

anomalo riconducibili alle fattispecie fiscali, corruttive e appropriative, nonché a ogni altro modello rappresentativo del riciclaggio di fondi di provenienza illecita.

L'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette e gli studi condotti nell'ambito dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata⁸² confermano o comunque sono coerenti con le risultanze tratte dalle pubblicazioni ufficiali in materia: le organizzazioni di matrice mafiosa agiscono con l'obiettivo, economicamente razionale, di sfruttare al meglio i fattori innovativi del mercato, assumendo anche i connotati di grandi imprese in grado di controllare e gestire attività in svariati settori, dall'economia alla finanza, dalla produzione allo scambio di beni e servizi. Tale versatilità è da intendere non soltanto in senso settoriale ma anche in termini di gestione contemporanea di attività illegali, legali o “para-legali”.

La possibilità di sfruttare le opportunità offerte dal mercato induce le organizzazioni criminali a utilizzare strutture societarie, aziendali e produttive. Per tale ragione, tra le casistiche oggetto di attenzione negli approfondimenti, si ritrovano spesso schemi operativi anomali riconducibili alle frodi fiscali e alle frodi nelle fatturazioni, che si dimostrano essere fasi complementari di un più ampio disegno criminale.

Il ricorso allo strumento delle false fatture consente di trasferire ingenti somme di denaro tra soggetti, varcando anche i confini nazionali per poi (spesso) rientrarvi, dopo una serie di operazioni volte a ostacolare la ricostruzione dei flussi finanziari transitati tra i nodi della rete. Dall'osservazione delle dinamiche dei comportamenti mafiosi emerge con sempre maggiore frequenza l'aumento di tali nodi, soprattutto esteri. Tali circostanze rendono necessario il ricorso allo scambio di informazioni con le FIU estere interessate. In tale contesto l'*hub* (“punto di accumulo”) e gli attori intermedi non sono necessariamente legati alle organizzazioni criminali o sodali di queste ultime, ma possono configurarsi alla stregua di “semplici” prestatori di servizi per la ripulitura di fondi illecitamente accumulati, i cui utilizzi possono essere molteplici: dalla garanzia per ottenere fidi bancari alla disposizione di ulteriori pagamenti estero su estero (rendendo ancor più difficolta la ricostruzione dei flussi); dal prelievo in contanti al rientro in Italia tramite disposizioni in genere giustificate da presunte operazioni finanziarie in contropartita con i soci.

Appare consolidarsi l'infiltrazione delle consorterie criminali nel settore dei giochi *on line*, delle *slot machine* e delle scommesse sportive, attraverso modalità diverse che vanno dall'attività estorsiva – quale, ad esempio, l'imposizione dei *videopoker* nei bar – all'infiltrazione attraverso prestanome in seno a società che gestiscono le scommesse e le sale gioco. *A latere* del circuito legale, si rileva una sempre più rilevante attività svolta mediante la gestione su piattaforme illegali delle scommesse sportive e dei *videopoker*, con l'utilizzo di *server* collocati in paesi esteri.

I fenomeni evidenziati trovano riscontri sempre più frequenti nell'ambito di collaborazioni con Procure e DDA, nonché nelle numerose segnalazioni di operazioni sospette che scaturiscono da una maggiore sensibilizzazione sul tema acquisita da intermediari e da operatori del settore anche a seguito dell'attività ispettiva condotta dall'Unità.

⁸² Si veda il § 3.4.

Continuano a pervenire segnalazioni su presunte irregolarità riferite a imprese aggiudicatarie di appalti pubblici, la cui operatività finanziaria non appare coerente con la normativa sulla tracciabilità dei pagamenti, specie a causa del ricorso al contante. Non mancano, inoltre, schemi più complessi che confermano la versatilità dell'agire malavitoso nell'ambiente finanziario e il ricorso a modalità tecniche di crescente sofisticazione, che richiedono di frequente la collaborazione di professionisti, imprenditori e operatori della finanza, come la partecipazione, spesso mediante prestanome, in operazioni immobiliari e investimenti finanziari, presumibilmente funzionali a sottrarre disponibilità a eventuali misure patrimoniali individuali.

L'osservazione delle dinamiche ascrivibili a contesti di criminalità organizzata fa emergere l'incremento di fattispecie classificabili come truffe, perpetrare mediante la presentazione di falsa documentazione reddituale per l'ottenimento di affidamenti e, in qualche caso, di prestiti personali. Tali condotte generano un complesso e ben articolato schema di riciclaggio, basato perlopiù sull'impiego di denaro contante per onorare il pagamento delle rate dei mutui e dei finanziamenti ottenuti, favorendo l'immissione nel circuito legale di flussi finanziari di provenienza ignota.

È emersa la presenza di alcune segnalazioni potenzialmente riconducibili all'attività della criminalità organizzata tra quelle relative al rientro dei capitali dall'estero nell'ambito di procedure di *voluntary disclosure*. Si registra il coinvolgimento, in casi limitati, di soggetti politicamente esposti (amministratori locali/regionali) in segnalazioni ritenute collegate o collegabili a contesti mafiosi; sovente tali segnalazioni non evidenziano nei motivi del sospetto l'operatività anomala di soggetti coinvolti, ma rispondono a esigenze di tipo "difensivo" (a seguito del coinvolgimento di detti soggetti in indagini rese pubbliche).

5. IL CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Negli ultimi anni la minaccia terroristica si è manifestata con crescente, drammatica intensità, ha assunto nuove forme, si è avvantaggiata, anche sul piano finanziario, delle strette relazioni con le forze dell'ISIL operanti nei territori di conflitto in Medio-Oriente e con altre aree di instabilità politica. Si tratta di una minaccia incombente e multiforme; coesistono organizzazioni terroristiche che controllano territori, organizzazioni affiliate ad articolati *network*, cellule di dimensioni ridotte, terroristi individuali.

Le diverse configurazioni si riflettono su fabbisogni e fonti di finanziamento. È essenziale rafforzare la comprensione e il controllo dei canali più esposti; verificare la perdurante adeguatezza delle modalità e degli ambiti di applicazione dei presidi tradizionali; assicurare la massima condivisione delle informazioni e delle esperienze in ambito internazionale e domestico nella consapevolezza che solo una piena convergenza di obiettivi tra gli Stati nell'azione di contrasto può consentire un'adeguata prevenzione di un fenomeno così complesso e grave.

In questa direzione si inscrivono le più recenti iniziative dei competenti organismi internazionali volte a potenziare il sistema di prevenzione.

Il GAFI, nel proprio documento sulla “*Strategy on Combating Terrorist Financing*”, pubblicato nel febbraio 2016, sottolinea l’importanza che nella prevenzione degli attacchi terroristici riveste la capacità di individuare precocemente le operazioni finanziarie sospette. A questi fini viene richiamata la necessità di agevolare la collaborazione degli operatori attraverso l’elaborazione di indicatori rivolti al settore privato nonché l’abbattimento di ogni ostacolo alla condivisione delle informazioni tra autorità, sia in ambito domestico sia internazionale. Su questo aspetto il medesimo Organismo ha avviato un progetto per rendere più efficace la condivisione delle informazioni tra autorità nazionali (“*Domestic Inter-Agency Information-Sharing*”), individuando profili di miglioramento dei meccanismi di collaborazione esistenti e buone prassi in materia.

In ambito comunitario, l’*Action Plan* adottato dalla Commissione⁸³ enfatizza il ruolo che le FIU possono svolgere nell’individuazione delle operazioni di finanziamento transfrontaliero delle reti terroristiche.

In linea con le sollecitazioni delle autorità internazionali, la UIF ha avviato un processo di ripensamento e affinamento della propria azione di prevenzione del terrorismo.

Il ruolo della UIF nella prevenzione al finanziamento del terrorismo⁸⁴

La UIF svolge un ruolo centrale nella prevenzione del finanziamento del terrorismo con riguardo sia ai meccanismi basati sulle liste dei soggetti “designati” e sulle misure di “congelamento”, sia al sistema che, in analogia con quello antiriciclaggio, si fonda sulla collaborazione attiva degli operatori privati e su quella istituzionale tra autorità.

⁸³ Si veda il § 1.2.

⁸⁴ La materia è stata oggetto di un intervento del Direttore della UIF al convegno sul tema “Prevenzione e contrasto ai canali di finanziamento del terrorismo”, che si è tenuto alla Scuola di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza il 2 febbraio 2017.

Sotto il primo profilo l'Unità riceve da parte dei soggetti obbligati le comunicazioni relative alle misure di congelamento applicate alle operazioni e ai rapporti riconducibili ai soggetti designati; facilita, attraverso il proprio sito istituzionale, la diffusione delle liste dei soggetti designati; partecipa, insieme alle altre autorità competenti, ai lavori del Comitato di Sicurezza Finanziaria⁸⁵; fornisce supporto tecnico e informativo per la verifica dell'osservanza delle restrizioni da parte degli intermediari e per l'autorizzazione, nei casi consentiti, delle deroghe da parte del CSF.

Con riguardo al secondo, più generale, ambito operativo, la UIF si avvale a fini di prevenzione di una pluralità di fonti informative: le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dalla vasta platea di operatori destinatari di obblighi di collaborazione attiva; gli scambi informativi con le autorità nazionali ed estere; le verifiche ispettive; l'accesso ad archivi di altre autorità, alle basi dati di soggetti obbligati e a fonti aperte; i dati aggregati relativi ai flussi finanziari. Le analisi svolte dall'Unità tendono ad attribuire significato e valore, in chiave preventiva, a quest'ampio patrimonio di dati, cogliendo collegamenti soggettivi e oggettivi di rilievo e tracciando i flussi finanziari anche oltre i confini nazionali.

La UIF ha gestito le sfide derivanti dal nuovo contesto cercando, come nell'attività antiriciclaggio, di affiancare all'approccio reattivo basato sull'esame delle operazioni sospette una strategia maggiormente proattiva, tesa a un utilizzo ancor più avanzato dello strumentario informativo e di analisi di cui dispone, anticipando anche linee operative poi elaborate in sede internazionale.

Già alla fine del 2014 la percezione dell'incremento dei livelli di rischio collegati al terrorismo aveva indotto la UIF a costituire una nuova struttura specializzata nell'analisi delle operazioni relative al finanziamento del terrorismo; alla stessa struttura sono state attribuite anche le segnalazioni dei *money transfer*, in considerazione delle sinergie che possono svilupparsi tra i due ambiti di analisi. Tale scelta, che si è rivelata particolarmente utile alla luce dei successivi sviluppi del fenomeno, è stata dettata dall'esigenza di favorire la formazione di esperienze e competenze specifiche, l'omogeneizzazione degli *standard* di analisi e il contenimento dei tempi degli approfondimenti e degli scambi informativi.

5.1. Le segnalazioni di operazioni sospette

Il significativo incremento delle segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo è indicativo dell'accresciuta consapevolezza degli operatori in merito alla necessità di elevare i livelli di guardia a fronte della recrudescenza delle minacce.

Nel 2016 la UIF ha ricevuto 619 segnalazioni su sospetti di finanziamento del terrorismo (dato che fa segnare una crescita del 127% rispetto al 2015 ed è sei volte superiore a quello del 2014)⁸⁶.

⁸⁵ Si veda il § 8.2.

⁸⁶ Le segnalazioni relative al finanziamento del terrorismo salgono a 741 ove si considerino quelle inoltrate come "di riciclaggio" e riclassificate a seguito del processo di analisi. Sul punto si veda il § 2.2.

A tale incremento hanno contribuito in modo determinante due fattori. In primo luogo, si è registrata un'accresciuta sensibilità dei segnalanti, determinata dagli eventi esterni e favorita anche dalle iniziative attuate dalla UIF per aumentare la capacità di intercettare i fattori di rischio specifici e i segnali finanziari, anche "deboli", che qualificano il fenomeno. Inoltre, l'intensificarsi delle attività di prevenzione e repressione sul territorio nazionale ha generato un "indotto" di segnalazioni, originate dalla pubblicazione delle notizie di cronaca o dalle richieste di informazioni da parte delle Autorità su clienti degli operatori. Tale fenomeno è da considerarsi fisiologico in relazione alle peculiarità che caratterizzano il processo di maturazione delle SOS connesse al finanziamento del terrorismo; queste, a differenza delle segnalazioni di riciclaggio, generalmente rilevabili da valutazioni di anomalie nelle transazioni, sono più spesso stimolate da elementi riguardanti il cliente, che denotano un suo possibile coinvolgimento, diretto o indiretto, in vicende di terrorismo.

Il 37% delle segnalazioni relative al finanziamento del terrorismo pervenute nel 2016 trae origine da elementi di carattere strettamente soggettivo (soggetti indagati o designati). Anche ove si riferiscano a nomi già noti agli inquirenti, le segnalazioni veicolano informazioni che possono rivelarsi preziose per gli approfondimenti finanziari della UIF e per le successive indagini, consentendo di ricostruire reti relazionali con altri soggetti, interessanti tracce finanziarie o altri elementi informativi di utile supporto per le indagini.

All'incirca un quinto delle segnalazioni sono connesse con anomalie nei rapporti finanziari riferibili a organizzazioni *no-profit*, per lo più collegate a comunità locali di immigrati. Gli approfondimenti finanziari della UIF sonovolti principalmente a valutare la coerenza delle operazioni rispetto alle finalità delle associazioni e alle eventuali motivazioni fornite, anche esplorando le connessioni finanziarie e operative con le persone a vario titolo alle stesse collegate e le controparti finanziariamente rilevanti.

Sotto il profilo oggettivo, tra le anomalie finanziarie più ricorrenti figurano le operazioni in contanti e i trasferimenti di fondi all'estero, mediante il sistema bancario o il circuito dei *money transfer*, specie se riguardanti aree geografiche ritenute ad alto rischio di terrorismo in quanto connotate da instabilità politica ovvero limitrofe a quelle dei conflitti. Concorrono a definire le anomalie la inconsueta dimensione degli importi, la frequenza delle operazioni, la tipologia e localizzazione delle controparti, la natura della spesa in relazione agli strumenti di pagamento utilizzati.

La reticenza nel fornire informazioni, la presentazione di motivazioni che non appaiono veritiero e di documenti contraffatti rappresentano ulteriori elementi di attenzione per gli operatori.

Specie in relazione alla crescita del fenomeno dei combattenti stranieri (*foreign terrorist fighter*), i segnalanti appaiono orientati a rilevare anche indizi di limitato spessore finanziario, come quelli collegati all'utilizzo delle carte di pagamento (quali prelievi di contante e pagamenti all'estero, acquisti *on line*), e in generale ogni traccia, anche non finanziaria, di mutamenti repentinii di comportamento della clientela che possano far sospettare un coinvolgimento in azioni di matrice terroristica.

Le analisi svolte dalla UIF si avvalgono di tutte le informazioni, anche non strettamente finanziarie, cui l'Unità ha accesso e si avvantaggiano di tecniche di *network analysis* per estendere il perimetro degli approfondimenti e intercettare soggetti e rapporti finanziari ulteriori e all'apparenza meno rilevanti.

La prospettiva è quella di individuare collegamenti e ogni altra informazione qualitativa che possa contribuire a qualificare l'esistenza di possibili organizzazioni terroristiche, di cellule o individui isolati.

5.2. Attività informative e di supporto ai segnalanti

La UIF, in linea con le indicazioni del GAFI, ha diffuso nell'aprile dello scorso anno una comunicazione volta a potenziare la capacità dei destinatari degli obblighi di collaborazione attiva di intercettare elementi di sospetto riconducibili al finanziamento del terrorismo e all'attività dei *foreign terrorist fighter*.

Comunicazione UIF

E' stata richiamata l'attenzione sugli indicatori di anomalia emanati nel 2010 in materia di finanziamento del terrorismo e relativi ad attività, soggetti e mezzi di pagamento considerati particolarmente rischiosi.

E' stato chiesto agli operatori di valorizzare al massimo il patrimonio informativo a loro disposizione e di adeguare le procedure di selezione automatica delle operazioni anomale. Il comunicato ha messo in evidenza le varie modalità attraverso cui può manifestarsi il sostegno finanziario al terrorismo e i molteplici canali suscettibili di utilizzo a questi fini, sottolineando i problemi collegati al commercio di beni e risorse provenienti da zone geografiche a rischio.

In merito ai *foreign terrorist fighter* è stata richiamata l'importanza delle tracce finanziarie collegate alle fasi di pianificazione del viaggio, del transito e dell'eventuale rientro nello Stato di provenienza quali: inadempienze o ritardi prolungati nel pagamento di rate di finanziamenti; liquidazione improvvisa di attività; prelevamenti di contante significativi volti ad azzerare il saldo di conti correnti; tracce finanziarie che evidenzino allontanamenti ingiustificati dal nostro paese, sulla base, ad esempio, di prelievi e attività di spesa con carte; acquisti sospetti di titoli, servizi di viaggio o beni idonei a essere utilizzati in zone di conflitto; attività sospette sui *social media*.

Gli operatori dei servizi di pagamento sono stati sollecitati a monitorare gli utilizzi di carte e gli accessi ai portali di *home banking* effettuati in aree a rischio. Anche in questo caso, l'esiguità dei fondi in genere utilizzati rende complessa l'intercettazione delle condotte criminali e richiede da parte dei segnalanti l'adozione di un approccio particolarmente sofisticato nella raccolta di informazioni sul profilo soggettivo del cliente.

Al fine di consentire agli operatori un facile e immediato accesso alle pubblicazioni rilevanti degli organismi internazionali e agevolare l'individuazione di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo, il 20 maggio 2016 la UIF ha attivato nel proprio sito internet un Portale specificamente dedicato alla materia⁸⁷.

Portale per il contrasto
al finanziamento
del terrorismo

⁸⁷ <https://uif.bancaditalia.it/adempimenti-operatori/portale-contrasto/index.html>.

5.3. Gli sviluppi della collaborazione internazionale per il contrasto del finanziamento del terrorismo

L'intensificarsi della minaccia terroristica ha prodotto notevoli effetti sulla collaborazione internazionale, sia in termini di intensità sia di natura e modalità degli scambi.

Le FIU hanno sfruttato i mezzi della cooperazione disponibili fino alla loro più ampia estensione e hanno profuso il massimo impegno per allargare lo spettro delle informazioni utili per effettuare approfondimenti e riscontri su tutte le basi dati e fonti informative disponibili in ciascun paese.

La formulazione di rituali richieste di informazioni, basate sulla descrizione del caso, dei motivi del sospetto, dei collegamenti con il paese della FIU destinataria della richiesta, è difficilmente compatibile con un efficace approccio preventivo e con le connesse esigenze di reazione rapida. Si rende necessario alimentare flussi continui di informazioni su soggetti e attività di potenziale interesse, tipicamente quelle di pagamento e di trasferimento di fondi. Tali scambi devono essere attivati con modalità automatiche dalla FIU che dispone delle informazioni, senza attendere eventuali specifiche richieste.

Per assicurare tempestività e ampliare l'ambito della collaborazione, inoltre, gli scambi prescindono dall'individuazione di univoci collegamenti con i paesi delle FIU coinvolte e dall'individuazione di definiti contorni di sospetto, secondo un approccio "intelligence-based" che rende possibili analisi e incroci per la prevenzione e l'individuazione precoce di attività di interesse, anticipando l'emersione di sospetti su fatti specifici. Per le stesse ragioni, tali scambi, sganciati da precisi riferimenti territoriali, devono assumere dimensione multilaterale: secondo una generale logica di valorizzazione delle informazioni, più è ampia la rete dello scambio maggiore è il valore aggiunto ricavabile dagli incroci e dai relativi riscontri.

Proprio in questa prospettiva, le FIU hanno sviluppato prassi di scambio basate su meccanismi automatici e su modalità multilaterali di condivisione. In particolare, nell'ambito dell'*ISIL Project* avviato dal Gruppo Egmont per l'approfondimento del finanziamento dell'*ISIL* e delle caratteristiche finanziarie dei *foreign terrorist fighter*, un gruppo di FIU, di cui la UIF è parte, è impegnato nello scambio multilaterale di informazioni su soggetti e attività potenzialmente d'interesse, in linea con i criteri richiamati.

Tali scambi, ormai in corso da oltre due anni, hanno consentito di condividere un'ampia mole di informazioni su reti internazionali di rimesse e relativi *network* che potrebbero essere riconducibili al supporto finanziario dell'*ISIL*. Le comunicazioni effettuate nel corso del 2016 (536, in aumento di circa il 40% rispetto all'anno precedente) riguardano oltre 18.000 soggetti (il numero complessivo è sinora di oltre 30.000)⁸⁸.

Si tratta di informazioni che la UIF impiega sistematicamente nello svolgimento dei propri approfondimenti, in coerenza con il richiamato approccio "intelligence-based" e in maniera coordinata e complementare rispetto all'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette. Sulla base del consenso fornito dalle controparti estere interessate, la UIF condivide 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. Fornisce inoltre a sua volta il proprio contributo alle altre FIU partecipanti al

⁸⁸ Il numero non fa riferimento soltanto a ipotetici aderenti o fiancheggiatori dell'*ISIL*, ma a una lista più ampia di soggetti che include anche tutti quelli collegati ai primi da elementi oggettivi o soggettivi (ad esempio legami di parentela o connessioni in trasferimenti finanziari).

progetto, sia inviando proprie informative spontanee sia fornendo riscontro sui nominativi contenuti nelle informative ricevute.

La UIF partecipa al gruppo di contrasto al finanziamento dell'ISIL (CIFG) costituito tra i paesi membri della Coalizione anti-ISIL e guidato da Italia, Arabia Saudita e Stati Uniti.

L'esigenza di individuare precocemente attività "sensibili" e di monitorare vaste quantità di informazioni, nonché le peculiarità delle verifiche, hanno portato a una significativa evoluzione dell'attività della UIF. E' necessario non più soltanto ricostruire le operazioni anomale e i relativi collegamenti soggettivi, come nell'approccio al contrasto al riciclaggio, ma anche individuare tracce nel sistema finanziario utili per determinare altri profili di interesse, quali la posizione, gli spostamenti, le relazioni e il comportamento dei terroristi e dei soggetti a essi collegati.

Grazie alle sinergie tra la collaborazione internazionale e quella con gli Organi investigativi nazionali, è stato possibile individuare tracce finanziarie lasciate da terroristi direttamente coinvolti negli attentati perpetrati in Europa. In virtù di informazioni su rimesse di denaro e sull'utilizzo di carte di pagamento sono stati ricostruiti con rapidità spostamenti fisici, punti di supporto logistico, reti di fiancheggiatori.

5.4. La collaborazione nazionale

La collaborazione tra la UIF e le altre autorità competenti nazionali si è sensibilmente accentuata in funzione antiterrorismo e ha assunto nuove forme.

Si sono considerevolmente accresciute le richieste di approfondimento finanziario rivolte all'Unità da parte di Organi inquirenti nell'ambito di indagini o procedimenti riguardanti fatti di terrorismo. Lo scambio, da un lato, alimenta il patrimonio informativo dell'Unità, dall'altro, genera ulteriori azioni di verifica e riscontro volte a completare e corroborare il quadro informativo, a rafforzare gli impianti accusatori, talvolta a effettuare interventi tempestivi di repressione.

In tale contesto la DNA ha assunto, nella configurazione delineata dalla normativa del 2015 in materia di repressione del terrorismo⁸⁹, un'importante funzione di snodo per l'utilizzo delle informazioni acquisite e analizzate dalla UIF nell'ambito delle indagini sul territorio.

Le medesime previsioni legislative consentono all'Unità di fornire gli esiti delle analisi e degli studi effettuati da cui emergono fenomeni di finanziamento del terrorismo anche al CASA.

5.5. Altre iniziative di *intelligence* finanziaria

Nell'ambito delle iniziative decise dalla UIF per orientare in chiave preventiva e di *intelligence* l'azione di contrasto al finanziamento del terrorismo, assumono rilievo

⁸⁹ D.L. 7/2015, convertito dalla l. 43/2015.

specifico gli accertamenti ispettivi e le analisi “a distanza” riguardanti primari gruppi bancari e intermediari di elevato *standing* attivi nel settore dei servizi di pagamento⁹⁰.

Gli interventi sono stati finalizzati a verificare nei *database* anagrafici e gestionali degli operatori la ricorrenza di nominativi collegati direttamente o indirettamente ad attività di terrorismo, segnalati alla UIF dall’Autorità giudiziaria, dagli Organi investigativi e, soprattutto, dalle FIU estere nei citati scambi multilaterali connessi con il Progetto ISIL o su base bilaterale.

Le ricorrenze emerse dall’attività di *matching* hanno formato oggetto di approfondimenti per rilevare circostanze e fatti idonei a qualificare l’operatività finanziaria come significativa ai fini di un ipotetico coinvolgimento in attività di finanziamento del terrorismo.

Sono stati considerati in particolare: prelevamenti di denaro contante presso sportelli, soprattutto automatici, ubicati in paesi medio-orientali, nordafricani ovvero lungo la rotta balcanica verso la Siria; operazioni di spending (POS) presso esercizi ubicati nei medesimi paesi; rimesse di denaro mediante servizio di money transfer; pagamenti on line su siti web per acquisto di servizi di comunicazione/chatting su Internet; ricariche di utenze telefoniche diverse da quella fornita in sede di adeguata verifica. Attenzione è stata rivolta a pagamenti e acquisti relativi a spostamenti fisici dei soggetti d’interesse (acquisto biglietti aerei, specie se per soggetti terzi; acquisti di biglietti ferroviari o autobus; pagamenti di pedaggi autostradali o per rifornimenti di carburante).

Il patrimonio informativo della UIF si è ulteriormente arricchito attraverso l’individuazione e l’analisi di elementi di collegamento tra i soggetti e le operazioni finanziarie.

A seguito delle verifiche, la mole di dati acquisita è stata valorizzata anche attraverso la successiva disseminazione delle informazioni sui nominativi di interesse alle competenti autorità italiane ed estere. Sono state trasmesse informative alla DNA, alle Procure e agli Organi investigativi competenti, nonché alle FIU dei paesi interessati.

La UIF ha sviluppato anche attività di controllo e di studio su comparti operativi e aree geografiche particolarmente esposti al rischio di finanziamento del terrorismo.

Nel corso del 2016 l’Unità ha realizzato uno *screening* dei flussi finanziari diretti verso paesi medio-orientali e nord-africani. L’analisi si è basata sui dati SARA ed è stata mirata all’individuazione di picchi e dinamiche anomali negli andamenti dei bonifici diretti dall’Italia verso i citati paesi; oltre a far emergere singoli casi meritevoli di approfondimento finanziario e a stimolare l’attenzione degli intermediari su operatività specifiche, l’analisi ha consentito di accrescere le conoscenze sulle caratteristiche e sui possibili profili di anomalia relativi ai flussi tra l’Italia e i paesi con potenziali connessioni finanziarie con l’ISIL.

⁹⁰ Si veda il § 7.1.

6. L'ANALISI STRATEGICA

Gli *standard* internazionali stabiliti dal GAFI e dal gruppo Egmont collocano l'attività di analisi strategica tra le funzioni istituzionali delle FIU accanto all'analisi operativa diretta all'approfondimento dei singoli casi di sospetto riciclaggio o finanziamento del terrorismo. In linea con tali principi e con la normativa nazionale che assegna alla UIF anche l'analisi dei flussi finanziari con finalità di prevenzione, l'Unità è impegnata nell'individuazione e nella valutazione di fenomeni e tendenze, nonché dei punti di debolezza del sistema.

L'analisi strategica fa uso delle informazioni e delle indicazioni derivanti dall'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, dall'analisi dei dati aggregati e da ogni altro elemento conoscitivo di rilievo a disposizione dell'Unità. Le informazioni vengono elaborate e raccordate tra loro al fine di contribuire a indirizzare l'azione istituzionale della UIF, la programmazione delle attività e la selezione degli obiettivi prioritari da perseguire.

Tutte le professionalità presenti all'interno dell'Unità contribuiscono all'analisi strategica; essa si avvale dell'intero patrimonio informativo disponibile, arricchendolo con *input* provenienti da fonti esterne, pubbliche o riservate. Due sono i pilastri su cui poggia: la rilevazione delle tipologie e degli schemi di condotte finanziarie anomale⁹¹ e l'attività di osservazione e studio dei flussi finanziari e dei fenomeni di riciclaggio⁹², oggetto del presente capitolo.

Tra le finalità dell'analisi strategica rientra la valutazione del rischio di coinvolgimento in operazioni di riciclaggio e finanziamento al terrorismo del sistema economico-finanziario nel suo complesso, o di aree geografiche, mezzi di pagamento e settori economici specifici. La definizione del grado di rischiosità permette alla UIF lo sviluppo di una propria visione delle minacce e delle vulnerabilità del sistema antiriciclaggio italiano, in forza della quale l'Unità concorre all'elaborazione del *risk assessment* nazionale.

Attraverso l'individuazione di situazioni e contesti che possono essere oggetto di approfondimento mirato, l'analisi strategica contribuisce a una consapevole definizione delle priorità della UIF.

L'analisi impiega anche metodi quantitativi, quali tecniche econometriche e strumenti di *data mining*, che permettono di identificare tendenze e anomalie su base statistica. Le metodologie più appropriate sono selezionate di volta in volta a seconda del fenomeno esaminato, dei dati disponibili e degli obiettivi prefissati. Le tecniche quantitative, mettendo in relazione tutte le informazioni rilevanti per l'esame della variabile di interesse, risultano particolarmente adatte per analizzare grandi masse di dati.

Il complesso dei dati di cui si avvale la UIF è costituito dalle Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate (SARA) e dalle informazioni acquisite nell'ambito dell'attività operativa, della collaborazione con autorità nazionali e internazionali e degli accertamenti ispettivi. Tali fonti sono all'occorrenza integrate da ulteriori dati e informazioni appositamente richiesti agli intermediari.

⁹¹ Si veda il capitolo 4.

⁹² Art. 6, commi 6, lettera a), e 7, lettera a) del d.lgs. 231/2007.

Le principali fonti di informazione utilizzate dalla UIF includono le basi-dati della Banca d'Italia, tra cui la Matrice dei Conti e la Centrale dei Rischi. Viene fatto uso estensivo anche di basi-dati commerciali e fonti aperte.

6.1. I dati aggregati

Le segnalazioni SARA costituiscono la fonte primaria dell'analisi dei flussi finanziari condotta dalla UIF. I dati sono inviati mensilmente dagli intermediari finanziari e derivano dall'aggregazione delle operazioni registrate in AUI⁹³: essi riguardano tutte le operazioni disposte dalla clientela per importi (anche frazionati) superiori alla soglia di 15.000 euro. I dati SARA hanno carattere aggregato e anonimo e coprono tutta la gamma degli strumenti di pagamento e delle operazioni finanziarie.

La trasmissione alla FIU di dati sulla base di soglie di importo e che prescindono da qualsiasi elemento di sospetto è prevista anche in molti altri paesi, specialmente con riferimento a specifiche categorie di operazioni, soprattutto quelle in contante.

I criteri di aggregazione dei dati SARA sono definiti dalla UIF⁹⁴: riguardano principalmente il mezzo di pagamento utilizzato, l'ubicazione della dipendenza dell'intermediario segnalante, il settore di attività economica e la residenza del cliente, l'ubicazione del soggetto controparte e del suo intermediario (nel caso dei bonifici). I dati si riferiscono sia alle operazioni in entrata sia a quelle in uscita e riportano separatamente l'eventuale ammontare delle transazioni effettuate in contante.

I dati SARA

Le statistiche di sintesi sui flussi di dati SARA ricevuti nel 2016 sono contenute nella Tavola 6.1. Rispetto all'anno precedente gli importi totali mostrano un aumento del 6%, presumibilmente connesso a segnali di ripresa dell'attività economica, e superano i 22 mila miliardi di euro. La numerosità dei record e delle singole operazioni fanno registrare variazioni di minore entità, permanendo rispettivamente intorno ai 100 e ai 300 milioni. In linea con gli anni precedenti, circa il 95% dei dati in termini di record e di importi proviene dal settore bancario.

Modifiche connesse con l'istituzione dell'albo unico

A seguito del completamento della riforma dell'albo unico degli intermediari finanziari di cui all'art. 106 TUB, nel corso del 2016 sono intervenuti cambiamenti nella composizione di alcune classi di segnalanti, in particolare "società fiduciarie" e "altri intermediari finanziari" che sono stati iscritti nel nuovo albo⁹⁵. Ai fini della compilazione della Tavola 6.1, che si riferisce all'intero anno solare, entrambe le categorie includono sia i segnalanti definiti ai sensi della normativa precedente la riforma, sia quelli previsti dalla nuova regolamentazione.

Con riferimento alle singole categorie di segnalanti, variazioni di un certo rilievo negli importi complessivi segnalati si registrano in aumento per le società fiduciarie (14%) e le banche (7%), e in diminuzione per le SIM e le assicurazioni (-13% e -12% rispettivamente).

⁹³ Art. 40 del d.lgs. 231/2007.

⁹⁴ [Provvedimento](#) UIF per l'invio dei dati aggregati del 23 dicembre 2013.

⁹⁵ In quest'ultima categoria sono compresi sia i neo iscritti all'albo unico, sia gli intermediari ex art. 107 TUB che, come previsto dalla previgente normativa, hanno continuato a operare nel corso del 2016.

Tavola 6.1

Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (dati SARA)				
	2016			
Tipologia degli intermediari	Numero dei segnalanti nell'anno	Numero totale dei dati aggregati inviati ¹	Importo totale dei dati aggregati inviati (miliardi di euro)	Numero totale delle operazioni sottostanti i dati aggregati
Banche, Poste e CDP	666	95.559.235	21.392	293.101.754
Società fiduciarie ²	278	176.926	114	678.699
SGR	185	1.356.765	235	5.809.629
Altri intermediari finanziari ³	176	1.245.843	245	4.115.715
SIM	137	190.705	99	5.412.557
Imprese ed enti assicurativi	80	1.383.905	127	2.566.683
Istituti di pagamento	60	630.813	76	7.269.645
IMEL	6	4.342	1	106.547
Totale	1.588	100.548.534	22.287	319.061.229

¹ Il dato elementare della segnalazione antiriciclaggio SARA viene calcolato dal segnalante raggruppando le singole operazioni secondo precisi criteri di aggregazione. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; le statistiche riportate nella tavola si basano su dati aggiornati al 24 marzo 2017.

² Sono comprese le società fiduciarie ex art. 199 TUF e quelle ex l. 1966/1939.

³ La categoria comprende gli intermediari iscritti nell'albo di cui al vigente art. 106 TUB e nell'elenco speciale ex art. 107 TUB previsto dalla normativa in vigore prima dell'attuazione della riforma di cui al d.lgs. 141/2010.

All'interno dei dati SARA, le operazioni realizzate in contanti costituiscono una informazione di rilievo in un'ottica di prevenzione del riciclaggio. Nelle segnalazioni è riportato, oltre all'ammontare dei prelievi e dei versamenti di contante su conti correnti, anche l'importo regolato in contanti nelle altre tipologie di transazioni (quali compravendita di titoli ed emissione di certificati di deposito).

Anche nel 2016 è proseguita la tendenza decrescente che ha interessato negli ultimi anni la movimentazione in contante: nell'anno in esame l'operatività di questo tipo registrata nei dati SARA è diminuita del 4% rispetto all'anno precedente⁹⁶.

Anche nell'anno in esame si registra un forte divario tra gli importi in contanti complessivamente versati (164 miliardi) e quelli prelevati (7 miliardi), rilevati nei dati SARA. Il divario dipende dalla circostanza che le operazioni di prelievo, tipicamente più frammentate di quelle di versamento, tendono a collocarsi al di sotto della soglia di registrazione di 15 mila euro.

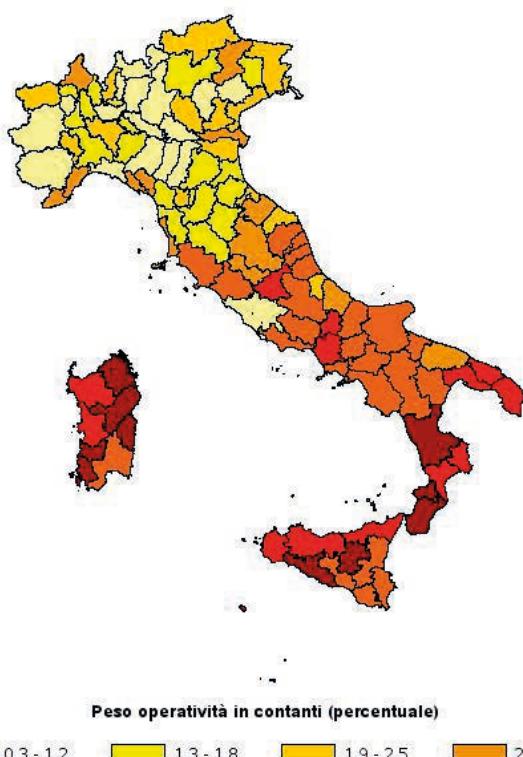
Permane l'elevata eterogeneità territoriale nell'intensità dell'impiego di contante (Figura 6.1): l'incidenza rispetto all'operatività totale si colloca in molte province del Centro-nord su percentuali inferiori al 4%, ma sale nel Meridione e nelle Isole fino a sfiorare il 13%. Seppure in misura attenuata rispetto agli anni precedenti, in alcune

⁹⁶ Si fa presente che i dati considerati nel calcolo della variazione annuale non includono i movimenti sotto soglia non confluiti in operazioni frazionate, e ciò a causa di una revisione in corso dei dati forniti dal sistema dei segnalanti. Si definiscono operazioni frazionate quelle che, pur singolarmente inferiori a 15 mila euro, superano tale soglia per effetto del cumulo con operazioni analoghe effettuate nell'arco di sette giorni. L'utilizzo del contante è l'unico caso in cui operazioni sotto soglia non confluite in frazionate vengono trasmesse alla UIF.

province settentrionali di confine continuano a registrarsi percentuali più elevate rispetto alle altre aree del Settentrione.

Figura 6.1

**Il ricorso al contante per area geografica
2016**



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate dalla Pubblica Amministrazione e da intermediari bancari e finanziari residenti, non registrate in AUI in quanto tali soggetti sono sottoposti a procedure di adeguata verifica in forma semplificata. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 24 marzo 2017.

Il ricorso al contante è influenzato da fattori strutturali (quali le caratteristiche del contesto socio-economico, l'accessibilità e funzionalità dei servizi finanziari e le preferenze nell'utilizzo degli strumenti di pagamento), ma può potenzialmente riflettere anche la presenza di condotte illecite. Uno studio pubblicato all'inizio del 2016 è volto a misurare a livello locale l'esposizione al rischio di riciclaggio proprio tenendo conto delle variabili fisiologiche che condizionano l'utilizzo del contante⁹⁷.

⁹⁷ Ardizzi G., De Franceschis P. e Giannmatteo M. (2016), “[Cash payment anomalies and money laundering: An econometric analysis of Italian municipalities](#)”, UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio, Collana Analisi e studi n. 5*. Si veda anche il Riquadro “Anomalie nell'uso del contante: Un'analisi econometrica dei comuni italiani” nel [Rapporto annuale](#) della UIF sull'attività svolta nel 2014, pagg. 67-70.

Il bonifico costituisce un altro strumento di pagamento censito nei flussi SARA di particolare interesse nell'ambito del contrasto alla criminalità finanziaria. Il contenuto informativo delle segnalazioni riferite ai bonifici è ampio, includendo anche informazioni riguardanti il comune (o paese straniero) di residenza della controparte e del suo intermediario. Tale ricchezza informativa consente di elaborare statistiche e correlazioni basate sulla provenienza e sulla destinazione territoriale dei fondi.

Di particolare interesse sono i casi in cui l'intermediario estero coinvolto nel trasferimento è localizzato in un paese a fiscalità privilegiata o non cooperativo: motivazioni non strettamente economiche, ma piuttosto connesse all'opacità dei sistemi fiscali e finanziari, possono giustificare il trasferimento di fondi in queste giurisdizioni.

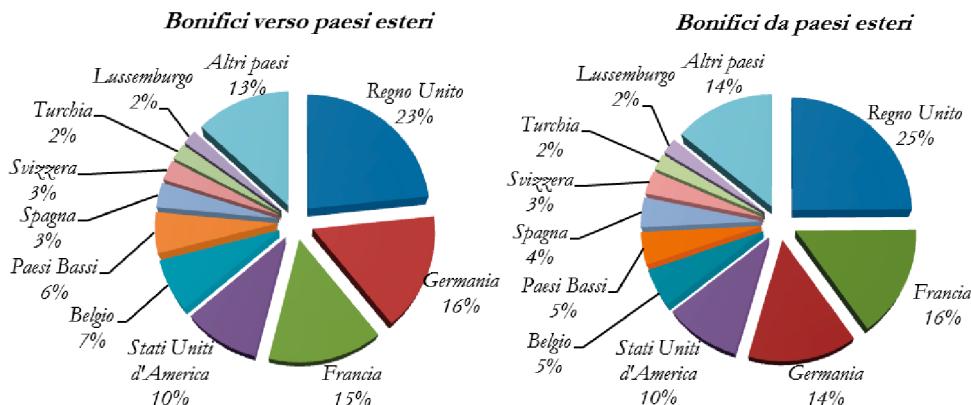
Nel 2016 è proseguita la ripresa, iniziata l'anno precedente, nei flussi di bonifici con intermediari esteri rilevati nei dati SARA. I trasferimenti in entrata e quelli in uscita si sono collocati rispettivamente al di sopra di 1.400 e 1.300 miliardi di euro, con incrementi di circa il 6%. La composizione dei flussi per i maggiori paesi esteri di origine e destinazione dei fondi è riportata nella Figura 6.2.

I dieci maggiori paesi controparte in uscita e in entrata sono i più significativi partner commerciali europei dell'Italia, gli Stati Uniti e la Turchia (quest'ultimo paese è entrato nel 2016 anche nella lista dei maggiori dieci paesi di destinazione dei fondi, dopo essere stato incluso nell'anno precedente nell'analogha lista per i flussi in entrata). Nell'ambito della quota "Altri paesi" figurano controparti extra-comunitarie di rilievo quali Cina e Hong Kong per gli addebiti e Russia e Hong Kong per gli accrediti.

I bonifici da e verso l'estero

Figura 6.2

Bonifici verso e da paesi esteri
2016



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate dalla Pubblica Amministrazione e da intermediari bancari e finanziari residenti, non registrate in AUI in quanto tali soggetti sono sottoposti a procedure di adeguata verifica in forma semplificata. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 24 marzo 2017.

Nel 2016 sono intervenute significative modifiche nelle liste di riferimento dei paesi a fiscalità privilegiata o non adeguatamente cooperativi nello scambio di

Flussi con paesi a fiscalità privilegiata

informazioni a fini preventivi e giudiziari⁹⁸. I cambiamenti intercorsi rispetto al 2015 riflettono sia variazioni della lista dei paesi ad alto rischio pubblicata dal GAFI sia, soprattutto, aggiornamenti del TUIR che hanno portato all'abrogazione di fatto di alcune *black list*. Nell'insieme, gli importi complessivi dei flussi con queste categorie di paesi mostrano, rispetto allo scorso anno, un lieve aumento in uscita (3%) e un calo un poco più apprezzabile in entrata (-5%).

Utilizzo di *black list* per l'individuazione dei paesi a fiscalità privilegiata

Nell'ambito dell'analisi dei flussi finanziari una categoria di operazioni oggetto di particolare attenzione è costituita dai trasferimenti in contropartita con paesi e territori considerati a fiscalità privilegiata o non cooperativi nel campo dell'antiriciclaggio. L'individuazione di tali paesi è basata su liste stilate da organizzazioni internazionali o istituzioni governative, in modo da garantire un processo oggettivo e trasparente. L'utilizzo di cosiddette *black list* continua a essere la prassi di riferimento anche in ambito comunitario⁹⁹.

In linea con tale impostazione, la lista di paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi utilizzata dalla UIF include gli elenchi contenuti in tre decreti ministeriali attuativi del TUIR e l'elenco dei paesi ad alto rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo pubblicato dal GAFI.

A partire dal 2016, tuttavia, gli obblighi tributari nelle materie inerenti ai paradisi fiscali sono stati eliminati o modificati, portando all'abrogazione di fatto della gran parte dei decreti utilizzati¹⁰⁰. Dapprima è stato eliminato l'obbligo di indeducibilità dei costi sostenuti in paesi a fiscalità privilegiata, sostituito da un mero onere informativo sugli acquisti fuori dal territorio nazionale. Successivamente le disposizioni in materia di società estere controllate sono state ridefinite eliminando il riferimento alla *black list* con la specificazione di un criterio oggettivo in base al quale “*i regimi fiscali, anche speciali, di Stati o territori si considerano privilegiati laddove il livello nominale di tassazione risulti inferiore al 50 per cento di quello applicabile in Italia*”¹⁰¹. Da ultimo è stato abrogato anche l'obbligo di comunicazione IVA dei dati riferiti alle operazioni effettuate nei confronti di operatori economici aventi sede, residenza o domicilio in paesi a fiscalità privilegiata¹⁰².

La possibilità di individuare paesi a fiscalità privilegiata sulla base del criterio oggettivo sopracitato risulta difficilmente percorribile per due ordini di motivi. Anzitutto, vi sono difficoltà nel reperire sufficienti informazioni sul livello di tassazione in ambito nazionale e

⁹⁸ L'elenco dei paesi non cooperativi o a fiscalità privilegiata è tratto dai decreti ministeriali attuativi del TUIR in vigore al 31 agosto 2016 e dalla lista di *high-risk and non-cooperative jurisdictions* pubblicata dal GAFI a febbraio del 2016, coerentemente con quanto avviene nella pubblicazione delle statistiche dei *Quaderni Antiriciclaggio, Collana Dati statistici*, riferite al 2016.

⁹⁹ Si veda il § 1.3.

¹⁰⁰ A seguito dell'abrogazione dei decreti non sono più considerati a fiscalità privilegiata Angola, Kenya, Giamaica e Portorico; dal 2017 usciranno dalle liste anche Guatema, Isole Vergini Statunitensi, Kiribati, Nuova Caledonia, Salomone e Sant'Elena.

¹⁰¹ Dalla lista sono comunque esclusi i paesi appartenenti all'Unione Europea. Il tasso nominale effettivo in Italia dovrebbe essere pari alla somma delle aliquote IRES e IRAP. Per il 2016 tali aliquote sono rispettivamente pari a 27,5% e 3,9%, per un totale pari a 31,4%; sarebbero quindi da considerarsi a fiscalità privilegiata i paesi nei quali l'aliquota nominale è inferiore a 15,7%.

¹⁰² Le modifiche sono state apportate dalla l. 208/2015 (legge di stabilità per il 2016) e dalla l. 225/2016, di conversione del d.l. 193/2016.

calcolarne un valore complessivo¹⁰³. Inoltre, in base a quanto specificato dall’Agenzia dell’Entrate, la definizione dell’aliquota fiscale da confrontare con quella italiana può variare da caso a caso a seconda del regime e del settore in cui opera un’azienda.

Rimane in vigore soltanto la lista di paesi per i quali i cittadini italiani ivi residenti devono dimostrare la veridicità del trasferimento ai fini delle dichiarazioni IRPEF.

La Tavola 6.2 mostra la ripartizione dei flussi scambiati con paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi secondo la regione italiana di origine o di destinazione dei bonifici.

Per regione
italiana

Tavola 6.2

**Bonifici verso e da paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi per regione
2016**

	Bonifici in uscita verso paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi (milioni di euro)	% sul totale	Bonifici in entrata da paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi (milioni di euro)	% sul totale
Italia nord-occidentale	44.127	67,7	44.197	59,5
Liguria	1.333	2,0	2.109	2,8
Lombardia	30.492	46,9	33.432	45,1
Piemonte	12.273	18,8	8.561	11,5
Valle d’Aosta	28	0,0	94	0,1
Italia nord-orientale	10.731	16,5	14.068	18,9
Emilia-Romagna	4.081	6,3	5.788	7,8
Friuli-Venezia Giulia	616	0,9	883	1,2
Trentino-Alto Adige	400	0,6	638	0,9
Veneto	5.633	8,7	6.759	9,0
Italia centrale	8.675	13,3	12.269	16,5
Lazio	5.706	8,7	4.372	5,9
Marche	444	0,7	863	1,2
Toscana	2.413	3,7	6.789	9,1
Umbria	112	0,2	245	0,3
Italia meridionale	1.342	2,1	3.171	4,3
Abruzzo	172	0,3	1.730	2,4
Basilicata	15	0,0	41	0,1
Calabria	49	0,1	91	0,1
Campania	814	1,3	878	1,2
Molise	12	0,0	34	0,0
Puglia	281	0,4	397	0,5
Italia insulare	257	0,4	592	0,8
Sardegna	54	0,1	180	0,2
Sicilia	203	0,3	412	0,6
Totale Italia	65.132	100,0	74.297	100,0

Nota: I dati non includono le operazioni effettuate dalla Pubblica Amministrazione e da intermediari bancari e finanziari residenti, non registrate in AUI in quanto tali soggetti sono sottoposti a procedure di adeguata verifica in forma semplificata. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 24 marzo 2017.

¹⁰³ A titolo indicativo, i valori riportati sul sito dell’OECD si riferiscono a solo 35 paesi e nessuno Stato extra-UE presente mostra valori inferiori all’aliquota italiana. Altre fonti che pubblicano informazioni sull’imposizione fiscale non appaiono di facile e automatica applicazione.