

8. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ

8.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria

Nel 2015 i rapporti di collaborazione con l'Autorità giudiziaria si sono mantenuti molto intensi e frequenti, anche in relazione a diverse indagini venute all'attenzione dell'opinione pubblica. Il numero delle richieste di collaborazione formulate dall'Autorità giudiziaria alla UIF è in linea con quello registrato nel 2014¹⁰² (cfr. *Tavola 8.1*).

Tavola 8.1

Collaborazione con l'Autorità giudiziaria					
	2011	2012	2013	2014	2015
Richieste d'informazioni dall'Autorità giudiziaria	170	247	216	265	259
Risposte fornite all'Autorità giudiziaria	172	217	445	393	432

L'azione di prevenzione e quella di repressione rispondono a obiettivi diversi, ma si svolgono in modo sinergico dando luogo a diverse forme di collaborazione con la Magistratura.

Nello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali la UIF può rilevare notizie di reato, che vengono portate all'attenzione della competente Autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 331 c.p.p., con una denuncia diretta ovvero attraverso le relazioni tecniche inviate agli Organi investigativi unitamente alle pertinenti segnalazioni di operazioni sospette.

Qualora sia a conoscenza di indagini in corso, l'Unità fornisce alla Magistratura informazioni, acquisite prevalentemente in sede ispettiva.

La UIF, grazie allo scambio informativo con l'Autorità giudiziaria, è in grado di esercitare più incisivamente le proprie funzioni e di ampliare le proprie conoscenze su tipologie e prassi criminali, particolarmente utili anche per elaborare indicatori di anomalia e schemi rappresentativi di comportamenti anomali. A sua volta, l'Autorità giudiziaria può trarre vantaggi dall'ampio patrimonio informativo e dalle analisi dell'Unità ai fini del perseguimento dei reati.

L'Unità ha svolto approfondimenti nell'ambito di indagini relative a ipotesi di associazioni per delinquere, anche a carattere transnazionale, corruzione, truffe e fenomeni appropriativi in danno di soggetti pubblici e riciclaggio. Altre ipotesi di reato per le quali è stato richiesto il contributo dell'Unità hanno riguardato l'estorsione, l'usura, la criminalità organizzata, l'abusivismo bancario e finanziario, i

¹⁰² Il dato include anche i riscontri forniti all'Autorità giudiziaria successivi alla prima risposta (quali trasmissione di ulteriori segnalazioni di operazioni sospette sui nominativi di interesse, degli esiti degli approfondimenti condotti dall'Unità e delle informazioni acquisite mediante l'attivazione delle omologhe controparti estere).

Denunce reati fiscali e fallimentari e il contrasto al finanziamento del terrorismo. Le denunce effettuate nell'ambito delle relazioni tecniche sono aumentate principalmente in relazione all'accertamento di violazioni delle norme in tema di adeguata verifica, mentre il numero delle informative utili a fini di indagine non si è discostato dal dato riferito al 2014 (cfr. Tavola 8.2).

Tavola 8.2

Segnalazioni all'Autorità giudiziaria			
	2013	2014	2015
Denunce ex art. 331 c.p.p. <i>di cui:</i>	190	85	233
<i>presentate all'Autorità giudiziaria</i>	12	7	5
<i>effettuate nell'ambito delle relazioni tecniche</i> <i>trasmesse agli Organi investigativi</i>	178	78	228
Informative utili a fini di indagine	8	23	17

Nel 2015 la UIF ha continuato a prestare la propria consulenza alle Procure della Repubblica nel rispetto della distinzione di ruoli, obblighi e metodi stabilita dall'ordinamento. Tali rapporti sono stati particolarmente intensi con le Procure di Roma, Milano, Palermo e Napoli. È proseguita proficuamente la collaborazione già instaurata con la DNA e, per il suo tramite, con alcune Direzioni Distrettuali, nonché con le Forze di polizia delegate dalla Magistratura allo svolgimento delle indagini.

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

Il segreto d'ufficio previsto dal decreto antiriciclaggio per tutte le informazioni in possesso della UIF non può essere opposto all'Autorità giudiziaria, quando le informazioni richieste siano necessarie per le indagini o i procedimenti relativi a violazioni sanzionate penalmente.

Nell'ambito di procedimenti penali sono sovente utilizzate le segnalazioni di operazioni sospette, le relazioni di approfondimento, i rapporti ispettivi della UIF e le informative provenienti da FIU estere. Si tratta di informazioni che forniscono elementi utili per la ricostruzione dei flussi finanziari e per la successiva attività investigativa e d'indagine delle autorità preposte all'accertamento del riciclaggio, dei reati presupposto associati e del finanziamento del terrorismo. Esse devono rimanere confidenziali, a tutela della riservatezza delle notizie stesse e di tutti i soggetti coinvolti nell'attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Tuttavia, il vigente quadro normativo non prevede disposizioni specifiche a tutela della riservatezza della documentazione nel caso di utilizzo processuale della medesima.

Il disegno di legge in discussione in Parlamento recante criteri di delega al Governo per il recepimento della quarta Direttiva antiriciclaggio contiene indicazioni dirette al rafforzamento dei presidi di tutela della riservatezza con riguardo ai segnalanti, alle segnalazioni di operazioni sospette, ai risultati delle analisi e alle informazioni acquisite anche negli scambi con FIU estere.

In attuazione delle predette indicazioni è auspicabile che vengano introdotti idonei meccanismi di tutela della confidenzialità delle informazioni elaborate nell'ambito delle attività di prevenzione, che siano esplicitamente estesi anche all'utilizzo in fase processuale.

L'Unità partecipa alle iniziative formative rivolte ai magistrati ordinari in tirocinio organizzate dalla Scuola Superiore della Magistratura¹⁰³ con l'obiettivo di favorire le opportunità offerte dalla collaborazione reciproca attraverso la conoscenza dell'attività svolta dalla UIF.

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

La UIF collabora con il MEF fornendo il proprio contributo nella definizione delle politiche di prevenzione, nell'elaborazione della normativa che regola la materia, nell'attività di raccordo con gli organismi internazionali, in quella sanzionatoria.

L'Unità partecipa ai lavori del Comitato di sicurezza finanziaria, istituito presso il MEF, con funzioni di analisi e coordinamento in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Tutte le autorità impegnate nel sistema di prevenzione e contrasto sono rappresentate in seno al Comitato che funge da punto di raccordo nella definizione delle strategie per far fronte alle minacce rilevate anche in esito alla valutazione nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Il Comitato cura l'adozione delle misure sanzionatorie internazionali, ponendosi come punto di raccordo fra tutte le amministrazioni e gli enti operanti nel settore.

Nello svolgimento della propria attività il Comitato si avvale di una "rete di esperti", composta da rappresentanti designati dalle diverse amministrazioni, tra cui la UIF. La "rete" svolge un'attività di analisi, coordinamento e sintesi sulle questioni all'ordine del giorno delle riunioni del Comitato, raccoglie informazioni a supporto dei lavori dello stesso, contribuendo alla predisposizione dei documenti nelle materie che richiedono l'approvazione del consesso, ed esamina i temi che vengono sottoposti alla sua attenzione.

Nei casi in cui sia necessario procedere all'esame congiunto di quesiti formulati dagli operatori ovvero risolvere questioni interpretative della normativa antiriciclaggio, l'Unità presta la propria collaborazione alle autorità partecipanti al "tavolo tecnico" costituito presso il medesimo Ministero.

¹⁰³ Si veda il § 10.5.

8.2.1. Liste di soggetti “designati” e misure di congelamento

La UIF segue l’attuazione delle misure di congelamento di fondi e di risorse economiche¹⁰⁴; le sanzioni finanziarie (*targeted financial sanctions*) sono essenzialmente riconducibili al contrasto del finanziamento del terrorismo e dell’attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

In quest’ambito la UIF cura anche 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 e delle successive modifiche.

Nel corso del 2015 la UIF ha ricevuto complessivamente 29 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.

Il nuovo regime introdotto dal Regolamento 1861/2015¹⁰⁵ prevede la sospensione della maggior parte delle sanzioni finanziarie nei confronti dell’Iran a partire dall’*implementation day*, fissato nella data del 16 gennaio 2016¹⁰⁶. È stata invece confermata, per un periodo di 10 anni, la necessità dell’autorizzazione dell’ONU per determinate forniture di beni e servizi considerate *dual-use* dalla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU 2231/2015 (in precedenza vietate) e dell’autorizzazione delle competenti autorità nazionali per forniture di beni e servizi considerate *dual-use* dall’Unione europea (in precedenza vietate); è stato mantenuto, per un periodo di 8 anni, il divieto di fornitura di armi e sistemi missilistici (già vietati in precedenza). Tutte le sanzioni potrebbero essere reintrodotte qualora l’Iran non rispettasse gli accordi sull’utilizzo del nucleare a scopi pacifici.

Tavola 8.3

Misure di congelamento al 31/12/2015					
Rapporti e operazioni sottoposti a congelamento	Soggetti sottoposti a congelamento	Importi congelati			
		EUR	USD	CHF	
Talibani e Al-Qaeda	53	38	102.969	1.408	50
Iran	60	17	8.554.725	1.684.295.577	37.593
Libia	8	6	125.830	132.357	-
Tunisia	1	1	50.624	-	-
Siria	28	5	19.021.254	240.335	150.748
Costa d’Avorio	3	1	1.700.214	34.816	-
Ucraina/Russia	4	1	16.139	-	-
TOTALE	157	69	29.571.755	1.684.704.493	188.391

¹⁰⁴ Art. 10, comma 1, d.lgs. 109/2007.

¹⁰⁵ Il Regolamento modifica il Regolamento 267/2012.

¹⁰⁶ Si veda la Decisione (Pesc) 2016/37 del Consiglio.

Il nuovo regolamento UE ha eliminato, in esecuzione degli accordi di luglio 2015, numerose entità e soggetti listati. Il dato sui congelamenti di fondi e di risorse economiche ne risulterà fortemente ridimensionato nel 2016 a seguito del venir meno delle sanzioni finanziarie nei confronti dell'Iran.

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

Una proficua collaborazione tra le diverse autorità e istituzioni competenti rappresenta uno dei pilastri del sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale.

La normativa promuove tali relazioni a livello nazionale, prevedendo che, in deroga al segreto d'ufficio, le Autorità di vigilanza collaborino tra loro e con la UIF, la Guardia di Finanza e la DIA, anche mediante scambio di informazioni, al fine di agevolare le rispettive funzioni. Obblighi informativi esplicativi a vantaggio della UIF sono stabiliti in capo alle medesime Autorità di vigilanza, oltreché alle amministrazioni interessate e agli ordini professionali.

Lo scambio di informazioni con la Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia si conferma intenso e costruttivo.

[Scambi con la Vigilanza della Banca d'Italia](#)

La Vigilanza ha sottoposto alla UIF informative, per lo più rivenienti da attività ispettiva, concernenti possibili carenze in materia di collaborazione attiva da parte dei soggetti obbligati. Le informazioni ricevute sono state approfondate dalla UIF e, in taluni casi, hanno condotto alla successiva contestazione, a fini sanzionatori, di ipotesi di omessa segnalazione di operazioni sospette.

La UIF ha portato all'attenzione della Vigilanza situazioni relative a disfunzioni riscontrate presso gli intermediari con riguardo agli assetti organizzativi, all'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e di registrazione e conservazione dei dati nell'Archivio Unico Informatico.

Consolidata è anche la collaborazione con la CONSOB. Lo scambio dei flussi [... con la CONSOB](#) informativi ha riguardato l'invio alla UIF di ipotesi di omesse segnalazioni rilevate nell'ambito di accertamenti ispettivi. L'Unità ha trasmesso informative relative, in particolare, a operazioni aventi possibili correlazioni con abusi di mercato.

Anche nel 2015 è stata frequente la collaborazione con l'Istituto per la Vigilanza [... con l'IVASS](#) sulle Assicurazioni. Lo scambio di informazioni ha riguardato soprattutto casi di assunzione di partecipazioni in società assicurative, al fine di verificare l'assenza di fondato sospetto che l'operazione fosse connessa a riciclaggio o finanziamento del terrorismo, nonché ipotesi di possibili arbitraggi regolamentari realizzati da soggetti italiani avvalendosi di imprese assicurative costituite in altri paesi europei.

Nel corso dell'anno sono pervenute dall'IVASS richieste in connessione a esigenze informative prospettate da omologhe autorità estere nell'ambito dell'attività di vigilanza.

In esito alle analisi condotte dall'Unità riguardanti società fiduciarie e operatori di gioco, ulteriori informazioni sono state trasmesse per i profili di competenza al Ministero dello Sviluppo economico e all'Agenzia delle Dogane e dei monopoli [MISE e Agenzia delle Dogane e dei monopoli](#).

**DNA e Agenzia delle
Dogane e dei monopoli**

Presso la DNA è stato avviato un tavolo tecnico permanente con l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli per l'elaborazione di informazioni sui flussi finanziari correlati al commercio internazionale, funzionali all'individuazione di possibili attività criminali.

Il tavolo operativo affronta problematiche comuni e promuove analisi finanziarie e pre-investigative. Nel corso di riunioni periodiche possono essere confrontati gli esiti delle analisi svolte e condivise le informazioni raccolte.

**Ministero della
Giustizia**

Nel 2015 è stato costituito presso il Ministero della Giustizia un tavolo tecnico, cui partecipa anche la UIF, in materia di responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato.

Il Ministero della Giustizia formula osservazioni sui codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti per la prevenzione di reati, sentito tra l'altro il parere della UIF¹⁰⁷. Il "tavolo tecnico" esamina la metodologia di lavoro adottata nel procedimento di valutazione dei codici di comportamento, verifica nuove ipotesi organizzative finalizzate a rendere più efficiente il procedimento di controllo ed è occasione di confronto sulle modifiche legislative e le novità giurisprudenziali in materia di responsabilità degli enti.

¹⁰⁷ Art. 25-octies del d.lgs. 231/2001.

9. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE

9.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere

Nel sistema delle regole antiriciclaggio internazionali e nazionali le FIU accentran i compiti di ricezione e analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e le connesse attività di scambio informativo con le controparti estere. Quest'ultima funzione è essenziale per l'analisi di flussi finanziari che sempre più frequentemente oltrepassano i confini nazionali, interessando una pluralità di giurisdizioni.

Le FIU hanno dato luogo negli anni a una rete capillare di collaborazione internazionale, sviluppando sistemi telematici di comunicazione rapidi e sicuri.

La collaborazione tra FIU è regolata, a livello globale, dagli *standard* del Gruppo Egmont, nella cornice delle Raccomandazioni del GAFI. Gli *standard* richiedono che le FIU forniscano, sia spontaneamente sia su richiesta, in maniera rapida, costruttiva ed efficace, la massima cooperazione internazionale in materia di riciclaggio, reati presupposto a esso associati e finanziamento del terrorismo. La capacità delle FIU di scambiare informazioni è autonoma e diretta e non necessita di trattati internazionali tra governi. Qualora per lo svolgimento della collaborazione una FIU necessiti di protocolli d'intesa (*Memoranda of Understanding*), questi devono essere negoziati e sottoscritti tempestivamente.

La quarta Direttiva antiriciclaggio europea dedica alla collaborazione tra FIU una disciplina organica, che ripropone i presidi previsti dalle Raccomandazioni del GAFI e rafforza gli strumenti disponibili. È previsto che le FIU forniscano le informazioni richieste esercitando i medesimi poteri disponibili per l'analisi domestica¹⁰⁸.

Anche nel contrasto al finanziamento del terrorismo la rete informativa fra le FIU si rivela cruciale, consentendo di acquisire e scambiare elementi informativi utili a orientare le indagini degli Organi investigativi nazionali competenti. A questo riguardo, sono state sviluppate forme di collaborazione innovative, basate su modalità di scambio multilaterale e sulla comune individuazione di comportamenti ricorrenti e di indicatori.

9.1.1. Le richieste a FIU estere

Nell'ambito della funzione di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, la UIF invia richieste di informazioni a FIU estere qualora emergano collegamenti soggettivi o oggettivi con altri paesi. Le richieste mirano di regola a ricostruire l'origine o l'utilizzo di fondi trasferiti da o verso altre giurisdizioni, a individuare beni mobili o immobili all'estero, a chiarire la titolarità effettiva di società o enti costituiti in altri paesi.

¹⁰⁸ Le richieste di cooperazione devono essere sufficientemente circostanziate, indicando le caratteristiche del caso, i motivi del sospetto, l'uso previsto delle informazioni. La Direttiva precisa inoltre le regole in materia di utilizzo e di ulteriore comunicazione delle informazioni scambiate, che sono subordinate al "previo consenso" della FIU che ne è fonte, tenuta a fornire l'assenso "prontamente e nella più ampia misura possibile"; i casi di rifiuto sono tassativi e devono essere motivati.

La collaborazione della UIF con controparti estere riveste importanza fondamentale per l'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e per individuare casi di criminalità economica e di riciclaggio di rilevanza transnazionale. La collaborazione internazionale consente anche di integrare le informazioni da mettere a disposizione degli Organi investigativi e dell'Autorità giudiziaria a supporto di indagini e procedimenti penali. L'esperienza maturata ha mostrato come, grazie a questa rete di collaborazione con le proprie controparti estere, la UIF riesca a intercettare flussi finanziari canalizzati verso altre giurisdizioni, consentendone il pronto recupero.

L'analisi finanziaria su casi cross-border oggetto di scambio con FIU estere ha posto in evidenza significative prassi operative caratterizzate da anomalia, tra cui: il ricorso a fondi e strumenti di investimento in altri paesi per l'occultamento di disponibilità da parte di soggetti indagati in Italia; l'utilizzo di società, trust e altre strutture fiduciarie estere per la movimentazione di contante; l'articolazione di strutture societarie e operazioni in vari paesi in modo da sfruttare lacune nei presidi e nei controlli ed evitare l'individuazione dei titolari effettivi; l'utilizzo anomalo di carte prepagate emesse all'estero per prelevamenti di contanti in Italia; l'impiego di società estere per la prestazione di servizi di gioco on-line.

Il numero delle richieste di informazioni inviate dalla UIF è sensibilmente cresciuto negli ultimi anni, attestandosi su 725 nel 2015 rispetto a 172 nel 2011 (cfr. *Tavola 9.1*).

Nell'anno è proseguito l'invio sistematico di richieste del tipo *known/unknown* attraverso la rete europea FIU.NET. Tale modalità permette di individuare con immediatezza, presso le FIU controparti, la presenza di evidenze sui soggetti d'interesse. Nei casi di riscontro positivo, vengono effettuate richieste motivate, recanti una descrizione circostanziata del caso, per l'acquisizione di più articolati elementi informativi.

Tavola 9.1

Richieste effettuate a FIU estere					
	2011	2012	2013	2014	2015
Per rispondere a esigenze dell'Autorità giudiziaria	128	137	124	146	217
Per esigenze di analisi interna	44	80	56	242	323
<i>Known/unknown</i> ¹	-	-	270	272	185
Totale	172	217	450	660	725

¹ Nel 2014, il numero include le richieste motivate inviate dalla UIF a seguito di una risposta di tipo "Known" nell'ambito di uno scambio "Known/Unknown".

Le richieste a FIU estere inviate per corrispondere a esigenze informative dell'Autorità giudiziaria sono state 217, in significativo aumento rispetto agli anni precedenti. Le informazioni acquisite da FIU estere, utilizzate sulla base e nei limiti del consenso di queste ultime, forniscono elementi utili per orientare le indagini, attivare misure cautelari, consentire l'invio di rogatorie mirate.

9.1.2. Le richieste e le informative spontanee di FIU estere

Nel 2015 si è accentuato il *trend* di crescita delle richieste di collaborazione e delle informative spontanee pervenute da FIU estere. Il dato registrato nell'anno è

notevolmente aumentato rispetto agli anni precedenti. Alle ordinarie richieste di informazioni bilaterali si sono aggiunti frequenti scambi multilaterali riguardanti possibili soggetti collegati con le attività terroristiche dell'autoproclamato “Stato Islamico”, inviate nell’ambito di un progetto sviluppato dal Gruppo Egmont per il contrasto dell’ISIL¹⁰⁹, e numerose comunicazioni relative a operazioni sospette cosiddette *cross-border*¹¹⁰, trasmesse attraverso la rete FIU.NET (cfr. *Tavola 9.2*).

Tavola 9.2

Richieste/informative spontanee e altre comunicazioni di FIU estere Suddivisione per canale					
	2011	2012	2013	2014	2015
Canale Egmont					
Richieste/informative spontanee ¹	467	429	519	486	695
Scambi sull’ISIL					383
Canale FIU.NET					
Richieste/informative spontanee ¹	229	294	274	453	518
<i>Cross-border report</i>					557
Totale	696	723	793	939	2.153

¹ Nel 2014, il numero include le richieste motivate ricevute a seguito di una risposta della UIF di tipo “Known”, nell’ambito di uno scambio “Known/Unknown”.

Le richieste e le comunicazioni ricevute vengono sottoposte a un’analisi preliminare per valutare le caratteristiche del caso oggetto della collaborazione, anche sotto il profilo dell’interesse dell’Unità per l’approfondimento dei collegamenti con l’Italia. Quando le richieste si riferiscono a informazioni non direttamente disponibili (quali quelle relative a conti o rapporti, all’origine o all’utilizzo di fondi), la UIF si attiva per acquisirle dai soggetti obbligati, da archivi esterni (quale l’Archivio dei rapporti finanziari) o dagli Organi investigativi (NSPV e DIA).

La UIF ha fornito nell’anno 1.223 risposte, a loro volta in aumento rispetto all’anno precedente (+7%). Oltre a fornire collaborazione alle proprie controparti estere, la UIF approfondisce i casi che emergono dagli scambi internazionali e informa il NSPV e la DIA: nel corso del 2015 sono state inviate 868 informative della specie (cfr. *Tavola 9.3*).

Le richieste delle FIU estere, nella quasi totalità dei casi, mirano a ottenere informazioni circa l’esistenza di SOS a carico dei nominativi d’interesse. In numerosi casi vengono richieste informazioni anche su cariche e partecipazioni in imprese e società, ovvero informazioni catastali, fiscali o doganali. È crescente l’interesse per informazioni su conti e operazioni bancarie o finanziarie; queste sono acquisite dalla UIF direttamente presso gli intermediari interessati, esercitando i medesimi poteri

¹⁰⁹ Si veda più avanti il Riquadro “Scambi multilaterali per il contrasto dell’ISIL”, § 9.1.2.

¹¹⁰ Si veda il § 9.1.3.

disponibili per l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette e assicurando la massima riservatezza.

Numerosi sono anche i casi nei quali controparti estere richiedono informazioni di polizia, relative a precedenti penali o a indagini in corso. L'ordinamento interno prevede che l'Unità acquisisca tali dati dal NSPV e dalla DIA per fornire collaborazione a FIU estere. Si tratta di un meccanismo che, nel campo della collaborazione internazionale, consente di rispettare il principio della “multidisciplinarità” che prevede che le FIU debbano disporre, per l'analisi domestica e per gli scambi reciproci, di informazioni “finanziarie, investigative, amministrative”.

Tavola 9.3

Richieste ricevute e risposte fornite					
	2011	2012	2013	2014	2015
Totale richieste	696	723	793	939	1.213
Totale risposte	632	805	1.066	1.144	1.223
Informative a OO.II.		380	557	713	868

L'Unità ha assunto iniziative volte ad accrescere l'efficienza dei processi e l'efficacia della collaborazione. Tra esse si segnala il progetto volto a migliorare la funzionalità complessiva delle diverse fasi dei processi di scambio di informazioni con l'Autorità giudiziaria e le *Financial Intelligence Unit* di altri paesi; esso prevede l'utilizzo di canali telematici per l'acquisizione delle informazioni e l'informatizzazione del processo di trattamento delle richieste.

La dimensione della rete delle FIU cui la UIF ha prestato collaborazione è sintetizzata nella Tavola 9.4.

Tavola 9.4

Numero di FIU cui la UIF ha inviato informazioni (su richiesta o spontanee)					
	2011	2012	2013	2014	2015
Numero di FIU	74	74	84	83	86
<i>di cui europee</i>	25	24	25	27	25

Sono state sviluppate forme innovative di scambio di informazioni tra le FIU. L'esigenza di maggiore efficacia nell'individuazione di reti internazionali di supporto finanziario del terrorismo viene perseguita attraverso sistematici scambi multilaterali. Inoltre, la necessità di condividere le informazioni relative a operazioni sospette compiute in paesi diversi da quello di stabilimento ha condotto, nell'Unione europea, a sviluppare strumenti di comunicazione sistematica di operazioni sospette alle FIU degli Stati interessati dalle operazioni stesse (cosiddette segnalazioni “*cross-border*”). Le FIU

dell'Unione europea stanno inoltre sviluppando metodi per lo svolgimento di analisi congiunte su casi di carattere transfrontaliero di comune interesse.

Scambi multilaterali per il contrasto dell'ISIL

Nel corso del 2015, per fronteggiare la minaccia terroristica a livello globale, il Gruppo Egmont ha avviato lo sviluppo di un progetto finalizzato all'approfondimento del fenomeno del finanziamento dell'autoproclamato "Stato Islamico" (ISIL) e delle caratteristiche finanziarie dei *foreign terrorist fighters*.

Il progetto al quale partecipano 40 FIU, tra cui la UIF, è basato su un approccio "*intelligence based*": in considerazione della natura peculiare delle attività di supporto finanziario al terrorismo, l'analisi e lo scambio vengono anticipati rispetto alla rilevazione di veri e propri "sospetti", allo scopo di approfondire e condividere informazioni su soggetti e reti di supporto individuati attraverso elementi di carattere oggettivo (luoghi di origine o destinazione, collegamenti tra i soggetti coinvolti, precedenti informazioni anche da fonti aperte, etc.). Il progetto si basa inoltre sulla particolare modalità di condivisione multilaterale delle informazioni attraverso un'apposita piattaforma sviluppata sulla rete di scambio *Egmont Secure Web*. Le informazioni sono trasmesse contestualmente a tutte le FIU potenzialmente interessate, anche in assenza di collegamenti specifici tra le attività rilevate e i rispettivi territori. Ciò consente di condividere *intelligence* preventiva e alimentare scambi per l'individuazione di ulteriori elementi di anomalia.

Attraverso tali prassi innovative di collaborazione è stato possibile tracciare profili dell'attività finanziaria dei *foreign terrorist fighters* e delineare reti di supporto ad attività riconducibili all'ISIL.

Il flusso degli scambi multilaterali per l'individuazione di attività di supporto finanziario di organizzazioni terroristiche (383 comunicazioni nel 2015) è in progressivo aumento nei primi mesi del 2016. Le informazioni acquisite arricchiscono il patrimonio di dati della UIF, rendendo disponibili molteplici elementi utili per lo svolgimento delle analisi sul fenomeno, sui soggetti coinvolti, sui relativi flussi finanziari. La UIF, sulla base del consenso fornito dalle controparti estere interessate, ha inoltre condiviso le informazioni e gli approfondimenti con le competenti autorità nazionali, al fine di supportare l'identificazione e la localizzazione di soggetti coinvolti in attività di terrorismo o nel finanziamento di esse.

Le informazioni rese disponibili si sono rivelate in taluni casi essenziali per le indagini, consentendo interventi tempestivi ed efficaci anche nell'ambito degli accertamenti connessi ai recenti attacchi terroristici in Europa e all'individuazione di collegamenti in Italia.

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

In conformità del criterio di territorialità, le segnalazioni di operazioni sospette vanno effettuate alla FIU del paese dove è stabilito il segnalante, ancorché l'operazione sia posta in essere all'estero in regime di libera prestazione di servizi. Tali situazioni assumono particolare rilievo nei casi di intermediari che, in base a tale regime, operano sistematicamente in paesi diversi da quello di insediamento, come viene sovente riscontrato, ad esempio, per gli istituti di pagamento e per quelli di moneta elettronica.

La quarta Direttiva antiriciclaggio, nel confermare che gli intermediari comunitari operanti in regime di libera prestazione devono inviare le segnalazioni di operazioni sospette alla FIU del paese nel quale sono stabiliti, prevede anche che ogni FIU, “quando riceve una segnalazione [di operazioni sospette] che riguarda un altro Stato membro, la trasmette prontamente alla FIU di tale Stato membro”¹¹¹. Tale disposizione si applica, in generale, a tutte le operazioni sospette che presentano caratteristiche transfrontaliere.

La Direttiva recepisce una prassi di collaborazione già avviata dalle FIU europee attraverso la trasmissione di comunicazioni spontanee a beneficio delle Unità dei paesi in cui viene compiuta l’operatività sospetta.

La Piattaforma delle FIU sta sviluppando uno specifico progetto, cui la UIF partecipa, che punta a definire modalità uniformi a livello europeo per la condivisione tra FIU di informazioni relative a operazioni sospette che presentano elementi *cross-border*¹¹². L’attenzione si concentra, in particolare, sull’individuazione di criteri per la qualificazione delle operazioni sospette transfrontaliere, per le quali è necessario attivare il meccanismo di condivisione obbligatoria tra le FIU previsto dalla Direttiva.

Nel caso degli istituti di pagamento e degli istituti di moneta elettronica che operano in libera prestazione di servizi attraverso una rete di agenti, la quarta Direttiva, in linea con quanto già previsto dalla normativa nazionale, prevede anche l’istituzione di un “punto di contatto” per l’applicazione degli obblighi antiriciclaggio e per l’effettuazione di segnalazioni di operazioni sospette nei confronti della FIU del paese ospitante.

Le comunicazioni relative a operazioni sospette *cross-border* inviate alla UIF (n. 557 nel 2015) hanno registrato una crescita nei primi mesi del 2016.

Le informazioni ricevute riguardano soprattutto operazioni compiute da soggetti italiani con intermediari stabiliti in altri paesi dell’Unione europea. I casi emersi riguardano prevalentemente truffe realizzate attraverso operazioni di commercio elettronico, vendita di beni contraffatti, di sostanze proibite o di materiale pedopornografico, anomalie nell’investimento o disinvestimento di prodotti assicurativi. Segnalazioni cross-border più recenti sono connesse ad anomalie emerse nell’applicazione delle misure di adeguata verifica nei confronti di soggetti italiani, a seguito delle quali è stata rifiutata da parte di intermediari esteri l’apertura di rapporti continuativi o l’effettuazione di operazioni.

Secondo le intese definite tra le FIU europee, la UIF sottopone i “*cross-border report*” agli opportuni approfondimenti e trasmette le relative informazioni agli Organi investigativi, sulla base del previo consenso della FIU estera interessata, che viene successivamente informata degli sviluppi derivanti dalle analisi o dei *feedback* su eventuali indagini.

In presenza di attività sospette con caratteristiche transfrontaliere, la quarta Direttiva antiriciclaggio¹¹³ attribuisce alla Piattaforma delle FIU dell’Unione europea il

¹¹¹ Art. 53.

¹¹² Si veda il § 9.4.3.

¹¹³ Art. 51.

compito di favorire lo svolgimento di “analisi congiunte” (“*joint analyses*”) da parte delle FIU interessate¹¹⁴.

9.2. Sviluppi organizzativi di FIU.NET

È proseguito, nell’anno, il processo di transizione del sistema FIU.NET verso l’agenzia europea Europol. Sono stati definiti vari profili di rilievo: la *governance* del nuovo sistema, gli aspetti legali dello scambio di informazioni tra le FIU, i profili tecnici attinenti alle funzionalità e alla connessione delle FIU al sistema informativo di Europol.

È stato ulteriormente chiarito che, nel quadro della base legale da ultimo definita dalla quarta Direttiva, il sistema FIU.NET è dedicato alla collaborazione tra le FIU dell’Unione europea attraverso lo scambio informativo; la possibilità di condividere informazioni anche con Europol è subordinata alla decisione di ciascuna FIU e alle regole domestiche a esse applicabili.

Dal 1° gennaio 2016, a conclusione del processo di transizione, la Piattaforma FIU.NET è ospitata da Europol, sia pure in una configurazione tecnica ancora non definitiva. Per evitare soluzioni di continuità nel funzionamento della piattaforma è stato sottoscritto, tra Europol e ciascuna FIU, un “*Interim Service Level Agreement*”, nel quale sono stati precisati i requisiti e i presidi operativi e tecnici necessari per assicurare il funzionamento della rete.

Gli aspetti amministrativi e di *governance* della rete sono regolati in un *Common Understanding* tra le FIU europee ed Europol, rivisto alla fine del 2015 per tenere conto degli sviluppi intervenuti dalla prima versione, definita nel 2013. L’accordo, che assume a base giuridica le disposizioni della quarta Direttiva antiriciclaggio e le regole europee applicabili a Europol, ha tra l’altro specificato le modalità della connessione delle FIU con la nuova rete, che non dovrà necessariamente avvenire attraverso la *Europol National Unit*.

Nel Common Understanding è stata inoltre inserita una exit clause per l’uscita dal sistema delle FIU che lo ritenessero opportuno e sono state meglio specificate le modalità della partecipazione delle FIU ai processi decisionali di Europol sulle questioni attinenti a FIU.NET.

La partecipazione delle FIU europee alla *governance* e ai processi decisionali relativi al funzionamento e alla gestione della rete avverrà attraverso un *Advisory Group*, nominato dalla Piattaforma delle FIU dell’Unione Europea e chiamato a formulare pareri e proposte nei confronti dei competenti organi decisionali di Europol.

Più in generale, l’*Advisory Group*, di cui la UIF è membro, discuterà questioni strategiche e operative, seguirà iniziative e progetti connessi con la gestione dei dati processati in ambito FIU.NET, stabilirà le priorità per lo sviluppo della rete e della tecnologia “*Ma3tch*” e seguirà ogni altra questione inerente al supporto di Europol per il funzionamento del nuovo sistema. Potrà inoltre emanare linee guida sulle attività e sui progetti che dovranno essere realizzati.

¹¹⁴ Si veda il § 9.4.3.

9.3. Attività di assistenza tecnica

La UIF svolge attività di assistenza tecnica internazionale nelle materie di competenza, principalmente rivolta alle proprie controparti, attraverso iniziative sia bilaterali sia multilaterali.

Nel corso del 2015, l'Unità è stata coinvolta in una visita di studio della *People's Bank of China* presso la Banca d'Italia, fornendo il proprio contributo illustrativo sulle attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio nel settore finanziario.

La UIF ha anche ospitato una delegazione di funzionari e ufficiali di polizia provenienti dai paesi della Comunità dei Caraibi e da Cuba per un incontro formativo dedicato al sistema italiano di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. L'incontro si è svolto nell'ambito di un'iniziativa di formazione denominata "*Illicit economy, financial flows investigations and asset recovery*", patrocinata dal Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale.

A seguito della revoca di gran parte del regime sanzionatorio internazionale nei confronti dell'Iran per il contrasto del finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa e della ripresa dei rapporti con le autorità di tale paese, sono stati attivati contatti con la locale FIU per verificare la possibilità di sviluppare forme di collaborazione. È stata richiesta la disponibilità della UIF a condividere la propria esperienza, specie con riguardo alle prassi e agli strumenti operativi sviluppati per la segnalazione e l'analisi delle operazioni sospette e per la collaborazione internazionale.

Nel Gruppo Egmont la UIF partecipa alle attività di assistenza tecnica svolte dai Gruppi di Lavoro *Outreach* e *Training*, rispettivamente volte a offrire supporto a FIU in fase di formazione o consolidamento e a sviluppare programmi di formazione e *capacity building*. L'attenzione è rivolta ad aree geografiche sensibili in Africa e Asia e allo sviluppo di compiti di analisi, di procedure di lavoro e di strumenti IT, nonché di attività di collaborazione internazionale. Le iniziative del Gruppo Egmont in dette regioni hanno favorito la costituzione di FIU in numerosi paesi e la loro adesione all'organizzazione stessa.

Oltre all'attività di assistenza tecnica, è emerso l'interesse di altre FIU, che hanno in corso una revisione del proprio assetto istituzionale, ad approfondire le caratteristiche del modello e delle prassi operative adottate dalla UIF. La crescita di tale interesse registrata negli ultimi tempi è apparsa collegata alle positive valutazioni sotto i profili della *compliance* e dell'*effectiveness* espresse dal GAFI sull'Unità.

9.4. La partecipazione a organismi internazionali

La UIF partecipa ai lavori degli organismi internazionali competenti in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, contribuendo allo sviluppo e alla condivisione di regole e prassi.

9.4.1. L'attività del GAFI

La partecipazione della UIF ai lavori del GAFI è assicurata con continuità nell'ambito della delegazione italiana coordinata dal MEF. L'attività si svolge soprattutto

nei gruppi di lavoro a contenuto specialistico e nella riunione plenaria che il Gruppo tiene tre volte all'anno.

L'*Evaluation and Compliance Group* ha concentrato i propri approfondimenti sullo svolgimento del quarto ciclo di *Mutual Evaluation*. Dopo Spagna, Norvegia, Australia, Belgio e Italia, sono state avviate le valutazioni di Canada, Austria, Svizzera (con esperti della UIF nei relativi *team* di valutazione). Il Gruppo ha inoltre discusso le principali questioni interpretative emerse nel corso delle valutazioni (*horizontal or interpretation issues*), con l'obiettivo di assicurare l'applicazione uniforme degli *standard* e della Metodologia e la qualità e l'omogeneità dei rapporti di valutazione.

Il *Risk, Trends and Methods Group* ha approfondito le tipologie relative al trasporto al seguito di denaro contante e all'abuso della titolarità effettiva. Nel corso del 2015 il Gruppo ha approfondito le modalità del finanziamento del terrorismo, con riguardo sia alle organizzazioni di recente emersione come l'ISIL sia agli sviluppi delle tipologie già individuate in passato.

Il *Policy Development Group*, incaricato della predisposizione di linee-guida e *best practices* per l'applicazione delle Raccomandazioni GAFI, ha definito una “*Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies*”, specificamente dedicata alle caratteristiche delle valute virtuali e ai connessi rischi, e un documento recante “*Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations*”. Il Gruppo ha approfondito le questioni connesse all'applicazione delle regole antiriciclaggio ai rapporti bancari di corrispondenza, anche alla luce delle recenti pratiche di *de-risking*¹¹⁵.

L'*International Cooperation Review Group* ha proseguito le valutazioni sui paesi che presentano “defezioni strategiche”. In base alle decisioni assunte a febbraio 2016, nella *black list* dei paesi ad alto rischio continuano a figurare l'Iran e la Repubblica Democratica di Corea. Nel cd. *ongoing process*, relativo alle giurisdizioni che hanno espresso un impegno politico per affrontare le proprie carenze strategiche rientrano: Afghanistan, Bosnia Herzegovina, Guyana, Iraq, Lao PDR, Myanmar, Papua Nuova Guinea, Siria, Uganda, Vanuatu e Yemen. Sono progressivamente usciti dal monitoraggio del Gruppo: Albania, Algeria, Angola, Cambogia, Ecuador, Kuwait, Indonesia, Namibia, Nicaragua, Pakistan, Panama, Sudan e Zimbabwe.

Nel dicembre 2015 una riunione plenaria speciale del GAFI è stata dedicata alla valutazione delle recenti minacce terroristiche. La discussione si è incentrata sul monitoraggio e sul rafforzamento dell'efficacia delle attuali misure antiterrorismo e sull'individuazione di possibili ulteriori presidi. Specifica attenzione è stata rivolta ai circuiti per lo scambio di informazioni tra autorità competenti e alla collaborazione, domestica e internazionale. Gli approfondimenti sono proseguiti nella Plenaria di febbraio 2016 e sono alla base della nuova *Strategy for Combating Terrorism Financing*¹¹⁶.

¹¹⁵ Con il termine *de-risking* ci si riferisce alle difficoltà nell'accesso al sistema finanziario da parte di intere fasce di clientela dovute all'avversione al rischio.

¹¹⁶ Si veda il § 2.3.

9.4.2. L'attività del Gruppo Egmont

La UIF partecipa attivamente alle attività del Gruppo Egmont, promuovendone le *policy*: esperti dell'Unità sono presenti nei gruppi di lavoro in cui l'Organizzazione si articola.

Il *Legal Working Group* ha proseguito l'esame delle FIU sottoposte alla procedura di ammissione, verificando i requisiti richiesti e individuando le azioni correttive da intraprendere. Al contempo, il gruppo ha avviato l'esame di alcuni casi di possibile violazione degli *standard* internazionali da parte delle FIU di Nigeria, El Salvador e Panama. È proseguita la discussione sui risultati della *Survey* condotta sui principali problemi emersi nell'applicazione degli *standard* relativi alle FIU, al fine di individuare temi prioritari da approfondire. In tale ambito, è proseguita la collaborazione con il GAFI, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale. Il gruppo ha inoltre avviato un progetto sui requisiti di autonomia e indipendenza operativa delle FIU, con l'obiettivo di individuarne le caratteristiche e le implicazioni per l'assetto organizzativo e per lo svolgimento delle funzioni.

L'*Operational Working Group* ha proseguito i progetti relativi alla ricognizione dei poteri delle FIU in materia di acquisizione di informazioni, alla cooperazione tra FIU e organismi di polizia, all'approfondimento delle caratteristiche dell'analisi finanziaria, all'impiego delle monete virtuali per attività di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Tra gli altri temi d'interesse figurano gli effetti della clausola di reciprocità nella collaborazione internazionale, l'acquisizione di informazioni da soggetti obbligati, la possibilità di rifiutare la collaborazione in relazione al tipo di reato presupposto, i vincoli di *data protection* e l'utilizzo possibile delle informazioni scambiate.

Il *Training Working Group* ha predisposto programmi di formazione per le FIU sull'attuazione degli *standard* internazionali e ha aggiornato quelli dedicati all'analisi operativa e strategica. In questo ambito, la UIF ha organizzato un seminario sull'uso distorto di fondi pubblici e sul contributo delle FIU ai procedimenti di *Asset Recovery*.

L'*Information Technology Working Group* ha proseguito il progetto “*Securing an FIU*”, rivolto alla definizione di criteri di sicurezza informatica, all'interno e nell'ambito delle comunicazioni internazionali. Il progetto si integra con quello relativo al “*FIU IT System Maturity Model*”, concepito come guida per lo sviluppo di sistemi informativi. È inoltre in programma la ristrutturazione dell'*Egmont Secure Web* (*Egmont Secure Web Life Cycle Replacement*), con l'obiettivo di incrementare i controlli di sicurezza e migliorare gli aspetti di *data protection*. Inoltre il Gruppo ha esaminato possibili modalità di integrazione con il sistema FIU.NET.

Il Comitato Direttivo e la Plenaria hanno definito le caratteristiche della revisione organizzativa del Gruppo Egmont, decisa per assicurare l'attuazione efficace dei nuovi *standard* e la realizzazione di un'articolazione su base regionale, in linea con gli obiettivi fissati nel Piano Strategico. La revisione si è resa necessaria anche per tenere conto della costante espansione della *membership* (il Gruppo conta attualmente oltre 150 FIU) e delle implicazioni sulla funzionalità della partecipazione e della *governance*.

La transizione verso la nuova organizzazione, curata da un *Transition Team* cui la UIF ha attivamente partecipato, è giunta a compimento nella riunione dei nuovi gruppi tenutasi a febbraio 2016. In tale occasione è stata anche convocata una Plenaria “speciale” dedicata agli sviluppi in materia di finanziamento del terrorismo e alla