

## INDICE

### PREMESSA

#### 1. LA *MUTUAL EVALUATION* DEL GAFI SUL SISTEMA ANTIRICICLAGGIO ITALIANO

- 1.1. Il processo di *Mutual Evaluation*
- 1.2. La valutazione dell'*Effectiveness*
- 1.3. Aspetti di *Technical Compliance*
- 1.4. I rilievi formulati

#### 2. IL QUADRO NORMATIVO

- 2.1. La quarta Direttiva antiriciclaggio.
- 2.2. La valutazione del rischio a livello europeo
- 2.3. Gli sviluppi del quadro internazionale alla luce della minaccia terroristica
- 2.4. La normativa nazionale
  - 2.4.1. La legislazione
  - 2.4.2. La normativa secondaria e le comunicazioni della UIF

#### 3. LA COLLABORAZIONE ATTIVA

- 3.1. I flussi segnaletici
- 3.2. Le operazioni sospette
- 3.3. La qualità della collaborazione attiva
- 3.4. Le comunicazioni nei casi di impossibilità di “adeguata verifica”

#### 4. L'ANALISI OPERATIVA

- 4.1. I dati
- 4.2. Il processo di analisi
- 4.3. La valutazione del rischio
- 4.4. La metodologia di analisi
- 4.5. Tematiche di rilievo
  - 4.5.1. Rimesse di denaro
  - 4.5.2. Le segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo
- 4.6. Le archiviazioni
- 4.7. I provvedimenti di sospensione
- 4.8. I flussi informativi sull'interesse investigativo

#### 5. LE CARATTERIZZAZIONI DI PROFILO E LE TIPOLOGIE

- 5.1. Le caratterizzazioni di profilo
- 5.2. Le tipologie
  - 5.2.1. Tipologia di carattere fiscale

5.2.2. Tipologia di carattere appropriativo

5.2.3. Tipologia di carattere corruttivo o appropriativo di fondi pubblici

## 6. L'ANALISI STRATEGICA

6.1. I dati aggregati

6.2. Le analisi dei dati aggregati e le attività di studio

6.3. Le dichiarazioni Oro

## 7. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

7.1. L'attività ispettiva

7.2. Le procedure sanzionatorie

## 8. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ

8.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria

8.2. La collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle finanze e il Comitato di Sicurezza Finanziaria e altre forme di collaborazione

8.2.1. Liste di soggetti "designati" e misure di congelamento

8.3. La collaborazione con le Autorità di vigilanza e altre istituzioni

## 9. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE

9.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere

9.1.1. Le richieste a FIU estere

9.1.2. Le richieste e le informative spontanee di FIU estere

9.1.3 Segnalazione di operazioni sospette in contesti *cross-border*

9.2. Sviluppi organizzativi di FIU.NET

9.3. Attività di assistenza tecnica

9.4. La partecipazione a organismi internazionali

9.4.1. L'attività del GAFI

9.4.2. L'attività del Gruppo Egmont

9.4.3. L'attività della Piattaforma delle FIU Europee

## 10. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE

10.1. Struttura organizzativa

10.2. Indicatori di *performance*

10.3. Risorse umane

10.4. Risorse informatiche

10.5. Informazione esterna

## L'ATTIVITÀ IN SINTESI

### GLOSSARIO

### SIGLARIO

---

**Indice dei riquadri:**

Il NRA: gli interventi della UIF

Effetti della depenalizzazione sulle violazioni antiriciclaggio

L'analisi finanziaria e l'analisi delle reti

Rimesse di denaro veicolate tramite intermediari comunitari

Segnalazioni basate sul valore (*value-based*)

*Workshop* UIF-Bocconi su metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica

Verifiche ispettive nel settore *money transfer*

La riservatezza dell'attività di prevenzione nei rapporti con la Magistratura

Scambi multilaterali per il contrasto dell'ISIL

---

PAGINA BIANCA

## PREMESSA

Con il Rapporto annuale sull'attività svolta l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia adempie, per il tramite del Ministero dell'Economia e delle finanze, agli obblighi di *accountability* nei confronti del Parlamento previsti dalla legge. Numerose sono le altre occasioni, anche nelle più elevate sedi istituzionali, nelle quali l'Unità rende pubblici i contenuti della propria azione, le strategie adottate, i risultati ottenuti, i rischi rilevati, le esigenze e le proposte di miglioramento del sistema antiriciclaggio e di prevenzione del finanziamento del terrorismo, nel rispetto dei severi obblighi di riservatezza che la legge e i principi internazionali impongono a tutela del sistema di collaborazione attiva. Le linee espositive del rapporto relativo al 2015 illustrano le singole funzioni svolte e il ruolo sviluppato dall'Unità nell'ambito del complesso sistema antiriciclaggio nazionale e internazionale.

Nel corso del 2015 il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale ha approvato il Rapporto di “*Mutual Evaluation*” del sistema antiriciclaggio italiano. L'esito della valutazione è da considerarsi complessivamente soddisfacente. Viene riconosciuto che il sistema è caratterizzato da un robusto quadro giuridico e istituzionale per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; da una buona comprensione dei rischi; da un adeguato grado di cooperazione e coordinamento tra le autorità cardine del sistema; da una particolare efficacia del complesso apparato di segnalazioni, analisi e accertamento dei casi sospetti. La *Mutual Evaluation* ha esaminato nel dettaglio le caratteristiche e l'operatività della UIF riconoscendone la piena autonomia e indipendenza e la capacità di sviluppare i processi decisionali senza alcuna interferenza così come richiesto dai principi internazionali. Il giudizio è stato particolarmente positivo in tutti gli ambiti di attività della UIF, definita un'unità di *intelligence* finanziaria ben funzionante, dotata di idonee competenze e in grado di produrre analisi di elevata qualità che supportano validamente le indagini per riciclaggio, reati presupposto e finanziamento del terrorismo. Il Rapporto individua gli interventi normativi necessari e fornisce indicazioni dirette a migliorare il sistema antiriciclaggio nazionale. L'Unità si è già attivata, nell'ambito del piano di azione definito dal Comitato di Sicurezza Finanziario, per promuovere le iniziative che la riguardano (Capitolo 1).

Il 20 maggio 2015 è stata approvata la quarta Direttiva antiriciclaggio che allinea la normativa dell'Unione agli *standard* internazionali e alle Raccomandazioni del GAFI aggiornate nel 2012. La disciplina europea ne risulta ulteriormente rafforzata, in particolare con riguardo alla valutazione del rischio di riciclaggio sovranazionale, nazionale e dei singoli soggetti obbligati, all'attività e ai poteri delle FIU, alla trasparenza delle informazioni riguardanti la titolarità effettiva di società e *trust*, alla garanzia della riservatezza dei dati. Il recepimento della Direttiva fornirà l'occasione per il superamento di alcune criticità presenti nel nostro ordinamento e per il suo ulteriore rafforzamento, dopo la recente introduzione nella legislazione nazionale della punibilità penale della condotta di auto-riciclaggio. Nuovi interventi sulla normativa europea sono suggeriti dall'emergenza generata dalla minaccia terroristica globale che ha imposto alla comunità internazionale di intensificare gli sforzi per migliorare la capacità dei paesi di prevenire e combattere il terrorismo e i canali del suo finanziamento. La rete internazionale delle FIU è divenuta un importante strumento per la raccolta delle informazioni relative a tale fenomeno, che devono essere condivise in maniera ampia,

eliminando gli ostacoli alla collaborazione in ambito internazionale e favorendola all'interno dei singoli paesi (Capitolo 2).

I dati relativi all'attività di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette (Capitoli 3 e 4) confermano la capacità della UIF di corrispondere efficacemente ai flussi d'informazione in continuo aumento provenienti dal sistema (nel 2015 oltre 84.000 segnalazioni analizzate a fronte di quasi 82.500 pervenute). La collaborazione attiva, pur nel perdurare di criticità presso alcune categorie di segnalanti, manifesta un livello complessivo di crescente adeguatezza, con una tendenza alla riduzione dei tempi di invio delle segnalazioni e al miglioramento della qualità delle informazioni trasmesse. L'aumento delle segnalazioni dei professionisti è stato significativamente influenzato dalle operazioni di regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero.

Si è proseguito lungo il percorso orientato al pieno esercizio delle funzioni istituzionali assegnate all'Unità. Costante impulso ha ricevuto l'attività di analisi strategica e di studio (Capitoli 5 e 6). Nella programmazione dell'azione ispettiva, l'Unità ha continuato ad ampliare il perimetro dei controlli, estendendoli a ulteriori soggetti che non operano nel comparto bancario e finanziario; anche quest'anno sono state sviluppate iniziative volte all'approfondimento di specifici comparti a elevato rischio. (Capitolo 7). I rapporti di collaborazione con interlocutori istituzionali nazionali (Magistratura, DNA, GdF, DIA, altre autorità), esteri (FIU) e sovranazionali (GAFI, Egmont) si sono mantenuti intensi estendendosi, ove necessario e nei limiti imposti dalla legge, a nuovi soggetti anche con riferimento a ipotesi di terrorismo (Capitoli 8 e 9).

L'intenso e crescente impegno mostrato dal personale dell'Unità, sostanzialmente inalterato nel numero, ha reso possibile, assieme agli interventi organizzativi e informatici realizzati, fronteggiare l'ulteriore rilevante crescita dei volumi operativi, conseguire progressi nella qualità delle analisi, sostenere con successo i carichi di lavoro a carattere straordinario che hanno connotato il 2015. L'esigenza di favorire la collaborazione attiva da parte dei soggetti obbligati e di dare conto in modo ampio e trasparente della propria attività agli interlocutori istituzionali e più in generale alla società civile, al cui servizio in definitiva è posta l'azione della UIF, ha indotto a intensificare le occasioni di comunicazione esterna (Capitolo 9).

In questo spirito di servizio la UIF, sostenuta dai positivi espliciti riconoscimenti ottenuti anche in ambito internazionale, è determinata a migliorare lo svolgimento dei propri compiti e ad affrontare le nuove sfide che il contesto interno e internazionale pongono all'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

**Il Direttore**

**Claudio Clemente**

## 1. LA MUTUAL EVALUATION DEL GAFI SUL SISTEMA ANTIRICICLAGGIO ITALIANO

Nel corso del 2015 il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) ha approvato il Rapporto di “*Mutual Evaluation*” del sistema italiano di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo<sup>1</sup>.

L'esito della valutazione riconosce che il sistema italiano è caratterizzato da un robusto quadro giuridico e istituzionale, da una buona comprensione dei rischi e, in generale, da un buon grado di cooperazione e coordinamento delle *policy* tra le autorità<sup>2</sup>. La valutazione ha riguardato non solo la verifica della conformità formale dell'assetto normativo rispetto agli *standard* (*Technical Compliance*), ma anche l'efficacia (*Effectiveness*) delle misure adottate e delle attività svolte in concreto; tale secondo aspetto ha assunto rilievo preminente nell'economia dell'esercizio.

Il giudizio positivo ha trovato riscontro nei *rating* assegnati. Nel comparto dell'“*Effectiveness*” otto degli undici *rating* si sono attestati su valori medio-alti (“*Substantial*”) e solo tre su un giudizio “*Moderate*”. Per la “*Technical Compliance*” sono stati assegnati 37 *rating* elevati (“*Compliant*” o “*Largely Compliant*”) su 40<sup>3</sup>.

La *Mutual Evaluation* ha esaminato in dettaglio le caratteristiche e l'operatività della UIF. Il giudizio è stato particolarmente positivo, con *rating* “*Substantial*” in tutti gli ambiti di competenza dell'Unità. Il Rapporto ha riconosciuto che la UIF è un'unità di *intelligence* finanziaria ben funzionante; che produce buone analisi operative e analisi strategiche di elevata qualità che forniscono valore aggiunto alle segnalazioni di operazioni sospette; che tali analisi supportano validamente il NSPV e la DIA nell'avvio di indagini per riciclaggio, reati presupposto e finanziamento del terrorismo<sup>4</sup>. Anche grazie al risultato positivo della valutazione negli ambiti di competenza della UIF, il complessivo apparato di segnalazione, analisi e accertamento dei casi sospetti di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo è stato giudicato particolarmente efficace.

Riscontri positivi sono stati espressi anche sull'assetto istituzionale dell'Unità: il Rapporto riconosce che la UIF svolge le proprie funzioni “con piena autonomia e indipendenza” e che “tutti i processi decisionali si svolgono senza alcuna interferenza esterna”<sup>5</sup>. Sono state anche apprezzate la recente revisione della struttura organizzativa e

<sup>1</sup> Il [Rapporto](#) è disponibile sul sito della UIF.

<sup>2</sup> “*Italy has a mature and sophisticated AML/CFT regime, with a correspondingly well-developed legal and institutional framework. [...] All the main authorities have a good understanding of the ML and terrorist financing (TF) risks, and generally good policy cooperation and coordination.*”. Si veda *Italy, Mutual Evaluation Report, February 2016*, pag. 5.

<sup>3</sup> La valutazione dell'*Effectiveness* segue una scala di quattro valori: *High, Substantial, Moderate, Low*. La valutazione della *Technical Compliance*, si articola invece su 5 livelli: *Compliant, Largely Compliant, Partially Compliant, Non Compliant, Not Applicable* (quest'ultimo livello è utilizzato ove non sia possibile effettuare una valutazione a causa delle caratteristiche del paese).

<sup>4</sup> “*The UIF is a well-functioning financial intelligence unit. It produces good operational and high quality strategic analyses that add value to the STRs. Its technical notes serve the GdF-NSPV and DLA in launching ML, associated predicate crimes, and TF investigations.*”. Si veda *Italy, Mutual Evaluation Report, February 2016*, pag. 47.

<sup>5</sup> “*The Regulation [of the BoI] establishes that all the functions performed by UIF, including the core function of STR analysis, are to be performed with full autonomy and independence. [...] All the decisional process is developed within UIF without any interference.*”. Si veda *Italy, Mutual Evaluation Report, February 2016*, pag. 189.

la costante attenzione a dotarsi delle risorse necessarie per l'efficace svolgimento dell'attività.

### 1.1. Il processo di *Mutual Evaluation*

La *Mutual Evaluation* è stata condotta sulla base della “Metodologia” approvata dal GAFI dopo la revisione delle proprie Raccomandazioni realizzata nel 2012.

Il processo di valutazione ha preso avvio nella prima parte del 2014. Lungo tutto il suo corso, le diverse autorità nazionali coinvolte nel sistema italiano di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo sono state chiamate a illustrare i risultati ottenuti, attraverso l'elaborazione di documenti e dati a supporto della misurazione dell'efficacia della propria azione. Nel gennaio 2015 ha avuto luogo la visita *on-site* del *team* di valutatori, composto da esperti del Fondo Monetario Internazionale<sup>6</sup>. Dopo ulteriori fasi di analisi e confronto, la discussione del Rapporto e la sua approvazione sono avvenute in occasione della riunione plenaria del GAFI di ottobre 2015. La pubblicazione del Rapporto è poi avvenuta nel mese di febbraio 2016.

*La valutazione ha richiesto il costante coordinamento tra tutte le autorità nazionali coinvolte, curato da una “cabina di regia” appositamente costituita presso il CSF. La UIF ha contribuito assiduamente nelle diverse sedi e fasi del processo di valutazione, predisponendo documenti e approfondimenti su ciascun aspetto di rilievo, elaborando statistiche ad hoc, anche in serie storica, e illustrando casi di successo, utili per la valutazione degli aspetti qualitativi dell'operatività e dei risultati ottenuti.*

### 1.2. La valutazione dell'*Effectiveness*

Approccio basato  
sul rischio

Il *National Risk Assessment* (NRA) adottato dall'Italia nel luglio 2014<sup>7</sup> ha costituito punto di partenza e snodo centrale della valutazione del GAFI. Sono state apprezzate la qualità del NRA, la robustezza della metodologia applicata e della base informativa impiegata. Il Rapporto di valutazione si è soffermato sia sulla qualità dell'analisi delle minacce e dei rischi sviluppata sia sulla congruità dell'azione conseguentemente intrapresa dalle autorità a fini di prevenzione e contrasto.

È stato formulato l'invito ad aggiornare la valutazione del rischio di finanziamento del terrorismo, reputato “poco significativo” all'epoca del NRA. Inoltre, il Rapporto ha raccomandato a tutte le autorità competenti di adeguare strumenti e prassi operative all'evoluzione dei rischi.

Nel contempo i valutatori hanno dato atto che la UIF ha regolarmente adattato le proprie attività alla luce dei risultati della propria analisi strategica e che la recente riorganizzazione ha consentito di aumentare il *focus* sui compiti di analisi e porre

<sup>6</sup> Il Fondo Monetario Internazionale svolge valutazioni dei sistemi antiriciclaggio nazionali in applicazione della Metodologia del GAFI. Il rapporto di *Mutual Evaluation* viene poi approvato dalla Plenaria di tale Organismo.

<sup>7</sup> Si veda [Rapporto Annuale](#) della UIF sull'attività svolta nel 2014, pag. 79.

maggiore attenzione alle segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo.

### Il NRA: gli interventi della UIF

L'azione della UIF, da sempre fondata su un approccio *risk-based*, si è sviluppata in modo coerente con i risultati del NRA, realizzato in conformità della Prima Raccomandazione del GAFI, attraverso iniziative specifiche nelle materie e nelle funzioni istituzionali di propria competenza.

Il NRA ha classificato “molto significativa” la minaccia che fenomeni di riciclaggio di denaro interessino la nostra economia, in particolare per la diffusa presenza di condotte illegali quali la criminalità organizzata, l'evasione fiscale, la corruzione, il narcotraffico, l'usura e le varie tipologie di reati societari e fallimentari. La rilevanza della minaccia risulta amplificata dall'eccessivo uso del contante e dal peso dell'economia sommersa che favoriscono il reinserimento dei proventi illeciti nell'economia legale.

In ragione della varietà e dell'ampiezza delle proprie manifestazioni finanziarie, la criminalità organizzata è sovente presente dietro gli illeciti fiscali e criminali “mappati” nell'analisi nazionale dei rischi. L'individuazione di flussi finanziari ascrivibili alle consorterie criminali rappresenta un obiettivo prioritario del sistema di prevenzione e contrasto in generale e della UIF in particolare. A tal fine, nel mese di novembre 2015, l'Unità ha costituito al proprio interno un “Osservatorio sulla criminalità organizzata”<sup>8</sup> con lo scopo di monitorare, raccogliere e rendere disponibili alle strutture operative interne informazioni e metodologie ritenute utili per l'analisi dei contesti di rilievo. Sono stati, inoltre, sviluppati con la DIA sistemi di *data mining* per l'individuazione tempestiva delle segnalazioni potenzialmente collegate alla criminalità organizzata.

Su altro versante, per prevenire il reato di corruzione, già nel 2014 sono stati stipulati protocolli d'intesa con l'ANAC e con il Comune di Milano e nel 2015 sono stati pubblicati indicatori di anomalia per la Pubblica Amministrazione, proposti dalla UIF e adottati dal Ministro dell'Interno con proprio decreto.

Per mitigare le vulnerabilità nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, sono state intraprese iniziative ispettive nei confronti di comparti connotati da profili di rischio specifico, quali i settori dei giochi e del trasporto valori. Inoltre, la UIF si è concentrata nell'anno in esame su intermediari che offrono il servizio di *money transfer*, settore particolarmente vulnerabile ai rischi del finanziamento del terrorismo, con l'obiettivo di approfondire la conoscenza del settore e verificare il rispetto degli obblighi di collaborazione attiva<sup>9</sup>.

La UIF ha inoltre assunto iniziative volte a superare carenze di natura regolamentare. In particolare, per attenuare gli effetti del mancato accesso a dati investigativi è stato sviluppato, già dall'inizio del 2014, d'accordo con la Guardia di Finanza, un indicatore che, in esito allo scambio preventivo delle anagrafiche delle

<sup>8</sup> Si veda in proposito il § 4.4.

<sup>9</sup> Si veda il Riquadro “*Verifiche ispettive nel settore money transfer*”, § 7.1.

segnalazioni ricevute, restituisce alla UIF una classificazione delle stesse sulla base del loro cd. pregiudizio investigativo<sup>10</sup>.

Con riferimento all'attività di contrasto del finanziamento del terrorismo, l'Unità, nell'allineare la valutazione dei rischi all'aumentata percezione della minaccia, è intervenuta affinando i processi operativi. Nell'ambito della più generale revisione organizzativa del 2014, l'articolazione interna è stata resa più funzionale con la creazione di un'apposita struttura focalizzata su questa specifica tipologia di rischio. L'accentramento organizzativo ha consentito di potenziare – per certi versi anche di diversificare – gli approcci analitici a segnalazioni della specie. L'intervento ha comportato anche l'attribuzione alla medesima struttura dei compiti di analisi finanziaria delle segnalazioni attinenti a servizi di *money transfer*, settore ad alto rischio di finanziamento del terrorismo, ritenuto molto vulnerabile anche a causa di un quadro normativo comunitario poco uniforme.

Nell'ambito delle innovazioni di processo si iscrive l'avvio del meccanismo di *alert* preventivo con cui la UIF anticipa agli Organi investigativi i contesti a rischio terrorismo più rilevanti sotto il profilo investigativo.

L'attività di ricerca e studio è stata focalizzata su argomenti individuati nel NRA come criticità del sistema, quali l'uso del contante e il prelievo di fondi in Italia mediante carte di credito emesse da intermediari esteri. Sono stati inoltre approfonditi strumenti di pagamento innovativi, quali la moneta virtuale, tuttora privi di una cornice regolamentare e, quindi, forieri di rischi sotto il profilo del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

#### Intelligence finanziaria

Riguardo all'attività di *intelligence* finanziaria il Rapporto del GAFI ha riconosciuto la rilevanza dei risultati ottenuti in virtù delle analisi svolte dalla UIF, il valore aggiunto che queste apportano alle indagini e ai procedimenti penali per fatti di riciclaggio, reati presupposto e finanziamento del terrorismo. Oltre alla qualità delle segnalazioni di operazioni sospette e degli approfondimenti condotti dall'Unità, sono state poste in evidenza la disponibilità di adeguate risorse e competenze, le ampie fonti informative utilizzabili, i metodi evoluti applicati nell'analisi operativa e strategica, gli strumenti avanzati di gestione delle attività e dei processi di lavoro. È stata apprezzata, in particolare, la qualità del sistema "RADAR" di supporto alla gestione delle segnalazioni di operazioni sospette ed è stato incoraggiato l'avvio del nuovo *datawarehouse*, realizzato dall'Unità e divenuto operativo nel 2015.

Nella valutazione delle attività di collaborazione internazionale il Rapporto ha rilevato il contributo all'efficacia dell'azione fornito dallo scambio tempestivo di informazioni con altre FIU, sia spontaneamente sia su richiesta. Il Rapporto ha evidenziato la capacità dell'Unità di acquisire informazioni di natura amministrativa, finanziaria e di polizia per fornire riscontro a FIU estere nonché la possibilità di collaborare anche con altre tipologie di enti esteri. Viene sottolineato che la

<sup>10</sup> Si fa riferimento all'accordo con la Guardia di Finanza in base al quale la UIF comunica preventivamente al NSPV i dati anagrafici delle segnalazioni di operazioni sospette ricevute e riceve mensilmente dal Nucleo stesso l'indicazione, sintetica e non soggettiva, del livello di "pregiudizio investigativo" che caratterizza le segnalazioni alla luce dei precedenti giudiziari e di polizia dei soggetti in esse citati.

cooperazione non è subordinata all'indicazione dell'eventuale reato presupposto oggetto di analisi e che la stessa viene realizzata con l'impiego di "molteplici tecniche" per lo sviluppo degli scambi internazionali, basate in particolare sull'utilizzo della rete europea FIU.NET (scambi *Known/Unknown*; *matching* bilaterali e multilaterali per l'incrocio massivo di basi-dati).

È stata richiamata l'attenzione sull'opportunità di ampliare la frequenza delle richieste di collaborazione effettuate dalla UIF a controparti estere per sviluppare la propria analisi finanziaria. Nel 2015, peraltro, la UIF ha ulteriormente intensificato l'utilizzo di tale canale di collaborazione<sup>11</sup>.

### 1.3. Aspetti di *Technical Compliance*

Sul piano della *Technical Compliance*, nel Rapporto è stata evidenziata la robustezza e la completezza della base normativa che sostiene l'apparato italiano di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa. La legislazione in materia è stata giudicata particolarmente solida anche con riferimento alle misure di confisca, alle sanzioni finanziarie, alle disposizioni preventive e di vigilanza sugli intermediari finanziari e alla trasparenza delle persone giuridiche.

Il giudizio positivo sugli aspetti di più stretta competenza della UIF ha riguardato tutti quelli relativi alla segnalazione di operazioni sospette, alle caratteristiche e ai poteri della UIF, alla collaborazione internazionale. Il rating "*Largely Compliant*" è stato infatti attribuito alle Raccomandazioni riferite a tali materie (nn. 20 e 23 sull'obbligo di segnalazione di operazioni sospette, n. 29 su caratteristiche, poteri e organizzazione della FIU e n. 40 sulla collaborazione internazionale).

### 1.4. I rilievi formulati

Il Rapporto ha messo in luce anche alcuni aspetti critici del sistema antiriciclaggio rilevanti sia per l'*Effectiveness* sia per la *Technical Compliance*.

È stato posto in particolare rilievo, con riferimento alla UIF, come l'attuale legislazione antiriciclaggio non consenta l'accesso dell'Unità a informazioni investigative per i propri approfondimenti, come richiesto dagli *standard* del GAFI. Le norme vigenti, inoltre, prevedono un novero troppo ristretto delle forze di polizia (NSPV e DIA) destinatarie della disseminazione da parte della UIF delle segnalazioni di operazioni sospette e delle relative analisi. Il Rapporto ha raccomandato di ampliare la disseminazione ad altri Organi investigativi e a ulteriori agenzie e autorità interessate, come l'Agenzia delle Entrate e l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Si tratta di vincoli normativi già segnalati in diverse occasioni e sedi dalla UIF che ha formulato anche dettagliate ipotesi di modifiche legislative. Il Rapporto ha comunque riconosciuto l'importanza delle modalità operative definite dall'Unità e dalla GdF che

---

<sup>11</sup> Si veda il § 9.1.1.

consentono di attenuare, anche se non di risolvere del tutto, i problemi evidenziati<sup>12</sup>. Tali contemperamenti, nel contesto della *Mutual Evaluation*, hanno consentito di mantenere elevato il giudizio sull'efficacia dell'operato della UIF.

Il Rapporto ha posto in rilievo altri fattori rilevanti per l'azione dell'Unità: il vincolo normativo di rendere disponibili agli Organi investigativi anche le segnalazioni archiviate<sup>13</sup>; l'assenza di *feedback* sistematico sull'esito delle indagini svolte sui risultati delle analisi; il mancato invio di segnalazioni di operazioni sospette da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli in relazione ai controlli sulle dichiarazioni di trasferimento transfrontaliero al seguito di denaro contante<sup>14</sup>.

Il prossimo recepimento in Italia della quarta Direttiva antiriciclaggio dell'Unione Europea potrà offrire l'occasione per introdurre le modifiche normative suggerite dai valutatori.

---

<sup>12</sup> Si veda la nota 10.

<sup>13</sup> Si veda il § 4.6.

<sup>14</sup> Si veda *Italy, Mutual Evaluation Report, February 2016*, pag. 39.

## 2. IL QUADRO NORMATIVO

### 2.1. La quarta Direttiva antiriciclaggio

Il 20 maggio 2015 è stata approvata la Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (quarta Direttiva antiriciclaggio)<sup>15</sup>.

Come già illustrato nel Rapporto della UIF sull'attività svolta nel 2014, la quarta Direttiva allinea la normativa dell'Unione europea agli *standard* internazionali e alle Raccomandazioni del GAFI adottate nel 2012. La disciplina europea ne risulta chiarita e rafforzata, in particolare con riguardo alla valutazione del rischio a livello sovranazionale, nazionale e dei singoli soggetti obbligati, all'attività e ai poteri delle FIU; alla trasparenza e all'accesso alle informazioni relative alla titolarità effettiva di società e *trust*; alla garanzia della riservatezza dei dati.

La quarta Direttiva ha confermato per le FIU la configurazione di autorità “centrali nazionali”, ampliandone i compiti di analisi finanziaria ai reati presupposto del riciclaggio, tra i quali sono stati inclusi esplicitamente gli illeciti fiscali. Le disposizioni enfatizzano i requisiti fondamentali di autonomia e indipendenza e adeguano la stessa definizione di FIU, precisandone i compiti di “ricezione” (estesa anche a comunicazioni utili per gli approfondimenti), “analisi” (più selettiva e mirata ai casi di effettivo rischio) e “disseminazione”. **Ruolo delle UIF**

Anche le regole sulla collaborazione internazionale sono state riviste e ampliate, prevedendo, tra l'altro, che il riscontro a richieste di FIU estere avvenga esercitando i medesimi poteri disponibili per l'analisi domestica, a prescindere da eventuali differenze nelle legislazioni degli Stati membri e nella definizione dei reati presupposto. In materia di utilizzo e di ulteriore comunicazione delle informazioni scambiate, specie per lo svolgimento di indagini da parte degli organi competenti, è stata confermata la regola del “previo consenso” della FIU che ne è fonte. Questa è tenuta a fornire il consenso “prontamente e nella più ampia misura possibile”; i casi di rifiuto sono tassativi e devono essere motivati. **Collaborazione internazionale**

La quarta Direttiva ha previsto l'istituzione, in ogni paese membro, di registri pubblici centrali contenenti informazioni sulla titolarità effettiva di società, enti e *trust*, accessibili alla FIU, alle altre autorità competenti e a chiunque sia in grado di dimostrare un legittimo interesse. **Trasparenza della titolarità**

In tema di “*data protection*” vengono richiamati i presidi sul trattamento dei dati personali, confermando la riservatezza delle informazioni relative alle operazioni sospette (il cui trattamento è esplicitamente qualificato come di “interesse pubblico”) e limitando le possibilità di accesso ai dati in possesso delle FIU. **Protezione dei dati personali**

L'esigenza di un tempestivo recepimento della quarta Direttiva negli ordinamenti nazionali è stata richiamata dai Ministri delle Finanze dell'Unione Europea nel corso delle riunioni ECOFIN dell'8 dicembre 2015 e del 12 febbraio 2016, in relazione **Recepimento della Direttiva e ulteriori modifiche**

<sup>15</sup> Il provvedimento è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 141/73 del 5 giugno 2015.

all'emergenza terrorismo e ai recenti attentati. È stata espressa la necessità di anticipare il recepimento, completandolo entro il 2016 rispetto al termine di luglio 2017 previsto dalla quarta Direttiva. Sono inoltre state individuate ulteriori misure da adottare, relative soprattutto all'ampliamento dell'accesso da parte delle FIU a informazioni su conti bancari, al rafforzamento della collaborazione domestica e internazionale, all'introduzione di presidi ulteriori in materia di valute virtuali, carte di pagamento, denaro contante. Tali misure dovrebbero trovare accoglimento in un provvedimento di integrazione della quarta Direttiva antiriciclaggio<sup>16</sup>.

## 2.2. La valutazione del rischio a livello europeo

In attuazione delle disposizioni contenute nella quarta Direttiva antiriciclaggio, che riconoscono l'importanza di un approccio sovranazionale per l'efficace identificazione e il contrasto di specifiche minacce, la Commissione europea ha avviato la valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che gravano sul mercato interno (*Supra National Risk Assessment*), in un'ottica di complementarità rispetto ai "risk assessment" nazionali condotti dagli Stati membri.

La valutazione "sovranazionale" riguarda i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo presenti nel mercato interno, ulteriori rispetto a quelli relativi all'ambito nazionale. La valutazione, che terrà conto dei pareri formulati dalle Autorità europee di supervisione e dalle FIU<sup>17</sup>, distinguerà tra minacce e vulnerabilità, includendo i rischi che, indipendentemente dal paese nel quale originano, si riflettono, anche parzialmente, su altri Stati membri. Le valutazioni nazionali dei rischi (NRA), svolte da ciascuno degli Stati membri, agevoleranno l'esercizio della Commissione europea.

### Periodicità e metodologia

Per il *Supra National Risk Assessment*, da aggiornare ogni due anni salvo casi particolari che richiedano interventi più rapidi, la Commissione europea si avvale di una "metodologia" elaborata da un gruppo di lavoro (*Ad-hoc Working Group on Supra-National Risk Assessment*) composto da rappresentanti degli Stati Membri, delle FIU e delle Autorità di vigilanza.

La valutazione si snoderà attraverso *workshop* tematici a cura di *team* di esperti, dedicati all'identificazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nel mercato interno, all'individuazione delle minacce e delle vulnerabilità.

Sulla base dei risultati dell'esercizio, la Commissione formulerà raccomandazioni agli Stati membri riguardo alle misure idonee ad affrontare i rischi individuati. La decisione degli Stati membri di non applicare tali raccomandazioni nei rispettivi sistemi nazionali andrà notificata alla Commissione fornendone la motivazione.

<sup>16</sup> La Commissione Europea prevede di presentare prossimamente una proposta.

<sup>17</sup> I pareri delle FIU saranno veicolati attraverso la Piattaforma delle FIU dell'Unione Europea.

### 2.3. Gli sviluppi del quadro internazionale alla luce della minaccia terroristica

Le nuove minacce terroristiche globali hanno posto la comunità internazionale di fronte alla necessità di intensificare gli sforzi per migliorare la capacità di prevenire e combattere il terrorismo e i canali del suo finanziamento.

Le Risoluzioni n. 2199 e n. 2253, adottate nel 2015 dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, intendono ampliare l'ambito del reato di finanziamento del terrorismo e richiedono a tutte le giurisdizioni di estendere la portata e migliorare l'efficacia delle sanzioni finanziarie preordinate a colpire i beni e le fonti di finanziamento delle organizzazioni terroristiche. **Risoluzioni ONU**

I paesi del G20 hanno intensificato il proprio impegno per una migliore comprensione della natura delle minacce esistenti e l'adozione di tutte le necessarie contromisure.

Il GAFI ha rafforzato i propri strumenti di intervento che si basano soprattutto sull'elaborazione di linee-guida e tipologie nonché sulla valutazione della *compliance* dei paesi rispetto agli *standard* internazionali e dell'efficacia dei loro sistemi di prevenzione. Dopo gli attacchi terroristici di Parigi del novembre 2015 è stata convocata a dicembre una riunione plenaria straordinaria per definire iniziative specifiche volte ad ampliare e precisare il campo d'azione e avviare l'elaborazione di una strategia antiterrorismo aggiornata. **Plenaria GAFI straordinaria**

Una "*Terrorist Financing Fact-Finding Initiative*" è stata avviata dal GAFI nel 2015 su impulso del G20 per verificare il rispetto dei principali *standard* antiterrorismo ed esercitare le necessarie pressioni sui paesi meno cooperativi. L'iniziativa si concentra sulla criminalizzazione del finanziamento del terrorismo e sull'applicazione di sanzioni finanziarie (Raccomandazioni 5 e 6). In una prima fase, nel complesso delle 199 giurisdizioni esaminate, sono stati individuati 22 paesi con carenze gravi, riguardanti la mancanza di disposizioni penali sul finanziamento del terrorismo ovvero l'assenza di misure di "congelamento" di beni e risorse. Proprio per effetto dell'iniziativa, numerosi paesi hanno introdotto nuove misure legislative. Attualmente sono 15 gli Stati individuati come privi di presidi fondamentali; a questi si richiede di adottare misure urgenti e comunicare al più presto le azioni correttive intraprese. **Strategia GAFI**

Nella riunione plenaria del febbraio 2016 il GAFI ha inoltre approvato una complessiva "*Strategy on Combating Terrorist Financing*". Gli elementi della nuova strategia si pongono in linea di continuità con gli indirizzi precedenti e vanno nella direzione di un loro sviluppo e di un'organica integrazione. Viene ad esempio indicata la necessità di procedere con rapidità nella valutazione dei sistemi nazionali, di mantenere elevata la pressione nei confronti dei paesi che continuano a presentare carenze. Al contempo, vengono individuate molteplici aree sulle quali concentrare futuri approfondimenti, anche in vista di eventuali modifiche agli *standard* vigenti.

Si rimarca la necessità di una più adeguata e aggiornata comprensione dei rischi di finanziamento del terrorismo, mutevoli e diversificati in settori molteplici, attraverso la ricostruzione delle tecniche impiegate dalle organizzazioni terroristiche per raccogliere fondi, gestirli e trasferirli. L'elaborazione di appositi indicatori di rischio, frutto di una costante collaborazione tra le autorità pubbliche e il settore privato, mira a rendere più efficace la precoce individuazione e segnalazione di attività sensibili. Allo stesso fine

occorre assicurare un più ampio utilizzo delle informazioni nell'ambito degli intermediari finanziari e dei rispettivi gruppi di appartenenza.

Tra gli obiettivi della strategia figura anche lo sviluppo di meccanismi più efficaci di coordinamento domestico tra autorità competenti. Devono essere ampliate le informazioni disponibili alle FIU per le proprie analisi i cui risultati, analogamente, devono essere forniti a tutti gli organismi che possono trarne vantaggio per lo sviluppo di efficaci interventi di *intelligence* e di accertamento investigativo. Anche la collaborazione internazionale deve essere estesa rimuovendo gli ostacoli che ancora limitano lo scambio di informazioni tra FIU.

L'approfondimento dei rischi connessi all'utilizzo del contante, con particolare riguardo alle banconote di grosso taglio, e di altri mezzi di pagamento, specie le carte prepagate, viene individuato come una priorità. In generale, la nuova strategia richiede di verificare la completezza e l'adeguatezza degli *standard* vigenti alla luce delle nuove minacce e delle vulnerabilità che queste pongono in evidenza. Possibili interventi di rafforzamento potrebbero riguardare anche l'ambito della fattispecie penale di finanziamento del terrorismo, per tenere conto delle citate Risoluzioni delle Nazioni Unite, e l'ampliamento della collaborazione e dello scambio di informazioni a livello domestico e internazionale.

**Collaborazione  
GAFI – Egmont**

Particolarmente fruttuosa si è rivelata la collaborazione tra il GAFI e il Gruppo Egmont. Quest'ultimo, in particolare, ha apportato l'esperienza delle FIU per l'identificazione di tendenze e modalità di finanziamento del terrorismo, la definizione del profilo finanziario dei *foreign terrorist fighters*, la ricerca di forme innovative di cooperazione multilaterale per l'analisi delle reti finanziarie internazionali di supporto al terrorismo. Il Gruppo Egmont ha inoltre elaborato indicatori volti ad agevolare la valutazione dei rischi e l'individuazione di operazioni sospette da segnalare alle FIU.

**Iniziative UE**

Anche l'Unione Europea ha sviluppato una strategia mirata per la lotta al terrorismo, coerente con le iniziative del GAFI. Essa si basa sulla recente Agenda europea sulla sicurezza, su una proposta di direttiva relativa alla lotta contro il terrorismo volta ad ampliare il campo di intervento penale, sulla necessità di recepire rapidamente la quarta Direttiva antiriciclaggio e di rafforzare i presidi da questa introdotti.

**Action Plan**

Il Consiglio ECOFIN ha discusso delle modalità di rafforzamento delle difese contro il finanziamento del terrorismo. Partendo dal quadro di regole definito dalla quarta Direttiva antiriciclaggio, i ministri finanziari, il Consiglio e la Commissione Europea hanno concordato sulla necessità di accelerarne l'attuazione e valutare l'adozione di misure supplementari attraverso modifiche mirate. La Commissione, su invito del Consiglio, ha presentato, nel febbraio 2016, un *Action Plan for strengthening the fight against terrorist financing* che ha delineato, tra l'altro, una serie di interventi volti a facilitare l'accesso delle FIU a una più ampia gamma di informazioni e a migliorare la cooperazione nazionale e internazionale per il contrasto del finanziamento del terrorismo. Il Piano d'azione menziona esplicitamente il progetto, sviluppato dalla Piattaforma delle FIU e coordinato dalla UIF<sup>18</sup>, dedicato all'individuazione degli ostacoli alla cooperazione internazionale e di possibili azioni per porvi rimedio. I risultati del

<sup>18</sup> Si veda il § 9.4.3.