

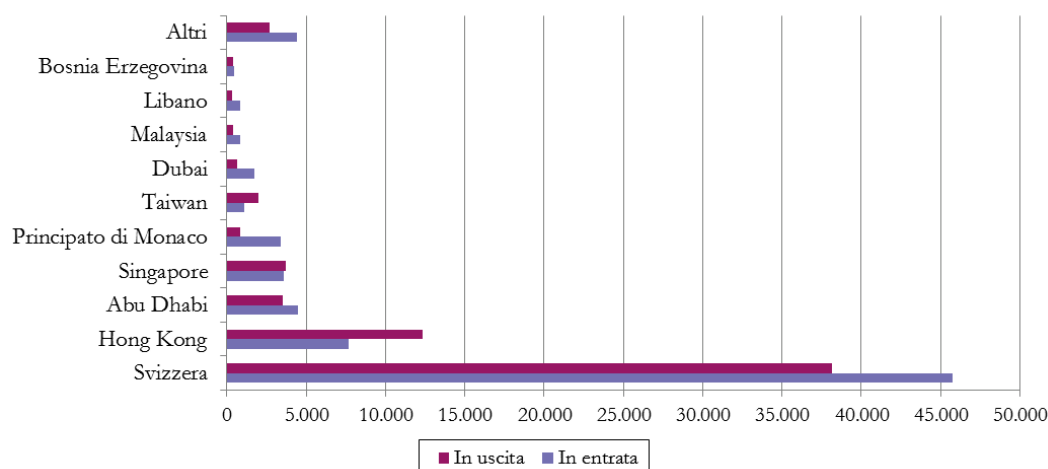
Nel 2016 è aumentata la concentrazione degli scambi con i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi nelle regioni dell'Italia nord-occidentale (68% delle uscite e 60% delle entrate sul totale nazionale), sostanzialmente per l'incremento del peso del Piemonte. È diminuita parallelamente la rilevanza delle regioni nord-orientali (17% e 19%), in buona parte a causa del minor peso del Veneto; rimangono più stabili le quote dell'Italia centrale (intorno al 15%) e dell'Italia meridionale (2-4%) e insulare (sotto all'1%; cfr. *Tavola 6.2*).

*Le differenze territoriali nell'intensità dei flussi riflettono in larga misura le caratteristiche strutturali delle singole aree, quali le dimensioni dell'attività economica e il grado di apertura verso l'estero; attraverso analisi econometriche che tengono conto dei "fondamentali" economici dei paesi esteri e delle aree del territorio italiano di origine e destinazione dei fondi è possibile identificare eventuali anomalie a livello locale (ad esempio provinciale)<sup>104</sup>.*

La *Figura 6.3* mostra i principali flussi con paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi. La concentrazione dei bonifici rispetto ai paesi controparte mostra una continua e graduale crescita negli ultimi anni: nel 2016 oltre il 90% dei flussi è riconducibile a sei paesi (Svizzera, Hong Kong, Abu Dhabi, Singapore, Principato di Monaco e Taiwan).

Figura 6.3

**Bonifici verso e da paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi  
(2016)**  
(milioni di euro)



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 è proseguita la collaborazione, anche con approfondimenti mirati sui dati SARA, con le Autorità di vigilanza e le altre istituzioni attive nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio, della criminalità organizzata e del finanziamento del terrorismo.

<sup>104</sup> Per evidenze econometriche sui flussi verso l'estero e sulla correlazione tra questi e, rispettivamente, l'opacità del paese di destinazione dei fondi e le misure di criminalità e riciclaggio della provincia italiana di origine, si veda Cassetta A., Pauselli C., Rizzica L., Tonello M. (2014), "[Financial flows to tax havens: Determinants and anomalies](#)", UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio*, Collana Analisi e studi n. 1.

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

La qualità dei dati è essenziale per assicurare l'affidabilità delle analisi e degli studi dei flussi finanziari. Per identificare potenziali errori di segnalazione, i dati aggregati sono sottoposti, al momento dell'acquisizione presso la UIF, a controlli statistici automatici basati su metodi quantitativi. Questa attività di controllo è funzionale a individuare non solo possibili dati errati, ma anche eventuali flussi anomali meritevoli di approfondimento da parte del segnalante.

I controlli sono di due tipi: in quelli “sistemici” i dati di ogni segnalante vengono posti a confronto con le segnalazioni di tutto il sistema riferite allo stesso mese; i controlli di tipo non sistemico, invece, raffrontano il comportamento del singolo intermediario con le segnalazioni trasmesse dal medesimo nei dodici mesi precedenti.

I dati identificati come anomali dagli algoritmi di controllo sono inviati agli intermediari che ne verificano la correttezza e correggono eventuali errori di rilevazione.

*Le richieste di verifica inviate dalla UIF nel 2016 a seguito dei controlli statistici hanno riguardato circa 30 mila dati aggregati e 943 intermediari (di cui 618 banche). La quota corrispondente a dati errati (corretti dai segnalanti a seguito dei rilievi ricevuti) è esigua: il dato inviato è stato confermato nella gran parte dei casi (94% nel caso delle banche, 97% nel caso degli intermediari finanziari). Con riferimento ai dati confermati, in 543 casi (il 2% del totale) il dato aggregato oggetto della verifica è risultato collegato, su indicazione degli intermediari, a segnalazioni di operazioni sospette già trasmesse alla UIF: rispetto all'anno precedente tale percentuale è quasi raddoppiata. In ulteriori 291 casi l'intermediario, in base alle verifiche effettuate, ha comunicato di considerare l'operatività ai fini di un'eventuale segnalazione di operazioni sospette.*

I controlli statistici  
sulla correttezza  
dei dati

La UIF continua a sviluppare l'attività di studio di fenomeni e operatività d'interesse basata sull'impiego di tecniche econometriche con la duplice finalità di accrescere le conoscenze su particolari fenomeni e di fornire indicazioni operative per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio. I risultati di tali lavori sono utilizzati internamente per l'individuazione di settori e aree geografiche a rischio e di contesti suscettibili di approfondimento. Le evidenze sono, inoltre, condivise con le altre autorità del sistema antiriciclaggio secondo le rispettive funzioni. La parte metodologica e quella di analisi di carattere generale sono pubblicate nella *Collana Analisi e studi dei Quaderni dell'Antiriciclaggio*.

Una delle principali attività di ricerca che ha impegnato l'Unità nel 2016 riguarda l'affinamento, in collaborazione con la Vigilanza della Banca d'Italia, di indicatori quantitativi di rischio di riciclaggio per i singoli intermediari, da utilizzare nella pianificazione dei controlli antiriciclaggio, a distanza e ispettivi<sup>105</sup>. Gli indicatori sono basati sull'operatività finanziaria dei singoli intermediari a livello locale. Essi contribuiscono a indirizzare l'azione di monitoraggio presso gli intermediari svolta dalla UIF; sono stati inseriti nel nuovo modello di analisi del rischio di riciclaggio sviluppato dalla Vigilanza per programmare la propria attività di supervisione, in accordo anche con le previsioni del GAFI in materia e con la quarta Direttiva antiriciclaggio.

Indicatori di rischio  
UIF-Vigilanza...

... per controlli a  
distanza e ispettivi

<sup>105</sup> Si veda il [Rapporto annuale](#) della UIF sull'attività svolta nel 2014, pag. 70.

*Gli indicatori si basano sulle principali basi-dati della UIF (SARA, SOS) e della Vigilanza (Matrice dei Conti): le statistiche riferite a ciascun intermediario sulle variabili di interesse (ad esempio operazioni in contante, operazioni fuori conto, bonifici con paesi a rischio e assegni protestati) vengono confrontate, a livello locale, con quelle di intermediari simili e forniscono indicazioni sull'esposizione al rischio di riciclaggio dell'operatività locale dei singoli intermediari. La metodologia è stata affinata secondo due direttrici. Innanzitutto è stata appositamente elaborata una classificazione degli intermediari bancari a fini antiriciclaggio, utilizzata per selezionare le categorie di intermediari all'interno delle quali vengono effettuati i confronti sulle rispettive operatività locali. Inoltre è stato calcolato un indicatore di sintesi in grado di dare una misura di rischio complessivo per ciascun intermediario, per facilitare l'utilizzo degli indicatori all'interno dei sistemi e delle procedure di controllo di UIF e Vigilanza.*

#### Screening di flussi a rischio

Nell'ambito delle attività di monitoraggio su ampio raggio dei flussi finanziari, basato sui dati SARA, è proseguito lo *screening* dei flussi finanziari diretti verso alcuni paesi arabi e nord-africani.

*Le posizioni d'interesse vengono individuate attraverso fasi successive di analisi a livelli di disaggregazione crescente e mirate all'identificazione di picchi anomali di flussi relativi a specifici sportelli, tipologie di clientela e direttrici. L'approfondimento del campione di posizioni d'interesse così individuate ha una molteplice valenza: consente di 1) accrescere le conoscenze in generale sulle principali determinanti e caratteristiche dell'operatività sottostante i flussi monitorati, 2) identificare eventuali vulnerabilità del sistema di prevenzione e controllo degli intermediari e delle autorità, 3) individuare possibili specifiche condotte anomale o sospette, da trasmettere agli Organi investigativi per l'eventuale seguito di competenza.*

#### Matching

L'attività di monitoraggio dei dati SARA allo scopo di individuare potenziali anomalie non segnalate – in linea con il crescente orientamento proattivo dell'azione di prevenzione e contrasto della UIF – ha ispirato anche un progetto di ricerca di taglio statistico volto a identificare, attraverso tecniche di *matching*, i dati aggregati contenenti operatività finanziarie con caratteristiche simili a quelle di operazioni sospette già segnalate. Il progetto, attualmente in fase di sviluppo, si basa sull'incrocio dei dati SARA con quelli delle SOS in un'ottica di valorizzazione e sfruttamento delle sinergie presenti in tutto il patrimonio informativo disponibile presso la UIF.

#### Governance delle FIU

L'impiego di metodi quantitativi è stato cruciale anche in uno studio, in fase di ultimazione, sugli assetti di governo e sulle modalità di funzionamento delle FIU di paesi membri del GAFI. Lo studio in particolare si focalizza sull'analisi, teorica ed empirica, del nesso tra tipologie di *governance* delle FIU e indipendenza, proponendo appositi indicatori ed effettuando un confronto internazionale. Lo studio è condotto in collaborazione con ricercatori dell'Università Bocconi.

*Le caratteristiche considerate ricomprendono l'intensità delle funzioni di natura finanziaria, l'incisività dei poteri a carattere investigativo, i requisiti di indipendenza e i vincoli di accountability; a partire dalle singole determinanti è stato elaborato un indicatore sintetico atto a misurare l'efficacia della governance delle FIU e l'incisività degli strumenti a disposizione. Le evidenze preliminari — basate sui dati del terzo ciclo di Mutual Evaluation dei 34 paesi del GAFI per il periodo 2005-2011 — suggeriscono una correlazione positiva e significativa tra indipendenza e accountability: un maggior livello di indipendenza delle FIU, misurato secondo gli indicatori proposti nello studio, si accompagna a un maggior grado di trasparenza esterna sul proprio operato.*

#### Quaderno su banconote di taglio elevato

Nel 2016 sono proseguite e si sono ulteriormente sviluppate e ampliate le analisi sull'utilizzo del contante. A gennaio è stato completato il primo studio econometrico sulle anomalie a livello comunale, pubblicato nel *Quaderno Antiriciclaggio – Collana analisi*

e studi n. 5<sup>106</sup>. È in fase avanzata il processo di affinamento di tale modello, con innovazioni sia sul piano metodologico sia sul grado di capillarità dell'analisi e dei conseguenti indicatori di anomalia. Nel corso dell'anno è stato anche aggiornato e pubblicato uno studio della UIF del 2011 sull'utilizzo delle banconote di taglio elevato come potenziale strumento di riciclaggio<sup>107</sup>.

*Lo studio documenta i rischi di un uso improprio del taglio apicale da parte della criminalità, evidenziando come il prelievo di tali banconote sia più alto nelle zone di confine con paesi a fiscalità privilegiata e sottolineando come la forte dinamica (seppure in attenuazione) della domanda del biglietto da 500 euro osservata negli anni sia difficilmente riconducibile a un utilizzo fisiologico. Lo studio — pur essendo stato citato in numerose occasioni, da ultimo nel rapporto di Europol “Why is cash still king?” — era rimasto inizialmente riservato, essendo stato diffuso solo tra un ristretto ambito di autorità nazionali e internazionali. Nel Quaderno viene presentato il lavoro nella versione del 2011, accompagnata da un aggiornamento basato sui dati relativi al 2015.*

Nell'insieme, le informazioni disponibili presso la UIF confermano i significativi rischi connessi al potenziale utilizzo di banconote di taglio elevato per attività illecite e di riciclaggio; sulla base di analoghe considerazioni nello scorso anno la BCE ha deciso di sospendere la stampa dei biglietti da 500 euro indicativamente alla fine del 2018.

Nell'ambito degli studi e delle attività di ricerca condotti o avviati nel 2016, sta arrivando a conclusione uno studio sulle discrepanze tra le statistiche bilaterali (*mirror*) del commercio estero dell'Italia con ciascun *partner* commerciale nei singoli settori merceologici. Nello studio, effettuato in collaborazione con il Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia, viene stimato un modello econometrico che, tenendo conto delle determinanti fisiologiche delle discrepanze stesse, individua le anomalie nei dati sui flussi bilaterali settoriali potenzialmente connesse al trasferimento all'estero di fondi di natura illecita.

Studio sulle discrepanze  
nei dati di commercio  
estero

Nel corso del 2016 l'attività di studio ha affiancato all'uso di tecniche econometriche l'esplorazione di metodologie di analisi innovative per approfondire possibili utilizzi applicati ai dati della UIF. In tale ottica l'Unità partecipa a un progetto della Banca d'Italia finalizzato a sperimentare le opportunità di utilizzo delle tecnologie *Big Data* per l'analisi delle proprie basi dati.

Big Data

*Dall'applicazione di queste tecniche, la UIF può ottenere benefici sia in termini di efficienza nell'ottenimento di risultati dalle proprie analisi, sia nell'ampliamento delle informazioni utilizzabili, quali per esempio dati non strutturati provenienti anche da fonti aperte<sup>108</sup>. Le sperimentazioni, implementate da molti istituti di ricerca, si rivolgono principalmente alla possibilità di integrare le statistiche ufficiali con nuove tipologie di informazioni e di costruire previsioni a breve termine (nowcasting), indicatori di sentimenti (cd. sentiment analysis).*

<sup>106</sup> Cfr. nota 97.

<sup>107</sup> Cassetta A., De Filippo A. e Roversi V. (2016), “[L'utilizzo delle banconote di taglio elevato come potenziale strumento di riciclaggio: lo studio del 2011 con nota di aggiornamento](#)”, UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio, Collana Analisi e studi* n. 6.

<sup>108</sup> Con il termine *Big Data* ci si riferisce a tutti quei dati, tipicamente non strutturati, caratterizzati da elevati volumi, velocità di aggiornamento elevata (alta frequenza) e varietà di tipologie.

Nell'ambito delle implicazioni operative dell'impiego di metodi quantitativi, è stato avviato l'utilizzo sperimentale dei risultati dell'analisi econometrica del *rating* automatico delle segnalazioni di operazioni sospette. L'analisi, descritta nel Rapporto sul 2015<sup>109</sup>, è un ulteriore strumento a disposizione degli analisti nella valutazione della rilevanza delle SOS ricevute, in un'ottica *risk-based*<sup>110</sup>.

**Altre attività**

È infine proseguita la partecipazione al dibattito scientifico nazionale e internazionale su materie connesse all'economia, alla legalità e al contrasto al crimine. Nel 2016 è stata realizzata la seconda edizione di un *Workshop* in materia di metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica in collaborazione con l'Università Bocconi.

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

L'Unità, in collaborazione con il *Baffi-Carefin Center on International Markets, Money and Regulation* dell'Università Bocconi di Milano, ha organizzato la seconda edizione del *Workshop* “Metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica”, che si è tenuto a giugno 2016 presso l'ateneo milanese.

Il *Workshop* costituisce un'occasione di incontro tra studiosi e operatori istituzionali per la condivisione di tecniche di analisi quantitativa che possono essere applicate a vari campi di attività di prevenzione e contrasto alla criminalità economica. Assieme agli esperti della UIF e della Bocconi, hanno partecipato ai lavori anche rappresentanti della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle Entrate, economisti del Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia e ricercatori di altre università.

Oltre a tecniche avanzate sull'individuazione di utilizzi anomali di contante a livello comunale, la UIF ha presentato lo studio sulla *governance* delle FIU sopracitato. Alcuni ricercatori della Banca d'Italia hanno presentato un modello di stima delle attività non dichiarate detenute all'estero, basate sui dati *mirror* relativi alle attività di portafoglio e di depositi bancari: lo *stock* stimato a fine 2013 per l'Italia era compreso tra i 150 e i 200 milioni di euro. Un'analisi dei bilanci dei comuni italiani sciolti per mafia tra il 1998 e il 2013, illustrata da un ricercatore della *London School of Economics*, ha mostrato che gli effetti dell'infiltrazione della criminalità organizzata nelle istituzioni amministrative locali non sono rintracciabili sui livelli di spesa pubblica a livello locale, quanto piuttosto sulla composizione di tale spesa, ad esempio con un aumento per investimenti nel settore edile. Alcuni ricercatori dell'Università di Palermo hanno presentato metodi di *network analysis* che, in collaborazione con la Procura di Palermo, sono utilizzati per l'esame dei profili di specializzazione in attività criminali di un campione di soggetti condannati per reati connessi al crimine organizzato.

*Gli studi condotti dall'Unità sono stati presentati ad alcune conferenze, in Italia e all'estero, in cui erano dibattute tematiche scientifiche di interesse istituzionale. È proseguita la partecipazione della UIF, nel ruolo di Associate Partner, al progetto — coordinato dal Centro Transcrime dell'Università Cattolica e finanziato dall'Unione Europea — finalizzato allo sviluppo di modelli per la valutazione nazionale del rischio di riciclaggio<sup>111</sup>.*

<sup>109</sup> Si veda il [Rapporto annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2015, p. 75.

<sup>110</sup> Si veda il § 3.3.

<sup>111</sup> Progetto “*Identifying and Assessing the Risk of Money Laundering in Europe*”, Bando Unione Europea “*Prevention of and Fight against Crime*” del 2013, Categoria “*Financial and Economic Crime*” (FINEC).

### 6.3. Le dichiarazioni Oro

La regolamentazione del mercato dell'oro in Italia prevede l'obbligo di dichiarare alla UIF le operazioni aventi a oggetto oro da investimento o materiale d'oro a uso prevalentemente industriale (diverso dall'oro da gioielleria). L'obbligo riguarda le operazioni di importo pari o superiore a 12.500 euro, relative rispettivamente al commercio o al trasferimento al seguito da o verso l'estero<sup>112</sup>.

*Coerentemente con la prescrizione normativa, le autorità competenti possono avere accesso al contenuto delle dichiarazioni, oltre che per scopi di contrasto del riciclaggio, anche per finalità di lotta all'evasione fiscale e di ordine e sicurezza pubblica.*

Le dichiarazioni sono suddivise tra dichiarazioni “a consuntivo”, che hanno cadenza mensile e incorporano tutte le operazioni poste in essere nel periodo di riferimento, e dichiarazioni preventive, previste per i trasferimenti al seguito verso l'estero.

Nel 2016 si sono registrati al sistema di raccolta delle dichiarazioni oro 109 nuovi soggetti, facendo salire a 601 il numero complessivo dei segnalanti (cfr. *Tavola 6.3*); le nuove adesioni hanno riguardato in prevalenza soggetti privati, ovvero diversi da banche e da operatori professionali in oro, in buona parte persone fisiche.

*Tavola 6.3*

Categorie di segnalanti delle dichiarazioni relative alle operazioni in oro			
2016			
Tipologia di segnalante	Numero di segnalanti iscritti	Numero di segnalanti attivi nell'anno	Numero di dichiarazioni <sup>1</sup>
Banche	81	55	8.769
Operatori professionali	402	356	34.816
Privati persone fisiche	73	34	43
Privati persone giuridiche	45	25	220
<b>Totale</b>	<b>601</b>	<b>470</b>	<b>43.848</b>

<sup>1</sup> Il numero comprende le dichiarazioni “a consuntivo” e le preventive.

Per quanto riguarda le dichiarazioni oro “a consuntivo”, le operazioni dichiarate di acquisto e vendita di oro nel 2016 sono state poco più di 100 mila, dato pressoché invariato rispetto a quello dell'anno precedente (cfr. *Tavola 6.4*); il valore complessivo (circa 13 miliardi di euro) è invece calato del 6%, nonostante la quotazione sia cresciuta, a causa della diminuzione nella quantità di oro scambiata. I trasferimenti al seguito dall'estero sono significativamente aumentati nel corso del 2016, sia in termini di numero delle dichiarazioni (da 9 a 53) sia di importi (da 1 a 13 milioni di euro).

**Statistiche sulle  
dichiarazioni oro  
“a consuntivo”**

<sup>112</sup> L. 7/2000 e successive modifiche.



Tavola 6.4

Dichiarazioni relative alle operazioni in oro “a consuntivo”			
2016			
Tipologia di operazione	Numero di dichiarazioni	Numero di operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)
Compravendita	39.544	100.285	13.452
Prestito d'uso (accensione)	1.970	3.623	1.090
Prestito d'uso (restituzione)	581	645	68
Altra operazione non finanziaria	160	164	207
Trasferimento al seguito dall'estero	53	53	13
Conferimento in garanzia	2	3	0 <sup>1</sup>
Servizi di consegna per investimenti oro	503	504	165
<b>Totale</b>	<b>42.813</b>	<b>105.277</b>	<b>14.995</b>

<sup>1</sup> L'importo dichiarato complessivo per i conferimenti in garanzia è stato di 0,1 mln di euro nel 2016.

*Rispetto all'anno precedente, la quota di oro industriale scambiato è sensibilmente aumentata (dal 36 al 42%) a scapito della quota di oro da investimento (dal 57 al 51%). Rimane invece costante al 7% la quota di operazioni miste, in cui non è possibile individuare una finalità univoca dell'oro scambiato.*

*Tra i soggetti dichiaranti, la quota delle banche sugli importi dichiarati scende al 25% (28% nel 2015), mentre risale quella degli operatori professionali (dal 72% del 2015 al 75%). Sebbene la quota dei soggetti privati continui a risultare marginale (0,5%), si sono registrati marcati incrementi in valore assoluto in ordine alle dichiarazioni rese da soggetti diversi da banche e operatori professionali: è aumentato il numero di dichiarazioni rese (da 271 a 423), gli importi (da 25 a 85 milioni di euro) e il valore dei conferimenti di oro in amministrazione fiduciaria (da 2 a quasi 8 milioni di euro). Tali sviluppi potrebbero essere ricondotti ai rimpatri connessi con la voluntary disclosure.*

#### Controparti italiane

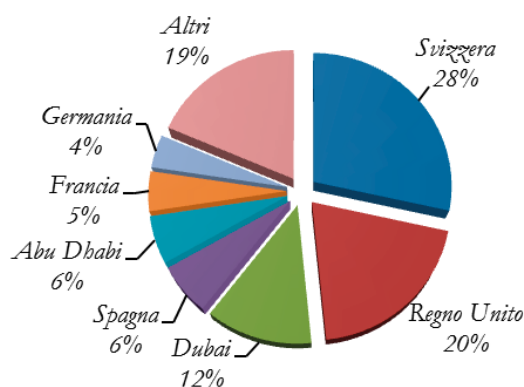
La concentrazione territoriale delle controparti italiane permane elevata: le tre principali piazze orafe tradizionali – Arezzo, Vicenza e Alessandria – coprono complessivamente il 61% del mercato nel periodo di riferimento, con una lieve flessione rispetto all'anno precedente (65%).

#### Controparti estere

Il valore totale delle operazioni con controparti estere si è confermato anche nel 2016 pari a un terzo del totale, per un ammontare di circa 5 miliardi di euro. I primi cinque paesi controparte rappresentano il 72% del totale (cfr. Figura 6.4).

*Anche per il 2016, la quota della Svizzera è diminuita (dal 31% del 2015 al 28%). In calo anche quella di Regno Unito (dal 27% al 20%) e Germania (dal 7% al 4%), in controtendenza rispetto al 2015. Sono in aumento gli importi scambiati con controparti residenti a Dubai (dal 9% al 12%) e Abu Dhabi (dal 3% al 6%).*

Figura 6.4

Operazioni con controparti estere  
2016

Le dichiarazioni preventive sono previste soltanto per le operazioni di trasferimento al seguito verso l'estero e vanno inviate alla UIF prima del passaggio alla frontiera. Nel caso in cui l'oro trasferito non sia oggetto di un'operazione di trasferimento di proprietà, la dichiarazione preventiva costituisce l'unica fonte informativa sul trasferimento stesso.

Statistiche sulle  
dichiarazioni oro  
preventive

Tavola 6.5

Dichiarazioni preventive<sup>1</sup> (trasferimenti al seguito verso l'estero)  
2016

Tipologia di operazione connessa	Numero di dichiarazioni/ operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)
Vendita	996	1.308
Nessuna	30	12
Altra operazione non finanziaria	2	5
Prestito d'uso (restituzione)	6	1
Conferimento in garanzia	1	0 <sup>2</sup>
<b>Totale</b>	<b>1.035</b>	<b>1.326</b>

<sup>1</sup> Le dichiarazioni preventive confluiscono in dichiarazioni "a consuntivo" nel caso in cui siano sottese a operazioni commerciali o finanziarie.

<sup>2</sup> L'importo dichiarato complessivo per i conferimenti in garanzia è stato di 0,4 mln di euro nel 2016.

La gran parte delle dichiarazioni preventive continua a riguardare operazioni connesse a vendite di oro, che confluiscono quindi nelle dichiarazioni "a consuntivo" (99% in termini di valore complessivo; cfr. *Tavola 6.5*). Le dichiarazioni preventive non connesse ad altre operazioni sono marginali.

Anche con riferimento ai dati relativi alle dichiarazioni oro la UIF fornisce collaborazione alle autorità competenti attive nella prevenzione e nel contrasto della criminalità. Nell'anno di riferimento sono state soddisfatte 19 richieste di informazioni.



## 7. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

### 7.1. L'attività ispettiva

La UIF contribuisce all'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo anche attraverso ispezioni nei confronti dei destinatari degli obblighi di segnalazione<sup>113</sup>. L'accertamento ispettivo è uno strumento non ordinario che si affianca agli approfondimenti cartolari, al fine di verificare il rispetto degli obblighi di collaborazione attiva e di acquisire informazioni rilevanti su operatività e fenomeni.

L'Unità conduce ispezioni di tipo generale per approfondire settori e operatività a rischio e accertare l'adeguatezza delle procedure finalizzate alla segnalazione di operazioni sospette nonché il corretto adempimento degli obblighi di collaborazione attiva; effettua inoltre ispezioni mirate per verificare e integrare informazioni specifiche acquisite in sede di analisi delle SOS o da FIU estere ovvero per esigenze connesse con rapporti di collaborazione con l'Autorità giudiziaria, gli Organi investigativi e le Autorità di vigilanza di settore.

La UIF orienta l'attività ispettiva in modo selettivo e finalizzato attraverso una programmazione *risk-based* degli interventi, che tiene conto del grado di esposizione ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo delle diverse categorie di soggetti obbligati e delle iniziative di controllo delle altre autorità.

Dal 2016, sotto la spinta della persistente minaccia terroristica, l'attività ispettiva della UIF è stata orientata anche in chiave preventiva e di *intelligence* a verifiche nel campo del finanziamento del terrorismo.

Nel 2016 la UIF ha effettuato 23 ispezioni (cfr. *Tavola 7.1*); 15 a carattere generale e 8 di tipo mirato, di cui 6 a fini di contrasto al finanziamento del terrorismo.

*Tavola 7.1*

	Ispezioni				
	2012	2013	2014	2015	2016
Accertamenti ispettivi effettuati	17	21	24	24	<b>23</b>

La programmazione dell'attività ispettiva di carattere generale per il 2016 non ha presentato elementi di discontinuità rispetto all'anno precedente, continuando a essere orientata, oltre che alla tradizionale funzione di verifica di *compliance*, anche a finalità conoscitive e di analisi di nuovi comparti.

Anche per l'anno 2016 la selezione dei soggetti da ispezionare è stata ispirata a criteri sintomatici di carenze in tema di collaborazione attiva o di maggiore esposizione

<sup>113</sup> Artt. 47 e 53, comma 4, del d.lgs. 231/2007.

ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo: assenza o basso numero di segnalazioni di operazioni sospette; riferimenti nelle segnalazioni trasmesse da altri destinatari degli obblighi antiriciclaggio; informazioni fornite da Organi inquirenti o dalle Autorità di vigilanza di settore; notizie pregiudizievoli sull'intermediario, o su clienti dello stesso, desumibili da esposti o da fonti pubbliche. La pianificazione dell'attività ispettiva ha tenuto conto delle aree di rischio delineate nel *National Risk Assessment* condotto dal Comitato di Sicurezza Finanziaria nel 2014 nonché nella *Mutual Evaluation* dell'Italia svolta dal GAFI nel 2014-2015<sup>114</sup>.

In attuazione di tali linee operative, la UIF ha condotto ulteriori accertamenti ispettivi sugli operatori del comparto delle rimesse di denaro (*money transfer*) nell'ambito di una specifica programmazione avviata l'anno precedente anche in coordinamento con il NSPV e la Banca d'Italia, in ragione degli elevati rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo del settore<sup>115</sup>.

*Gli interventi presso succursali di IP comunitari che operano in Italia attraverso una pluralità di agenti hanno confermato le vulnerabilità della rete distributiva, anche a causa della mancanza di un'adeguata cornice normativa europea che preveda forme di coordinamento tra autorità nazionali nell'azione di controllo. La campagna ispettiva intrapresa dalla UIF nel settore delle rimesse di denaro e la collaborazione con il Dipartimento Vigilanza della Banca d'Italia hanno determinato l'emanazione di provvedimenti inibitori o di rigore da parte delle Autorità competenti nei confronti di operatori risultati inadeguati al monitoraggio delle operazioni. In quattro casi le Autorità di supervisione competenti, italiane o estere, hanno provveduto alla revoca dell'autorizzazione a operare; in un caso l'intermediario ha evitato il blocco dell'operatività attraverso cambiamenti strutturali nell'organizzazione aziendale.*

Sono proseguite le ispezioni nei comparti del trasporto valori e dei giochi, settori *cash intensive* particolarmente a rischio di infiltrazione di fondi di dubbia provenienza o destinazione, finora privi di un'adeguata regolamentazione in materia di antiriciclaggio.

*Gli accertamenti svolti sugli operatori di gioco hanno confermato la necessità di interventi normativi a fini antiriciclaggio, volti a responsabilizzare la rete distributiva degli esercenti e gestori e a mitigare i rischi insiti in alcune tipologie di gioco, quali le Video Lottery Terminal, in ragione dell'elevato utilizzo di contante sotto soglia e della scarsa tracciabilità delle operazioni.*

Le iniziative ispettive presso alcuni operatori del comparto finanziario, quali le società fiduciarie e le società di revisione legale, hanno fatto emergere criticità sotto il profilo della prevenzione del riciclaggio connesse con l'acquisizione di clientela su *input* di professionisti terzi, il mancato aggiornamento del profilo di rischio soggettivo della clientela e le conseguenti difficoltà nel monitoraggio *on-going* e nello sfruttamento, ai fini della valutazione delle SOS, di tutte le informazioni a disposizione o comunque acquisibili.

Nel 2016 la UIF ha condotto un programma di interventi mirati al contrasto del finanziamento del terrorismo nei confronti di gruppi bancari di primario *standing*<sup>116</sup>. Nel corso degli interventi sono state verificate l'eventuale sussistenza presso gli intermediari di rapporti con nominativi a rischio segnalati alla UIF da altre autorità nazionali o estere e le caratteristiche della relativa operatività finanziaria. Per la selezione degli intermediari ispezionati si è tenuto conto della quota di mercato nei servizi rivelatisi più vulnerabili al

<sup>114</sup> Cfr. nota 5.

<sup>115</sup> Cfr. nota 8.

<sup>116</sup> Si veda il § 5.5.

rischio di utilizzo per tali specifiche finalità (emissione e gestione di carte di pagamento, *money transfer* e credito al consumo), della capillarità della rete distributiva e della presenza di punti operativi all'estero.

Allo scopo di contribuire a stimolare la formazione di una cultura antiriciclaggio da parte della Pubblica Amministrazione e di verificare l'efficacia degli specifici indicatori di anomalia emanati nel 2015 dal Ministero dell'Interno su proposta della UIF<sup>117</sup>, all'inizio dell'anno è stato effettuato per la prima volta un accesso presso un'istituzione pubblica con competenze in un settore potenzialmente critico dal punto di vista antiriciclaggio; date le peculiarità del soggetto ispezionato e il carattere di novità dell'iniziativa, l'ispezione ha avuto finalità prevalentemente conoscitive ed è stata orientata in funzione di consulenza e supporto tecnico ai fini dell'adozione da parte dell'istituzione di strumenti e procedure adeguati all'individuazione di eventuali operazioni a rischio.

In esito alle ispezioni condotte nel 2016, la UIF ha provveduto a trasmettere le necessarie informative all'Autorità giudiziaria sui fatti di possibile rilievo penale riscontrati, nonché ad avviare procedimenti sanzionatori per le violazioni di natura amministrativa, trasmettendo i verbali di contestazione al MEF per il seguito di competenza.

## 7.2. Le procedure sanzionatorie

L'ordinamento antiriciclaggio prevede un articolato sistema sanzionatorio amministrativo volto a punire le violazioni degli obblighi dal medesimo imposti. La UIF accerta e contesta le violazioni riguardanti gli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette; lo svolgimento del relativo procedimento e l'eventuale irrogazione della sanzione sono di competenza del MEF.

Data anche l'ampiezza della platea dei destinatari degli obblighi, le misure sanzionatorie svolgono una funzione di *enforcement* e deterrenza significativa ma solo complementare rispetto a quella che deriva dal complessivo sistema dei presidi organizzativi imposti dalla normativa, dai controlli delle diverse autorità, dai rischi di natura penale.

La UIF calibra i propri interventi in materia, in linea con le strategie adottate in sede ispettiva, dando rilievo a comportamenti omissivi sintomatici di scarsa attenzione alla collaborazione attiva e di concreti rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Nel 2016 sono stati avviati 17 procedimenti (14 a seguito di accertamenti ispettivi e 3 sulla base di analisi cartolare) per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per omessa segnalazione di operazioni sospette (cfr. *Tavola 7.2*). Nel complesso la UIF ha contestato operazioni sospette non segnalate per un importo di circa 168 milioni di euro<sup>118</sup>.

<sup>117</sup> Decreto del Ministero dell'Interno del 25 settembre 2015.

<sup>118</sup> L'importo contestato, notevolmente superiore a quello dello scorso anno (51 milioni di euro), è dovuto a ingenti operatività non segnalate emerse nel corso di due accertamenti ispettivi.

È stato avviato anche un procedimento amministrativo sanzionatorio per violazione dell'obbligo di trasmissione dei dati aggregati<sup>119</sup>.

Nello stesso anno sono stati trattati 8 procedimenti amministrativi sanzionatori per violazione dell'obbligo di congelamento di fondi e di risorse economiche disposto dalla normativa di contrasto al finanziamento del terrorismo<sup>120</sup>; in particolare, 4 procedimenti sono stati avviati dalla UIF in esito ad accertamenti ispettivi e per altri 4 l'Unità ha condotto l'istruttoria ai fini della trasmissione della prevista relazione al MEF<sup>121</sup>.

Con riferimento alla normativa in materia di trasferimento dell'oro<sup>122</sup>, nel 2016 la UIF ha curato l'istruttoria di 5 procedimenti sanzionatori per violazione dell'obbligo dichiarativo riguardante operazioni di trasferimento o commercio di oro di valore pari o superiore a 12.500 euro.

Tavola 7.2

Irregolarità di rilievo amministrativo					
	2012	2013	2014	2015	2016
Omessa segnalazione di operazioni sospette	39	29	11	32	17
Omessa trasmissione dei dati aggregati	-	-	-	-	1
Omessa dichiarazione oro	7	7	8	7	5
Omesso congelamento di fondi e risorse economiche	-	7	8	10	8

La UIF, nell'ambito dell'istruttoria delle procedure sanzionatorie relative alle due ultime categorie di violazioni sopra menzionate, ha provveduto all'audizione degli interessati che ne hanno fatto richiesta e ha trasmesso le previste relazioni al MEF per l'eventuale irrogazione delle sanzioni.

<sup>119</sup> Si veda il capitolo 6.

<sup>120</sup> Si veda il § 8.2.1.

<sup>121</sup> Art. 31, D.P.R. 148/1988.

<sup>122</sup> Si veda il § 6.3.

## 8. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ

### 8.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria

I principi e le regole internazionali ed europei perseguono la più ampia collaborazione tra le autorità preposte alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La normativa nazionale offre, attraverso molteplici canali di scambio e reti di relazioni, proficue opportunità di coordinamento e sinergia tra l'azione di prevenzione e quella di repressione, dando luogo a varie forme di collaborazione con gli Organi inquirenti e con la Magistratura, nel rispetto dei limiti previsti dall'ordinamento.

Fermo restando l'obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p., per le notizie di reato di cui venga a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni, la UIF comunica alla Magistratura informazioni, acquisite nell'ambito della propria attività di approfondimento anche ispettivo, utili per l'avvio e lo sviluppo di indagini relative a riciclaggio, auto-riciclaggio, connessi reati presupposto e finanziamento del terrorismo. L'Autorità giudiziaria usufruisce delle informazioni e delle analisi dell'Unità al fine di perseguire i reati e aggredire i patrimoni illeciti.

La Magistratura e gli Organi delle indagini forniscono a loro volta informazioni alla UIF. In virtù di tale scambio, l'Unità è in grado di esercitare più efficacemente le sue funzioni, ampliando le proprie conoscenze su tipologie e prassi criminali.

Nel 2016 la collaborazione con gli Organi inquirenti e con l'Autorità giudiziaria si è mantenuta molto intensa, anche in relazione a diverse indagini venute all'attenzione dell'opinione pubblica, e ha assunto nuove forme in risposta alla minaccia terroristica.

Il numero complessivo degli scambi informativi è in linea con quello registrato nel 2015 (cfr. *Tavola 8.1*).

*Tavola 8.1*

Collaborazione con l'Autorità giudiziaria					
	2012	2013	2014	2015	2016
Richieste di informazioni dall'Autorità giudiziaria	247	216	265	259	<b>241</b>
Risposte fornite all'Autorità giudiziaria	217	445	393	432	<b>473</b>

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

*Specifiche collaborazioni hanno riguardato indagini di terrorismo affidate dall'Autorità giudiziaria ai ROS dei Carabinieri. Un importante contributo è stato fornito a investigazioni sulla criminalità organizzata condotte dalla Magistratura avvalendosi anche dello SCO della Polizia di Stato.*

Il numero delle denunce ex art. 331 c.p.p. si è ridotto rispetto al 2015 attestandosi su un livello circa doppio rispetto a quello del 2014. Il numero delle informative a fini di indagine non si è, invece, discostato dal dato riferito al 2015 (cfr. *Tavola 8.2*).

Denunce

Tavola 8.2

Segnalazioni all'Autorità giudiziaria			
	2014	2015	2016
Denunce ex art. 331 c.p.p.	85	233	157
di cui:			
presentate all'Autorità giudiziaria	7	5	2
effettuate nell'ambito delle relazioni tecniche trasmesse agli Organi investigativi	78	228	155
Informative utili a fini di indagine	23	17	16

Nel 2016 la UIF ha continuato a mettere al servizio delle Procure della Repubblica la propria esperienza e competenza tecnica, nel rispetto dei ruoli stabiliti dall'ordinamento. I rapporti sono stati particolarmente intensi con le Procure di Roma, Milano, Napoli e Palermo.

È proseguita proficuamente la collaborazione già instaurata con la DNA<sup>123</sup> e, per il suo tramite, con alcune Direzioni Distrettuali, nonché con le Forze di polizia delegate allo svolgimento delle indagini.

Tavolo con DNA

*Presso la DNA è stato costituito un tavolo tecnico permanente, al quale partecipa anche l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli. Il tavolo affronta problematiche comuni e promuove analisi finanziarie e pre-investigative. Nel corso di riunioni periodiche possono essere confrontati gli esiti delle analisi svolte e condivise le informazioni raccolte.*

A seguito della positiva esperienza relativa all'utilizzo di comunicazioni telematiche protette con alcune Procure, è prossimo a entrare a regime un nuovo sistema per la gestione degli scambi di informazioni (SAFE) che coinvolgerà anche le altre autorità nazionali e le FIU estere. L'iniziativa è volta ad ampliare il ricorso a canali telematici e a informatizzare l'intero processo di trattamento degli scambi informativi (fascicolo elettronico).

SAFE

#### Protocolli d'intesa della UIF con le Procure della Repubblica di Milano e di Roma

La UIF ha siglato due Protocolli d'intesa con le Procure della Repubblica di Milano (27 gennaio 2017) e di Roma (9 maggio 2017) volti a rendere ancora più efficace ed efficiente l'intensa collaborazione in tema di prevenzione e contrasto della criminalità finanziaria, del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio dei capitali illeciti, dando piena attuazione alle norme in materia di scambio di informazioni.

<sup>123</sup> D.l. 7/2015, convertito dalla l. 43/2015.

Gli accordi definiscono il quadro dei rapporti di collaborazione tra le Procure e la UIF ratificando le migliori prassi adottate, disciplinano lo scambio di informative di reciproco interesse, prevedono l'individuazione di aree tematiche per l'analisi congiunta di fatti e informazioni.

Sono regolate le modalità di utilizzo della documentazione, a tutela della riservatezza delle informazioni e dei soggetti coinvolti nell'attività di prevenzione; è previsto lo scambio telematico dei dati; vengono programmate iniziative di formazione reciproca.

I protocolli stimolano la crescita della cooperazione per fronteggiare le sempre più sofisticate minacce della criminalità anche terroristica, rafforzando le sinergie volte a intercettare le disponibilità economiche che le agevolano.

La UIF partecipa alle iniziative formative rivolte ai magistrati ordinari in tirocinio organizzate dalla Scuola Superiore della Magistratura con l'obiettivo di favorire le opportunità offerte dalla collaborazione reciproca attraverso una più approfondita conoscenza delle attività svolte dall'Unità.

*In tale prospettiva, dopo analoghe iniziative con la Procura di Milano realizzate negli scorsi anni, si sono intensificati i rapporti con la Procura della Repubblica di Roma, mediante la reciproca partecipazione a seminari formativi interni per diffondere conoscenze sui compiti e sugli strumenti dell'attività di prevenzione e repressione. Un dialogo più stretto tra le diverse componenti e una condivisione della conoscenza dei metodi e delle informazioni disponibili consente di massimizzare il grado di sfruttamento e di efficacia delle misure adottate dalle Autorità preposte alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.*

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

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

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

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



Il Comitato di Sicurezza Finanziaria ha creato a novembre 2015 un gruppo di lavoro *ad hoc* al fine di predisporre il piano delle azioni, con indicazione dei livelli di priorità e dei tempi di attuazione, da intraprendere per ovviare ai rilievi emersi a seguito della valutazione del GAFI del sistema italiano di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo<sup>124</sup>. Il 15 marzo 2016 il CSF ha approvato il “Piano di azione” che dovrà essere periodicamente aggiornato per monitorare le attività programmate. Tale monitoraggio è condotto dalla Rete degli esperti sulla base di uno specifico mandato.

*Con riferimento all'attività della UIF, il Piano d'azione richiama tra le criticità da risolvere il mancato accesso da parte dell'Unità a informazioni investigative per i propri approfondimenti, come richiesto dagli standard del GAFI; il novero ristretto di forze di polizia (NSPV e DLA) e istituzioni destinatarie della disseminazione da parte della UIF di informazioni selezionate inerenti alle segnalazioni di operazioni sospette e alle relative analisi. La recente valutazione del GAFI ha infatti evidenziato che in tale contesto non si è in grado di sviluppare un'adeguata collaborazione con altre forze di polizia e con le agenzie e autorità interessate, come l'Agenzia delle Entrate e l'Autorità Nazionale Anticorruzione.*

Il CSF si occupa della predisposizione della valutazione nazionale dei rischi in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (*National Risk Assessment*). In conformità con quanto indicato nella relativa Metodologia, il NRA, approvato nel 2014, dovrà essere aggiornato nel 2017. La UIF come le altre autorità partecipanti al Comitato collabora alle attività previste.

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

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

La UIF segue l'attuazione delle misure di congelamento di fondi e di risorse economiche<sup>125</sup>; le sanzioni finanziarie (*targeted financial sanctions*) sono essenzialmente riconducibili al contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

In quest'ambito la UIF cura anche la raccolta delle informazioni e dei dati di natura finanziaria relativi ai fondi e alle risorse economiche sottoposti a congelamento e agevola la diffusione delle liste dei soggetti designati e delle successive modifiche. Tutti i soggetti destinatari della normativa devono comunicare entro 30 giorni l'adozione di misure di congelamento nei confronti di soggetti designati, nonché ogni altra notizia o informazione disponibile ad essi relativa<sup>126</sup>.

<sup>124</sup> Cfr. nota 5.

<sup>125</sup> Art. 10, comma 1, d.lgs. 109/2007.

<sup>126</sup> Art. 7, d.lgs. 109/2007.