



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria

2016

Roma, maggio 2017

L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) è l'unità centrale nazionale con funzioni di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, istituita presso la Banca d'Italia dal d.lgs. 231/2007, in conformità di regole e criteri internazionali che prevedono la presenza in ciascuno Stato di una Financial Intelligence Unit (FIU), dotata di piena autonomia operativa e gestionale.

La UIF riceve e acquisisce informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori; ne effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e ne valuta la rilevanza ai fini dell'invio ai competenti Organi investigativi e giudiziari, per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione.

La normativa stabilisce, a vantaggio della UIF, obblighi di informazione in capo alle Autorità di vigilanza, alle amministrazioni e agli ordini professionali. L'Unità e gli Organi investigativi e giudiziari collaborano ai fini dell'individuazione e dell'analisi di flussi finanziari anomali. L'Unità partecipa alla rete mondiale delle FIU per gli scambi informativi essenziali a fronteggiare la dimensione transnazionale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

© Banca d'Italia, 2017

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Direttore responsabile
Claudio Clemente

Indirizzo
Largo Bastia, 35
00181 Roma – Italia

Telefono
+39 0647921

Sito internet
<http://uif.bancaditalia.it>

ISSN 2284-3205 (stampa)
ISSN 2284-3213 (on-line)

Tutti i diritti riservati.
È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

Stampato nel mese di giugno 2017 presso la Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia.

INDICE

| | |
|--|-----------|
| PREMESSA | 7 |
| 1. IL QUADRO NORMATIVO | 9 |
| 1.1. Il recepimento della quarta Direttiva nell'ordinamento nazionale | 9 |
| 1.2. L'evoluzione del quadro internazionale | 13 |
| 1.3. L'individuazione di paesi con carenze strategiche | 16 |
| 1.4. La valutazione del rischio a livello europeo | 18 |
| 1.5. La normativa nazionale | 19 |
| 1.5.1. La legislazione | 19 |
| 1.5.2. La normativa secondaria e le comunicazioni della UIF | 21 |
| 2. LA COLLABORAZIONE ATTIVA | 23 |
| 2.1. I flussi segnaletici | 23 |
| 2.2. Le operazioni sospette | 30 |
| 2.3. La qualità della collaborazione attiva | 36 |
| 2.4. Le comunicazioni nei casi di impossibilità di "adeguata verifica" | 39 |
| 3. L'ANALISI OPERATIVA | 40 |
| 3.1. I dati | 40 |
| 3.2. Il processo di analisi | 42 |
| 3.3. La valutazione del rischio | 43 |
| 3.4. La metodologia di analisi | 46 |
| 3.5. Tematiche di rilievo | 48 |
| 3.5.1. Irregolarità nella gestione di procedure liquidatorie | 48 |
| 3.5.2. Rimesse di denaro | 50 |
| 3.6. Le archiviazioni | 53 |
| 3.7. I provvedimenti di sospensione | 54 |
| 3.8. I flussi informativi sull'interesse investigativo | 55 |
| 4. LE CARATTERIZZAZIONI DI PROFILO E LE TIPOLOGIE | 57 |
| 4.1. Le caratterizzazioni di profilo | 57 |
| 4.2. Le tipologie | 61 |
| 4.2.1. Tipologia di carattere fiscale | 61 |
| 4.2.2. Tipologia di carattere corruttivo o appropriativo di fondi pubblici | 64 |
| 4.2.3. Tipologie operative connesse con il crimine organizzato | 65 |

| | |
|--|------------|
| 5. IL CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO | 68 |
| 5.1. Le segnalazioni di operazioni sospette..... | 69 |
| 5.2. Attività informative e di supporto ai segnalanti..... | 71 |
| 5.3. Gli sviluppi della collaborazione internazionale per il contrasto del finanziamento del terrorismo | 72 |
| 5.4. La collaborazione nazionale..... | 73 |
| 5.5. Altre iniziative di <i>intelligence</i> finanziaria..... | 73 |
| 6. L'ANALISI STRATEGICA | 75 |
| 6.1. I dati aggregati | 76 |
| 6.2. Le analisi dei dati aggregati e le attività di studio..... | 83 |
| 6.3. Le dichiarazioni Oro | 87 |
| 7. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO | 90 |
| 7.1. L'attività ispettiva | 90 |
| 7.2. Le procedure sanzionatorie | 92 |
| 8. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ | 94 |
| 8.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria | 94 |
| 8.2. La collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle finanze e il Comitato di Sicurezza Finanziaria e altre forme di collaborazione | 96 |
| 8.2.1. Liste di soggetti "designati" e misure di congelamento | 97 |
| 8.3. La collaborazione con le Autorità di vigilanza e altre istituzioni | 99 |
| 9. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE | 101 |
| 9.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere..... | 101 |
| 9.2. I problemi della collaborazione internazionale tra FIU | 105 |
| 9.3. Rapporti con controparti estere e assistenza tecnica..... | 108 |
| 9.4. La partecipazione a organismi internazionali | 109 |
| 10. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE | 112 |
| 10.1. Struttura organizzativa | 112 |
| 10.2. Indicatori di <i>performance</i> | 112 |
| 10.3. Risorse umane | 113 |
| 10.4. Risorse informatiche..... | 114 |
| 10.5. Informazione esterna | 116 |

| | |
|------------------------------------|-----|
| L'ATTIVITÀ IN SINTESI | 118 |
| GLOSSARIO | 120 |
| SIGLARIO | 124 |

Indice dei riquadri:

| | |
|--|-----|
| L'analisi sul fenomeno "traffico dei migranti" | 52 |
| Le segnalazioni di <i>voluntary disclosure</i> | 62 |
| Il ruolo della UIF nella prevenzione al finanziamento del terrorismo | 68 |
| Utilizzo di <i>black list</i> per l'individuazione dei paesi a fiscalità privilegiata | 80 |
| Seconda edizione del <i>Workshop</i> UIF-Bocconi su metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica | 86 |
| Protocolli d'intesa della UIF con le Procure della Repubblica di Milano e di Roma | 95 |
| Esperienze di analisi congiunta a livello internazionale | 104 |
| Il " <i>Mapping Exercise</i> ": l'applicazione delle regole europee relative alle FIU | 106 |

PREMESSA

L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia si avvia a raggiungere, alla fine del 2017, il decimo anno dalla sua costituzione, avvenuta in sede di recepimento della terza Direttiva antiriciclaggio, che ha impresso un significativo impulso al sistema di prevenzione nazionale. Ulteriori importanti compiti per l'Unità deriveranno dalle modifiche al d.lgs. 231/2007 connesse con l'attuazione della nuova Direttiva europea del 2015.

Il forte sviluppo dell'attività registrato nel decennio in corso in tutti i settori di competenza della UIF trova efficace rappresentazione nei dati relativi al 2016. Il superamento delle 100 mila segnalazioni di operazioni sospette ricevute costituisce il principale, ma non unico, segnale di tale crescita. Sono risultati in significativo aumento anche i rapporti di collaborazione con le altre autorità, in particolare con l'Autorità giudiziaria, quelli con la rete mondiale delle FIU, le analisi dei flussi aggregati, l'azione di controllo estesa gradualmente anche a soggetti diversi dagli intermediari finanziari.

Nel corso del 2016 la UIF ha fornito il proprio contributo nelle diverse fasi di redazione dei testi normativi collegati al recepimento della quarta Direttiva antiriciclaggio, con l'obiettivo di potenziare il sistema italiano alla luce degli esiti della prima Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio, delle criticità rilevate dalla recente *Mutual Evaluation* condotta dal GAFI nel nostro paese e dell'esperienza maturata in questi anni. Un significativo impegno è stato richiesto dalla partecipazione nelle sedi internazionali allo sviluppo delle strategie di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e all'elaborazione delle ulteriori proposte di modifica della normativa europea per fronteggiare le nuove minacce (capitolo 1).

L'incremento nel 2016 delle segnalazioni di operazioni sospette conferma, anche al netto degli effetti dei provvedimenti di regolarizzazione delle attività detenute all'estero, il *trend* registrato dalla costituzione dell'Unità e proseguito pure nel primo quadrimestre di quest'anno.

Tale andamento può essere considerato il segnale di un significativo e perdurante aumento del grado di consapevolezza del ruolo della collaborazione attiva nel sistema di prevenzione da parte soprattutto degli intermediari bancari e finanziari, con il crescente coinvolgimento di operatori appartenenti ad altre categorie di soggetti obbligati. Risultano pure migliorate qualità e completezza delle segnalazioni. La tensione verso l'efficienza dei processi di lavoro ha consentito alla UIF non solo di fronteggiare il nuovo rilevante incremento registrato nel 2016, ma anche di ridurre ulteriormente le operazioni sospette in lavorazione a fine anno (capitoli 2 e 3).

Gli esiti delle analisi condotte hanno fornito utili indicazioni per l'individuazione di nuove tipologie operative. La conoscenza dei modelli comportamentali che emergono dall'esame delle segnalazioni ha favorito l'ampliamento del perimetro di indagine finanziaria delle operazioni ricevute, consentendo anche l'individuazione di attività anomale non rilevate dai soggetti obbligati (capitolo 4).

L'esigenza di superare un approccio meramente reattivo, basato sulle segnalazioni dei soggetti obbligati, è stata sollecitata anche nelle sedi internazionali, con particolare riferimento alla prevenzione del finanziamento del terrorismo. Tale fronte è stato

caratterizzato nell'anno da un significativo aumento del contributo segnaletico e soprattutto dalla rilevante mole di informazioni scambiate tra le *Financial Intelligence Unit* dei diversi paesi e dalla loro complessa gestione. L'azione dell'Unità si è sviluppata facendo leva sull'utilizzo, anche innovativo, di tutti gli strumenti disponibili, con l'obiettivo di agevolare l'individuazione da parte dei segnalanti di comportamenti anomali, identificare presso gli operatori eventuali tracce finanziarie di soggetti a rischio, rendere prontamente disponibili le informazioni agli Organi investigativi e delle indagini (capitolo 5).

Un approccio proattivo ha ispirato anche le altre funzioni dell'Unità. Nell'ambito dei lavori di analisi strategica e di studio sono stati realizzati progetti volti al miglioramento degli indicatori di rischio di riciclaggio e all'identificazione di possibili anomalie attraverso l'esame dei flussi aggregati (capitolo 6). L'attuazione di un intenso programma ispettivo concluso nel 2016 nel settore dei *money transfer* e i connessi approfondimenti finanziari hanno permesso di individuare comportamenti irregolari degli agenti nonché ingenti rimesse verso l'estero sfuggite alle rilevazioni statistiche ufficiali (capitolo 7).

La UIF ha mantenuto intensi gli scambi di collaborazione con le autorità nazionali ed estere individuate dalla normativa, condividendo gli esiti della propria azione e arricchendo le banche dati interne con le informazioni ricevute. In diversi casi, nei rapporti con la Magistratura e per suo tramite con gli organi delegati alle indagini, la collaborazione ha consentito una forte integrazione tra le attività, con ricadute positive sulla qualità dei risultati (capitolo 8). A livello internazionale, lo scambio di informazioni ha continuato ad ampliarsi anche nel 2016 beneficiando di miglioramenti organizzativi che hanno consentito di incrementare la circolazione di informazioni rilevanti e la qualità degli approfondimenti realizzati. E' stato dato impulso alla Piattaforma delle FIU europee, in primo luogo promuovendo e coordinando un importante esercizio di confronto tra le caratteristiche che tali Unità presentano nei singoli paesi, nella prospettiva di rimuovere gli ostacoli a una loro effettiva ed efficace collaborazione (capitolo 9).

Anche nell'anno trascorso i risultati raggiunti sono stati il frutto dell'impegno, della dedizione e della professionalità del personale addetto all'Unità e dell'ampio ricorso alle tecnologie informatiche; il rilevante incremento dei carichi di lavoro è stato fronteggiato pur in assenza di una significativa crescita dell'organico (capitolo 10). La UIF è già impegnata nella programmazione dei lavori per l'attuazione degli ulteriori compiti delineati dalla riforma normativa, allo scopo di concorrere a realizzare rapidamente i nuovi presidi previsti dal sistema di prevenzione nazionale.

Il Direttore

Claudio Clemente

1. IL QUADRO NORMATIVO

1.1. Il recepimento della quarta Direttiva nell'ordinamento nazionale

Nel 2016 il Parlamento ha delegato¹ il Governo al recepimento della quarta Direttiva antiriciclaggio² che, a distanza di dieci anni dalla terza Direttiva³, potenzia il sistema di prevenzione degli Stati membri in coerenza con le linee tracciate dalle Raccomandazioni del GAFI del 2012.

Legge di delegazione europea 2015

La nuova disciplina europea valorizza l'approccio basato sul rischio, criterio fondamentale per la graduazione delle misure preventive e dei controlli; accresce la trasparenza delle informazioni relative alla titolarità effettiva di società e *trust*; conferma il regime di assoluta riservatezza dei dati relativi alle operazioni sospette; delinea criteri sanzionatori specifici per le violazioni degli obblighi in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Viene confermata la centralità del ruolo delle FIU attraverso una disciplina più articolata che ne rafforza le prerogative istituzionali e amplia le funzioni, riguardanti anche i reati presupposto del riciclaggio.

*Prevede la Direttiva: "la FIU in quanto unità nazionale centrale ha la responsabilità di ricevere e analizzare le segnalazioni di operazioni sospette ed altre informazioni che riguardano attività di riciclaggio, reati presupposto associati o attività di finanziamento del terrorismo"; "ogni FIU è autonoma e operativamente indipendente, il che significa che la FIU ha l'autorità e la capacità di svolgere liberamente le sue funzioni; compresa la capacità di decidere autonomamente di analizzare, richiedere e disseminare informazioni specifiche"*⁴.

Il recepimento nell'ordinamento nazionale della quarta Direttiva rappresentava l'occasione per accogliere anche le indicazioni formulate dal GAFI in esito alla *Mutual Evaluation* del sistema antiriciclaggio italiano condotta nel 2014 - 2015⁵.

I lavori di recepimento

Lo schema di nuovo decreto antiriciclaggio è stato posto in consultazione pubblica dal Ministero dell'Economia e delle finanze nell'autunno 2016, approvato dal Consiglio dei Ministri nel febbraio 2017 e inviato alle competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato, le quali hanno reso i rispettivi pareri il 4 e 9 maggio 2017⁶, formulando numerose osservazioni e condizioni. Il provvedimento è stato poi approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 24 maggio, con limitate modifiche rispetto al testo originario, e successivamente promulgato dal Presidente della Repubblica.

¹ L. 170/2016.

² Direttiva (UE) 2015/849.

³ Direttiva 2005/60/CE.

⁴ Si veda il Considerando (37) e l'art. 32 della quarta Direttiva.

⁵ Il [Rapporto di Mutual Evaluation](#) è disponibile sul sito della UIF. Per un'analisi dei risultati si veda il [Rapporto annuale](#) della UIF sull'attività svolta nel 2015, capitolo 1.

⁶ Si veda il parere reso dalle Commissioni della Camera alla pagina

<http://www.camera.it/leg17/824?tipo=A&anno=2017& mese=05&giorno=04&view=& commissione=0206#data.20170504.com0206.allegati.all00020> e il parere reso dalle Commissioni del Senato alla pagina <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=1022227>.

La UIF ha attivamente fornito il proprio contributo tecnico-istituzionale ai lavori per la definizione del nuovo quadro normativo, anche attraverso due audizioni presso le predette Commissioni parlamentari⁷.

Le Autorità

In coerenza con quanto stabilito dai criteri di delega e in continuità con l'esperienza italiana già valutata positivamente dal GAFI, lo schema di nuovo decreto antiriciclaggio conferma sostanzialmente l'architettura istituzionale in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo.

Il novero delle autorità competenti comprende il Ministero dell'Economia e delle finanze, le Autorità di vigilanza, la UIF, il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, la Direzione Investigativa Antimafia; viene rivisto ed enfatizzato il ruolo della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo nel settore. Al CSF viene affidato il compito di elaborare le strategie di prevenzione e l'analisi nazionale dei rischi, nonché di proporre l'esenzione di taluni soggetti dall'osservanza degli obblighi del decreto quando ricorrano specifiche condizioni di basso rischio. Compiti di controllo e regolazione sono riconosciuti alle "amministrazioni e organismi interessati" e agli "organismi di autoregolamentazione".

La UIF

Alla UIF vengono attribuite nuove significative funzioni. L'Unità riceverà e analizzerà le "comunicazioni oggettive" che i destinatari degli obblighi dovranno trasmettere sulla base di criteri definiti dalla stessa Unità con apposite istruzioni. Si tratta di un nuovo importante strumento di approfondimento e orientamento delle analisi a fini di prevenzione.

L'Unità dovrà emanare le istruzioni per la rilevazione e la segnalazione delle operazioni sospette destinate a tutti i soggetti obbligati, quelle per disciplinare le comunicazioni cui saranno tenute le Pubbliche Amministrazioni, nonché gli indicatori di anomalia. L'emanazione diretta delle disposizioni da parte dell'Unità potrà contribuire a migliorare ulteriormente la tempestività, la completezza e la qualità della collaborazione attiva. Resta confermata la competenza della UIF in merito all'individuazione delle regole di trasmissione delle Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate.

La collaborazione

In coerenza con le indicazioni della Direttiva, sul piano operativo, alla UIF viene riconosciuta la possibilità di acquisire i dati investigativi al ricorrere di determinate condizioni e, in particolare, dell'autorizzazione dell'Autorità giudiziaria procedente per le informazioni coperte da segreto investigativo. La disponibilità delle informazioni investigative intende superare un puntuale rilievo del GAFI, che richiedeva un accesso diretto della UIF a tali dati, nell'ambito del generale richiamo a consentire all'Unità stessa di arricchire il patrimonio informativo disponibile per lo svolgimento delle analisi di competenza.

Viene rafforzata la collaborazione nazionale tra tutte le Autorità amministrative, giudiziarie e investigative coinvolte nell'azione di prevenzione e contrasto. In tale quadro si inscrivono anche gli scambi informativi tra la UIF e l'Autorità giudiziaria funzionali alle indagini per reati di riciclaggio, auto-riciclaggio, per i relativi reati presupposto e per il contrasto al terrorismo.

⁷ Si vedano le Audizioni del Direttore della UIF del 27 e 29 marzo 2017, rispettivamente presso le Commissioni riunite II e VI della Camera dei Deputati e le omologhe Commissioni del Senato della Repubblica sullo schema di decreto legislativo recante attuazione della Direttiva (UE) 2015/849 (<http://webtv.camera.it/evento/10852>).

Vengono introdotte nuove forme di collaborazione con la DNA. A tale Autorità saranno comunicati dati relativi alle segnalazioni di operazioni sospette e, in particolare, quelli anagrafici dei soggetti segnalati, o a essi collegati, per la verifica della loro eventuale attinenza a procedimenti giudiziari in corso; la DNA potrà quindi richiedere un ampliamento e approfondimento di tali informazioni nei casi risultati d'interesse. Appositi protocolli tecnici della DNA con la UIF, la Guardia di Finanza e la DIA dovranno assicurare il trattamento dei dati anagrafici dei soggetti segnalati e del segnalante con modalità idonee a preservarne la riservatezza.

Sono sostanzialmente confermate le modalità di svolgimento della collaborazione internazionale tra le FIU.

L'elenco dei soggetti tenuti al rispetto degli obblighi antiriciclaggio è stato ampliato. Una significativa novità è rappresentata dall'inclusione tra i destinatari della normativa degli intermediari europei non insediati sul territorio nazionale, che operano in Italia per il tramite di reti di agenti e soggetti convenzionati. Disposizioni specifiche sono dettate poi per tali reti che prestano servizi di pagamento per conto di IMEL o IP comunitari e in materia di punti di contatto centrali. Si pongono così le basi per contenere i rischi di infiltrazione criminale nel settore dei *money transfer* e di comparti che adottano modelli simili per la distribuzione di prodotti e servizi⁸.

I soggetti obbligati

Anticipando le previste modifiche alla quarta Direttiva⁹, vengono annoverati tra i soggetti obbligati anche gli *exchanger* di valute virtuali, da censire in una sezione speciale del registro dei cambiavalute.

La Pubblica Amministrazione assume un ruolo diverso all'interno del sistema antiriciclaggio: essa non è più compresa formalmente tra i soggetti obbligati, ma è comunque tenuta a comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette, secondo disposizioni che saranno definite dall'Unità stessa. Alle comunicazioni sono tenuti unicamente gli uffici che curano determinate tipologie di procedimenti amministrativi; sarà compito del CSF, sulla base di valutazioni correlate al rischio, individuare, da un lato, attività tra quelle indicate da sottrarre al campo di applicazione della disposizione, dall'altro, procedimenti ulteriori cui invece applicare il predetto regime.

Norme specifiche sono dettate per i concessionari di gioco e per le reti di distributori ed esercenti di cui essi si avvalgono.

Nel nuovo impianto normativo le misure preventive e i controlli vengono calibrati in base alla valutazione del rischio; l'Italia e i soggetti obbligati sono chiamati a effettuare tale valutazione anche tenendo conto dell'analisi condotta dalla Commissione europea.

I presidi
antiriciclaggio

In materia di adeguata verifica le nuove regole prevedono misure ordinarie, semplificate o rafforzate, da definire ora in funzione del rischio rilevato dal soggetto obbligato.

⁸ Si veda l'[Audizione](#) del Direttore della UIF del 19 aprile 2016 presso la Camera dei Deputati, Commissione VI – Finanze. Si veda, inoltre, il [Rapporto annuale](#) della UIF sull'attività svolta nel 2015, §§ 4.5.1. e 7.1.

⁹ Si veda il § 1.2.

È prevista l'istituzione di Sezioni speciali del Registro delle Imprese ad accesso riservato, recanti le informazioni sui titolari effettivi di persone giuridiche e *trust*, al fine di accrescerne il livello di trasparenza e facilitare nei loro confronti l'adempimento degli obblighi di identificazione e verifica, nonché i relativi controlli delle autorità competenti.

In tema di conservazione dei dati e delle informazioni si tende a una sostanziale semplificazione degli oneri a carico dei destinatari; occorre evitare ripercussioni negative sulla significatività dei dati a disposizione delle Autorità per approfondimenti e controlli. Per gli intermediari vigilati le relative Autorità potranno peraltro adottare disposizioni specifiche per la conservazione e l'utilizzo di dati contenuti in archivi informatizzati.

Momento centrale del sistema di prevenzione resta l'obbligo di segnalazione alla UIF delle operazioni sospette. E' stato opportunamente eliminato, su impulso delle Commissioni parlamentari, il riferimento alla tardività della segnalazione di operazioni sospette definita sulla base di circostanze predeterminate per legge; la rilevazione del sospetto richiede infatti valutazioni complesse, che spesso esulano dalla singola operazione e riguardano l'evoluzione dell'operatività complessiva e del profilo soggettivo del cliente.

Con riguardo alle attività di analisi e disseminazione svolte dalla UIF, la nuova disciplina si pone in una logica confermativa dell'impostazione vigente, con alcuni affinamenti relativi ai processi operativi e con l'aggiunta delle previsioni specifiche riguardanti la DNA già richiamate. Una nuova disposizione è dedicata alla possibilità per la UIF di inviare le analisi alle Autorità di *intelligence* nei casi di specifico interesse.

Sono rafforzati i presidi di riservatezza esistenti a tutela dei segnalanti, con particolare riguardo al caso in cui le informazioni confluiscono in un procedimento penale.

Vengono disciplinati sistemi interni di segnalazione delle violazioni in materia antiriciclaggio per consentire ai dipendenti e a persone in posizione comparabile di segnalare all'interno dell'ente violazioni potenziali o effettive delle disposizioni.

Il sistema sanzionatorio

L'impianto sanzionatorio ha formato oggetto di un'ampia revisione. Le sanzioni sono previste sia per violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime sia per quelle prive di tali requisiti. Per le prime sono sanciti importi più consistenti, compresi fra un minimo e un massimo edittale; per le seconde sono indicate somme contenute, in misura fissa. La gravità delle violazioni è determinata sulla base di criteri specificamente indicati. Previsioni particolari riguardano le violazioni degli obblighi segnaletici da cui siano derivati vantaggi economici al soggetto responsabile.

Il nuovo sistema contiene alcune disposizioni riferite alla generalità dei soggetti obbligati e altre che invece riguardano specificamente i soggetti vigilati (intermediari bancari e finanziari, revisori), per i quali le norme sono improntate a maggior rigore e severità. In coerenza con la disciplina bancaria e finanziaria è prevista, oltre alla responsabilità della persona giuridica, in casi specifici anche quella dei membri degli organi aziendali, nonché la possibilità di applicare nei confronti dei medesimi la sanzione amministrativa accessoria dell'interdizione dallo svolgimento della funzione o dell'incarico. La responsabilità per le omesse segnalazioni di operazioni sospette nel caso di intermediari bancari e finanziari e società fiduciarie può essere attribuita anche al relativo personale.

Quanto alla competenza sanzionatoria in materia di omesse segnalazioni di operazioni sospette, sono stabilite competenze parallele del Ministero dell'Economia e delle Attività di Vigilanza a seconda che la violazione sia contestata a una persona fisica o a una persona giuridica. Nel caso di violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime può essere disposta la pubblicazione del decreto sanzionatorio.

Con riguardo al delicato tema della disciplina transitoria è indicato il termine del 31 marzo 2018 per l'ultrattività delle disposizioni emanate dalle Autorità di vigilanza di settore.

Disciplina transitoria

In tema di prevenzione del finanziamento del terrorismo e dell'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale sono attribuiti nuovi poteri al CSF, di cui viene rivista anche la composizione; viene inoltre dettata una definizione di programma di proliferazione delle armi di distruzione di massa. È prevista la possibilità di un congelamento temporaneo di fondi e risorse economiche detenuti da soggetti responsabili di condotte con finalità di terrorismo. Le funzioni della UIF restano sostanzialmente inalterate.

Le novità in materia di finanziamento del terrorismo

Con separato decreto viene disciplinata l'attività di compravendita di oro e oggetti preziosi usati svolta da operatori diversi da quelli professionali di cui alla l. 7/2000, che sono inclusi fra i soggetti destinatari della nuova disciplina antiriciclaggio. Il decreto risponde a esigenze di tracciabilità e trasparenza in un settore particolarmente sensibile a infiltrazioni criminali, come evidenziato dalla prima Analisi nazionale dei rischi.

Il decreto sui compro-oro

I compro-oro saranno tenuti a iscriversi in un apposito registro tenuto dall'OAM e a rispettare obblighi di identificazione della clientela e di conservazione dei dati in relazione alle loro peculiarità; risultano confermati gli obblighi di segnalazione di operazioni sospette già previsti dal d.lgs. 231/2007. Sul piano dell'*enforcement*, oltre al reato di abusivo esercizio dell'attività, sono previste specifiche sanzioni amministrative.

1.2. L'evoluzione del quadro internazionale

L'anno trascorso è stato caratterizzato dalla successione di numerosi interventi e iniziative degli organismi internazionali e dell'Unione Europea nel campo del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

La quarta Direttiva antiriciclaggio, adottata il 20 maggio 2015, è in corso di recepimento dalla maggior parte degli Stati membri. Per favorire l'interpretazione uniforme della nuova disciplina e facilitare l'adozione di misure nazionali convergenti, la Commissione europea ha organizzato *workshop* tematici con i paesi dell'Unione. Al contempo, la Piattaforma delle FIU dell'Unione Europea ha sviluppato una preliminare analisi delle disposizioni di specifico interesse per le FIU.

Recepimento della quarta Direttiva

Gli spunti elaborati dalla Piattaforma sono stati discussi e approfonditi in un Transposition Workshop con gli Stati membri. Le questioni individuate comprendono tutti i principali aspetti di interesse per le FIU: l'applicazione dell'obbligo di segnalazione in contesti transfrontalieri ovvero nell'ambito di gruppi; il contenuto dei requisiti di autonomia e indipendenza delle FIU; il novero delle autorità nazionali destinatarie della disseminazione dei risultati delle analisi; lo svolgimento della collaborazione internazionale attraverso forme più ampie di scambio di informazioni e la limitazione delle ipotesi di rifiuto allo scambio stesso e al successivo utilizzo per accertamenti o indagini; il regime di "data protection".

Strategia GAFI

L'impegno dei competenti organismi internazionali ed europei nel corso del 2016 si è rivolto in misura consistente al rafforzamento del sistema di prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo, anche a fronte delle nuove minacce terroristiche. Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 2015¹⁰ hanno esteso i presidi penali e le sanzioni finanziarie; il GAFI ha effettuato una ricognizione sul rispetto dei principali *standard* antiterrorismo, a seguito della quale ha approvato nel febbraio 2016 una nuova, complessiva “*Strategy on Combatting Terrorist Financing*”.

Operational Plan

La nuova Strategia è stata seguita, a giugno 2016, da un “*Operational Plan*” che delinea in dettaglio le attività da sviluppare: sono citati approfondimenti sulle tipologie di finanziamento del terrorismo, analisi specifiche e aggiornate sui rischi connessi all'ISIL, modifiche mirate ad alcuni *standard*, presidi per le organizzazioni *no-profit*, soglie più basse per l'applicazione delle misure di adeguata verifica, controlli relativi al contante e ai trasferimenti di fondi. Il Piano operativo sottolinea inoltre la necessità di ampliare l'accesso delle FIU a informazioni utili per le analisi (in particolare quelle finanziarie, investigative, di “*intelligence*”), di rafforzare la collaborazione tra le autorità nazionali e lo scambio di informazioni anche a livello internazionale, superando le difficoltà esistenti e ampliando la capacità di condividere dati d'interesse.

Action Plan

In ambito europeo, il Consiglio ECOFIN, nella riunione di febbraio 2016, ha richiamato la necessità e l'urgenza di individuare idonee soluzioni alle criticità evidenziate dall'emergenza terrorismo. Contestualmente, la Commissione europea ha delineato un “*Action Plan*”¹¹ con una serie di proposte, specie di carattere legislativo, in linea con gli indirizzi formulati dal GAFI.

L'Action Plan pone l'accento sul ruolo che le FIU possono svolgere nell'individuazione delle operazioni di finanziamento transfrontaliero delle reti terroristiche e segnala la necessità di ampliare i poteri informativi e le basi dati centralizzate per l'accesso a informazioni rilevanti ai fini dell'analisi finanziaria e dello scambio internazionale. Secondo la Commissione, le FIU devono cooperare strettamente con le autorità di contrasto e sviluppare le proprie attività passando “da un sistema di divulgazione basato sui sospetti a un sistema di divulgazione maggiormente basato sull'intelligence”¹².

Proposta di modifica della Direttiva

In linea con le indicazioni contenute nell'*Action Plan*, il 5 luglio 2016 la Commissione europea ha presentato una proposta di emendamenti alla quarta Direttiva al fine di rafforzare i presidi per la prevenzione e il contrasto del finanziamento del terrorismo e la trasparenza della titolarità effettiva di società e *trust*. Il testo della proposta, secondo le ordinarie procedure di “co-legislazione”, è stato sottoposto al Parlamento e al Consiglio Europeo. Quest'ultimo, a seguito di un intenso negoziato da parte degli Stati membri, ha raggiunto l'intesa su un testo di compromesso nel dicembre 2016. Il Parlamento Europeo ha, a sua volta, elaborato propri emendamenti. Il negoziato tra Consiglio, Parlamento e Commissione prosegue in sede di “trilogo” per conciliare i testi in un articolato condiviso.

Valute virtuali e carte prepagate

Gli emendamenti proposti mirano a estendere i presidi antiriciclaggio e antiterrorismo agli operatori che prestano servizi di cambio di valute virtuali e di

¹⁰ Risoluzioni n. 2199 e 2253.

¹¹ [Communication from the Commission to the EU Parliament and the Council on an Action Plan for Strengthening the Fight against Terrorism Financing](#) (COM (2016) 50), 2 febbraio 2016.

¹² Cfr. [Action plan](#), pag. 8.

custodia delle credenziali per l'utilizzo dei “portafogli” virtuali. Vengono, inoltre, prefigurate regole più stringenti per l'uso di carte prepagate. Un recepimento efficace e uniforme da parte degli Stati membri è particolarmente necessario visto il carattere *cross-border* delle attività in questione.

In materia di valute virtuali vengono previste forme di autorizzazione e controllo degli operatori del settore. Per le carte prepagate non ricaricabili viene significativamente ridotta la soglia di esenzione dall'applicazione degli obblighi di adeguata verifica, mentre l'utilizzo di carte emesse in paesi terzi viene consentito solo se le caratteristiche sono equivalenti a quelle previste dalla normativa europea.

Per favorire la trasparenza della titolarità effettiva si propone di ampliare l'ambito delle informazioni sui titolari effettivi di società, enti e *trust*, che devono essere raccolte e aggiornate in appositi registri nazionali; l'accesso a tali registri verrebbe esteso alla generalità dei soggetti (non solo alle FIU, alle altre autorità competenti e ai soggetti tenuti alle misure di adeguata verifica). Ancora dibattuta è la compatibilità e proporzionalità di tale ultima previsione rispetto alla tutela della sfera personale degli individui. E' prevista la creazione di una piattaforma comune per l'interconnessione dei registri nazionali.

Trasparenza della
titolarità effettiva

Le nuove disposizioni contemplano anche l'istituzione di registri centralizzati o di sistemi accentrati di ricerca tali da consentire l'immediata individuazione dei titolari di conti bancari intrattenuti sul territorio nazionale.

Archivi centralizzati
dei conti

In Italia da tempo è attiva l'Anagrafe dei rapporti finanziari, risorsa fondamentale per l'analisi svolta dalla UIF. Le nuove regole europee consentiranno di acquisire informazioni sull'esistenza di rapporti bancari anche in altri paesi europei.

L'articolato elaborato dal Consiglio contiene anche alcune regole volte a disciplinare lo scambio di informazioni tra le autorità incaricate dei controlli sul rispetto degli obblighi preventivi. La materia è resa complessa dall'eterogeneità e molteplicità delle Autorità di vigilanza antiriciclaggio competenti nei diversi paesi dell'Unione.

Autorità di vigilanza

La proposta chiarisce ulteriormente il principio secondo cui le FIU devono poter ottenere informazioni da qualsiasi soggetto obbligato, a prescindere da preesistenti segnalazioni, come già previsto da tempo nella legislazione italiana. Tale precisazione è volta a rimuovere ostacoli esistenti, sul piano domestico, all'acquisizione di informazioni utili alle analisi e, sul piano internazionale, alla capacità di fornire informazioni utili alle controparti estere su casi di rilievo transnazionale.

Poteri delle FIU

Per favorire la collaborazione tra FIU è previsto che venga eliminata la cd. “pregiudiziale penale”, chiarendo che lo scambio di informazioni deve svolgersi a prescindere dalla sussistenza e dalla tipologia dell'eventuale reato presupposto. Viene specificamente esclusa la possibilità di negare la collaborazione a motivo della possibile rilevanza fiscale del caso oggetto di analisi ovvero dell'esistenza di indagini o procedimenti penali nello Stato della FIU cui viene rivolta la richiesta. Anche per questo profilo viene valorizzata l'indipendenza delle FIU rispetto alle attività giudiziarie o di indagine.

Nel 2016 la Piattaforma delle FIU ha realizzato un “*Mapping Exercise*” sulle caratteristiche, i poteri e la collaborazione delle FIU europee, coordinato dalla UIF e sfociato nell'approvazione di un rapporto finale nel dicembre 2016. I risultati dell'esercizio mostrano profonde diversità in termini di natura, organizzazione nonché

Mapping Exercise

di assetti istituzionali e regolamentari, che influenzano l'efficacia delle funzioni delle FIU¹³.

Armonizzazione
della fattispecie penale
di riciclaggio

In attuazione dell'*Action Plan*, la Commissione ha presentato ulteriori proposte legislative per completare e irrobustire l'impianto regolamentare europeo per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

La prima riguarda l'armonizzazione della fattispecie penale di riciclaggio¹⁴. Il testo è basato su una definizione armonizzata della condotta (che comprende l'auto-riciclaggio) e su un ambito minimo di reati presupposto, allineato agli *standard* del GAFI e alla Convenzione di Varsavia del Consiglio d'Europa¹⁵, con maggiori dettagli per favorire la convergenza degli approcci nazionali.

Si prevede la perseguibilità del riciclaggio anche in assenza di una previa condanna per il reato presupposto e anche se quest'ultimo è stato commesso all'estero (con una possibile condizione però di "doppia incriminazione", i cui effetti negativi dovrebbero essere comunque attenuati dalla maggiore armonizzazione). La proposta prevede anche forme di responsabilità a carico delle persone giuridiche per il riciclaggio commesso da propri organi. Non sono, invece, previste modifiche alla fattispecie di riciclaggio "amministrativa" inserita nella quarta Direttiva, alla quale è ricondotto l'obbligo di segnalare le operazioni sospette. In conseguenza le due fattispecie, penale e amministrativa, potrebbero differire, con possibili conseguenze, ancora non valutabili, sull'ambito di applicazione.

Trasferimento al seguito
di denaro contante

La Commissione ha inoltre proposto un regolamento sugli obblighi di dichiarazione del trasferimento al seguito di denaro contante e altri valori¹⁶.

Secondo le disposizioni proposte, le dichiarazioni relative al trasferimento transfrontaliero al seguito, anziché essere "rese disponibili" alle FIU da parte delle autorità doganali che le ricevono, devono essere loro trasmesse attivamente e tempestivamente affinché ne tengano conto nello svolgimento delle proprie analisi. L'obbligo di tempestiva informazione comprende sia le dichiarazioni ordinariamente effettuate sia le informazioni raccolte in casi in cui, anche a prescindere dall'ammontare trasportato, i controlli alla frontiera evidenzino "sospetti". Uno dei temi riguarda il possibile coinvolgimento delle FIU nel "trattenimento" del denaro contante oggetto di trasferimenti che presentano indizi di "attività criminose" in sede di controlli doganali.

Dall'*Action Plan* discendono anche una proposta di regolamento per il mutuo riconoscimento di provvedimenti di sequestro e di confisca¹⁷ e una Comunicazione sulla sicurezza¹⁸, nella quale si fa tra l'altro riferimento allo sviluppo di un *Terrorist Financing Tracking System* europeo per migliorare la capacità di tracciare i trasferimenti di fondi.

1.3. L'individuazione di paesi con carenze strategiche

L'uniformità dei presidi posti in essere in diversi paesi è una condizione fondamentale per l'efficacia dell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Gli *standard* del GAFI lasciano peraltro considerevoli margini di discrezionalità nella loro applicazione, che si traducono in significative differenze tra sistemi nazionali con ripercussioni negative sia sugli approfondimenti

¹³ Si veda il Riquadro al § 9.2.

¹⁴ Proposta di Direttiva COM(2016) 826.

¹⁵ Si veda il § 1.5.1.

¹⁶ Proposta di Regolamento COM(2016) 825.

¹⁷ Proposta di Regolamento COM(2016) 819.

¹⁸ COM(2016) 831.

domestici sia sulla collaborazione internazionale tra autorità competenti. Il quadro è ulteriormente complicato da strategie opportunistiche di giurisdizioni che mantengono sistemi antiriciclaggio incompleti o non rigorosi, ad esempio consentendo regimi di anonimato che agevolano comportamenti volti a celare la titolarità effettiva di enti e patrimoni.

Il caso “Panama Papers”, innescato ad aprile 2016 dalla divulgazione di documenti riservati in possesso di uno studio legale panamense, relativi a società ed enti costituiti per assicurare l'anonimato dei titolari effettivi, ha nuovamente richiamato l'attenzione sul ricorso diffuso all'utilizzo di veicoli societari per l'intestazione fittizia di disponibilità economiche e finanziarie in danno della trasparenza fiscale e antiriciclaggio. La vicenda ha anche reso evidenti le debolezze esistenti negli standard e nelle regole internazionali sulla trasparenza della titolarità effettiva, ancora incompleti e non applicati efficacemente. Ne è prova il fatto che, degli undici paesi sinora valutati dal GAFI nel Quarto ciclo di Mutual Evaluation, soltanto Spagna e Italia hanno riportato giudizi positivi sull'efficacia dei rispettivi sistemi per la prevenzione dell'abuso di veicoli societari.

Il GAFI svolge un'azione sistematica per individuare e monitorare paesi caratterizzati da carenze strategiche nei propri sistemi antiriciclaggio. L'esito è pubblicato in due documenti aggiornati tre volte l'anno contenenti la lista dei paesi ad alto rischio¹⁹; soltanto undici giurisdizioni figurano al momento nella lista.

L'efficacia di tale azione incontra alcune limitazioni in quanto l'attenzione è concentrata in prevalenza sulla conformità dell'assetto regolamentare, lasciando in secondo piano i profili dell'attuazione e dell'efficacia delle misure. Inoltre il processo valutativo non è stato ancora pienamente adeguato alle nuove Raccomandazioni del 2012 e alla relativa Metodologia (particolarmente orientata sui profili di efficacia).

In ambito europeo, la quarta Direttiva ha sancito l'abbandono dell'approccio basato sull'individuazione in un'apposita *white list* di paesi terzi caratterizzati da regimi antiriciclaggio equivalenti. Viene invece affidato alla Commissione il compito di formare una *black list* di paesi che presentano rischi elevati di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo in ragione di carenze strategiche nei propri sistemi nazionali²⁰.

Nel corso del 2016 la Commissione ha adottato un Regolamento delegato con il quale ha recepito la lista dei paesi ad alto rischio del GAFI²¹, senza peraltro effettuare un'autonoma valutazione sui rischi effettivamente rilevanti per i paesi dell'Unione e sulle giurisdizioni dalle quali tali rischi promanano. Il Parlamento Europeo ha da subito manifestato perplessità su questa impostazione, dapprima in una lettera delle Commissioni ECON e LIBE alla Commissione europea e, quindi, sollevando formale obiezione in apposite Risoluzioni.

Il Parlamento ha sottolineato che le evidenze raccolte dalle proprie Commissioni impegnate in attività di indagine e approfondimento mostrano che altri paesi, non inclusi nella lista della Commissione europea, sono caratterizzati da significative criticità; queste emergono soprattutto dallo stretto rapporto che sussiste tra rischi di riciclaggio e rischi di illeciti fiscali e dall'inadeguatezza dei rispettivi sistemi di prevenzione e contrasto. Il Parlamento ha esortato quindi la Commissione a svolgere una propria valutazione senza fare affidamento esclusivo sui diversi esercizi compiuti da altri organismi.

¹⁹ Cfr. [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)).

²⁰ Art. 9 della quarta Direttiva antiriciclaggio.

²¹ Cfr. il Regolamento delegato (UE) 2016/1675 e successive modifiche.