i>	<i>9,5</i>	<i>2,6</i>	<i>4,9</i>	<i>8,1</i>

Nel corso dei primi mesi del 2014 sono stati adottati, previa condivisione con il CSF, nuovi criteri di archiviazione delle SOS anche per tenere conto del rilievo dato dalle nuove raccomandazioni del GAFI al livello di selettività delle analisi svolte dalle FIU. Tali criteri si giovano ora, grazie alla collaborazione della Guardia di Finanza, della disponibilità per la UIF di informazioni sui livelli di pregiudizio investigativo dei soggetti che hanno posto in essere l'attività sospetta. Le nuove informazioni favoriranno una miglior valutazione delle segnalazioni, consentendo di accrescere il numero delle archiviazioni e di proporre, per un eventuale seguito investigativo, una quota più contenuta di segnalazioni.

### 3.6. I provvedimenti di sospensione

La UIF – anche su richiesta del NSPV, della DIA e dell'Autorità giudiziaria – può disporre la sospensione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per un massimo di cinque giorni lavorativi<sup>24</sup>.

L'esercizio  
del potere di  
sospensione

Nel corso del 2013 sono state analizzate 308 informative dei segnalanti suscettibili di essere valutate ai fini dell'adozione di un provvedimento di sospensione; 64 di queste – per un valore complessivo di poco inferiore a 62 milioni di euro (cfr. Tavola 3.4) – hanno avuto esito positivo, previ contatti con gli Organi investigativi e giudiziari.

Tavola 3.4

	Sospensioni				
	2009	2010	2011	2012	2013
Numero di operazioni	14	34	45	40	64
Valore totale delle operazioni <i>(in milioni di euro)</i>	29,7	64,9	90,3	21,6	61,9

<sup>24</sup> Art. 6, comma 7, lettera c), d.lgs. n. 231/2007.



### 3.7. I flussi informativi sull'interesse investigativo.

L'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 231/2007 prevede che gli Organi investigativi comunichino alla UIF le segnalazioni che non hanno avuto ulteriore sviluppo. Anche questi flussi informativi relativi all'esito delle segnalazioni sono scambiati, dai primi mesi del 2014, in via esclusivamente telematica mediante il portale che canalizza tutti gli scambi informativi, concernenti le segnalazioni di operazioni sospette, fra UIF e Organi investigativi.

La disponibilità di tali informazioni, seppur non del tutto sufficienti, fornisce alla UIF un importante flusso di ritorno per la valutazione della propria attività e in generale dell'efficacia complessiva delle segnalazioni di operazioni sospette.

Un primo dato di rilievo è rappresentato dalla quota di segnalazioni giudicate dalla Guardia di Finanza meritevole di approfondimenti investigativi, attestatosi nella media degli ultimi anni a circa il 50% delle segnalazioni analizzate; in tali casi deve ritenersi che gli operatori abbiano effettivamente individuato validi motivi di sospetto.

In termini di graduazione del rischio, il flusso di ritorno indica che i punteggi di attenzione assegnati dalla UIF (*rating* finale da medio ad alto)<sup>25</sup> hanno trovato conferma nelle valutazioni investigative in circa l'80% dei casi; anche le indicazioni di "non interesse investigativo" convergono con le valutazioni di archiviazione o di *rating* finale basso o medio basso in circa l'85% dei casi.

Nel valutare la quota di segnalazioni suscettibili di sviluppo investigativo occorre tener conto della natura intrinseca della segnalazione di operazioni sospette, che si fonda non su evidenze di reato ma su ragionevoli motivi di sospetto desunti dalle connotazioni finanziarie delle operazioni richieste dai clienti. Non è detto che ad un giusto sospetto iniziale faccia sempre riscontro l'effettiva esistenza di un crimine; non è neppure detto che sia infondato un sospetto per cui le indagini non pervengano a certezze sul reato compiuto. Ciò posto, il fatto che la metà delle segnalazioni di operazioni sospette sia stato ritenuto meritevole dell'avvio di specifiche indagini avvalorare la complessiva affidabilità e rilevanza della collaborazione attiva degli intermediari e degli altri soggetti obbligati.

Per una più compiuta valutazione dell'efficacia del sistema di prevenzione sarebbe peraltro prezioso disporre non solo di informazioni sull'interesse o meno allo sviluppo della segnalazione espresso al termine della prima analisi c.d. "pre-investigativa", ma anche di notizie sugli esiti dell'attività di indagine e sull'eventuale successivo processo (numero di denunce all'Autorità giudiziaria, condanne, ecc.)<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Si veda il § 3.3.

<sup>26</sup> Attualmente la DLA fornisce all'Unità non solo informazioni inerenti all'eventuale interesse investigativo rilevato in occasione della prima valutazione effettuata sulle segnalazioni in ingresso ma, quando possibile, anche aggiornamenti in merito all'esito delle indagini espletate e alle eventuali misure di prevenzione adottate.

#### 4. LE TIPOLOGIE, GLI INDICATORI E GLI SCHEMI DI ANOMALIA

Le segnalazioni di operazioni sospette contribuiscono non solo a individuare in funzione repressiva specifici casi di riciclaggio (o di reati presupposto), ma anche a riconoscere fattori di contesto utili a prevenire e contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Da un'analisi complessiva delle segnalazioni possono infatti desumersi collegamenti tra soggetti, imprese e attività, modelli di comportamento ricorrenti, vulnerabilità di strumenti o circuiti di pagamento, permeabilità all'infiltrazione di determinati settori o tipologie di aziende; si tratta di elementi che, correlati con le basi-dati nella disponibilità della UIF, sono in grado di supportare un'analisi strategica volta a individuare le tendenze in atto e l'emergere di nuovi rischi di riciclaggio<sup>27</sup>.

Perché le segnalazioni possano fornire un valido contributo anche in tale ambito, è necessario che all'analisi operativa si affianchi una specifica attività volta a rilevare, classificare e sistematizzare gli elementi caratterizzanti le singole operazioni sospette.

##### 4.1. Classificazione e tipizzazione delle segnalazioni di operazioni sospette

La classificazione delle segnalazioni si realizza, in primo luogo, attraverso l'individuazione di *caratterizzazioni di profilo* delle segnalazioni e, successivamente, quando possibile, con la definizione di vere e proprie *tipologie* di comportamenti a rischio riciclaggio.

Le caratterizzazioni di profilo rappresentano elementi ricorrenti che l'esperienza dell'analisi finanziaria individua come rilevanti per la valutazione delle potenzialità di utilizzo a fini di riciclaggio delle operazioni segnalate. Vengono in considerazione aspetti quali i canali prescelti per la movimentazione di fondi (ad esempio *money transfer*), gli strumenti finanziari utilizzati (contante, bonifici, carte prepagate, moneta virtuale), i paesi di destinazione o di origine dei fondi (paesi *off-shore*, aree nazionali a particolare rischio), il settore economico di riferimento (edilizia, smaltimento rifiuti, commercio oro, *no-profit*), l'appartenenza dei soggetti segnalati a specifiche reti relazionali o comunità, l'utilizzo di veicoli o strutture societarie complesse e opache.

Le tipologie rappresentano un passo ulteriore ed eventuale rispetto alle caratterizzazioni di profilo; in esse rileva il potenziale nesso finalistico fra i vari elementi considerati che, alla luce delle caratterizzazioni delle operazioni, dei soggetti coinvolti e degli ulteriori elementi (ad esempio geografici e temporali), sembrano obbedire a un disegno unitario in possibile collegamento con condotte criminali.

L'esame delle tipologie, fondandosi essenzialmente sugli strumenti dell'analisi finanziaria, non consente in genere di individuare specifici reati presupposto dell'operatività riconosciuta come sospetta, ma solo comportamenti a rischio. In alcuni casi tali comportamenti sono collegabili a obiettivi immediati di carattere illecito (ad esempio la fatturazione per operazioni inesistenti indirizza verso uno scopo tipico di frode fiscale), dietro ai quali però si possono celare ulteriori finalità in quanto il

<sup>27</sup> Si veda il § 5.1.

comportamento tipizzato viene utilizzato per il perseguimento di più articolati scopi criminali.

Gli strumenti e gli schemi finanziari funzionali a scopi illeciti sono in grado di servire per finalità di natura molto differente, che vanno dall'evasione fiscale alla truffa, fino a fattispecie più gravi riferibili alla criminalità organizzata, quali il riciclaggio dei proventi del narcotraffico, lo smaltimento clandestino di rifiuti tossici, il traffico di esseri umani.

Un miglioramento del *feedback* investigativo potrà in futuro offrire maggiori possibilità di desumere connessioni tra comportamenti, canali, strumenti finanziari e particolari finalità illecite.

L'attività di classificazione per caratterizzazioni di profilo e tipologie è fondamentale perché su di essa si fonda l'attività istituzionale di elaborazione e manutenzione di indicatori di anomalia e di schemi e modelli di comportamento anomalo, da diffondere fra gli operatori per favorire la conoscenza dei comportamenti a rischio<sup>28</sup>. La UIF ha prodotto, fino ad oggi, 12 schemi di anomalia che sono riferibili a fenomeni quali frodi fiscali, usura, abuso di finanziamenti pubblici e frodi nelle attività di *leasing* e *factoring*.

La definizione di tipologie rende più spedita la valutazione del sospetto da parte del segnalante e agevola l'analisi operativa dell'Unità, fornendo possibili chiavi di lettura delle fattispecie esaminate che rendono più efficiente la lavorazione di segnalazioni ascrivibili a fenomeni noti. Condivise con gli Organi investigativi, le tipologie rappresentano elementi di ulteriore qualificazione delle segnalazioni trasmesse.

#### Criminalità organizzata

Le segnalazioni di operazioni sospette intercettano frequentemente attività che, alla luce degli approfondimenti finanziari ovvero delle successive indagini, risultano riconducibili alla criminalità organizzata. Dall'analisi di tali operatività non appare, però, possibile individuare né modelli operativi né settori economici (ancorché alcuni si confermino, più di altri, soggetti a infiltrazione) che siano tipici e distintivi delle organizzazioni criminali.

L'esperienza evidenzia, infatti, che la criminalità organizzata si manifesta dal punto di vista finanziario con modalità diversificate, attingendo a tutto il possibile catalogo degli strumenti idonei a "muovere" ingenti volumi di denaro, nascondendone le tracce. Nelle operatività esaminate si rileva il ricorso massiccio al contante, a sistemi di false fatturazioni, all'utilizzo di schermi societari e di intestazioni fittizie; abituale è la frammentazione delle operazioni, che innesci vorticosi trasferimenti fra aree geografiche anche molto distanti, fra settori non omogenei, con sequenze temporali di difficile interpretazione. Spesso appare quasi inestricabile l'intreccio tra profitti delle attività criminali e profitti di attività imprenditoriali svolte in maniera lecita (ancorché il controllo di queste ultime sia probabilmente frutto di precedenti attività di riciclaggio).

Solo un attento lavoro di acquisizione di ulteriori dati sulla movimentazione finanziaria e di ricostruzione del profilo economico-finanziario dei soggetti coinvolti e

<sup>28</sup> Si veda il § 4.4.

dei loro legami meno evidenti può consentire di attribuire la corretta valenza criminale a comportamenti finanziari che, a una prima lettura, apparivano — per soggetti e modalità — anomali ma non riconducibili a ipotesi di reato. In alcuni casi, solo dopo aver ricostruito un quadro più ampio di relazioni e collegamenti, operazioni sospette apparentemente di scarso significato si sono, invece, svelate come funzionali agli interessi di organizzazioni criminali.

L'adozione delle modalità operative descritte implica la disponibilità di competenze professionali, conoscenze tecnico-contabili e finanziarie e di "relazioni" spesso non interne ai gruppi criminali ma acquisite in un'area "grigia" di complicità più o meno consapevoli.

La capacità di creare e gestire ampie reti relazionali appare, infatti, un essenziale tratto distintivo della criminalità organizzata. In tali reti trovano posto sia soggetti organici al gruppo sia altri soggetti (imprenditori, professionisti e talvolta amministratori pubblici), che strutturalmente o episodicamente si trovano in convergenza di interessi con l'organizzazione criminale e che rappresentano una chiave importante per porre in essere manipolazioni e condizionamenti volti all'acquisizione del controllo (di norma indiretto) di iniziative imprenditoriali, di filiere produttive e di iniziative economiche funzionali agli interessi delle organizzazioni criminali.

Per svolgere nel modo più efficiente tali ricostruzioni è essenziale l'accesso a informazioni di tipo investigativo: l'esperienza evidenzia che difficilmente la "schermatura" realizzata dai criminali riesce effettivamente a recidere tutti i legami con soggetti di cui è noto il precedente coinvolgimento in attività illecite; l'individuazione di un punto di attenzione fra i tanti legami è spesso la chiave per risalire agli effettivi ruoli e alla vera matrice dei flussi finanziari.

#### 4.2. Le caratterizzazioni di profilo

Le caratterizzazioni di profilo prendono in considerazione elementi — quali strumenti e canali finanziari utilizzati, veicoli giuridici e societari, settori di appartenenza — di per sé neutri rispetto alla qualificazione come lecita o criminale dell'attività svolta. L'esperienza permette di osservare la presenza di "famiglie" di segnalazioni in cui queste caratterizzazioni sono ricorrenti sia isolatamente sia in combinazione.

Proprio per la natura generica e neutra, le caratterizzazioni di profilo presentano nell'insieme una certa stabilità; di seguito sono illustrati i principali elementi di novità rilevati nel 2013 rispetto all'anno precedente.

Strumenti di  
pagamento

Per quanto concerne gli strumenti di pagamento utilizzati — pur in presenza di un marginale numero di segnalazioni — è stato oggetto di interesse da parte dell'Unità il possibile uso per finalità illecite di monete virtuali.

### Bitcoin

I Bitcoin sono nati nel 2009 dall'idea di creare un metodo di pagamento digitale per l'acquisto di beni e servizi alternativo alla moneta avente corso legale.

La nuova moneta virtuale si è progressivamente diffusa fino a raggiungere – secondo dati disponibili su fonti aperte – la soglia di 12,5 milioni di Bitcoin in circolazione, per un controvalore in euro pari a circa 6 miliardi (al cambio medio di marzo 2014)<sup>29</sup>. Si tratta di un metodo di pagamento che non presuppone l'identificazione degli utenti che realizzano le transazioni e non è soggetto a regolamentazione o a controllo da parte di autorità pubbliche.

I Bitcoin possono essere reperiti agevolmente attraverso piattaforme specializzate, gestite da società estere, che consentono l'attivazione di un apposito conto *on-line*, analogo al conto corrente bancario. Attraverso il conto è possibile comprare e vendere Bitcoin, scambiarsi con valuta avente corso legale e acquistare beni e servizi offerti da esercenti *on-line* e fisici.

Il valore del Bitcoin è estremamente volatile ed espone gli utilizzatori a significativi rischi di speculazione. Inoltre, non risulta vi siano garanzie o forme di controllo che tutelino i clienti o le società che gestiscono Bitcoin dal rischio di indebite appropriazioni (ad esempio furto informatico o *hacking*).

Dettagli informativi in merito alla diffusione e ai rischi delle monete virtuali, con particolare riferimento al caso Bitcoin, sono stati recentemente forniti dalla Banca d'Italia nel Rapporto sulla stabilità finanziaria n. 1/2014. La UIF ha in corso approfondimenti sul potenziale di rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo di tale moneta virtuale, anche in considerazione di alcune segnalazioni di operazioni sospette ricevute con riguardo ad anomale compravendite di Bitcoin, realizzate per mezzo di carte di pagamento o in contante con controparti estere. Le operazioni in Bitcoin, pur registrate in appositi *database* consultabili in rete, non consentono di identificare i soggetti intervenuti nelle transazioni, facilitando così lo scambio di fondi in forma anonima e l'utilizzo di tale strumento di pagamento nel contesto dell'economia illegale.

Sotto il profilo settoriale, risulta confermata la rilevanza di alcuni comparti Settori particolarmente esposti anche al rischio di infiltrazione da parte della criminalità organizzata, quali giochi e scommesse<sup>30</sup>, smaltimento dei rifiuti, produzione di energia eolica e di energia elettrica da fonti rinnovabili<sup>31</sup>, movimento terra e gestione di cave, "compro-oro".

Con riguardo alle qualificazioni dei soggetti agenti, assume rilevanza la qualità di PEP "persona politicamente esposta" (PEP), sia nell'accezione della norma vigente ("le persone residenti in altri Stati comunitari o in Stati extracomunitari che rivestono o

<sup>29</sup> Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, n. 1, maggio 2014, pag. 43.

<sup>30</sup> Su alcune operatività riscontrate in tale ambito sono state anche definite tipologie ora trasfuse in "schemi di comportamento anomalo" (si veda il § 4.4).

<sup>31</sup> In tale settore, in passato, si sono riscontrate forme di infiltrazione della criminalità organizzata tramite la partecipazione o il supporto ad apposite "società veicolo" impegnate nelle fasi propedeutiche dei progetti, quali la negoziazione dei diritti di uso dei terreni dove edificare i parchi e l'ottenimento delle necessarie concessioni e autorizzazioni, poi cedute con profitto alle aziende, nazionali o internazionali, incaricate di realizzare gli impianti.

hanno rivestito importanti cariche pubbliche”<sup>32</sup>) sia in quella più ampia della proposta di quarta direttiva antiriciclaggio, che include nella nozione di persona politicamente esposta anche i PEP nazionali.

*Trust e società di cartolarizzazione* Sul fronte delle strutture utilizzate, continua a rimanere elevata l'attenzione sull'attività dei *trust* e ha assunto interesse, per le possibilità di utilizzo distorto, quella svolta da società di cartolarizzazione, in particolare quando esse – per la qualificazione di intermediario finanziario assunta nel paese comunitario in cui hanno sede – beneficiano, nel regime attuale, della verifica semplificata. Da approfondimenti condotti è emerso che i veicoli di cartolarizzazione possono essere impropriamente utilizzati al fine di schermare, analogamente a una società fiduciaria, la titolarità effettiva di determinate attività e ostacolare la corretta ricostruzione di flussi finanziari da queste generati.

Le società veicolo, per le loro caratteristiche, si prestano a essere utilizzate per conferire alla società la formale titolarità di attività da gestire in nome proprio ma in realtà – anche mediante la costituzione di distinti comparti connotati da autonomia patrimoniale – nell'interesse dei conferenti che, sottoscrivendo i titoli emessi a fronte di ciascun comparto, restano i reali beneficiari degli investimenti effettuati.

In tal modo i veicoli possono essere funzionali anche a fittizi trasferimenti di valori mobiliari/immobiliari a favore di soggetti esteri, con lo scopo di ottenere vantaggi fiscali, di sottrarre i beni cartolarizzati alle pretese dei creditori o ad eventuali provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, di occultare l'origine degli *asset*.

La medesima finalità, ovvero quella di celare il nesso tra un'attività patrimoniale e il suo titolare effettivo, è perseguibile mediante la sottoscrizione di polizze assicurative sulla vita ad alto contenuto finanziario (per es. *unit linked* e *index linked*) emesse da società estere.

*In questo caso un soggetto trasferisce a una compagnia di assicurazione estera un determinato asset (ad esempio titoli obbligazionari, quote di fondi comuni di investimento) solitamente mediante una società fiduciaria; a fronte di detto trasferimento, la società di assicurazioni estera emette una polizza vita sottoscritta dal medesimo soggetto cedente, talvolta mediante l'interposizione di una società fiduciaria. Il valore della polizza ed il relativo rendimento sono strettamente connessi a quello degli asset sottostanti, originariamente nella titolarità del contraente ovvero del fiduciante della società fiduciaria.*

#### 4.3. Le tipologie

Le tipologie di comportamenti a rischio più ricorrenti nelle segnalazioni di operazioni sospette possono raggrupparsi in tre principali categorie: fiscale, appropriativa e corruttiva.

<sup>32</sup> D.lgs. n. 231/2007, art. 1, comma 2, lettera o).

#### 4.3.1. Tipologia di carattere fiscale

Rientrano in questa tipologia le operazioni sospette relative a condotte in cui la finalità “tipica” riconoscibile si connette a fenomeni di evasione o frode fiscale.

In quest’ambito la UIF, nel corso degli ultimi anni, ha diffuso indicatori e schemi di anomalia ad ausilio dei segnalanti al fine di fornire un quadro dei più ricorrenti comportamenti anomali riscontrabili in specifici settori e nell’utilizzo di particolari schemi contrattuali<sup>33</sup>.

Tra i principali comportamenti anomali riferiti a tale tipologia rilevano l’utilizzo di conti bancari intestati a persone fisiche con movimentazioni ricollegabili ad attività d’impresa (oltre 6.200 segnalazioni), girofondi tra soggetti fisici e giuridici fra loro collegati (circa 3.700 segnalazioni) e reiterati prelievi di contante su conti aziendali (oltre 3.300 segnalazioni).

Numerose sono le operazioni in cui si ravvisano attività connesse a frodi fiscali internazionali o frodi nelle fatturazioni. L’analisi finanziaria condotta ha riscontrato l’utilizzo di meccanismi fraudolenti quali “caroselli fiscali” e “società-cartiere”. In alcuni casi si sono rilevate tecniche di pianificazione, volte all’ottenimento di indebiti vantaggi fiscali, poste in atto da realtà operanti nel territorio nazionale anche mediante l’utilizzo di società “esterovestite”, non di rado in paesi a fiscalità privilegiata.

Risultano in aumento le segnalazioni relative all’utilizzo distorto a fini illeciti di strumenti quali il *leasing* e il *factoring*. Gran parte delle segnalazioni della specie sono connesse al profilo soggettivo del cliente (capacità economiche incongruenti con l’impegno assunto, coinvolgimento in indagini penali) e, nel *factoring*, all’insussistenza del credito oggetto del contratto (false fatture fra cedente e debitore ceduto, documentazione di supporto contraffatta).

D’interesse in questo contesto è il caso dello scambio tra aziende di beni e servizi in regime di compensazione (c.d. scambio merce<sup>34</sup>), contratto che per le sue caratteristiche si può prestare a politiche di bilancio aziendale fraudolente, basate sullo squilibrio tra l’effettivo valore dei beni scambiati e favorite dalla difficile quantificazione dei beni/servizi oggetto delle transazioni.

#### 4.3.2. Tipologia di carattere appropriativo

In queste tipologie sono classificati diversi comportamenti finanziari di natura sospetta volti all’illecita appropriazione mediante l’uso di artifici (es. frode informatica) ovvero l’approffittamento di situazioni di difficoltà economica (es. usura, “compro-oro” e polizze pegno).

<sup>33</sup> Si vedano gli schemi di anomalia relativi al fenomeno delle frodi all’IVA intracomunitaria e delle frodi fiscali internazionali pubblicati rispettivamente il 15 febbraio 2010 e il 23 aprile 2012, nonché gli schemi inerenti l’utilizzo distorto dello strumento della locazione finanziaria (*leasing*) del 17 gennaio 2011 e della cessione del credito (*factoring*) del 16 marzo 2012. Tra gli indicatori rilevano i provvedimenti emanati dalla Banca d’Italia il 24 agosto 2010.

<sup>34</sup> Si tratta di uno schema diffuso in Italia principalmente nel settore pubblicitario. Una moderna evoluzione è rappresentata dal c.d. *bartaring* che consiste in una “compensazione multilaterale” effettuata in un circuito di imprese senza scambio di moneta.

La pubblicazione e l'aggiornamento costante di alcuni schemi di comportamento anomalo già diffusi dalla UIF hanno accresciuto la consapevolezza in merito alla molteplicità e alla complessità di tali fenomeni illeciti e hanno contribuito a un maggior arricchimento quantitativo e qualitativo delle relative segnalazioni<sup>35</sup>. Sono quasi raddoppiate rispetto al 2012 le segnalazioni riconducibili al fenomeno dell'usura (oltre 2.000), in connessione anche alla grave crisi economica e finanziaria di questi anni, che ha reso più permeabile il tessuto sociale ad infiltrazioni di tipo criminale.

A tale ambito possono ricondursi anche molte delle segnalazioni relative ad attività di "compro-oro" o all'utilizzo di polizze pegno.

#### "Compro-oro" e utilizzo di polizze su pegno

Le segnalazioni hanno messo in evidenza la possibilità che alcuni "compro-oro" contattino potenziali clienti, che sanno essere in possesso di polizze di prestito su pegno, per proporre loro di delegare il ritiro degli oggetti affidati in pegno a persone indicate dal "compro-oro" stesso. L'operazione, in caso di assenso, viene effettuata semplicemente con la consegna della polizza a fronte di una ricevuta.

I "compro-oro" si rendono anche disponibili ad acquistare direttamente dal cliente, a un prezzo di norma più vantaggioso, l'oggetto disimpegnato detraendo dal prezzo corrisposto quanto inizialmente anticipato. Questa pratica, che si risolve in un vero e proprio commercio di polizze, per le sue caratteristiche può essere terreno fertile per attività illecite sottostanti, con possibili connessioni con pratiche usuarie.

Significativo è il numero delle segnalazioni relative alle frodi informatiche (circa 1.700) derivanti essenzialmente dalla nota pratica del furto d'identità su *internet* (c.d. *phishing*) perpetrato ai danni dei clienti degli intermediari segnalanti. I dati acquisiti illecitamente vengono poi utilizzati come credenziali di accesso ai sistemi *on-line* degli istituti per effettuare acquisti via *internet*, disposizioni di bonifici su carte prepagate (intestate a false identità e utilizzate per prelievi di contante) o, più frequentemente, per effettuare bonifici su conti correnti intestati a soggetti che si prestano a indirizzare all'estero le somme, decurtate di una commissione, mediante i circuiti *money-transfer*.

Oltre 120 segnalazioni sono state classificate con riferimento al fenomeno dell'abusivismo finanziario. Si tratta in genere di ipotesi di comportamenti illeciti rilevabili dalla movimentazione finanziaria di conti correnti, spesso costituita da reiterati bonifici in entrata e uscita con causali riconducibili all'intermediazione finanziaria (concessione/rimborso di prestiti, servizi d'investimento), intestati a soggetti non legittimati, con un profilo economico-finanziario non coerente con l'operatività posta in essere.

<sup>35</sup> Con comunicazione del 5 febbraio 2010 è stato diffuso uno schema relativo alle frodi informatiche. L'usura è stata trattata nelle comunicazioni UIF del 24 settembre 2009 e del 9 agosto 2011.



#### 4.3.3. Tipologia di carattere corruttivo o appropriativo di fondi pubblici

La UIF mantiene una forte attenzione alle tipologie di comportamento che possono sottendere all'appropriazione di risorse pubbliche e ha redatto anche schemi di comportamento anomalo specificamente diretti ad agevolare l'individuazione da parte dei segnalanti di fattispecie di carattere corruttivo o appropriativo di fondi pubblici<sup>36</sup>.

Nel 2013 sono pervenute circa 600 segnalazioni in cui sono stati manifestati sospetti sulla corretta destinazione di finanziamenti pubblici, in alcuni casi evidenziando dubbi in merito alla corretta applicazione della disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture<sup>37</sup>.

Dall'analisi delle operazioni segnalate difficilmente emergono elementi oggettivi sintomatici di fatti di corruzione, mentre possono rilevarsi elementi soggettivi di anomalia, quali la sproporzione tra il tenore di vita e il reddito ufficiale del soggetto potenzialmente corrotto.

Per ipotizzare fondatamente la sussistenza di fenomeni corruttivi occorre acquisire ulteriori elementi dal contesto in cui la condotta è posta in essere, con particolare riguardo all'attività professionale dei soggetti coinvolti e alla loro riconducibilità alla sfera pubblica. Importante è l'attenzione dei segnalanti all'insieme dei soggetti che, pur non rientrando nella nozione di PEP, sono comunque titolari di poteri decisionali pubblici.

La casistica esaminata ha evidenziato alcuni elementi ricorrenti nelle segnalazioni della specie.

Per garantire l'anonimato o dissimulare l'identità dei titolari effettivi, spesso viene fatto ricorso a strumenti d'investimento innovativi, a mandati fiduciari, alla costruzione di catene societarie anche complesse prive di reale giustificazione economica, eventualmente con propaggini internazionali e schermate mediante *trust*.

È stata anche riscontrata una correlazione tra ipotesi di elusione/evasione fiscale (quali ad esempio false fatturazioni) e utilizzo di fondi neri per finalità di corruzione.

Le segnalazioni riconducibili alla fenomenologia corruttiva sono state frequentemente incentrate sull'anomalo utilizzo di denaro contante, in special modo su operazioni di versamento di contante di importo rilevante.

Fra le segnalazioni che vedevano coinvolte PEP nazionali, hanno assunto nell'anno particolare rilievo vicende concernenti la presunta appropriazione indebita di fondi di pertinenza di partiti politici e il loro successivo reimpiego in investimenti di natura immobiliare o altre utilità.

---

<sup>36</sup> Schemi di comportamento anomalo in materia sono stati pubblicati dalla UIF il 13 ottobre 2009 e l'8 luglio 2010.

<sup>37</sup> Art. 3 l. n. 136/2010.

#### 4.4. Indicatori di anomalia, schemi e modelli di comportamento anomalo

Gli indicatori di anomalia<sup>38</sup> e gli schemi rappresentativi di comportamento anomalo<sup>39</sup> sono diffusi tra gli operatori al fine di agevolare l'adempimento degli obblighi di individuazione delle operazioni sospette e perseguire un'ampia condivisione delle conoscenze e l'omogeneità dei comportamenti. Gli schemi hanno anche l'obiettivo di promuovere la collaborazione attiva di categorie di destinatari ancora poco sensibili e di richiamare l'attenzione su tipologie operative innovative.

L'elaborazione e la manutenzione degli indicatori e degli schemi si avvalgono dell'opera di classificazione e tipizzazione delle segnalazioni di operazioni sospette da parte dell'Unità. L'individuazione delle caratterizzazioni di profilo e delle tipologie consente, infatti, di avere informazioni sulla diffusione di comportamenti da considerare a rischio e di individuarne per tempo l'evoluzione e i mutamenti da portare all'attenzione del sistema.

Gli elementi derivanti dall'analisi delle segnalazioni sono integrati dal complesso delle informazioni in possesso dell'Unità, desunte dagli accertamenti ispettivi condotti, dalla collaborazione con l'Autorità giudiziaria, con gli Organi investigativi, con le Autorità di vigilanza di settore e con le altre FIU, nonché dal confronto con gli operatori e con le relative associazioni di categoria.

Indicatori di  
anomalia per  
società di  
revisione e  
revisori legali

Il 30 gennaio 2013 la Banca d'Italia, su proposta della UIF, ha emanato il Provvedimento recante indicatori di anomalia per le società di revisione e i revisori legali con incarichi di revisione su enti di interesse pubblico. Tra gli elementi principali da prendere in considerazione da parte dei revisori vi sono le operazioni contabili finalizzate a occultare disponibilità finanziarie, soprattutto se per importi rilevanti; le operazioni di investimento di natura finanziaria incoerenti con il profilo economico o l'attività del cliente; l'esistenza di fatture relative a erogazione di servizi che, in base all'attività di revisione, non risultano resi; l'emissione di fatture prive di dati essenziali ovvero nei confronti di controparti inesistenti.

Giochi e  
scommesse

L'11 aprile 2013 la UIF, con la collaborazione della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, ha pubblicato due schemi rappresentativi di comportamenti anomali relativi a operatività connesse con il settore dei giochi e delle scommesse. Il provvedimento muove dalla considerazione che l'incremento dei flussi finanziari nel settore del gioco avvenuto negli ultimi anni possa aumentare i rischi di infiltrazione della criminalità organizzata e le possibili connessioni con attività di riciclaggio<sup>40</sup>.

Le indicazioni fornite sono distinte per tipologia di destinatario degli obblighi antiriciclaggio. Il primo schema si applica in via generalizzata, con l'eccezione degli

<sup>38</sup> Gli indicatori di anomalia sono emanati e periodicamente aggiornati, su proposta della UIF, dalle diverse autorità competenti in base alla tipologia di segnalante ai sensi dell'art. 41, comma 2, d.lgs. n. 231/2007.

<sup>39</sup> Gli schemi di comportamento anomalo sono emanati dalla UIF ai sensi dell'art. 6, comma 7, lettera b), d.lgs. n. 231/2007.

<sup>40</sup> Sulle vulnerabilità del settore al rischio di riciclaggio si segnala altresì il *report* del GAFI, consultabile all'indirizzo internet [www.farf-gafi.org/media/farf/documents/reports](http://www.farf-gafi.org/media/farf/documents/reports).

operatori del comparto del gioco. Sotto il profilo soggettivo i destinatari sono chiamati a valutare le informazioni acquisite sugli operatori di gioco, come la mancanza o la revoca della concessione dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli o l'eventuale conoscenza di procedimenti penali in corso. Sotto il profilo oggettivo assumono rilievo, tra l'altro, i rapporti utilizzati per l'attività degli operatori di gioco che risultano intestati a soggetti non operanti nel settore; una movimentazione del rapporto sovradimensionata rispetto al profilo economico dell'operatore di gioco; accrediti da parte di operatori di gioco in favore di giocatori ricorrenti, ovvero su strumenti di pagamento per importi complessivi rilevanti, specie se seguiti da prelievi di contante — anche presso ATM — o da trasferimenti a favore di terzi.

Il secondo schema si applica esclusivamente all'attività dei destinatari degli obblighi anticiclaggio che operano nel settore del *gaming* e descrive possibili anomalie riconducibili al comparto del gioco fisico o a quello del gioco *on-line*. Tra le anomalie soggettive rilevano eventuali incoerenze riscontrate in sede di adeguata verifica delle controparti contrattuali (operatori di gioco o giocatori), nonché informazioni inerenti, ad esempio, alla sottoposizione delle controparti a procedimenti penali. Sotto il profilo oggettivo sono richiamate, tra l'altro, le operatività sovradimensionate rispetto al profilo economico del cliente e le attività di gioco particolarmente concentrate presso un medesimo giocatore od operatore di gioco.

Per il settore del gioco fisico l'attenzione va rivolta agli anomali utilizzi di contante per importi rilevanti, specie se con banconote di taglio elevato, alla cadenza temporale delle vincite ovvero alla frequenza delle giocate annullate. Per il gioco *on-line* rilevano anomali utilizzi del conto di gioco; ricariche, soprattutto se di importo elevato, seguite da prelievo ovvero dalla chiusura del conto di gioco; operazioni di prelievo delle somme giacenti sul conto di gioco effettuate nel lasso di tempo che precede la trasmissione dei documenti necessari per l'apertura del rapporto.

Il 2 dicembre 2013 la UIF ha emanato uno schema volto a individuare il possibile utilizzo di *trust* come strumento d'interposizione fittizia per finalità illecite. Lo schema è rivolto a intermediari e professionisti che entrano in rapporto con il *trust*, sia in fase d'istituzione sia in quella di esecuzione.

Anomalo  
utilizzo di  
*trust*

Considerate le peculiarità dell'istituto del *trust*, è richiamata l'esigenza che i destinatari prestino cura nella raccolta delle informazioni e della documentazione sul *trust* (in particolare, l'atto istitutivo aggiornato) per comprendere le finalità perseguite dalle parti, l'identità dei beneficiari e del *trustee*, le modalità di esecuzione del *trust*.

Nei casi di cumulo di ruoli in capo al medesimo soggetto (disponente, *trustee*, beneficiario, guardiano) viene indicato come più elevato il rischio che il *trust* possa essere utilizzato per realizzare un'interposizione fittizia con finalità illecite.

Sotto il profilo soggettivo tra gli elementi dello schema ricorrono la presenza a vario titolo nel *trust* di soggetti che, in base alle informazioni disponibili, risultano in situazione finanziaria di difficoltà o sottoposti ad indagini. Dal punto di vista oggettivo è richiamata, tra l'altro, la presenza nell'atto istitutivo di clausole in contrasto con l'effetto segregativo tipico dell'istituto (ad esempio, la previsione di un sistematico e ingiustificato utilizzo dei beni conferiti da parte del disponente; scopi del *trust* incoerenti con la natura dei beni costituiti nello stesso o con le caratteristiche dell'attività gestoria da parte del *trustee*).

Anomalo  
utilizzo di  
carte di  
pagamento

Il 18 febbraio 2014 è stato emanato uno schema rappresentativo di comportamento anomalo inerente all'operatività con carte di pagamento. Gli approfondimenti, anche ispettivi, condotti dalla UIF hanno consentito di individuare alcune fattispecie di utilizzo di carte non coerenti con le finalità di pagamento proprie di tali strumenti e con il profilo economico dei titolari. È stata rilevata un'ampia casistica di carte di pagamento utilizzate per operazioni di prelevamento o ricarica in contanti effettuate frequentemente, talvolta simultaneamente, per volumi complessivamente rilevanti e in presenza di operatività di spesa ridotta o nulla.

Attraverso l'analisi condotta dalla UIF sono stati individuati settori commerciali caratterizzati dal rilascio di un numero elevato di carte e da un loro intenso utilizzo. Sebbene in alcuni settori (trasporto delle merci, agenzie di viaggio, *e-commerce*) tale utilizzo possa essere in certa misura connaturato alle specifiche esigenze operative, è stata richiamata la necessità di valutare sempre la coerenza della movimentazione complessiva con l'attività svolta e il fatturato aziendale. In altri settori il ricorso alle carte prepagate necessita di particolare attenzione (edilizia, imprese di pulizia, *money transfer*, gioco *on-line*, agenzie di scommesse, "compro-oro", agenzie e sub-agenzie assicurative).

Sono state richiamate le criticità suscettibili di minare la capacità degli intermediari di individuare gli anomali utilizzi di carte di pagamento. È necessaria una corretta individuazione del profilo di rischio del titolare della carta in sede di adeguata verifica, al fine di distinguere l'operatività della clientela *retail* da quella della clientela *business*.

## 5. L'ANALISI STRATEGICA

Accanto all'analisi operativa relativa all'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, che fa riferimento a singoli casi o vicende, la UIF svolge un'attività di analisi strategica, con obiettivi più ampi, rivolta all'individuazione e alla valutazione di fenomeni, tendenze, prassi operative, punti di debolezza del sistema che emergono dall'approfondimento delle segnalazioni e da ogni altro elemento conoscitivo a disposizione dell'Unità.

La distinzione tra le due attività è delineata negli *standard* internazionali<sup>41</sup>. L'analisi strategica offre supporto alle scelte gestionali della UIF, fornendo elementi di indirizzo alle diverse attività operative e contribuendo alla programmazione dell'azione istituzionale e alla selezione degli obiettivi prioritari da perseguire.

### 5.1. Caratteristiche e finalità

L'analisi strategica poggia su due pilastri. Il primo è rappresentato dalla rilevazione delle tipologie e degli schemi di condotte finanziarie anomale, il secondo dall'attività di osservazione e studio dei flussi finanziari e dei fenomeni di riciclaggio<sup>42</sup>.

Tra le finalità dell'analisi strategica rientra l'individuazione di elementi utili ai fini della valutazione del rischio a livello sia di sistema sia di peculiari ambiti operativi. Sotto il primo profilo, essa contribuisce a individuare gli aspetti che concorrono all'elaborazione del *risk assessment* nazionale<sup>43</sup>; sotto il secondo, permette di sviluppare conoscenze utili all'identificazione del grado di rischio di settori economici, categorie di soggetti e di strumenti, realtà territoriali.

Le metodologie utilizzate variano in relazione al fenomeno esaminato, ai dati disponibili e agli obiettivi perseguiti. L'applicazione di tecniche quantitative permette di identificare tendenze e anomalie su basi statistiche: il ruolo della variabile d'interesse viene analizzato sfruttando grandi masse di dati e tenendo conto di tutte le altre informazioni rilevanti.

L'attività di studio utilizza il complesso dei dati disponibili presso l'Unità, in particolare le Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate e le informazioni relative alle segnalazioni di operazioni sospette disponibili nel sistema RADAR. Quando necessario vengono impiegati ulteriori dati richiesti agli intermediari e i risultati e le informazioni ottenuti nell'ambito delle altre attività operative della UIF, quali l'attività ispettiva e la collaborazione con altre autorità a livello nazionale e internazionale.

*L'Unità si avvale dei dati tratti dalla Matrice dei Conti e dalla Centrale dei Rischi, il cui accesso è assicurato dal rapporto istituzionale diretto con la Banca d'Italia. Vengono anche utilizzate informazioni provenienti da basi-dati commerciali e fonti aperte.*

<sup>41</sup> Cfr. Raccomandazione 29 del GAFI ed *Egmont Group of Financial Intelligence Units Operational Guidance for FTU Activities and the Exchange of Information*, 28 October 2013, punti 41-42.

<sup>42</sup> Cfr. art. 6, commi 6, lettera a), e 7, lettera a), d.lgs. n. 231/2007.

<sup>43</sup> Si veda il § 7.2.1.

Oltre ad accrescere le conoscenze generali sul fenomeno del riciclaggio a beneficio del sistema, l'analisi strategica mira a produrre risultati sul piano operativo. Valori anomali individuati attraverso l'uso di un modello econometrico possono permettere di individuare situazioni e contesti suscettibili di essere oggetto di un'analisi approfondita.

## 5.2. I dati aggregati

Dati aggregati:  
i flussi S.A.R.A.

La principale fonte di dati a disposizione dell'Unità per l'analisi dei flussi finanziari ex art. 6 del d.lgs. n. 231/2007 è rappresentata dalle Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (S.A.R.A.), trasmesse mensilmente dagli intermediari finanziari. Tali flussi sono prodotti sulla base dell'aggregazione delle informazioni contenute nell'AUI tenuto presso ciascun intermediario. I dati S.A.R.A. riguardano tutte le operazioni disposte dalla clientela per importi (anche frazionati) superiori alla soglia di 15.000 euro; rispetto agli altri numerosi paesi in cui è prevista la trasmissione di flussi d'informazioni che prescindono dalla presenza di un elemento di sospetto, i dati S.A.R.A. si connotano per il carattere aggregato e anonimo.

*I criteri di aggregazione riguardano lo strumento finanziario utilizzato (bonifico, versamento o prelievo di contanti, ecc.), l'ubicazione della dipendenza dell'intermediario segnalante, il settore di attività economica e la residenza del cliente, l'ubicazione del soggetto controparte e del suo intermediario. Vengono segnalate sia le operazioni in entrata (accrediti, versamenti, ecc.) sia quelle in uscita (addebiti, prelievi, ecc.), indicando separatamente l'eventuale ammontare delle transazioni disposte utilizzando denaro contante.*

I dati S.A.R.A.

La Tavola 5.1 riporta, per ciascuna tipologia di intermediari, le principali statistiche relative alle segnalazioni S.A.R.A. ricevute dalla UIF nel 2013.

Le banche continuano a inviare la gran parte dei dati (96% del totale). Rispetto al 2012, il numero di record aggregati trasmessi e quello delle operazioni sottostanti sono rimasti sostanzialmente invariati, a fronte di un calo del 10% degli importi.

*La diminuzione degli importi è riconducibile alle segnalazioni provenienti dalle banche. Le altre categorie di segnalanti, ad eccezione degli "Altri intermediari finanziari" hanno registrato invece valori in aumento: le SGR e gli IMEL mostrano incrementi superiori al 20%. Anche il numero delle operazioni si è ridotto per le banche, mentre è aumentato per gli altri segnalanti. Risulta particolarmente marcato l'incremento del numero di operazioni registrate da alcuni Istituti di moneta elettronica.*

Tavola 5.1

Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (dati S.A.R.A.) Statistiche descrittive 2013				
Tipologia degli intermediari	Numero dei segnalanti nell'anno	Numero totale dei dati aggregati inviati <sup>1</sup>	Importo totale dei dati aggregati inviati (miliardi di euro)	Numero totale delle operazioni sottostanti i dati aggregati
Banche, Poste e CDP	732	96.875.112	21.035,0	296.258.019
Società fiduciarie	290	82.776	52,2	204.773
Altri intermediari finanziari <sup>2</sup>	200	1.288.084	326,9	4.552.786
SGR	185	1.280.842	208,1	4.610.845
SIM	149	168.700	89,0	5.401.883
Imprese ed enti assicurativi	91	1.330.274	115,5	3.081.160
Istituti di moneta elettronica	3	12.666	1,2	221.659
<b>Totale</b>	<b>1.650</b>	<b>101.038.454</b>	<b>21.827,9</b>	<b>314.331.125</b>

<sup>1</sup> Il dato aggregato costituisce il dato elementare della segnalazione antiriciclaggio S.A.R.A. e viene calcolato dal segnalante raggruppando le singole operazioni secondo i vari criteri di aggregazione previsti (ad esempio, tipologia dell'operazione, ubicazione dell'intermediario ecc.).

<sup>2</sup> Si fa riferimento agli intermediari iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 TUB previsto dalla normativa vigente prima della riforma di cui al d.lgs. n. 141/2010.

All'interno del flusso S.A.R.A. le operazioni realizzate in contanti costituiscono una delle informazioni più rilevanti in un'ottica di prevenzione del riciclaggio. Nelle segnalazioni viene riportato – oltre all'ammontare dei prelievi e dei versamenti di contante operati su conti correnti – anche l'importo regolato in contanti di transazioni di vario tipo (ad esempio compravendita di titoli ed emissione di certificati di deposito). Rispetto al 2012 la movimentazione in contante è diminuita del 5%, confermando una tendenza decrescente.

Le operazioni  
in contanti

*Il valore complessivo della movimentazione in contante si attesta sui 266 miliardi di euro, con il consueto forte divario tra operazioni in entrata (219 miliardi) e in uscita (47 miliardi); queste ultime, infatti, risultano maggiormente frazionate e, pertanto, si collocano al di sotto della soglia di registrazione, non rientrando quindi nelle segnalazioni.*

L'analisi territoriale dell'incidenza dell'operatività in contante mostra una marcata divaricazione: nel Meridione e nelle isole l'incidenza rispetto al totale della movimentazione è compresa tra il 4 e il 14%, mentre nel Centro-nord essa non supera quasi mai il 4% (Figura 5.1). Al Centro-nord, le province con le percentuali più alte sono quelle limitrofe a zone di confine, in particolare con paesi considerati a fiscalità privilegiata come la Svizzera, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino.

L'intensità del ricorso al contante, tuttavia, riflette anche le differenze nelle prassi di pagamento e nello spessore del settore finanziario nelle varie aree territoriali; alcuni studi hanno mostrato come, tenendo conto di questi fattori, l'incidenza dell'uso del contante risulti relativamente elevata anche in aree dell'Italia settentrionale<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Cfr. ad es. Ardizzi e Iachini, 2013, *Eterogeneità nelle abitudini di pagamento: confronto tra paesi europei e specificità italiane*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 144.

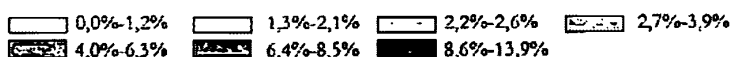
Figura 5.1

## Il ricorso al contante, per area geografica

2013



Peso operatività in contante (percentuale)



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblico Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verifica in forma semplificata.

Accanto all'utilizzo di contante, il bonifico costituisce un altro strumento di pagamento censito nei flussi S.A.R.A. che riveste particolare importanza nell'ambito del contrasto alla criminalità finanziaria.

Contenuto  
informativo dei  
bonifici

Rispetto alle altre operatività, il contenuto informativo delle segnalazioni riferite ai bonifici è più articolato comprendendo anche le informazioni riguardanti il comune (o paese straniero) di residenza della controparte e del suo intermediario. Ciò permette di analizzare i flussi sulla base della provenienza e della destinazione territoriale dei fondi. Di particolare interesse sono i casi in cui l'intermediario estero coinvolto nel trasferimento è localizzato in un paese a fiscalità privilegiata o non cooperativo.



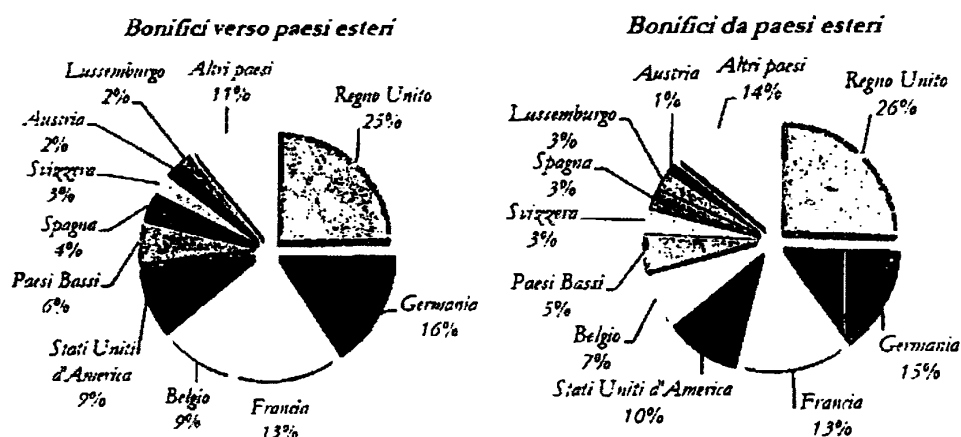
Nel corso del 2013 i flussi di bonifici scambiati con controparti che si avvalgono di intermediari esteri hanno superato i 1.200 miliardi di euro sia in entrata che in uscita, con una diminuzione rispetto al 2012 dell'8% in entrambi i casi. La *Figura 5.2* riporta le rispettive quote dei principali paesi esteri di origine e destinazione dei fondi.

I bonifici da  
e verso  
l'estero

I primi dieci paesi nella graduatoria appartengono tutti (con l'eccezione degli Stati Uniti) all'Unione europea, sia per i bonifici in entrata sia per quelli in uscita. Guardando alla graduatoria nel suo complesso, le principali controparti extra comunitarie sono, oltre agli Stati Uniti, paesi rilevanti sotto il profilo commerciale (Russia e Turchia per gli accrediti, Cina per gli addebiti) o finanziario (Svizzera, Hong Kong).

Figura 5.2

#### Bonifici verso e da paesi esteri 2013



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verificata in forma semplificata.

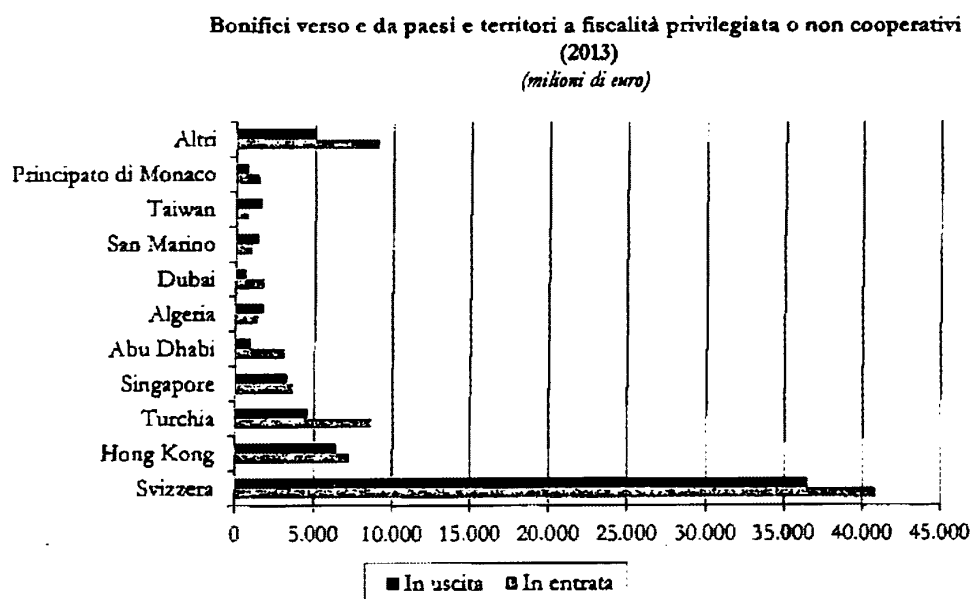
I bonifici scambiati con intermediari finanziari residenti in stati e giurisdizioni ritenuti rilevanti dal punto di vista dell'azione di contrasto del riciclaggio sono oggetto di particolare attenzione<sup>45</sup>. La *Figura 5.3* riporta i flussi con i principali paesi o territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi. Rispetto al 2012 si registra una concentrazione lievemente inferiore: il 90% delle operazioni riguarda dieci paesi, a fronte di otto nell'anno precedente.

Paesi a fiscalità  
privilegiata: flussi  
per Stato estero...

<sup>45</sup> L'elenco dei paesi cooperativi e/o a fiscalità privilegiata è tratto dai decreti ministeriali attuativi del TUIR e dalla lista di *high-risk and non-cooperative jurisdictions* pubblicata dal GAFI nel febbraio del 2013.

*Il peso dei bonifici da e verso la Svizzera ha subito una leggera flessione rispetto all'anno scorso, passando dal 60 al 55% del totale. Nelle altre posizioni di vertice continuano a collocarsi, pur con importi molto inferiori, piazze asiatiche dell'estremo oriente (soprattutto Hong Kong, ma anche Singapore e Taiwan), gli Emirati Arabi Uniti (Abu Dhabi, Dubai), il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino. Anche i flussi con la Turchia sono intensi.*

Figura 5.3



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verifica in forma semplificata.

...e per regione  
italiana

La Tavola 5.2 mostra l'importo dei flussi scambiati con paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi, ripartiti secondo la regione italiana di origine o di destinazione dei bonifici.

Tavola 5.2

Bonifici verso e da paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi, per regione 2013				
	Bonifici in uscita verso paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi (milioni di euro)	% sul totale	Bonifici in entrata da paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi (milioni di euro)	% sul totale
<b>Italia Nord-Occidentale</b>	<b>41.873</b>	<b>66,6%</b>	<b>45.189</b>	<b>57,2%</b>
Liguria	2.548	4,1%	2.576	3,3%
Lombardia	33.978	54,1%	35.256	44,6%
Piemonte	5.324	8,5%	7.280	9,2%
Valle d'Aosta	24	0,0%	77	0,1%
<b>Italia Nord-Orientale</b>	<b>9.310</b>	<b>14,8%</b>	<b>16.384</b>	<b>20,7%</b>
Emilia Romagna	4.105	6,5%	8.449	10,7%
Friuli Venezia Giulia	713	1,1%	918	1,2%
Trentino Alto Adige	400	0,6%	600	0,8%
Veneto	4.092	6,5%	6.416	8,1%
<b>Italia Centrale</b>	<b>9.715</b>	<b>15,5%</b>	<b>13.399</b>	<b>16,9%</b>
Lazio	5.825	9,3%	5.192	6,6%
Marche	470	0,7%	1.135	1,4%
Toscana	3.284	5,2%	6.765	8,6%
Umbria	136	0,2%	297	0,4%
<b>Italia Meridionale</b>	<b>1.679</b>	<b>2,7%</b>	<b>3.335</b>	<b>4,2%</b>
Abruzzo	205	0,3%	1.599	2,0%
Basilicata	15	0,0%	34	0,0%
Calabria	45	0,1%	127	0,2%
Campania	1.027	1,6%	1.122	1,4%
Molise	51	0,1%	28	0,0%
Puglia	336	0,5%	424	0,5%
<b>Italia Insulare</b>	<b>284</b>	<b>0,5%</b>	<b>714</b>	<b>0,9%</b>
Sardegna	44	0,1%	397	0,5%
Sicilia	240	0,4%	318	0,4%
<b>Totale Italia</b>	<b>62.862</b>	<b>100,0%</b>	<b>79.011</b>	<b>100,0%</b>

Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verifica in forma semplificata.

Come negli anni precedenti, la gran parte degli scambi con i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi continua a interessare le regioni dell'Italia nord-occidentale (il 67% del totale nazionale nel caso delle uscite, il 57% nel caso delle entrate). La quota dell'Italia nord-orientale e quella dell'Italia centrale rimangono intorno al 15%-20% ciascuna. L'incidenza dell'Italia meridionale e insulare resta stabile e di molto inferiore.

*In generale, l'ampiezza del fenomeno tende a riflettere le dimensioni dell'attività economica e l'apertura verso l'estero di ciascuna regione; eventuali anomalie a livello locale (provinciale o comunale)*

*possono essere identificate con analisi econometriche che confrontano i flussi con i "fondamentali" economici dei paesi e delle aree del territorio italiano interessati<sup>46</sup>.*

### 5.3. Le analisi dei dati aggregati e le attività di studio

L'analisi dei flussi finanziari riveste un ruolo strategico nell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. L'Unità conduce sia approfondimenti puntuali su eventuali anomalie che emergano dai dati sia analisi su fenomeni più ampi relativi, ad esempio, a particolari strumenti di pagamento, aree territoriali e settori dell'economia.

I controlli  
statistici...

Le segnalazioni aggregate costituiscono la principale fonte di cui si avvale la UIF nello svolgimento della propria funzione di analisi dei flussi finanziari. I flussi S.A.R.A. sono sottoposti, al momento dell'acquisizione, a controlli statistici automatici allo scopo di migliorare la qualità dei dati e, così, l'affidabilità dell'analisi. Tale attività di controllo si basa su metodi quantitativi e mira a identificare eventuali elementi di anomalia che siano meritevoli di approfondimento.

... e  
l'individuazione  
delle anomalie

I valori anomali sono individuati sia confrontando i dati inviati da un segnalante con quelli complessivamente ricevuti nel periodo dagli altri intermediari, sia analizzando l'andamento storico dei dati forniti nel tempo da uno stesso segnalante.

*Nel 2013 la UIF ha inviato rilievi statistici a 882 intermediari (di cui 629 banche); nell'insieme, i record aggregati risultati statisticamente anomali e sottoposti alla verifica dell'intermediario sono stati oltre 12.000. Nella maggior parte dei casi gli intermediari hanno confermato il dato inviato (77% nel caso di banche e Poste, 93% nel caso dei restanti intermediari finanziari); per la parte residua si è trattato di dati errati, successivamente corretti dai segnalanti. In 511 casi, pari al 5% dei rilievi confermati dagli intermediari, è stato indicato un legame tra il dato aggregato oggetto del rilievo statistico e una o più segnalazioni di operazioni sospette già trasmesse alla UIF. In ulteriori 231 casi il rilievo ha rappresentato uno stimolo affinché l'intermediario considerasse l'operatività sotto esame ai fini di un'eventuale segnalazione di operazione sospetta.*

Nel corso del 2013 è proseguita l'attività di ricerca basata sull'impiego di modelli econometrici e sulla valorizzazione degli incroci con le altre banche dati della UIF e della Banca d'Italia. Gli studi condotti e quelli in corso, oltre ad accrescere le conoscenze sui fenomeni e le operatività analizzati, hanno l'obiettivo di fornire indicazioni utili per indirizzare l'attività di contrasto e prevenzione, ad esempio attraverso l'elaborazione di indicatori per la valutazione dell'esposizione al rischio di singoli intermediari o di specifiche aree territoriali<sup>47</sup>.

Studio su  
bonifici  
offshore

Nell'ambito di un primo filone di analisi è stato condotto uno studio econometrico dei flussi finanziari verso i paesi a rischio di riciclaggio (cfr. riquadro successivo)<sup>48</sup>. Il lavoro analizza i bonifici dall'Italia verso l'estero nel periodo 2007-2010: tenendo conto delle principali determinanti economiche di tali flussi, lo studio

<sup>46</sup> Si veda il § 5.3.

<sup>47</sup> Si veda il § 7.2.1.

<sup>48</sup> Cfr. "Financial flows to tax havens: Determinants and anomalies" ("Flussi finanziari verso i paradisi fiscali: Determinanti e anomalie"), di A. Casserta e C. Pauselli (UIF), L. Rizzica e M. Tonello (Banca d'Italia), UIF, Quaderni dell'anticiclaggio, Collana Analisi e studi, n. 1, marzo 2014. Lo studio è reperibile anche sul sito internet della UIF ([http://www.bancaditalia.it/UIF/pubblicazioni-uif/quaderni\\_analisi\\_studi](http://www.bancaditalia.it/UIF/pubblicazioni-uif/quaderni_analisi_studi)).

mira a individuare i dati da considerare anomali. I flussi anomali così identificati presentano correlazioni positive e significative con misure dell' "opacità" in materia fiscale, societaria e finanziaria dei paesi di destinazione dei fondi; tale opacità rende un paese attraente sia per i flussi connessi all'evasione fiscale, sia per quelli connessi al riciclaggio. I flussi anomali risultano correlati anche con indicatori della criminalità nelle province di origine dei bonifici.

#### Flussi finanziari verso i paradisi fiscali: determinanti e anomalie

La comunità internazionale concorda nel ritenere che i paesi cosiddetti "paradisi fiscali" — caratterizzati dall'opacità dei sistemi finanziari e dal basso livello di imposizione fiscale — possano attrarre capitali dall'origine dubbia collegati ad attività illecite, in particolare a riciclaggio di proventi criminali e di evasione fiscale.

Avvalendosi di una ricca banca dati, che include le Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (S.A.R.A.), lo studio intende spiegare i flussi finanziari dall'Italia verso l'estero, osservati nel periodo 2007-2010, sulla base delle principali variabili socio-economiche. A tal fine l'analisi utilizza un modello econometrico in cui il volume dei flussi finanziari bilaterali è proporzionale alla "massa economica" dei due paesi coinvolti e inversamente proporzionale alla distanza tra i due. Il modello è applicato ai bonifici in partenza dalle 110 province italiane verso 142 paesi esteri, "a rischio" e non. I paesi a rischio considerati nell'analisi includono sia quelli a regime fiscale privilegiato contenuti nelle liste del MEF sia ulteriori paesi monitorati dalla UIF sulla base delle evidenze fornite dall'operatività.

Lo studio mostra che i flussi verso i paesi esteri possono essere spiegati da un ampio set di variabili economiche e socio-demografiche relative alla provincia di origine e al paese di destinazione dei flussi. I paesi a rischio, tuttavia, attraggono un volume di flussi finanziari più elevato, rispetto a quanto sia giustificato dalle rispettive caratteristiche economiche e socio-demografiche.

Nella seconda parte, lo studio si concentra sull'analisi delle anomalie. Viene costruito un "indice di anomalia" che assume un valore tanto maggiore quanto il valore dei singoli flussi osservati sia superiore a quello spiegato dal modello sulla base dei fondamentali economici. Come atteso, tale indice risulta più elevato nel caso dei flussi verso i paesi a rischio.

Inoltre, lo studio mostra come i flussi più anomali tendano a provenire dalle province con il maggior numero di crimini legati al traffico di droga e altri reati e da quelle che inviano alla UIF il maggior numero di segnalazioni di operazioni sospette. Dal lato dei paesi di destinazione emerge una correlazione positiva tra i flussi più anomali e un indicatore che misura il grado di opacità dei paesi in materia fiscale, societaria e finanziaria.

Elaborazioni ulteriori consentono di ottenere una mappatura provinciale dell'incidenza dei flussi più anomali sul totale dei flussi provinciali (cfr. *Figura 5.4*). Le province con la maggior incidenza (riportate in rosso scuro) sono distribuite in varie aree del paese e includono distretti delle regioni con un elevato numero di denunce per associazione di tipo mafioso, ricche province settentrionali, nonché province di confine.

Figura 5.4

## Incidenza provinciale dei flussi anomali



Nota: Le province in rosso scuro sono quelle per le quali l'incidenza dei flussi anomali è significativamente superiore, secondo criteri statistici, a quella fisiologica.

## Studio sui paradisi fiscali

L'interesse per i paesi generalmente indicati come paradisi fiscali o centri finanziari *offshore* è motivato dal fatto che essi coprono una quota di rilievo dei flussi finanziari internazionali. Per tale motivo è sempre più diffusa la consapevolezza che tali paesi possano attrarre notevoli flussi di denaro di origine illecita, facilitandone il riciclaggio. In tale ottica è stato realizzato un ulteriore studio per evidenziare come i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi si differenzino tra loro per il grado di opacità dei rispettivi sistemi finanziari. Il lavoro fornisce anche indicazioni quantitative sulla rilevanza internazionale del fenomeno.

*I paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi sono stati classificati a seconda che siano contraddistinti da un livello di opacità basso, medio o alto; i vari gruppi presentano caratteristiche geografiche ed economiche specifiche. L'indicatore elaborato ha consentito anche di classificare i vari paesi in base al tipo di opacità prevalente che li caratterizza (societaria, finanziaria o fiscale). Vengono quindi analizzati i flussi finanziari imputabili a tali paesi in contropartita con l'Italia (tratti dai dati S.A.R.A.): i flussi con i paesi a maggior grado di opacità presentano una dinamica temporale incoerente con quella che caratterizza i flussi con il resto del mondo. Infine, l'analisi massiva delle segnalazioni di operazioni sospette in cui risultano coinvolti i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi ha consentito di evidenziare alcune caratteristiche tipologiche dell'operatività segnalata.*

Nell'ambito dell'attività di analisi rivolta all'elaborazione di indicatori di esposizione al rischio, la UIF, congiuntamente con la Vigilanza della Banca d'Italia, sta mettendo a punto un insieme di indicatori di esposizione al rischio di riciclaggio, da utilizzare nell'attività istituzionale. Un possibile impiego è diretto a ottenere informazioni utili per valutare il grado di collaborazione attiva: la UIF sta affinando metodiche di tipo econometrico per stimare la relazione tra le SOS inviate da un singolo intermediario con riferimento a un determinato ambito territoriale e a un insieme di potenziali variabili "esplicative".

Indicatori di rischio...

*Tali variabili includono, oltre alle misure di esposizione al rischio già menzionate, indicatori territoriali socio-economici, finanziari, demografici e giudiziari, e caratteristiche dell'operatività dell'intermediario interessato. I risultati delle analisi preliminari finora condotte sembrano confermare l'esistenza di una relazione stabile tra la numerosità su base provinciale delle SOS per intermediario e l'insieme delle variabili utilizzate.*

Lo scostamento tra numero di SOS effettivamente inviate e numero di SOS "attese" sulla base del modello, se particolarmente marcato, potrà contribuire, insieme alle altre evidenze disponibili, a orientare l'azione dell'Unità, per accrescere la collaborazione attiva degli operatori.

L'utilizzo dei dati S.A.R.A., infine, è volto a effettuare approfondimenti mirati nel quadro della collaborazione con le Autorità di vigilanza e le altre istituzioni attive nella prevenzione e nel contrasto alla criminalità organizzata e al finanziamento del terrorismo (DIA, Guardia di Finanza e Autorità giudiziaria).

... e analisi del grado di collaborazione attiva

#### 5.4. Le dichiarazioni oro

La legislazione in materia di regolamentazione del mercato dell'oro (l. n. 7/2000 e successive modifiche) prevede che la UIF riceva le dichiarazioni relative alle operazioni di trasferimento (da e verso l'estero) e commercio di oro da investimento e di materiali d'oro a uso prevalentemente industriale (diversi dall'oro da gioielleria), di importo pari o superiore a 12.500 euro.

*La UIF cura la relativa banca dati. Come previsto dalla legge, le informazioni oggetto delle dichiarazioni sono messe a disposizione delle competenti amministrazioni a fini fiscali, antiriciclaggio, di ordine e di sicurezza pubblica; la UIF effettua specifiche elaborazioni ed estrazioni su richiesta della Guardia di Finanza.*

La Tavola 5.3 indica le diverse categorie di operazioni in oro segnalate alla UIF nel biennio 2012-2013, riportando il numero di dichiarazioni ricevute, quello delle corrispondenti singole operazioni segnalate e il valore complessivo dichiarato.

Statistiche delle dichiarazioni oro

Tavola 5.3

Dichiarazioni relative alle operazioni in oro						
Tipologia di operazione	2012			2013		
	Numero di dichiarazioni	Numero di operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)	Numero di dichiarazioni	Numero di operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)
Compravendita	44.281	116.883	21.290	43.561	119.715	19.034
Prestito d'uso (accensione)	1.939	4.101	2.311	1.980	3.439	1.320
Prestito d'uso (restituzione)	1.700	2.102	368	920	1.155	144
Altra operazione non finanziaria	167	566	1.026	114	318	339
Trasferimento al seguito verso estero	790	810	1.562	649	662	263
Trasferimento al seguito da estero	20	20	16	15	15	2
Conferimento in garanzia	9	10	2	8	13	1
Servizi di consegna per investimenti oro	3	10	0	10	17	1
<b>Totale</b>	<b>48.909</b>	<b>124.502</b>	<b>26.575</b>	<b>47.257</b>	<b>125.334</b>	<b>21.103</b>

Nota: Le statistiche riportate in questa tavola tengono conto di rettifiche basate sulla quotazione di mercato dell'oro nel caso in cui i dati dichiarati in singole transazioni siano risultati palesemente incoerenti con esse.

Il confronto del 2013 con l'anno precedente mostra una sostanziale stazionarietà del numero di operazioni, a fronte di una diminuzione degli importi dichiarati pari a circa il 20%; vi ha contribuito l'apprezzabile calo delle quotazioni dell'oro, dopo una crescita decennale.

Distribuzione per tipologia di dichiarante

Con riferimento al 2013, agli operatori professionali è imputabile circa l'80% degli importi segnalati (in crescita rispetto all'anno precedente), mentre la quota delle banche è in diminuzione e rappresenta circa il 20%; le segnalazioni degli altri soggetti (operatori non professionali e privati) rimangono una componente marginale.

Gli acquisti da controparti persone fisiche, in larga misura "compro-oro", presentano nel secondo semestre 2013 una marcata flessione, segnalando che il fenomeno potrebbe essere in fase regressiva dopo un lungo periodo di crescita<sup>49</sup>.

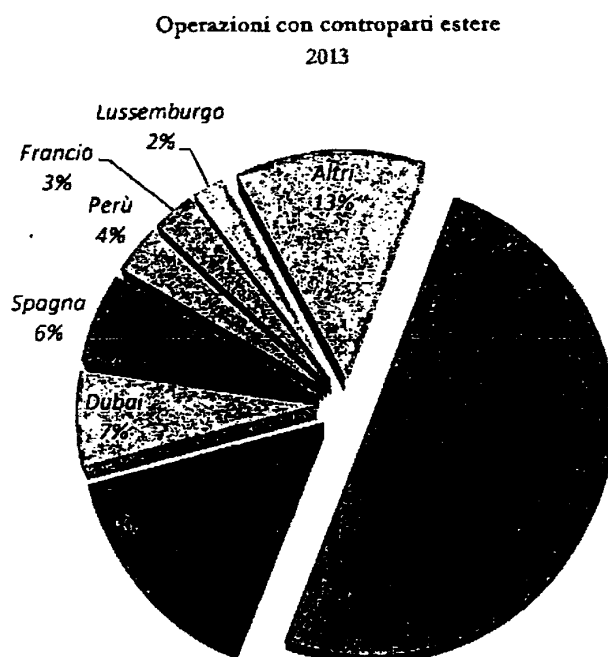
Distribuzione delle controparti per paese

La quota delle operazioni con controparti estere, che ammonta a circa 7,5 miliardi di euro, rappresenta il 36% del totale ed è sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente. La distribuzione degli scambi per paese controparte rimane altamente concentrata: i primi cinque paesi (Svizzera, Regno Unito, Dubai, Spagna e Perù) rappresentano l'82% del totale (cfr. Figura 5.5).

<sup>49</sup> È difficile avere una stima precisa del numero di "compro-oro" operanti sul territorio nazionale, anche a causa della mancanza di una specifica voce nella classificazione settoriale delle attività economiche.



Figura 5.5



La Svizzera rappresenta il principale mercato estero di destinazione dell'oro prodotto sul territorio nazionale, frutto del recupero industriale e dell'attività dei "compro-oro". Questo paese, oltre a essere confinante con l'Italia, ha un regime fiscale particolarmente favorevole per il commercio delle commodities e rappresenta una piazza importante per il mercato dell'oro. Le vendite verso controparti svizzere sono cresciute fortemente nel biennio 2011-2012, per poi calare lo scorso anno. La quota della Svizzera sulle vendite all'estero di oro proveniente dall'Italia, dopo aver raggiunto l'83% nella seconda metà del 2012, si è collocata nel secondo semestre del 2013 intorno al 50%.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale delle controparti residenti nel nostro paese, ai primi posti rimangono le province tradizionalmente specializzate nella lavorazione dell'oro (Vicenza, Arezzo, Alessandria), che da sole coprono circa la metà del mercato, oltre alla piazza di Milano, snodo fondamentale del flusso di oro verso la Svizzera.

Concentrazione  
territoriale delle  
controparti italiane

## 6. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

### 6.1. L'attività ispettiva

Il d.lgs. n. 231/2007, in considerazione dell'ampiezza degli obblighi e della platea dei soggetti destinatari, stabilisce un'articolata ripartizione dei compiti di controllo tra le Autorità di vigilanza di settore, la UIF e gli Organi investigativi, in un'ottica di economicità ed efficacia della complessiva azione di prevenzione.

La UIF esercita i controlli di competenza anche attraverso ispezioni, di tipo generale o mirato, al fine di acquisire dati e informazioni utili per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali e per verificare il rispetto degli obblighi di collaborazione attiva.

La selezione dei soggetti da sottoporre ad accertamenti ispettivi da parte dell'Unità avviene sulla base di criteri collegati al rischio, che nell'anno 2013 hanno portato a dare priorità alle verifiche su intermediari caratterizzati da specificità operative o da scostamenti rispetto ai livelli di collaborazione attesi. Rientra nelle strategie dell'Unità estendere il perimetro dei controlli ad altre tipologie di operatori e di fenomeni potenzialmente anomali.

Le ispezioni generali sono volte essenzialmente a verificare l'adeguatezza delle procedure di segnalazione, il rispetto delle regole e l'esistenza di adeguati presidi per l'adempimento degli obblighi di collaborazione attiva da parte del soggetto ispezionato.

Gli accertamenti mirati traggono origine da esigenze di approfondimento delle segnalazioni ricevute o da ipotesi di omessa segnalazione; tali verifiche vengono condotte anche nell'ambito dei rapporti di collaborazione intrattenuti, in particolare, con l'Autorità giudiziaria e gli Organi investigativi.

Nel 2013 la UIF ha effettuato complessivamente 21 ispezioni (cfr. *Tavola 6.1*): 9 di tipo generale, 12 a carattere "mirato".

*Tavola 6.1*

	Ispezioni (anni 2009 – 2013)				
	2009	2010	2011	2012	2013
Accertamenti ispettivi effettuati	18	25	20	17	21

Per la prima volta sono stati effettuati accertamenti di tipo generale presso un'impresa assicurativa. La verifica è stata realizzata in collaborazione con l'IVASS, sfruttando le sinergie sviluppate nell'ambito dei frequenti scambi di informazioni che intercorrono con questa Autorità<sup>50</sup>.

Nel comparto del risparmio gestito anche nel 2013 si sono riscontrate carenze nella collaborazione attiva derivanti da disfunzioni nell'adempimento degli obblighi di

<sup>50</sup> Si veda il § 7.3.

adeguata verifica della clientela, specie con riferimento a soggetti nei cui confronti l'intermediario aveva maturato una conoscenza solo formale o comunque non idonea a definire correttamente il profilo di rischio.

Analoghe criticità nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e conseguenti carenze nella capacità di rilevazione delle operazioni sospette sono state riscontrate nell'operatività bancaria *on-line*.

Gli accertamenti ispettivi di carattere mirato hanno riguardato l'approfondimento di operazioni collegate a rapporti intrattenuti dalle banche con particolari categorie di soggetti (curatele fallimentari, "compro-oro") ovvero caratterizzati da un consistente utilizzo di banconote di grosso taglio. Specifica attenzione è stata dedicata anche ad anomale operazioni di intermediazione in titoli da parte di società estere in contropartita con banche e intermediari finanziari italiani.

Il programma di ispezioni sull'utilizzo anomalo di carte di pagamento e sulla gestione dei relativi flussi informativi e finanziari, avviato nel 2012, è proseguito nel 2013 e ha condotto alla definizione e, nel febbraio 2014, alla diffusione da parte della UIF di uno specifico schema di anomalia<sup>51</sup>. Anche in tale ambito operativo sono emerse carenze nei presidi operativi adottati dagli intermediari, suscettibili di minare il corretto adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette.

A conferma di aspetti critici già emersi e illustrati nel Rapporto annuale del 2012, è stata rilevata un'ampia casistica di utilizzi delle carte da parte di soggetti diversi dal titolare, desunti dalla contemporanea effettuazione di operazioni in luoghi geograficamente distanti; frequente è risultato il caso di clienti titolari presso uno stesso intermediario di un numero molto elevato di carte di pagamento, specie prepagate, in assenza di limiti al numero di carte detenibili.

L'anomala frequenza dell'operatività richiede, per essere individuata, l'adozione di adeguate procedure di rilevazione automatica. Tuttavia gli applicativi utilizzati dagli intermediari non sempre ricomprendono dati presenti nei sistemi gestionali che risultano essenziali per intercettare le irregolarità (l'ora esatta delle operazioni, i punti di prelievo o ricarica); tali carenze impediscono l'identificazione di comportamenti rilevanti quali l'utilizzo in sequenza di più carte riconducibili a una pluralità di soggetti presso ricorrenti punti vendita, ATM o POS installati presso determinati esercenti.

Carenze sono state riscontrate nelle procedure di controllo sulla veridicità dei dati forniti dalla clientela, sulla concentrazione di operazioni in contanti poste in essere presso singoli punti operativi esterni e sui collegamenti tra operazioni di prelievo e di accredito tra più carte.

Nell'attività ispettiva sono emersi fatti di possibile rilievo penale che sono stati oggetto di denuncia all'Autorità giudiziaria da parte della UIF, nonché violazioni di natura amministrativa in relazione alle quali l'Unità ha avviato i procedimenti sanzionatori di competenza, trasmettendo i relativi verbali di contestazione al MEF per lo svolgimento del successivo *iter* istruttorio.

---

<sup>51</sup> Si veda il § 4.4.

## 6.2. Le procedure sanzionatorie

Nel 2013 sono stati avviati 29 procedimenti (28 a seguito di accertamenti ispettivi) per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per omessa segnalazione (cfr. *Tavola 6.2*). Nel complesso la UIF ha contestato operazioni non segnalate per un importo di circa 67,8 milioni di euro. È stato avviato anche un procedimento per violazione delle disposizioni in materia di comunicazione al MEF di versamento di denaro contante.

Con riferimento alla legge sull'oro<sup>52</sup>, la UIF ha curato nel 2013 l'istruttoria di 7 procedimenti sanzionatori per violazione dell'obbligo di dichiarazione riguardante operazioni di trasferimento o commercio di oro di valore pari o superiore a 12.500 euro. Nello stesso anno è stata predisposta l'istruttoria di 7 procedimenti sanzionatori per violazione dell'obbligo di congelamento di fondi e di risorse economiche a carico dei soggetti destinatari<sup>53</sup>. La UIF, nell'ambito delle istruttorie, ha provveduto all'audizione degli interessati, che ne hanno fatto richiesta, e ha trasmesso le relazioni illustrative al MEF, competente per l'irrogazione delle sanzioni.

*Tavola 6.2*

Irregolarità di rilievo amministrativo (anni 2009 – 2013)					
	2009	2010	2011	2012	2013
Omessa segnalazione di operazione sospetta	16	29	62	39	29
Violazione per operazioni "oro"	5	9	11	7	7
Violazione per "terrorismo"			2	-	7

<sup>52</sup> Si veda il § 5.4.

<sup>53</sup> Si veda il § 7.2.2.

## 7. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ

### 7.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria

L'attività di collaborazione e di scambio di informazioni della UIF con l'Autorità giudiziaria si è andata progressivamente intensificando. Le richieste pervenute dall'Autorità giudiziaria, nel 2008 pari a 53, nel 2013 sono state 216, con 445 risposte, comprensive dei seguiti alla prima interlocuzione in relazione alle ulteriori informazioni acquisite dall'Unità, anche presso le proprie controparti estere.

La collaborazione tra la UIF e la magistratura, come previsto dal d.lgs. n. 231/2007, assume modalità e forme diverse, attraverso le quali l'azione penale di repressione del riciclaggio e dei reati presupposto si avvantaggia dell'ampio patrimonio di informazioni e delle capacità di analisi di cui l'Unità dispone.

Nel confronto con l'Autorità giudiziaria la UIF arricchisce le proprie conoscenze su tipologie e prassi criminali, funzionali anche all'individuazione di aggiornati indicatori di anomalia e schemi rappresentativi di comportamenti anomali che, diffusi tra intermediari e operatori, ne accrescono le capacità di collaborazione attiva.

Il contributo della UIF si è sviluppato nell'ambito di indagini concernenti ipotesi di riciclaggio attinenti alla criminalità organizzata anche di stampo mafioso. L'Unità ha prestato altresì collaborazione a indagini relative a movimentazioni finanziarie connesse con ipotesi di appropriazione indebita, corruzione, evasione fiscale, bancarotta fraudolenta e truffa aggravata ai danni dello Stato. Approfondimenti sono stati condotti anche a supporto di indagini relative a fattispecie di reato più propriamente finanziarie – quali l'ostacolo all'attività di vigilanza, la raccolta abusiva del risparmio, l'esercizio di attività finanziaria in assenza delle necessarie autorizzazioni – ovvero a frodi fiscali di rilevanti dimensioni o a carattere transnazionale.

*Tavola 7.1*

Collaborazione con l'Autorità giudiziaria (anni 2010 – 2013)				
	2010	2011	2012	2013
Richieste d'informazioni dall'Autorità giudiziaria	118	170	247	216
Risposte fornite all'Autorità giudiziaria	240	172	217	445

Per corrispondere alle richieste della magistratura, la UIF utilizza le informazioni presenti nelle proprie basi-dati, principalmente rappresentate dalle segnalazioni di operazioni sospette, dalle relazioni tecniche e dalle informative pervenute da FIU estere.

Ove necessario, l'Unità attiva i poteri di acquisizione di ulteriori dati e informazioni presso i soggetti obbligati, anche attraverso interventi ispettivi, o mediante la rete delle omologhe unità estere per acquisire notizie e per facilitare le eventuali procedure di assistenza giudiziaria internazionale per via rogatoria<sup>54</sup>.

La documentazione raccolta dalla UIF viene inviata alla magistratura nel rispetto dei requisiti di riservatezza imposti dalla legge e ottemperando alle regole e alle prassi della collaborazione internazionale.

Ove venga a conoscenza di elementi sufficienti a identificare un reato perseguibile d'ufficio, la UIF procede ai sensi dell'art. 331 c.p.p. alla denuncia all'Autorità giudiziaria, anche attraverso gli Organi investigativi nell'ambito delle relazioni tecniche sulle segnalazioni. Nel corso del 2013 la UIF ha effettuato 190 denunce.

L'Unità ha inoltre inviato all'Autorità giudiziaria 8 informative finalizzate a fornire supplementi conoscitivi per indagini in corso (cfr. *Tavola 7.2*).

*Tavola 7.2*

Segnalazioni all'Autorità giudiziaria		
	2012	2013
Denunce ex art. 331 c. p. p.	158	190
di cui:		
Presentate all'Autorità giudiziaria	9	12
Effettuate nell'ambito della relazione tecnica trasmessa agli Organi investigativi	149	178
Informative utili a fini di indagine	8	8

Il crescente ricorso alle diverse forme di collaborazione ha portato a sviluppare rapporti anche di tipo consulenziale tra la UIF e talune delle Procure maggiormente impegnate nel contrasto alla criminalità organizzata, alla corruzione e alla evasione fiscale, con risultati positivi in indagini molto complesse e delicate. Anche con la Direzione Nazionale Antimafia e, per il suo tramite, con alcune Direzioni Distrettuali si sono sviluppate significative forme di cooperazione. La collaborazione viene condotta nel rispetto della distinzione di ruoli, obblighi e metodi stabilita dall'ordinamento.

L'intensificarsi della collaborazione con alcune Procure ha portato ad adottare canali diretti dedicati alla ricezione delle richieste e alla trasmissione delle risposte. Come già effettuato con la Procura di Milano, nell'ottobre 2013 è stato avviato anche con la Procura di Napoli un canale telematico che consente di assicurare la massima tempestività e riservatezza dello scambio informativo. Tali modalità potranno essere

<sup>54</sup> Si veda il § 8.1.1.

estese in futuro ad altre Procure con le quali intercorra un'intensa attività di collaborazione.

Relatori della UIF hanno partecipato a specifiche iniziative formative rivolte ai magistrati ordinari in tirocinio organizzate dalla Scuola Superiore della Magistratura<sup>55</sup>. Il 4 febbraio 2014 presso la Banca d'Italia si è tenuto un Convegno in materia di legalità e buon funzionamento del sistema finanziario, con rappresentanti del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), al quale è intervenuto il Direttore della UIF<sup>56</sup>.

## **7.2. La collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle finanze e il Comitato di Sicurezza Finanziaria**

La UIF collabora con il MEF fornendo il proprio contributo tecnico con riguardo a tutte le funzioni che l'ordinamento antiriciclaggio attribuisce al Dicastero: la definizione delle politiche di prevenzione, l'elaborazione normativa, l'attività sanzionatoria, quella di raccordo con gli organismi internazionali.

L'Unità partecipa al Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), istituito presso il MEF, nel quale sono rappresentate tutte le autorità impegnate nel sistema di prevenzione; in tale ambito, il contributo della UIF ha assunto particolare rilievo nella valutazione nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, elaborata anche al fine di ottemperare alle indicazioni del GAFI.

### **7.2.1. Il *risk assessment* nazionale**

Su iniziativa del CSF, agli inizi del 2013 è stato costituito presso il MEF un Gruppo di lavoro con il compito di valutare, dopo aver elaborato un'apposita metodologia, i livelli di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nel nostro paese. Al Gruppo partecipano tutte le autorità rappresentate nel CSF.

L'iniziativa è volta a dare attuazione alle Raccomandazioni del GAFI le quali prevedono che gli Stati membri valutino i suddetti rischi con riferimento al proprio territorio nazionale e predispongano i necessari presidi per mitigarli in maniera efficace, secondo un approccio basato sul rischio.

#### **La metodologia di analisi**

Il Gruppo di lavoro ha elaborato una metodologia di analisi fondata sui concetti di c.d. "rischio inerente" e "rischio residuo". Il rischio inerente è rappresentato dai volumi potenziali di riciclaggio e finanziamento del terrorismo presenti nel paese, che sono correlati alle "minacce", ossia ai principali reati e attività criminali, che caratterizzano il contesto socio-economico. Il complessivo sistema di prevenzione e repressione opera affinché tale rischio sia mitigato. Il rischio residuo è rappresentato dalla quota di rischio inerente che non viene adeguatamente fronteggiato dal sistema di contrasto a causa di sue eventuali inefficienze e vulnerabilità.

<sup>55</sup> Si veda il § 9.5.

<sup>56</sup> L'intervento è disponibile sul sito della Banca d'Italia all'indirizzo [www.bancaditalia.it/UIF/interventi](http://www.bancaditalia.it/UIF/interventi).

L'individuazione di minacce, vulnerabilità e conseguenze si avvale di metodi quantitativi e qualitativi di analisi<sup>57</sup>. Le valutazioni di tipo qualitativo si basano anche su pareri di esperti della materia che consentono di apprezzare aspetti meno conosciuti e rilevabili per la mancanza di informazioni quantitative.

*Uno dei principali indicatori di rischio impiegati è costituito dall'utilizzo di contante, considerato il mezzo di pagamento prevalente nelle transazioni riguardanti l'economia informale e illegale. I risultati preliminari di analisi ancora in corso confermano l'esistenza di una correlazione positiva, a livello locale, tra l'utilizzo di contante e alcuni indicatori di criminalità: un primo indicatore fornisce una misura della capacità dei criminali che operano sul territorio di realizzare traffici illeciti di beni e servizi (ad esempio traffico di stupefacenti, sfruttamento della prostituzione e ricettazione); un secondo indicatore identifica l'insieme di attività delittuose più strettamente legate al controllo del territorio, esemplificate dai reati di estorsione, furto e rapina.*

L'esame dell'efficacia dei presidi antiriciclaggio valuta l'adeguatezza del sistema nazionale con riferimento alle fasi preventiva, investigativa e repressiva. La metodologia si basa su un'analisi settoriale riferita ai vari destinatari della disciplina antiriciclaggio: intermediari finanziari, professionisti e operatori non finanziari.

*Per ciascuna categoria si è proceduto, preliminarmente, ad apprezzare il rischio specifico derivante dalla struttura e dall'attività svolta. Sono stati elaborati indicatori basati sui dati relativi all'operatività degli intermediari finanziari, in particolare di quelli bancari, che consentono di stimare il grado di rischio di coinvolgimento dei medesimi in operazioni di riciclaggio. È stata quindi valutata l'efficacia dei presidi antiriciclaggio, tenendo conto del livello generale di supervisione e controllo sui soggetti destinatari degli obblighi e degli esiti delle verifiche ispettive condotte.*

#### 7.2.2. Liste di soggetti “designati” e misure di congelamento

La UIF provvede a verificare, per quanto di competenza, l'osservanza da parte degli intermediari delle misure di congelamento di fondi e di risorse economiche riconducibili a soggetti coinvolti nel finanziamento del terrorismo o a paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, nonché delle connesse deroghe autorizzate dal CSF per le fattispecie tassativamente previste dalla normativa<sup>58</sup>.

In quest'ambito la UIF cura la raccolta delle informazioni e dei dati di natura finanziaria relativi ai fondi e alle risorse economiche sottoposti a congelamento e agevola la diffusione delle liste dei soggetti designati<sup>59</sup> e delle relative modifiche. Nel corso del 2013 la UIF ha ricevuto complessivamente 43 comunicazioni relative a congelamenti di fondi nei confronti di soggetti (persone fisiche e giuridiche) inclusi nelle liste dei destinatari di sanzioni finanziarie internazionali. Nella maggior parte dei casi si tratta di aggiornamenti relativi alla movimentazione effettuata su conti intestati a banche iraniane e siriane designate, per le quali il CSF ha disposto specifiche autorizzazioni nel rispetto della normativa comunitaria.

Alla fine del 2013 le risorse complessivamente sottoposte a misure di congelamento ammontavano a circa 35 milioni di euro e 3,6 miliardi di dollari USA,

<sup>57</sup> A ciò contribuiscono le attività di analisi dei dati aggregati e le attività di studio di cui al § 5.3.

<sup>58</sup> Art. 10 d.lgs. n. 109/2007.

<sup>59</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera g), d.lgs. n. 109/2007 per soggetti “designati” si intendono le persone fisiche, le persone giuridiche, i gruppi e le entità indicati come destinatari del congelamento sulla base dei regolamenti comunitari e dei decreti ministeriali di cui all'art. 4 del medesimo d.lgs.



riconducibili a 70 soggetti (cfr. *Tavola 7.3*). Con riguardo ai fondi in euro, la diminuzione rispetto all'anno precedente concerne l'avvenuto *delisting* di numerose entità libiche e l'utilizzo di fondi di banche siriane per il pagamento di forniture alimentari e di prima necessità, sulla base delle esenzioni espressamente previste dal Regolamento (UE) n. 36/2012. Relativamente ai fondi in dollari, la notevole variazione in aumento è riconducibile quasi interamente all'avvenuta scadenza di titoli depositati all'estero da un intermediario italiano per conto di una banca iraniana, il cui netto ricavo è stato contestualmente congelato.

Tavola 7.3

	Misure di congelamento				
	Rapporti e operazioni sottoposti a congelamento	Soggetti sottoposti a congelamento	Importi Congelati		
			EUR	USD	CHF
Talibani e Al-Qaeda	55	39	102.969	11.707	50
Iran	57	17	8.591.076	3.561.933.562	37.593
Libia	8	6	125.830	132.357	
Tunisia	1	1	50.625		
Siria	31	6	24.392.948	241.063	152.878
Costa d'Avorio	3	1	1.700.214	34.816	
<b>TOTALE</b>	<b>155</b>	<b>70</b>	<b>34.963.662</b>	<b>3.562.353.505</b>	<b>190.521</b>

Nel corso del 2013 il CSF e la Rete di Esperti che lo supporta<sup>60</sup> hanno esaminato circa 4.300 istanze di autorizzazione al trasferimento di fondi da o verso soggetti iraniani, in linea con la normativa comunitaria<sup>61</sup> che sottopone ad autorizzazione dell'autorità nazionale competente tutte le transazioni finanziarie riguardanti soggetti iraniani il cui controvalore superi 40.000 euro; l'autorizzazione è negata in presenza di fondati motivi per ritenere che il trasferimento sia connesso ad attività vietate, collegate con la proliferazione di armi di distruzione di massa.

*Nel 2013 è stato concluso un accordo diplomatico con l'Iran su un piano d'azione congiunto per il raggiungimento di una soluzione globale a lungo termine della questione nucleare iraniana; in relazione a tale evoluzione è stato previsto l'aumento delle soglie di importo di notifiche e autorizzazioni relative ai trasferimenti di fondi da e verso l'Iran. Le modifiche sono entrate in vigore il 21 gennaio 2014 (Regolamento del Consiglio UE n. 42/2014) e prevedono l'aumento di dieci volte delle soglie.*

<sup>60</sup> A norma dell'art. 4 del Regolamento interno del CSF, la Rete è composta da rappresentanti designati dalle diverse amministrazioni componenti il Comitato.

<sup>61</sup> Art. 30-*bis* del Regolamento (UE) n. 267/2012.

### 7.2.3. Altre iniziative

La UIF ha fornito supporto alle attività del CSF in relazione a una specifica richiesta di collaborazione pervenuta dal *Panel* di Esperti istituito dall'ONU ai sensi della risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1973/2011 concernente la situazione della Libia.

È proseguita la collaborazione con le autorità partecipanti al “tavolo tecnico” costituito presso il MEF allo scopo di esaminare periodicamente quesiti formulati dagli operatori e, più in generale, questioni interpretative della normativa antiriciclaggio.

Sono stati presentati al CSF, a fini di condivisione, i nuovi criteri di archiviazione e i contenuti di un accordo intervenuto con la Guardia di Finanza per l'acquisizione di indicatori di “pregiudizio investigativo” legati ai soggetti segnalati<sup>62</sup>.

### 7.3. La collaborazione con le Autorità di vigilanza e altre istituzioni

**Vigilanza  
Banca d'Italia** Anche nel 2013 è stato intenso lo scambio di informazioni tra la UIF e la Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia in relazione alle rispettive aree di competenza in materia antiriciclaggio. La UIF, per lo più a seguito di attività ispettiva, ha inoltrato alla Vigilanza 20 comunicazioni relative a disfunzioni rilevate nell'assetto organizzativo di alcuni intermediari riferite, in particolare, all'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e di registrazione e conservazione dei dati. A sua volta, la Banca d'Italia ha portato all'attenzione della UIF 32 informative relative a carenze riscontrate nella collaborazione attiva da parte di intermediari. Sulla base delle comunicazioni ricevute, la UIF ha avviato approfondimenti di natura cartolare o ispettiva, utilizzando le informazioni acquisite anche a fini di analisi di operazioni sospette.

**CONSOB** Nel 2013 è proseguito lo scambio di informazioni con la CONSOB, in linea con quanto previsto dal Protocollo sottoscritto nel 2012. La Commissione ha comunicato alla UIF ipotesi di omesse segnalazioni rilevate, nonché informative su operazioni aventi possibili correlazioni con attività di riciclaggio emerse nell'ambito di indagini in materia di abusi di mercato.

È altresì stato organizzato presso la UIF un incontro con esponenti della CONSOB nel corso del quale sono state analizzate le modalità di svolgimento delle indagini condotte dalla Commissione per prevenire e reprimere gli abusi di mercato e delle ispezioni in materia di servizi d'investimento.

**IVASS** Nel 2013 si è intensificata la collaborazione con l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS). Lo scambio di informazioni ha riguardato, in particolare, casi di arbitraggio regolamentare realizzati da soggetti italiani che, non avendo i requisiti per operare nel mercato assicurativo nazionale, acquisiscono il controllo di società assicurative stabilite in altri paesi dell'Unione europea, in modo da beneficiare dei controlli meno stringenti ivi previsti e operare in Italia in regime di libera prestazione di servizi. Tali soggetti – alcuni dei quali sottoposti a indagini dell'Autorità giudiziaria – operano frequentemente nel ramo cauzione, rilasciando polizze fideiussorie anche a

<sup>62</sup> Si veda il § 3.5.

favore di enti pubblici.

Il 13 dicembre 2013 l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli e la UIF hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa volto a rafforzare la reciproca collaborazione. Il Protocollo consente di rendere operativo l'accesso della UIF alla base-dati in possesso dell'Agenzia, che contiene le dichiarazioni relative ai movimenti al seguito di denaro contante di importo pari o superiore a 10.000 euro<sup>63</sup>.

Agenzia Dogane e  
monopoli

L'Agenzia trasmetterà, inoltre, alla UIF i dati da cui emergano fatti che possono essere correlati al riciclaggio. L'Unità fornirà all'Agenzia notizie su fenomeni rilevanti ai fini dei controlli sui movimenti transfrontalieri. L'accordo consentirà alle due autorità di scambiare informazioni sui risultati delle attività di analisi e sugli studi condotti sui flussi finanziari.

---

<sup>63</sup> Cfr. d.lgs. n. 195/2008.

## 8. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE

### 8.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere

Il sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo si basa, secondo gli *standard* internazionali e le regole comunitarie, sul ruolo essenziale svolto dalle FIU. Queste, a livello nazionale, accentrano le informazioni relative alle operazioni sospette per sviluppare analisi finanziarie e favorire i successivi accertamenti investigativi; sul piano internazionale, le FIU formano un'ampia rete di collaborazione per lo scambio di informazioni utili all'approfondimento di casi in cui sussistono collegamenti con l'estero.

Le FIU presentano tratti comuni nelle funzioni e nell'attività di collaborazione reciproca; allo stesso tempo, notevole è la varietà delle caratteristiche istituzionali e organizzative assegnate a tali unità nei rispettivi ordinamenti nazionali.

#### Nozione e modelli di FIU

L'attuale definizione di *Financial Intelligence Unit* è stata elaborata dal Gruppo Egmont nel 1995, trasfusa negli *standard* GAFI e recepita in ambito europeo con la Decisione del Consiglio n. 2000/642/GAI e con la Direttiva n. 2005/60/CE.

Le nuove Raccomandazioni GAFI del 2012 consolidano e precisano gli elementi distintivi di tale tipologia di autorità, competente a ricevere e analizzare le segnalazioni di operazioni sospette e le altre informazioni rilevanti, comunicare agli organismi investigativi e giudiziari i risultati di tali analisi, acquisire ulteriori informazioni dai soggetti obbligati, scambiare informazioni all'interno della rete mondiale delle FIU appartenenti al Gruppo Egmont (attualmente 139).

La scelta della natura e degli assetti organizzativi di ciascuna FIU è rimessa ai singoli ordinamenti nazionali. L'esame comparato mostra una varietà di modelli riconducibili, con alcune approssimazioni, alle seguenti tipologie di unità: investigativa, giudiziaria, amministrativa, mista.

La maggior parte delle FIU europee sono inquadrabili nel modello amministrativo ovvero in quello investigativo o giudiziario. Le FIU investigative (quali le Unità del Regno Unito e della Germania) sono per lo più reparti di polizia specializzati; quelle giudiziarie (ad esempio, l'Unità del Lussemburgo) sono istituite presso uffici della magistratura. Le FIU di natura investigativa o giudiziaria si caratterizzano per l'enfasi sull'attività di indagine e per l'ampio accesso alle informazioni di polizia domestiche e internazionali; tali tipi di unità possono scontare una minore facilità di conoscenza e approfondimento delle informazioni finanziarie.

Le FIU di natura amministrativa sono in alcuni casi collocate nell'ambito di ministeri (ad esempio in Francia e Belgio), in altri presso le banche centrali (così in Italia e Spagna). I vantaggi delle FIU amministrative attengono essenzialmente all'ampia e fluida collaborazione con i soggetti segnalanti e alla particolare specializzazione tecnica nell'analisi finanziaria, che valorizzano l'autonomia di tale funzione rispetto alla fase investigativa, massimizzando l'efficacia del complessivo processo. Per assicurare la necessaria efficienza dell'azione di contrasto si rendono

necessari idonei meccanismi di coordinamento tra FIU e autorità investigative e giudiziarie

Le FIU di natura “mista” o “ibrida” rappresentano una scelta minoritaria, che può derivare dalla fusione di distinte autorità preesistenti. La componente amministrativa normalmente prevale nella *governance* della struttura; il contributo investigativo si concentra sul piano operativo.

In Italia, il d.lgs. n. 231/2007 ha confermato per la FIU nazionale la scelta del modello amministrativo, in continuità con il precedente assetto definito nel 1997. La UIF, istituita presso la Banca d'Italia, ha assunto le funzioni antiriciclaggio in precedenza svolte dal soppresso Ufficio Italiano dei Cambi (UIC).

In origine, il legislatore italiano aveva collocato dette funzioni presso organismi di polizia: il decreto-legge n. 143/1991, convertito dalla l. n. 197 del 1991, individuava, infatti, le locali questure quali autorità preposte a ricevere le segnalazioni di operazioni sospette. L'esperienza maturata suggerì successivamente, con il d.lgs. n. 153/1997, di accentrare tali compiti presso l'UIC, autorità amministrativa interposta tra i segnalanti e le autorità inquirenti, con ciò valorizzando la distinzione tra le segnalazioni di operazioni sospette e le denunce di reati e quella tra compiti di analisi finanziaria e di accertamento investigativo, nonché rafforzando la riservatezza del segnalante e favorendone la collaborazione attiva.

La predetta linea di *policy* è confermata e rafforzata dall'istituzione, ad opera del d.lgs. n. 231/2007, dell'Unità d'Informazione Finanziaria, collocata in posizione di autonomia gestionale e operativa presso la Banca d'Italia e caratterizzata da soggettività funzionale e specifica competenza per l'analisi finanziaria. L'autonomia della UIF, in linea con gli *standard* internazionali, è garantita, oltre che dalla particolare *governance* dell'Unità, anche dalla posizione di indipendenza della Banca d'Italia nell'ambito del Sistema Europeo delle Banche Centrali.

Le regole comunitarie vigenti, confermate nella bozza di quarta direttiva, stabiliscono uno *standard* inderogabile di “multidisciplinarietà” secondo il quale la FIU, a prescindere dalla propria natura organizzativa, deve avere accesso, per lo svolgimento delle proprie attività, “alle informazioni finanziarie, amministrative e investigative necessarie per assolvere i propri compiti in modo adeguato”. In tale prospettiva la UIF ha più volte richiamato, anche alla luce dei rilievi formulati dal GAFI nel Rapporto di *Mutual Evaluation* dell'Italia del 2006, la necessità di allineare la disciplina domestica che attualmente limita l'accesso dell'Unità alle informazioni investigative solo per le esigenze della collaborazione internazionale, non prevedendolo anche per lo svolgimento delle proprie funzioni di analisi.

#### 8.1.1. Le richieste a FIU estere

Lo scambio di informazioni con FIU di altri paesi costituisce una componente essenziale dell'attività di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette svolta dalla UIF. Lo scambio consente anche di ottenere elementi utili per lo svolgimento di indagini su casi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Nel corso dell'ultimo quinquennio il numero di richieste complessivamente formulate dalla UIF alle omologhe agenzie estere è andato significativamente aumentando anche con l'utilizzo di nuove modalità di collaborazione (cfr. *Tavola 8.1*).

Tavola 8.1

	Richieste effettuate a FIU estere				
	2009	2010	2011	2012	2013
Per rispondere a esigenze dell'Autorità giudiziaria	60	89	128	137	124
Per esigenze di analisi interna	19	37	44	80	56
<i>Known/unknown<sup>(1)</sup></i>	-	-	-	-	270
<b>Totale</b>	<b>79</b>	<b>126</b>	<b>172</b>	<b>217</b>	<b>450</b>

(1) Tale dato non è stato rilevato in modo autonomo negli anni antecedenti al 2013.

In particolare, al fine di intensificare lo scambio e di aumentarne l'efficacia, a partire dal secondo semestre del 2013 è stato dato sistematico impulso alle richieste del tipo *known/unknown* con le quali, in deroga agli ordinari requisiti di motivazione e descrizione del caso richiesti per la collaborazione tra FIU, si individua la presenza di informazioni su determinati soggetti presso controparti estere. In caso di riscontro positivo, lo scambio informativo viene sviluppato attraverso il successivo invio della richiesta motivata. Le richieste *known/unknown* valorizzano le potenzialità della piattaforma FIU.NET e consentono di realizzare con immediatezza scambi informativi mirati con le altre FIU europee<sup>64</sup>.

Con la nuova prassi sono state inviate 270 richieste, relative a oltre 300 soggetti (persone fisiche, enti o società) sulla base di una selezione dei casi con collegamenti esteri suscettibili di essere approfonditi mediante la collaborazione delle FIU europee. Circa 100 soggetti sono risultati conosciuti dalle FIU interessate dalle richieste.

<sup>64</sup> Il Progetto FIU.NET, promosso dalla Commissione europea per favorire la collaborazione tra le FIU dei paesi membri, ha preso l'avvio nel 2000. Esso è volto alla creazione di una piattaforma telematica di comunicazione caratterizzata da elevati *standard* di sicurezza e dalla capacità di integrarsi con le procedure informatiche delle FIU partecipanti. L'infrastruttura FIU.NET si affianca alla rete globale gestita dal Gruppo Egmont (denominata *Egmont Secure Web*), caratterizzandosi per le più ampie funzionalità offerte.

### Scambi informativi per esigenze dell'Autorità giudiziaria

Oltre che utile strumento per l'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, lo scambio di informazioni con le FIU estere risulta spesso cruciale nell'ambito della collaborazione che la UIF presta agli organi giudiziari e investigativi italiani in indagini su casi di riciclaggio internazionale.

Le informazioni acquisite dalle controparti estere, utilizzate sulla base e nei limiti del previo consenso di queste ultime, si sono rivelate in diversi casi estremamente utili a orientare le indagini, ad attivare misure cautelari e coercitive (sequestro, confisca), ad effettuare circostanziate rogatorie internazionali.

Nel corso del 2013 la UIF ha effettuato 124 richieste di informazioni a FIU estere nell'ambito di attività di collaborazione con la magistratura e gli Organi investigativi. I riscontri ottenuti hanno reso possibile tracciare la provenienza o la destinazione di flussi finanziari relativi a proventi di reato e ottenere informazioni su disponibilità e ubicazione di risorse da sottoporre a misure cautelari o coercitive.

Tra le principali controparti destinatarie delle richieste effettuate dalla UIF figurano, nell'Unione europea, le FIU di Lussemburgo, Francia, Germania, Malta e Cipro e, al di fuori dell'Unione, le FIU di Svizzera e Repubblica di San Marino.

La gran parte delle richieste si riferisce all'approfondimento di operazioni effettuate presso intermediari italiani con controparti estere; l'obiettivo in questi casi è principalmente quello di risalire all'origine dei fondi o di verificarne l'utilizzo. In molti casi, le informazioni richieste mirano a individuare la titolarità effettiva di società o altri enti costituiti all'estero.

La UIF scambia informazioni con FIU di altri paesi secondo le regole stabilite dall'art. 9 del d.lgs. n. 231/2007 e nella cornice dei comuni *standard* europei e internazionali (definiti dal GAFI e dal Gruppo Egmont). L'ordinamento di alcuni paesi subordina la possibilità di collaborazione internazionale della propria FIU alla previa definizione di accordi bilaterali (*Memoranda of Understanding*): in questi casi, le Raccomandazioni del GAFI richiedono di stipulare tali accordi tempestivamente e con il maggior numero possibile di controparti.

### I rapporti con la AIF della Santa Sede

La legislazione antiriciclaggio della Santa Sede/Stato Città del Vaticano è stata recentemente interessata da modifiche nella prospettiva di un progressivo allineamento agli *standard* internazionali. Nel dicembre 2012 è stata rimossa la previsione secondo cui i protocolli d'intesa, presupposto necessario per la collaborazione dell'Autorità di Informazione Finanziaria della Santa Sede (AIF) con altre FIU, dovevano essere sottoposti ad apposito "nulla osta" della Segreteria di Stato vaticana.

Questo intervento normativo, in linea con gli *standard* internazionali in materia di indipendenza delle FIU, ha favorito l'ammissione nel 2013 della AIF nel Gruppo Egmont.

In tale contesto, il 26 luglio 2013 è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa tra la UIF e la AIF che impegna le due autorità a scambiare ampie e complete

informazioni per lo svolgimento dei rispettivi compiti di analisi finanziaria di operazioni sospette. Il Protocollo assume particolare rilievo in considerazione delle strette interconnessioni territoriali ed economico-finanziarie tra i due Stati.

La UIF ha siglato l'accordo nell'auspicio di avviare una effettiva e proficua collaborazione con la AIF anche in considerazione dell'attuale fase di revisione dell'ordinamento e del sistema finanziario vaticano e, in particolare, del processo di *due diligence* sui conti intrattenuti presso l'Istituto per le Opere di Religione (IOR).

La positiva evoluzione del quadro normativo vaticano è riconosciuta nel *Progress Report* di *follow-up* della *Mutual Evaluation* del Vaticano approvato da Moneyval a dicembre 2013 che, al contempo, sottolinea la necessità di compiere rapidi progressi sul piano dell'operatività e dell'efficacia.

Criticità nella  
collaborazione  
tra FIU

La collaborazione con controparti estere, pur confermandosi uno strumento di essenziale importanza, presenta tuttavia criticità che ne limitano l'efficacia.

In alcuni paesi, la FIU può prestare collaborazione limitatamente a richieste su fatti che costituiscano reato presupposto di riciclaggio nel proprio ordinamento. Questo vincolo è particolarmente frequente con riguardo ai reati fiscali, per i quali lo scambio di informazioni registra significative limitazioni. Le nuove raccomandazioni del GAFI, che contemplano esplicitamente la categoria dei *tax crimes* quali delitti presupposto, potranno contribuire, specie a seguito del quarto ciclo di *mutual evaluation*, a superare o quantomeno a contenere tale problema. Sul punto è in corso il confronto in sede comunitaria nell'ambito dei lavori per la predisposizione della quarta direttiva<sup>65</sup>.

In alcuni paesi le FIU incontrano limitazioni nei poteri disponibili per acquisire informazioni o nella capacità di fornirle a controparti estere. Anche su tali aspetti intervengono gli *standard* e le regole internazionali, che richiedono più incisivi poteri informativi per le FIU e l'utilizzo di tali poteri anche per fornire la collaborazione richiesta dalle controparti estere.

L'assenza in molti paesi di *database* accentrati con informazioni sulla titolarità di rapporti bancari e finanziari costituisce un ulteriore fattore che limita l'efficacia della collaborazione.

Criticità sussistono infine per le segnalazioni di operazioni sospette effettuate da intermediari comunitari operanti in regime di libera prestazione di servizi. Secondo le previsioni comunitarie infatti, tali segnalazioni devono essere trasmesse alla FIU del paese nel quale il segnalante è stabilito; la FIU del paese nel quale l'attività potenzialmente illecita viene posta in essere può pertanto non ricevere le informazioni necessarie per attivare tempestivamente i propri approfondimenti. Questo fenomeno si manifesta in particolare nel settore degli istituti di pagamento, che frequentemente svolgono la propria attività operando all'estero, dal proprio paese di stabilimento, in regime di libera prestazione di servizi. In assenza di un quadro normativo comunitario uniforme, le FIU europee hanno avviato prassi di collaborazione basate sulla trasmissione di comunicazioni spontanee con le quali le informazioni vengono portate a conoscenza delle Unità dei paesi in cui ha avuto luogo l'operatività sospetta. L'attuale testo della quarta direttiva riconosce tale prassi, inquadrandola in apposite disposizioni.

<sup>65</sup> Si veda il § 1.1.



### 8.1.2. Le richieste e le informative spontanee di FIU estere

Anche nel 2013 è proseguito il *trend* di crescita delle richieste di collaborazione pervenute alla UIF da FIU estere e delle informative inviate spontaneamente da tali controparti, soprattutto attraverso la rete Egmont.

*Tavola 8.2*

<i>Richieste e informative spontanee di FIU estere – Suddivisione per canale</i>					
	2009	2010	2011	2012	2013
Canale Egmont	561	482	467	429	519
Canale FIU.NET	136	143	229	294	274
<b>Totale</b>	<b>697</b>	<b>625</b>	<b>696</b>	<b>723</b>	<b>793</b>

Le richieste ricevute vengono sottoposte dalla UIF a un'analisi iniziale per valutare le caratteristiche del caso oggetto della collaborazione e la sua eventuale rilevanza anche per i profili di competenza diretta dell'Unità.

Le richieste hanno sovente ad oggetto informazioni che non sono già disponibili presso la UIF. In questi casi l'Unità si attiva per ottenere gli ulteriori elementi necessari, acquisendoli dai soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio (ad esempio, informazioni relative all'uso di conti o all'utilizzo e alla provenienza di fondi) ovvero da archivi esterni (particolarmente utile l'archivio dei rapporti finanziari); nei numerosi casi in cui le controparti estere richiedano informazioni investigative (relative, ad esempio, a precedenti penali o indagini in corso), la UIF fornisce tali riferimenti dopo averli acquisiti dai competenti Organi investigativi ai sensi dell'art. 9, comma 3, del d.lgs. n. 231/2007.

Il contenuto delle informative spontanee e delle richieste ricevute viene, in linea generale, condiviso con gli Organi investigativi, per ulteriori eventuali attività di accertamento di competenza, una volta ottenuto il preventivo consenso dalla FIU estera.

Analogamente a quelle formulate dalla UIF, la maggior parte delle richieste di collaborazione ricevute ha come controparti FIU di paesi dell'Unione europea, cui si aggiungono le FIU della Repubblica di San Marino e della Svizzera. Con queste ultime due Unità nel corso del 2013 sono stati organizzati incontri bilaterali specificamente dedicati all'analisi di casi di comune interesse e al miglioramento delle prassi di cooperazione.

### 8.1.3. FIU-NET e *matching*

La disponibilità di strumenti tecnici sofisticati e in costante aggiornamento ha reso possibile la configurazione di nuove forme di collaborazione e scambio di informazioni. In particolare, le caratteristiche funzionali evolute dell'infrastruttura

FIU.NET consentono lo sviluppo di forme innovative di utilizzo a supporto della collaborazione internazionale.

Oltre che agevolare gli scambi per l'approfondimento di specifiche situazioni, FIU.NET consente di realizzare l'incrocio di intere basi-dati per l'individuazione di ricorrenze (*match*) di nominativi segnalati in diversi paesi anche in assenza di collegamenti internazionali già rilevati.

Attraverso il *Case Match* le FIU, nel formulare richieste di informazioni relative a posizioni individuali a una o più controparti, identificano ogni eventuale ulteriore corrispondenza presente negli archivi resi disponibili dalle FIU partecipanti. Si tratta di uno sviluppo delle richieste del tipo *known/unknown* grazie al quale il riscontro non è limitato agli archivi di una specifica FIU interpellata ma deriva dall'incrocio automatico con gli archivi resi disponibili dalle FIU partecipanti.

Nel *Cross Match*, anziché prendere le mosse da un caso specifico o da una posizione individuale, si procede all'incrocio complessivo di intere basi-dati per l'individuazione di corrispondenze anagrafiche non precedentemente note in relazione a ciascuno dei soggetti censiti. Si tratta di una funzionalità che può rivelarsi particolarmente utile sia per l'individuazione di collegamenti esteri relativi a soggetti dei quali si ignorava l'esposizione internazionale, sia per lo svolgimento di attività di analisi strategica individuando fenomeni di rilievo transnazionale.

Lo strumento del *matching* si basa sulla criptazione delle informazioni rese disponibili per l'incrocio. L'interrogazione fa emergere unicamente la presenza di ricorrenze presso altre FIU; per l'eventuale acquisizione delle relative informazioni si rende necessario, nei casi in cui ciò sia ritenuto utile, procedere a successive richieste di carattere mirato e motivato. Il *matching* dunque si aggiunge agli strumenti consueti dello scambio di informazioni come metodo propedeutico, idoneo ad ampliare l'ambito della collaborazione attraverso l'individuazione di collegamenti internazionali non conosciuti e, proprio per questo, di potenziale elevato interesse.

La UIF ha avviato nel 2013 iniziative di *matching* multilaterale, esteso all'incrocio con gli archivi già resi disponibili da sei FIU attraverso FIU.NET, nonché esercizi di *matching* bilaterale attraverso accordi con FIU con le quali sussistono stretti legami operativi.

## 8.2. La partecipazione a organismi internazionali

La UIF partecipa attivamente ai lavori degli organismi internazionali competenti in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, contribuendo in particolare allo sviluppo e alla condivisione di regole e prassi in materia.

### 8.2.1. L'attività del GAFI

La partecipazione della UIF ai lavori del GAFI è assicurata con continuità nell'ambito della delegazione italiana presieduta dal MEF.

Quarto ciclo  
di valutazioni

Nel 2013 il GAFI ha approvato la nuova *Methodology for Assessing Compliance and Effective Implementation of the FATF Recommendations*, che costituisce il principale

strumento per lo svolgimento del quarto ciclo di *Mutual Evaluation* dei paesi membri, basata sugli *standard* approvati nel febbraio 2012.

La Metodologia si articola in criteri per la valutazione della “conformità tecnica” (*technical compliance*) dei sistemi nazionali antiriciclaggio agli standard del GAFI e in obiettivi (*outcome*) e indicatori (*core issue*) per la valutazione dell’efficacia (*effectiveness*) delle misure in concreto adottate da ciascun paese e dell’azione svolta dalle autorità competenti. La parte relativa all’efficacia si ispira a una logica basata sull’individuazione di obiettivi: l’obiettivo tendenziale di eliminare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo è specificato in tre “obiettivi intermedi” e in undici “obiettivi immediati”, dedotti dagli *standard* attraverso un processo di accorpamento in gruppi omogenei.

La UIF ha seguito i lavori per la predisposizione della Metodologia sia nell’ambito della delegazione italiana al GAFI sia attraverso il Gruppo Egmont. Uno degli indirizzi di fondo perseguiti è stato quello di conferire specifico rilievo alla valutazione dell’efficacia dell’attività delle FIU (con particolare riferimento alle caratteristiche, alle funzioni e ai poteri, nonché alla collaborazione internazionale tra di esse). Altro punto essenziale di attenzione è stato il nesso tra le valutazioni sulla conformità tecnica e quelle sull’efficacia, allo scopo di evitare che sistemi nazionali possano essere considerati efficaci pur in presenza di carenze nell’assetto normativo-istituzionale.

Il GAFI ha anche definito il documento di *Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CTF Mutual Evaluations*, nel quale vengono indicate le fasi in cui si articola il processo di valutazione, e ha predisposto il calendario delle valutazioni. Sono state organizzate iniziali sessioni di *training* per la formazione di valutatori; alla sessione svoltasi nel 2013 presso il MEF hanno partecipato quattro esperti della UIF. Un addetto della UIF è impegnato nella *Mutual Evaluation* del Belgio.

L’Italia sarà tra i primi paesi membri ad essere esaminato nel quarto ciclo di valutazione. A luglio 2014 dovranno essere inviati al Segretariato del GAFI i primi elementi sulla *technical compliance*, nel successivo mese di settembre quelli relativi all’*effectiveness*, la visita *on-site* del *team* di valutazione è prevista per il gennaio 2015 e la discussione del rapporto finale nella Plenaria del GAFI del giugno 2015. Il processo domestico di preparazione è stato avviato con il coordinamento del MEF e la partecipazione di tutte le autorità e i soggetti interessati.

È in fase di completamento il *risk-assessment* nazionale<sup>66</sup>, presupposto essenziale del sistema antiriciclaggio prefigurato dai nuovi *standard* del GAFI e tassello importante del processo di valutazione.

Nella riunione plenaria del giugno 2013 il GAFI ha approvato una revisione della propria organizzazione tenendo conto dell’esperienza maturata e, soprattutto, dell’aggiornamento delle Raccomandazioni. In base alla nuova organizzazione il GAFI articola la propria attività in cinque gruppi di lavoro, differenziati per aree tematiche e formati da esponenti delle autorità nazionali competenti (tra cui le FIU). Le *policy* e le

Revisione  
organizzativa

<sup>66</sup> Si vedano il § 7.2 e il § 7.2.1.

proposte elaborate vengono poi discusse nella Plenaria, cui spetta l'adozione delle decisioni finali e l'approvazione dei documenti predisposti dai gruppi.

*La riorganizzazione è tesa, in particolare, a garantire un'efficace attuazione dei nuovi standard e a supportare adeguatamente le attività connesse con il quarto ciclo di Mutual Evaluation. Tra le linee di fondo della revisione organizzativa figura la più chiara separazione tra i compiti connessi all'elaborazione di standard e alle valutazioni sulla compliance, da una parte, e quelli relativi alla formulazione di policy e linee-guida, dall'altra. La tradizionale attività di ricognizione e approfondimento delle tipologie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo verrà svolta unitamente ad attività connesse alla valutazione del rischio, sia sul piano della metodologia sia attraverso la diretta individuazione di fattori di rischio. Prosegue l'impegno per l'individuazione di paesi caratterizzati da "deficienze strategiche" nei propri sistemi antiriciclaggio e delle relative contromisure applicabili.*

Nella partecipazione ai Gruppi di Lavoro, la UIF presta particolare attenzione alle attività connesse all'elaborazione di linee-guida e *best practices* su aspetti di rilievo delle nuove Raccomandazioni (*beneficial ownership*, *risk based approach*, implicazioni delle misure di *data protection* sui presidi antiriciclaggio, attività di *enforcement* e controllo). Nell'approfondimento delle tipologie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, l'impegno è stato soprattutto rivolto ai progetti relativi al trasferimento fisico di denaro contante, alle transazioni in oro, all'abuso delle organizzazioni *no-profit*. Tra i progetti futuri particolare interesse riveste quello relativo allo sviluppo e all'utilizzo di monete virtuali, oggetto di attenzione anche in altre sedi internazionali.

*Gli approfondimenti in corso nel GAFI evidenziano che le organizzazioni no-profit hanno caratteristiche attraenti per i gruppi terroristici; infatti, le dichiarate finalità "altruistiche" appaiono idonee a ingenerare fiducia e possono favorire l'accesso a fonti di finanziamento, spesso in contante ovvero in forme non tradizionali (ad esempio, attraverso piccoli conferimenti da parte dei membri delle comunità di riferimento). Tali organizzazioni possono essere utilizzate per fornire coperture o supporto logistico ad attività illecite, per sviluppare consenso politico-ideologico, per raccogliere fondi da destinare a gruppi terroristici. Le FIU possono svolgere un ruolo cruciale per l'individuazione di casi d'interesse. Tuttavia, occorre evidenziare l'esiguità del numero delle segnalazioni di operazioni sospette relative a possibili casi di finanziamento del terrorismo collegati a organizzazioni no-profit. È essenziale, in questi casi, la collaborazione tra le autorità coinvolte nei controlli, attraverso lo scambio di informazioni.*

Il GAFI dovrà sostenere l'articolato processo di lavoro connesso allo svolgimento delle *Mutual Evaluation* nell'ambito del quarto ciclo. Le complesse attività necessarie verranno svolte, in particolare, dai *team* internazionali di valutazione (composti a rotazione da esperti delle delegazioni nazionali) e da gruppi di lavoro costituiti *ad hoc* per la revisione dei rapporti di valutazione e per la preparazione della relativa discussione. L'*Evaluation and Compliance Group* svolgerà un ruolo di coordinamento e supervisione, curando l'uniformità delle valutazioni e l'appropriata applicazione della relativa Metodologia. La Plenaria offrirà la sede per la discussione dei rapporti e, attraverso l'assunzione delle relative decisioni su ciascun rapporto, formerà la casistica sull'applicazione delle Raccomandazioni. Di particolare interesse è l'attività di monitoraggio che verrà svolta sulle prime procedure di *assessment* per assicurare la uniforme interpretazione e applicazione degli *standard* e della Metodologia.

### 8.2.2. L'attività del Gruppo Egmont

Il Gruppo Egmont ha approvato, a luglio 2013, nuovi *standard* e una *Operational Guidance* per le FIU. La UIF ha partecipato attivamente ai relativi lavori; un esponente della UIF (*Chair* di uno dei Gruppi in cui si articola l'organizzazione di Egmont, il *Legal Working Group*) è stato nominato *Vice-Chair* del Gruppo Egmont.

*I nuovi standard sono ripartiti tra la Egmont Group Charter, i Principles for Information Exchange, l'Operational Guidance for FIU Activities and the Exchange of Information. La Charter indica gli obiettivi del Gruppo Egmont, definisce gli elementi costitutivi della definizione di FIU, dettaglia le regole di funzionamento dell'Organizzazione. I Principles si concentrano sulle regole essenziali applicabili alla collaborazione internazionale per l'approfondimento di operazioni sospette. L'Operational Guidance fornisce spunti di dettaglio per lo svolgimento dell'attività istituzionale e della collaborazione internazionale.*

*Tra gli obiettivi di fondo sottesi ai nuovi standard figurano: il pieno allineamento alle Raccomandazioni del GAFI; la limitazione della portata vincolante alle sole regole essenziali in tema di collaborazione internazionale elaborate nei "Principi"; la definizione di dettagli applicativi in linea-guida prive di valore vincolante per le FIU e, per questo, non enforceable attraverso la procedura di compliance.*

*Tale procedura è in corso di revisione per assicurare maggiore efficacia e oggettività. La valutazione sarà basata anche sull'esito delle Mutual Evaluation del GAFI e dei relativi organismi regionali. L'attenzione verrà specificamente rivolta al numero degli scambi internazionali, alla tempestività delle risposte fornite, alla capacità di trasmettere informazioni pertinenti e complete.*

Contestualmente alla revisione degli standard per le FIU, nel 2013 il Gruppo Egmont ha anche modificato la propria organizzazione interna. L'intervento prevede il decentramento di alcune attività su base regionale, al duplice fine di garantire maggiore efficacia al funzionamento del Gruppo, data la progressiva espansione della *membership*, e di tenere conto delle caratteristiche omogenee delle FIU provenienti dalle stesse aree geografiche. Nel 2013 otto FIU sono state ammesse a far parte del Gruppo Egmont, portando la relativa compagine a 139 unità.

La UIF partecipa ai gruppi di lavoro nei quali si articola l'attività dell'Organizzazione.

*Il Legal Working Group ha curato la valutazione di FIU candidate e verificato casi di infrazione di FIU già partecipanti. Ha anche elaborato pareri interpretativi sul contenuto degli standard e approfondimenti per la partecipazione del Gruppo Egmont ai lavori del GAFI. Il Gruppo di lavoro ha inoltre aggiornato i criteri e le procedure per l'ammissione di nuovi membri Egmont, elaborando una apposita "Metodologia", e ha definito un nuovo modello di Memorandum of Understanding, utilizzabile dalle FIU per i futuri protocolli d'intesa per la collaborazione internazionale. È stata inoltre avviata una survey volta a monitorare le difficoltà incontrate dalle FIU nell'applicazione dei nuovi standard, raccogliendo attraverso un apposito questionario elementi da elaborare e discutere in un Implementation Workshop previsto per la Plenaria di giugno 2014.*

L'Operational Working Group ha approfondito "tipologie" di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e attività operative di comune rilievo per le FIU. Sono stati completati i progetti relativi alle Mass Marketing Fraud<sup>67</sup> e al riciclaggio nel commercio dei diamanti (questo secondo in collaborazione con il GAFI). Sono proseguiti gli approfondimenti relativi ai poteri informativi delle FIU, con riguardo all'accesso a informazioni, alla collaborazione domestica e allo scambio internazionale. Prosegue anche il progetto dedicato alle caratteristiche della financial analysis e agli strumenti impiegati dalle FIU per il suo svolgimento. In tale ambito, in uno specifico workshop organizzato nel novembre 2013, le FIU partecipanti hanno avviato un confronto sui diversi approcci seguiti, condividendo le rispettive esperienze.

L'Information Technology Working Group ha proseguito la discussione sul progetto Securing an FIU, concernente la definizione di criteri per la sicurezza informatica e i lavori relativi al progetto denominato FIU IT System Maturity Model (FISMM), volto a fornire una guida per lo sviluppo dei sistemi informativi delle FIU. Notevole attenzione è stata inoltre dedicata alle questioni connesse all'integrazione tra i sistemi Egmont e FIU.NET.

Il Training Working Group ha proseguito il proprio impegno per la definizione e la realizzazione di interventi di formazione e assistenza tecnica rivolti alle FIU. Particolare rilievo assumono le iniziative di supporto per la transizione verso i nuovi standard Egmont. Proseguono inoltre le iniziative di training per lo svolgimento dell'analisi operativa e dell'analisi strategica.

---

<sup>67</sup> Si tratta di frodi realizzate mediante l'uso di strumenti e canali di comunicazione di massa.

## 9. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE

### 9.1. Struttura organizzativa

La struttura organizzativa dell'Unità è immutata rispetto all'anno precedente e prevede un'articolazione in sei Divisioni. La Direzione – rinnovatasi nel 2013 con la nomina, da gennaio, del Direttore e, da agosto, del Vice Direttore – è supportata anche da due organi collegiali, composti da dirigenti dell'Unità (Commissione consultiva per l'esame delle irregolarità, Nucleo attività ispettiva).

Presso la UIF è costituito, a norma di legge, un "Comitato di esperti", composto dal Direttore e da quattro membri nominati per tre anni con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, sentito il Governatore della Banca d'Italia. Comitato di esperti

*La composizione del Comitato, oltre al Direttore della UIF, che lo presiede, risulta invariata rispetto all'anno precedente.*

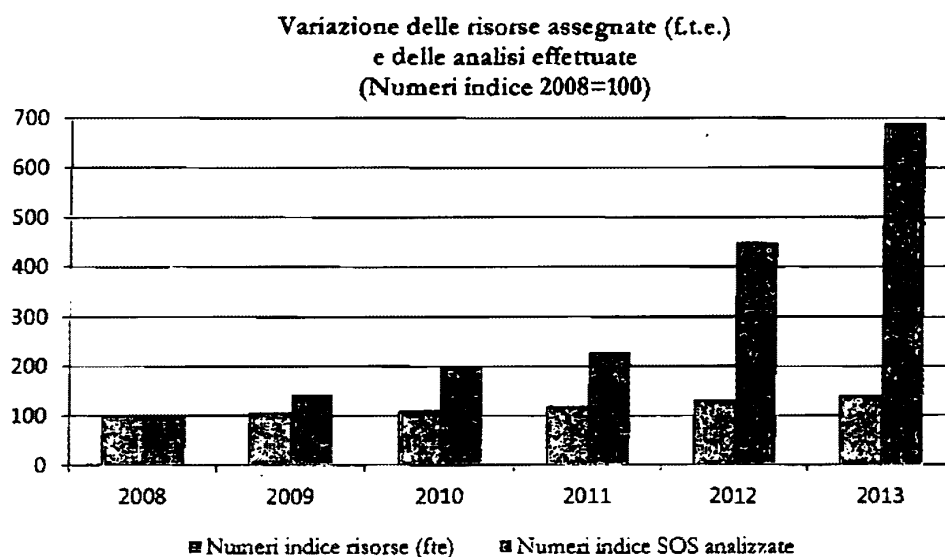
Il Comitato, riunitosi più volte nel corso dell'anno, ha seguito con costante attenzione l'attività dell'Unità, fornendo importanti contributi di riflessione sulle principali scelte organizzative, sull'elaborazione di schemi di anomalia e sui processi di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette.

### 9.2. Indicatori di performance

La UIF si è posta in questi anni obiettivi stringenti di miglioramento della produttività, nella consapevolezza che i robusti e crescenti flussi informativi non si sarebbero potuti fronteggiare con il solo incremento di qualificate risorse umane, ma avrebbero richiesto anche guadagni particolarmente significativi in termini di efficienza. Ciò ha comportato un impegno aggiuntivo nella progettazione e nello sviluppo di strumenti e sistemi informatici dedicati, realizzati con il contributo della competente funzione della Banca d'Italia.

I risultati sono stati notevoli: fra il 2008 e il 2013, a fronte di un incremento delle risorse professionali del 41% in termini di *full time equivalent*, la capacità di analisi si è accresciuta di quasi sette volte; le segnalazioni lavorate annualmente per addetto sono passate da 134 a 657. L'aumento della produttività realizzato nel corso del 2013 è risultato particolarmente significativo con l'entrata a pieno regime delle innovazioni adottate nei processi di lavorazione e controllo.

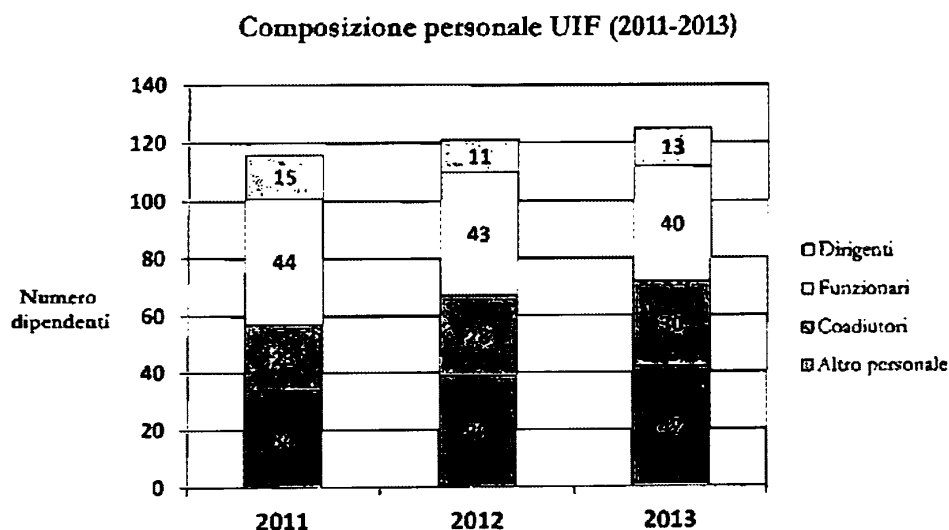
Figura 9.1



### 9.3. Risorse umane

Nel 2013 la compagine della UIF è passata da 121 a 125 addetti, a seguito dell'ingresso di 11 nuovi elementi, dei quali 3 di nuova assunzione, e dell'uscita di 7 unità. Due ulteriori elementi della carriera operativa, assegnati alla UIF nell'anno in esame, hanno preso servizio nel gennaio 2014.

Figura 9.2





Particolare attenzione viene dedicata alla formazione professionale delle risorse. Nel 2013 sono state realizzate – in alcune occasioni anche in collaborazione con Servizi della Banca d'Italia e con altre Autorità di vigilanza di settore – numerose iniziative aperte a tutto il personale addetto, dedicate all'illustrazione e alla discussione di novità normative, casistiche e metodologie di particolare rilevanza per l'attività istituzionale. Tali iniziative si aggiungono alla partecipazione del personale addetto ai piani di formazione realizzati in collaborazione con l'Area Vigilanza e agli ordinari percorsi formativi previsti dalla Banca d'Italia per la generalità del personale. Sono state numerose anche le partecipazioni a iniziative esterne di tipo specialistico, talune anche in sede internazionale.

#### 9.4. Risorse informatiche

Nel corso del biennio 2012-2013 i due principali sistemi di raccolta delle segnalazioni antiriciclaggio (RADAR e S.A.R.A.) possono considerarsi entrati nella fase di piena maturità operativa. La piattaforma *Infostat* che supporta tali sistemi – così come quelli ulteriori in corso di realizzazione – ha dimostrato una notevole stabilità: i servizi all'utenza (ai quali è possibile accedere tutti i giorni senza limiti di orario) hanno evidenziato un livello di disponibilità del 99,3%.

Nel breve e nel medio termine, il ridisegno del sistema informatico dell'Unità verrà completato con la realizzazione di un ambiente di integrazione delle informazioni e dei dati provenienti da fonti interne ed esterne (*datawarehouse*<sup>68</sup>). Sono in fase di avvio i lavori per la realizzazione di un sistema per la gestione degli scambi informativi con l'Autorità giudiziaria, le altre autorità nazionali e con le FIU estere.

Il sistema di raccolta delle segnalazioni di operazioni sospette, imperniato sulla procedura RADAR (Raccolta e Analisi Dati AntiRiciclaggio), è ormai a pieno regime consentendo lo sfruttamento di tutte le funzionalità, anche in relazione al progressivo allineamento delle procedure previste dai sistemi informativi della Guardia di Finanza e della Direzione Investigativa Antimafia.

Nel 2013 è stato realizzato un portale dedicato agli scambi informativi con gli Organi investigativi, accrescendone ulteriormente efficienza e tempestività. Esso consente – con la garanzia di stringenti requisiti di sicurezza – di rendere disponibili in tempo reale agli Organi investigativi i flussi di segnalazioni lavorate alla UIF e a quest'ultima i *feedback* investigativi rilasciati da Guardia di Finanza e Direzione Investigativa Antimafia<sup>69</sup>.

Il funzionamento del nuovo sistema di raccolta delle Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (S.A.R.A.), attivato nel marzo 2012, è proseguito senza particolari criticità.

A seguito della Circolare MEF del 31 luglio 2013 e del provvedimento UIF del 6 agosto 2013 in materia di obblighi di astensione e restituzione ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 231/2007<sup>70</sup>, la UIF ha predisposto e reso disponibile sul sito *internet* un modulo

<sup>68</sup> Si veda più ampiamente il § 3.4.

<sup>69</sup> Si veda il § 3.7.

<sup>70</sup> Si veda il § 1.2.2.

che costituisce un *data-entry* per l'agevole predisposizione delle comunicazioni relative alle operazioni di restituzione. Il modulo pubblicato consente di inserire tutte le informazioni richieste, nonché di effettuare i controlli e produrre un file in formato XML da inviare all'Unità tramite lo stesso canale telematico attualmente usato per la trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette e delle Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (*Infostat-UIF*). Il modulo si presta anche a soddisfare le esigenze di archiviazione e stampa delle comunicazioni da parte dei segnalanti. Il sistema di raccolta delle comunicazioni di restituzione è divenuto operativo nell'anno in corso.

Segnalazioni  
operazioni in oro

Entro la fine del 2014 entrerà in funzione il nuovo sistema informatico per la predisposizione, la raccolta e la conservazione delle segnalazioni delle operazioni in oro. Lo sviluppo della nuova applicazione integrata migliorerà il livello di automazione dei processi della UIF preposti alla gestione delle segnalazioni sulle transazioni in oro provenienti dagli intermediari finanziari, dagli operatori professionali in oro e da altri soggetti. Il progetto consentirà inoltre di facilitare le modalità di scambio e di condivisione delle informazioni con un numero diversificato di soggetti esterni (banche, operatori professionali, altri soggetti) utilizzando canali di comunicazione rapidi e sicuri.

### 9.5. Informazione al pubblico

Pubblicazioni

A partire dalla seconda metà del 2013 la UIF ha avviato la pubblicazione dei "*Quaderni dell'antiriciclaggio*", destinati a rendere disponibili al pubblico dati statistici, studi e documentazione sul contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo<sup>71</sup>.

La serie si articola in due collane. La collana *Dati statistici* presenta, con periodicità semestrale, statistiche sulle segnalazioni ricevute e informazioni sintetiche sull'operatività dell'Unità. La collana *Analisi e studi* comprende contributi di analisi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Docenze e  
pubblicistica

La UIF è impegnata a condividere il proprio patrimonio di esperienza nel contrasto al riciclaggio attraverso la partecipazione a convegni e incontri volti alla sensibilizzazione di pubblico e operatori e alla illustrazione del quadro normativo.

Le richieste di tali contributi di partecipazione hanno comportato negli ultimi anni un crescente coinvolgimento di rappresentanti della UIF in varie forme di collaborazione con numerosi organismi e associazioni nazionali e internazionali. Nel corso del 2013 si è registrato un notevole incremento di richieste di relatori a convegni, *master* e seminari formativi in materia di antiriciclaggio da parte di autorità, Università pubbliche e private, associazioni di categoria, istituti di formazione.

*La UIF nel 2013 ha preso parte, con propri relatori, a circa 80 iniziative formative. Di rilievo la partecipazione a quelle organizzate dalla Scuola Superiore della Magistratura per i magistrati*

<sup>71</sup> I Quaderni, oltre che diffusi a stampa, sono pubblicati sul sito web dell'Unità (<http://www.bancaditalia.it/UIF/pubblicazioni-uir/quaderni-antiriciclaggio>).

*ordinari in tirocinio (MOT): un ciclo di seminari e incontri presso 8 Filiali della Banca d'Italia, progettati in collaborazione con Servizi della Banca stessa, ai quali la UIF ha preso parte con una serie di interventi in materia di contrasto del riciclaggio e finanziamento del terrorismo.*

## L'ATTIVITÀ IN SINTESI

### Raccolta informativa

- 64.601 segnalazioni di operazioni sospette
- 101.038.454 dati aggregati ricevuti
- 48.909 dichiarazioni su operazioni in oro

### Analisi e disseminazione

- 92.415 segnalazioni esaminate
- 84.921 segnalazioni inviate agli Organi investigativi per un eventuale seguito d'indagine, di cui 25.026 con valutazione di rischio "alto" o "molto alto"

### Collaborazione con Organi investigativi e Autorità nazionali

- 445 risposte a richieste dell'Autorità giudiziaria
- 190 denunce di notizie di reato
- 64 provvedimenti di sospensione di operazioni sospette
- 155 misure di "congelamento" monitorate, relative al finanziamento del terrorismo o ad attività di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale
- 20 comunicazioni alla Vigilanza della Banca d'Italia

### Altre iniziative di collaborazione

- Partecipazione al Gruppo di lavoro sul *risk assessment* nazionale costituito presso il MEF su iniziativa del CSF
- Protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza per l'acquisizione di indicatori di pregiudizio investigativo
- Protocollo d'intesa con l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli
- Collaborazione in ambito CSF con un *Panel* di Esperti istituito dall'ONU sulla situazione della Libia

### Collaborazione con altre FIU

- 793 richieste ricevute da FIU estere
- 180 richieste inoltrate a FIU estere
- 270 richieste *known/unknown* inoltrate sulla piattaforma FIU.NET

### Contributi alla conoscenza del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo

- Relatori in 80 convegni e seminari in materia di riciclaggio presso Università e altre istituzioni
- Relatori in un ciclo di 8 seminari con magistrati ordinari in tirocinio, promosso dalla Scuola Superiore della Magistratura

### Normativa

- Provvedimento per l'invio delle segnalazioni aggregate antiriciclaggio
- Istruzioni sulle modalità di comunicazione delle operazioni di restituzione per impossibilità di ottemperare agli obblighi di adeguata verifica della clientela

- Provvedimenti recanti schemi rappresentativi di comportamenti anomali relativi all'operatività connessa con il settore dei giochi e delle scommesse e all'utilizzo di *trust*
- Partecipazione al Gruppo di studio sull'auto-riciclaggio costituito presso il Ministero della Giustizia

**Rafforzamento dell'infrastruttura IT**

- Portale per gli scambi informativi con gli Organi investigativi
- Applicazione di *data-entry* per le comunicazioni relative alle operazioni di restituzione per impossibilità di ottemperare agli obblighi di adeguata verifica della clientela
- Predisposizione di un sistema per la raccolta e gestione dei flussi informativi concernenti le operazioni in oro (avvio previsto entro la fine del 2014)

## GLOSSARIO

### Archivio unico informatico (AUI)

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera b), d.lgs. n. 231/2007, è l'archivio formato e gestito a mezzo di sistemi informatici, nel quale sono conservate in modo accentrato tutte le informazioni acquisite nell'adempimento degli obblighi di identificazione e registrazione, secondo i principi e le modalità previsti nel citato decreto e nelle disposizioni emanate dalla Banca d'Italia.

### Autorità di vigilanza di settore

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera c), d.lgs. n. 231/2007, sono le autorità preposte, in base alla normativa vigente, alla vigilanza o al controllo dei soggetti indicati all'art. 10, comma 2, dalla lettera a) alla lettera d) (ossia delle società di gestione accentrata di strumenti finanziari, delle società di gestione dei mercati regolamentari di strumenti finanziari e dei soggetti che gestiscono strutture per la negoziazione di strumenti finanziari e di fondi interbancari, delle società di gestione dei servizi di liquidazione delle operazioni su strumenti finanziari e delle società di gestione dei sistemi di compensazione e garanzia delle operazioni in strumenti finanziari), all'art. 11 (intermediari bancari e finanziari e altri soggetti esercenti attività finanziaria) e all'art. 13, comma 1, lettera a) (revisori legali e società di revisione con incarichi di revisione su enti di interesse pubblico).

### Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF)

Ai sensi dell'art. 3 d.lgs. n. 109/2007, è il Comitato istituito presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, presieduto dal Direttore generale del Tesoro (o da un suo delegato), composto da dodici membri, nominati con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, su designazione rispettivamente del Ministro dell'Interno, del Ministro della Giustizia, del Ministro degli Affari esteri, della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'ISVAP (oggi IVASS) e dell'Unità di informazione finanziaria. I restanti componenti del Comitato sono un dirigente in servizio presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, un ufficiale della Guardia di Finanza, un funzionario o ufficiale della Direzione Investigativa Antimafia, un ufficiale dei Carabinieri, un rappresentante della Direzione Nazionale Antimafia. Il Comitato è integrato, ai fini dello svolgimento dei compiti riguardanti il congelamento delle risorse economiche, da un rappresentante dell'Agenzia del Demanio e, ai fini dello svolgimento dei compiti relativi al contrasto della proliferazione delle armi di distruzione di massa, da due rappresentanti designati, rispettivamente, dal Ministero dello Sviluppo economico e dall'Agenzia della Dogane e dei monopoli. Gli enti che partecipano con propri rappresentanti nel CSF comunicano al Comitato, anche in deroga a ogni disposizione in materia di segreto d'ufficio, le informazioni riconducibili alla materia di competenza del Comitato stesso. Inoltre, l'Autorità giudiziaria trasmette ogni informazione ritenuta utile per contrastare il finanziamento al terrorismo internazionale. L'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 231/2007 ha esteso le competenze del Comitato, inizialmente limitate al coordinamento in materia di contrasto finanziario al terrorismo, anche alla lotta al riciclaggio.

### Congelamento

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera e), d.lgs. n. 109/2007, è il divieto di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione dei fondi o di accesso ad essi, così da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che consente l'uso dei fondi, compresa la gestione di portafoglio.

### Direzione Investigativa Antimafia (DIA)

Organismo investigativo specializzato, a composizione interforze, con competenza su tutto il territorio nazionale. Istituito nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno — con l. n. 410/1991 — ha il compito esclusivo di assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività d'investigazione preventiva attinenti alla criminalità organizzata, in tutte le sue espressioni e connessioni, nonché di effettuare indagini di polizia giudiziaria relative ai delitti di associazione di tipo mafioso o, comunque, ad essa ricollegabili.

### Financial Intelligence Unit (FIU)

Unità centrale nazionale che, al fine di combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, è incaricata di ricevere e analizzare segnalazioni di operazioni sospette e altre informazioni

rilevanti in materia di riciclaggio, finanziamento del terrorismo e connessi reati presupposto, nonché della disseminazione dei risultati di tale analisi.

In base alla scelta compiuta dal singolo legislatore nazionale, la FIU può assumere la natura di autorità amministrativa, di struttura specializzata costituita all'interno delle forze di polizia o incardinata nell'ambito dell'Autorità giudiziaria. In alcuni Stati sono stati adottati modelli misti fra i precedenti.

#### Finanziamento del terrorismo

Ai sensi dell'art. 1 d.lgs. n. 109/2007, per finanziamento del terrorismo si intende qualsiasi attività diretta, con qualsiasi mezzo, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi o di risorse economiche, in qualunque modo realizzati, destinati ad essere, in tutto o in parte, utilizzati al fine di compiere uno o più delitti con finalità di terrorismo; ovvero in ogni caso diretti a favorire il compimento di uno o più delitti con finalità di terrorismo previsti dal codice penale, e ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione dei delitti anzidetti.

#### FIU.NET

Infrastruttura di comunicazione decentrata tra le *Financial Intelligence Unit* (FIU) dell'Unione europea che consente uno scambio strutturato di informazioni su base multilaterale, garantendo standardizzazione applicativa, immediatezza e sicurezza degli scambi.

#### Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI)

Organismo intergovernativo a carattere temporaneo, creato in ambito OCSE, che ha lo scopo di ideare e promuovere strategie di contrasto del riciclaggio, a livello nazionale e internazionale. Le decisioni assunte vengono approvate in sede OCSE. Nel corso del mandato iniziale, affidato nel 1989, ha emanato 40 Raccomandazioni relative all'azione di monitoraggio in materia di riciclaggio, alle quali si sono aggiunte, nei mandati successivi, 9 Raccomandazioni Speciali relative al contrasto finanziario del terrorismo internazionale. La materia è stata interamente rivista nel 2012 con l'emanazione di 40 nuove Raccomandazioni. Il GAFI promuove inoltre la diffusione delle misure antiriciclaggio al di fuori dell'ambito dei paesi membri collaborando con altri organismi internazionali e approfondisce le nuove tendenze e tipologie di riciclaggio.

La denominazione inglese del GAFI è *Financial Action Task Force* (FATF).

#### Gruppo Egmont

Organismo a carattere informale, costituito nel 1995 da un gruppo di FIU, per sviluppare la cooperazione internazionale e accrescerne i benefici. Il numero delle FIU aderenti è progressivamente aumentato nel tempo (attualmente 139). Nel 2010 il Gruppo Egmont si è trasformato in una organizzazione internazionale, con Segretariato a Toronto, Canada.

#### Lista dei paesi equivalenti

Elenco degli Stati extracomunitari e dei territori stranieri che impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla Direttiva n. 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e che prevedono il controllo del rispetto di tali obblighi.

L'elenco, ai sensi del decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del 1° febbraio 2013 (G.U. 13 febbraio 2013, n. 37), include i seguenti Stati: Australia, Brasile, Canada, Hong Kong, India, Giappone, Repubblica di Corea, Messico, Singapore, Stati Uniti d'America, Repubblica del Sudafrica, Svizzera.

La lista include, con i medesimi effetti, anche i seguenti territori: Mayotte, Nuova Caledonia, Polinesia francese, Saint-Pierre e Miquelon, Wallis e Futuna, Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius, Saba.

#### Mezzi di pagamento

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera i), d.lgs. n. 231/2007, il denaro contante, gli assegni bancari e postali, gli assegni circolari e gli altri assegni a essi assimilabili o equiparabili, i vaglia postali, gli ordini di accreditamento o di pagamento, le carte di credito e le altre carte di pagamento, le polizze assicurative

trasferibili, le polizze di pegno e ogni altro strumento a disposizione che permetta di trasferire, movimentare o acquisire, anche per via telematica, fondi, valori o disponibilità finanziarie.

*Moneyval (Select Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures)*

Sottocomitato dell'*European Committee on Crime Problems* (CDPC) del Consiglio d'Europa costituito nel settembre del 1997, opera come organo preposto alle politiche antiriciclaggio nell'ambito del Consiglio – tenendo conto anche delle misure adottate dal GAFI – rivolgendo ai paesi aderenti specifiche raccomandazioni in materia. Valuta le misure antiriciclaggio adottate dai paesi aderenti al Consiglio d'Europa, diversi dai membri del GAFI. Possiede lo *status* di *Associate Member* del GAFI, in qualità di gruppo regionale.

Dal gennaio 2011 *Moneyval*, interessato da una sostanziale modifica statutaria, opera come autonomo organismo di monitoraggio del Consiglio d'Europa in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo che risponde direttamente al Comitato dei Ministri, cui presenta il proprio rapporto annuale.

**Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV)**

Costituito all'interno del Corpo della Guardia di Finanza, opera in prima linea sul fronte della lotta al riciclaggio sia come organismo investigativo di polizia, sia come organo amministrativo di controllo del settore dell'intermediazione finanziaria, unitamente alla Banca d'Italia e alla DIA. Nell'espletamento della propria attività, si avvale dei poteri e delle facoltà che la legge riconosce ai suoi appartenenti con riferimento alla specifica disciplina valutaria, oltre che di quelli propri della materia fiscale.

*Office of Foreign Assets Control (OFAC)*

Agenzia del Dipartimento del tesoro statunitense, costituita sotto gli auspici del Sottosegretario del Tesoro per il terrorismo e l'*intelligence* finanziaria. L'OFAC regola e applica le sanzioni economiche e commerciali disposte, nello svolgimento della politica estera e della sicurezza nazionale, nei confronti di altri Stati, organizzazioni e individui stranieri.

**Paesi della Unione europea**

Comprendono i 15 paesi che erano membri dell'Unione europea già prima del maggio 2004 (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia) e i 13 paesi nuovi membri entrati a far parte della UE dopo tale data (Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria).

**Paesi e territori non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata**

Paesi e territori elencati (cosiddetta *black list*) nel decreto del Ministro delle finanze del 4 maggio 1999 (G.U. 107 del 10 maggio 1999), nei decreti del Ministro dell'Economia e delle finanze del 21 novembre 2001 (G.U. 273 del 23 novembre 2001) e del 23 gennaio 2002 (G.U. 29 del 4 febbraio 2002), da ultimo modificati dal decreto ministeriale del 27 luglio 2010 (G.U. 180 del 4 agosto 2010). L'elenco comprende i seguenti paesi: Abu Dhabi, Ajman, Andorra, Anguilla, Antigua, Antille Olandesi (Sint Maarten – parte Olandese, Bonaire, Sint Eustatius e Saba, Curaçao), Aruba, Bahamas, Bahrein, Barbados, Belize, Bermuda, Brunei, Costa Rica, Dominica, Dubai, Ecuador, Filippine, Fujairah, Gibilterra, Gibuti (Ex Afar e Issas), Grenada, Guatemala, Guernsey, Hong Kong, Isole Cayman, Isole Cook, Isola di Man, Isole Marshall, Isole Turks and Caicos, Isole Vergini Britanniche, Isole Vergini Statunitensi, Jersey, Kiribati, Libano, Liberia, Liechtenstein, Macao, Maldive, Malesia, Mauritius, Monaco, Monserrat, Nauru, Niue, Nuova Caledonia, Oman, Panama, Polinesia francese, Ras El Khaimah, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Salomone, Samoa, San Marino, Sant'Elena, Seychelles, Sharjah, Singapore, Svizzera, Taiwan, Tonga, Tuvalu, Umm Al Qaiwain, Uruguay, Vanuatu.



A questi si aggiungono i paesi che, in base alle valutazioni del GAFI (cfr. FATF *Public Statement 14 February 2014* e *Improving Global AML/CFT compliance: On-going process 14 February 2014*), risultano non allineati alla normativa relativa al contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; si tratta di: Afghanistan, Albania, Algeria, Angola, Argentina, Cambogia, Corea del Nord, Cuba, Ecuador, Etiopia, Indonesia, Iran, Iraq, Kenya, Kuwait, Kirgizstan, Lao PDR, Mongolia, Myanmar, Namibia, Nepal, Nicaragua, Pakistan, Papua Nuova Guinea, Sudan, Siria, Tajikistan, Tanzania, Turkey, Uganda, Yemen, Zimbabwe.

#### Riciclaggio

L'art. 648-*bis* del codice penale punisce per il reato di riciclaggio chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato, "sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa". L'art. 648-*ter* punisce per il reato di impiego chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli articoli 648 e 648-*bis*, "impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto".

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 231/2007 costituiscono riciclaggio, se commesse intenzionalmente, le seguenti azioni: a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni; b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; d) la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione.

#### Titolare effettivo

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera u), d.lgs. n. 231/2007, la persona fisica per conto della quale è realizzata un'operazione o un'attività, ovvero, nel caso di entità giuridica, la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano tale entità, ovvero ne risultano beneficiari secondo i criteri riportati nell'art. 2 dell'allegato tecnico al citato decreto.

PAGINA BIANCA



**Relazione concernente i mezzi finanziari e le risorse  
attribuiti all'Unità di informazione finanziaria (UIF)  
per l'anno 2013**

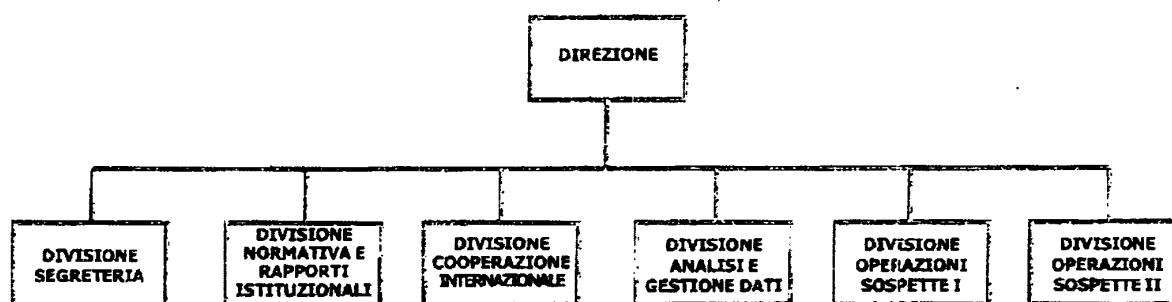
PAGINA BIANCA

Il presente documento rappresenta la relazione della Banca d'Italia per il 2013 concernente i mezzi finanziari e le risorse attribuiti all'Unità di informazione finanziaria (art. 11, comma 2, del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Unità di informazione finanziaria, emanato dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231). La relazione è allegata al Rapporto annuale sull'attività svolta che il Direttore della UIF trasmette al Ministro dell'Economia e delle finanze per il successivo inoltro al Parlamento entro il 30 maggio di ogni anno.

Il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, con il quale è stata istituita l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), prevede che la Banca d'Italia attribuisca all'Unità mezzi finanziari e risorse idonei ad assicurare l'efficace perseguimento dei suoi fini istituzionali.

Il Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della UIF, adottato con provvedimento della Banca d'Italia del 21 dicembre 2007, stabilisce che l'Unità si avvalga di risorse umane e tecniche, di mezzi finanziari e di beni strumentali della Banca, nel rispetto della normativa interna della stessa e secondo principi di economicità, proporzionalità, efficienza ed efficacia della gestione.

Nello schema che segue è riportato l'attuale assetto della UIF, di cui è allo studio una revisione organizzativa.



Con riferimento alle **risorse umane**, alla data del 31 dicembre 2013 risultano addetti all'Unità 125 elementi (nel 2012 la compagine contava 121 addetti), di cui 53 appartenenti alla carriera direttiva. L'età media è pari a 45,7 anni; il 72,2 per cento degli addetti è in possesso di diploma di laurea; il personale femminile è pari al 43,7 per cento.

In relazione agli impegni dell'Unità, che si mantengono su livelli sostenuti, la compagine è stata rafforzata di 4 risorse nel corso del 2013. In particolare, si è registrato:

- l'ingresso di 13 risorse, di cui 8 provenienti da altre Strutture della Banca e 5 neoassunti (2 con elevati requisiti professionali in ambito economico o giuridico e 3 con conoscenze nel campo della contabilità e del bilancio);

- l'uscita di 9 risorse, di cui 4 per cessazione dal servizio, 2 vincitori di concorso esterno, 2 per utilizzo presso altre Strutture della Banca e 1 per distacco presso Organismi internazionali (FMI).

L'attività di formazione in materia specialistica, informatica, linguistica e manageriale ha coinvolto il personale addetto per 4.461 ore complessive (circa 36 ore in media per addetto).

Per quanto riguarda le **risorse informatiche**, è proseguita l'azione di potenziamento del patrimonio tecnologico.

Sono stati messi a disposizione dell'Unità servizi informatici a supporto del personale che opera in sede diversa dall'abituale residenza di lavoro, servizi di firma digitale, abbonamenti a informazioni finanziarie e commerciali nonché canali di comunicazione telematica per lo scambio e la condivisione di informazioni con i soggetti esterni coinvolti nelle attività di competenza della UIF.

Con riferimento allo **sviluppo applicativo**, nel corso del 2013 sono state realizzate le seguenti iniziative, in esercizio dall'inizio del 2014:

- Sistema di rilevazione delle segnalazioni di mancata adeguata verifica della clientela (SMAV), per la raccolta, il controllo e l'elaborazione delle comunicazioni inviate dai segnalanti relative alle operazioni di restituzione ai sensi dell'art. 23, comma 1-bis, del D.lgs. 231/2007;
- Portale per gli Organi Investigativi, con la realizzazione di funzioni nell'ambito del sistema Raccolta e Analisi dei Dati per l'Antiriciclaggio (RADAR) volte a consentire lo scambio tramite internet, in maniera efficiente e sicura, dei flussi informativi tra la UIF e gli Organi Investigativi;
- Nuovo sistema di controlli e nuovo modello segnaletico del sistema di rilevazione delle Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (SARA), con cui sono state recepite modifiche allo schema segnaletico ed è stato realizzato un sistema di nuovi controlli di natura quantitativa e statistica.

Nel secondo semestre del 2013 sono state inoltre avviate le seguenti iniziative:

- Data Warehouse, per l'integrazione e lo sfruttamento delle informazioni, prevalentemente di tipo nominativo, provenienti dai processi operativi dell'Unità, da basi dati della Banca d'Italia e da provider esterni;

- Sistema di gestione delle segnalazioni sulle transazioni in oro, che prevede lo sviluppo di specifiche funzionalità per l'acquisizione tramite internet, il controllo e la conservazione delle segnalazioni;
- Sperimentazione dei prodotti di analisi visuale della famiglia "Analyst's Notebook", per facilitare gli scambi informativi con i principali interlocutori istituzionali che adottano la stessa tecnologia (Procure, Guardia di Finanza, Direzione Nazionale Antimafia, Unità di informazione finanziaria estere) e permettono l'integrazione delle informazioni provenienti da sorgenti diverse in un unico ambiente di *intelligence*.

La Banca provvede all'approvvigionamento dei beni e dei servizi occorrenti alla UIF. L'Unità opera all'interno di un edificio posto a disposizione dalla Banca ubicato a Roma, in Largo Bastia 35/37. Per assicurare la massima efficienza delle strutture e degli impianti tecnologici, l'edificio è soggetto a regolari interventi di manutenzione delle componenti edili e impiantistiche. Nel 2013 sono proseguite le attività per realizzare un sistema di supervisione degli impianti elettrici. In tema di *safety*, sono stati effettuati lavori in materia di prevenzione incendi e di sostituzione di impianti elettrici degli archivi.

Sono integralmente a carico della Banca le spese per il personale e le missioni di servizio, nonché i costi connessi con le risorse logistiche e tecnologiche.

Nell'esercizio 2013 l'Unità di Informazione finanziaria ha assunto **impegni di spesa** per circa 168 mila euro, pari all'82,6% degli stanziamenti (204 mila euro), in diminuzione del 7% rispetto all'anno precedente.



PARERE DEL COMITATO DI ESPERTI SULL'AZIONE SVOLTA  
DALL'UIF NEL 2013 AI SENSI DELL'ART. 6, CO. 4 DEL D. LGS. 231/2007

Il Comitato di Esperti dell'Unità di informazione finanziaria (UIF), composto dal presidente, dr. Claudio Clemente, Direttore dell'Unità, e dai membri, dr. Fabio Di Vizio, prof. Marco Sepe e dr.ssa Cristina Collura ha esaminato i principali aspetti dell'attività dell'UIF.

In tale ambito, ha valutato i risultati dell'attività di ricezione, analisi e disseminazione delle segnalazioni di operazioni sospette, nonché le modalità e gli esiti della collaborazione con l'Autorità Giudiziaria, con gli organi investigativi e con le autorità di vigilanza di settore.

Nel 2013 si è assistito a un sostanziale assestamento del volume delle segnalazioni di operazioni sospette affluite alla UIF e a un cospicuo incremento del flusso inviato dalla UIF agli organi investigativi.

Il leggero decremento del numero delle segnalazioni trasmesse non è indicativo di una inversione del *trend* di crescita del flusso registratosi negli ultimi anni, come testimoniato dai primi dati dell'anno 2014. La contrazione nel numero delle segnalazioni inviate dai primari segnalanti (banche e Poste Italiane) ha trovato una parziale compensazione nell'aumento delle segnalazioni degli altri intermediari finanziari e degli operatori non finanziari; stabile il contributo dei professionisti.

Il flusso delle lavorazioni nel corso del 2013 ha superato abbondantemente, per la prima volta, il numero delle segnalazioni ricevute, con consistente abbattimento dello *stock* di segnalazioni in attesa di lavorazione. Il raggiungimento di tale risultato è stato possibile grazie alla rimodulazione dei processi di lavoro; l'informatizzazione, la rapida disponibilità delle informazioni e l'organizzazione dei contenuti delle segnalazioni hanno agevolato la speditezza del percorso di analisi. Ne è derivata una semplificazione del processo di lavoro che ha permesso di valutare più prontamente rispetto al passato i livelli di trattamento più adatti alle specifiche operatività analizzate.

Un accordo con il NSPV della Guardia di Finanza, sottoposto al Comitato di Sicurezza Finanziaria, consente l'acquisizione di informazioni sulla sussistenza di situazioni di pregiudizio investigativo sui soggetti indicati nelle segnalazioni ricevute. Sarà così possibile aumentare ulteriormente la capacità di selezione dei casi sospetti, agevolando l'archiviazione delle segnalazioni prive di rischio.

Con riguardo alla qualità delle segnalazioni il sistema dimostra di aver sviluppato una buona capacità diagnostica: dopo il vaglio condotto dalla UIF sul piano finanziario e dalla Guardia di Finanza in sede preinvestigativa, oltre la metà delle segnalazioni risulta essere suffragata da elementi che rendono opportuno l'avvio di accertamenti di polizia. Inoltre quasi un quarto delle segnalazioni risulta rilevante nell'ambito di procedimenti penali per la repressione del riciclaggio o, più spesso, dei reati presupposto. Si tratta di valori considerevolmente più elevati di quelli rilevabili negli altri Paesi europei.

La UIF ha partecipato attivamente ai lavori per il riesame delle norme comunitarie avviati alla luce della revisione delle Raccomandazioni del GAFI. L'articolato della cd quarta direttiva non muta l'impianto fondamentale della disciplina vigente, ma contiene previsioni destinate a enfatizzare il ruolo e i poteri delle *Financial Intelligence Units*. La proposta detta disposizioni sulla definizione di FIU, sull'accesso alle informazioni utili all'analisi finanziaria, sulla sospensione delle operazioni sospette, sulla disseminazione dei risultati dell'analisi finanziaria, sugli obblighi di collaborazione internazionali.

Nel 2013 la UIF ha emanato schemi di anomalia relativi al fenomeno dei giochi e delle scommesse e all'utilizzo anomalo dello strumento del *trust*; nel febbraio del 2014 è stato diffuso uno schema sull'utilizzo anomalo delle carte di pagamento. Sono state diffuse anche nuove istruzioni per l'invio dei dati statistici aggregati (SARA) che recepiscono le novità introdotte dalla Banca d'Italia in materia di AUI.

Alla luce del progressivo allineamento della legislazione antiriciclaggio della Santa Sede/Stato Città del Vaticano agli standard internazionali, il 26 luglio 2013 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra la UIF e la AIF, che impegna le due Autorità a scambiare ampie e complete informazioni per lo svolgimento dei rispettivi compiti di analisi delle operazioni sospette. Inoltre, il 13 dicembre 2013 la UIF ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con l'Agenzia delle Dogane volto a rafforzare la reciproca collaborazione, anche mediante l'accesso dell'Unità alla base dati in possesso dell'Agenzia contenente le dichiarazioni relative ai movimenti al seguito di denaro contante.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con Circolare del 30 luglio 2013, ha fornito chiarimenti in merito all'applicazione dell'art. 23, comma 1-bis del d.lgs. n. 231 del 2007, in base al quale i destinatari della disciplina antiriciclaggio che non sono in grado di rispettare gli obblighi di adeguata verifica sono tenuti alla restituzione delle , disponibilità della clientela eventualmente detenute nel rispetto di specifiche modalità. Sulla base della circolare, il 6 agosto 2013 la UIF ha reso note le informazioni che i destinatari degli obblighi antiriciclaggio devono acquisire e conservare in caso di astensione e conseguente restituzione al cliente; nel marzo 2014, ha fornito le istruzioni sulle modalità con cui devono essere effettuate la comunicazione delle operazioni di restituzione.

I dati SARA trasmessi all'Unità dagli intermediari finanziari tenuti alle registrazioni nell'AUI sono stati utilizzati per effettuare analisi dell'utilizzo del contante e sui bonifici esteri.

Nell'anno è cresciuta la cooperazione con le *Financial intelligence unit* estere, attraverso un più mirato e sistematico utilizzo del *network* internazionale di scambio delle informazioni, ed è stata intensificata l'attività di collaborazione con la magistratura e con gli organi investigativi. Da tale attività deriva un proficuo ritorno di conoscenze in termini di relazioni soggettive, schemi, tecniche e tipologie; sono state spesso messe in evidenza debolezze del sistema di prevenzione.

Con riferimento all'attività di analisi ispettiva (n. 21 accertamenti nel corso dell'anno) emerge l'attenzione verso i comparti bancari innovativi; è stato anche eseguito il primo accesso presso un'impresa assicurativa. In tale contesto il Comitato esprime

l'auspicio di un'ulteriore intensificazione dell'attività ispettiva, da indirizzare anche nel comparto degli operatori non finanziari.

La UIF rende nota la propria attività non solo tramite la redazione del Rapporto annuale, ma anche mediante la diffusione di statistiche periodiche, studi e pubblicazioni, e la comunicazione attraverso il sito istituzionale. Tale attività potrebbe essere integrata, a giudizio del Comitato, con specifiche iniziative di sensibilizzazione rivolte agli uffici direttivi della magistratura, tese a illustrare le potenzialità e i limiti del contributo che la UIF può prestare alle indagini.

€ 12,40



\*171600003970\*