

Nel corso del 2016 la UIF ha ricevuto complessivamente 27 comunicazioni concernenti congelamenti di fondi nei confronti di soggetti (persone fisiche e giuridiche) inclusi nelle liste dei destinatari di sanzioni finanziarie. Nella maggior parte dei casi si tratta di aggiornamenti relativi alla movimentazione effettuata su conti intestati a banche iraniane e siriane designate, per le quali il CSF ha disposto le specifiche autorizzazioni consentite in determinate ipotesi dalla normativa dell'Unione Europea.

La drastica riduzione degli importi congelati a soggetti iraniani rispetto all'anno precedente (8,5 milioni di euro e circa 1,7 miliardi di dollari nel 2015) è riconducibile all'adozione del nuovo regime¹²⁷ che prevede la sospensione della maggior parte delle sanzioni finanziarie nei confronti dell'Iran a partire dal cd. *implementation day* (fissato al 16 gennaio 2016) e il *delisting* di numerose entità, fra cui la gran parte delle banche iraniane titolari di conti correnti presso banche italiane. Sono diminuiti anche i fondi congelati riconducibili a soggetti designati per l'appartenenza all'ISIL o ad Al-Qaeda (lista annessa al Regolamento 881/2002), in virtù del *delisting* di alcuni soggetti titolari di rapporti presso intermediari italiani a seguito della mancata conferma del sospetto investigativo che li riguardava.

Tavola 8.3

Misure di congelamento al 31/12/2016					
	Rapporti e operazioni sottoposti a congelamento	Soggetti sottoposti a congelamento	Importi congelati		
			EUR	USD	CHF
ISIL e Al-Qaeda	42	30	64.147	1.408	50
Iran	14	3	1.041.799	-	37.593
Libia	7	4	125.503	132.357	-
Siria	28	5	18.502.436	240.825	149.872
Ucraina/Russia	4	1	16.139	-	-
TOTALE	95	43	19.750.024	374.589	187.516

In materia di contrasto al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, l'Unione Europea ha recentemente adottato nuove sanzioni finanziarie nei confronti della Corea del Nord introducendo un regime autorizzativo per determinate categorie di trasferimento di fondi e l'obbligo per gli intermediari finanziari di segnalare alle FIU operazioni sospette relative a possibili violazioni.

L'Unione ha anche imposto ulteriori limitazioni connesse alle relazioni con il governo della Corea del Nord, quali il divieto di mettere a disposizione beni immobili (fatte salve le esigenze relative a missioni diplomatiche e consolari) e l'obbligo di chiudere rapporti bancari alle missioni diplomatiche e consolari e ai relativi rappresentanti (ferma restando la possibilità per essi di mantenere un unico rapporto nel paese, previa autorizzazione, in Italia, del Comitato di Sicurezza Finanziaria). Nell'ambito della partecipazione ai lavori del CSF, la UIF ha contribuito a effettuare gli accertamenti di propria competenza sul rispetto della normativa in questione.

¹²⁷ Regolamento (UE)1861/2015.

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

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

Lo scambio di informazioni con la Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia si conferma intenso e costruttivo. La Vigilanza ha sottoposto alla UIF informative, per lo più rivenienti da attività ispettiva, concernenti possibili carenze in materia di collaborazione attiva da parte dei soggetti obbligati. Le informazioni ricevute sono state approfondite dalla UIF e, in taluni casi, hanno condotto all'avvio di procedimenti amministrativi sanzionatori per omessa segnalazione di operazioni sospette.

Scambi
con la Vigilanza
della Banca d'Italia

La UIF, a sua volta, ha portato all'attenzione della Vigilanza le disfunzioni riscontrate presso gli intermediari con riguardo agli assetti organizzativi, all'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e di registrazione dei dati nell'Archivio Unico Informatico. Particolarmente rilevante è stato lo scambio successivo alle ispezioni svolte nel settore dei *money transfer*¹²⁸.

E' proseguita la collaborazione con la CONSOB. Lo scambio dei flussi informativi ha riguardato l'invio alla UIF di ipotesi di omesse segnalazioni rilevate nell'ambito di accertamenti ispettivi e di analisi su abusi di mercato. L'Unità ha trasmesso informative relative, soprattutto, ad anomale operatività da parte di consulenti finanziari.

... con la CONSOB

Nel 2016 si è intensificata la collaborazione con l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni. Lo scambio di informazioni ha riguardato soprattutto casi di assunzione di partecipazioni in imprese assicurative, al fine di verificare l'assenza di fondato sospetto di connessioni con attività di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

... con l'IVASS

Le richieste pervenute dall'IVASS hanno spesso tratto origine da esigenze informative prospettate dalle omologhe Autorità di vigilanza estere. Considerato il particolare regime di confidenzialità dei dati scambiati, l'Unità ha provveduto a trasmettere alle FIU dei paesi interessati le informazioni rinvenute nei propri archivi per eventuali profili di analisi a fini antiriciclaggio, rilasciando il consenso a informare le locali Autorità di vigilanza assicurative, nel rispetto dei vincoli imposti dalla normativa nazionale e internazionale. L'IVASS è stato informato di tali modalità di collaborazione con le autorità estere interessate.

In esito alle analisi condotte dall'Unità riguardanti società fiduciarie e operatori di gioco, informative sono state trasmesse per i profili di competenza rispettivamente al Ministero dello Sviluppo economico e all'Agenzia delle Dogane e dei monopoli.

MISE e Agenzia
delle Dogane
e dei monopoli

Nel 2016 è proseguita la collaborazione già avviata con l'ANAC, al fine di pervenire alla definizione di strategie e strumenti di prevenzione e contrasto della corruzione. In particolare, la UIF ha fornito il proprio contributo alla redazione del Piano Nazionale Anticorruzione per il 2016.

ANAC

¹²⁸ Si veda il § 7.1.

Il Piano è un importante strumento di stimolo e responsabilizzazione per l'adozione di metodologie e prassi comuni tra le Pubbliche Amministrazioni, volte a prevenire comportamenti che possano minare la legalità e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

**Ministero
della Giustizia**

Anche nel 2016 la UIF ha prestato attività di consulenza al Ministero della Giustizia, formulando il previsto parere sui codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti per la prevenzione di reati¹²⁹. Nell'ambito dell'apposito tavolo tecnico costituito presso il Ministero, la UIF ha curato altresì l'elaborazione di una nuova metodologia per la redazione dei predetti codici di comportamento in materia di responsabilità amministrativa degli enti.

In particolare, la UIF ha fornito un contributo alla stesura di linee-guida per la valutazione dei codici di comportamento e la verifica di nuove ipotesi organizzative finalizzate a rendere più efficiente il procedimento di controllo in materia di responsabilità degli enti.

¹²⁹ Art. 25-*octies* del d.lgs. 231/2001.

9. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE

9.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere

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

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

In base al principio di “multidisciplinarietà”, le FIU devono disporre, per l'analisi domestica e per gli scambi reciproci, di informazioni “finanziarie, investigative, amministrative”. Gli *standard* internazionali e la quarta Direttiva hanno inoltre sancito che le FIU forniscano le informazioni richieste esercitando i medesimi poteri disponibili per l'analisi domestica.

Lo scambio di informazioni tra FIU avviene attraverso canali telematici di comunicazione rapidi e sicuri. In ambito internazionale, il Gruppo Egmont gestisce e sviluppa la rete protetta denominata *Egmont Secure Web* che viene utilizzata dalle FIU per lo scambio di informazioni.

In ambito comunitario è stata realizzata un'infrastruttura di comunicazione decentrata denominata FIU.NET che consente lo scambio strutturato di informazioni su base bilaterale o multilaterale, offrendo al contempo standardizzazione applicativa, immediatezza e sicurezza degli scambi.

Dal 1° gennaio 2016 la rete FIU.NET è ospitata da Europol. Sulla base di un Common Understanding, Europol deve assicurare la “piena equivalenza funzionale” con il sistema precedente e lo sviluppo delle forme più evolute di collaborazione. Le FIU europee continuano a partecipare alla governance e ai processi decisionali relativi a FIU.NET attraverso un Advisory Group, nominato dalla Piattaforma delle FIU e chiamato a formulare pareri e proposte nei confronti dei competenti organi decisionali di Europol.

Gli scambi di informazioni si sono dimostrati fondamentali per ricostruire l'utilizzo di fondi e di strumenti finanziari in altri paesi da parte di soggetti indagati in Italia, ovvero rilevare l'interposizione di società, *trust* e altre strutture fiduciarie estere per l'intestazione di beni. La collaborazione internazionale ha anche consentito di individuare schemi basati sulla costituzione di strutture societarie e il compimento di operazioni in vari paesi in modo da sfruttare lacune nei presidi e nei controlli.

La rete informativa fra le FIU si è rivelata essenziale nel contrasto al finanziamento del terrorismo¹³⁰.

Complessivamente la UIF, nel corso del 2016, ha scambiato informazioni con 87 FIU, di cui 27 dell'Unione Europea.

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

La collaborazione della UIF con controparti estere riveste notevole importanza per l'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e per individuare casi di criminalità economica e di riciclaggio di rilevanza transnazionale. Lo scambio di informazioni consente, inoltre, di fornire utili elementi a supporto della collaborazione che la UIF presta agli Organi investigativi e all'Autorità giudiziaria. Le informazioni ottenute si rivelano di grande utilità per lo sviluppo di indagini e procedimenti penali e per la definizione di mirate attività rogatorie. L'esperienza maturata ha mostrato come, grazie a questa rete di collaborazione con le proprie controparti estere, la UIF riesca a intercettare flussi finanziari canalizzati verso altre giurisdizioni, consentendone il pronto recupero.

Le richieste a FIU estere

Il numero delle richieste di informazioni inviate dalla UIF si è attestato a 544. Si conferma la tendenza all'aumento delle richieste effettuate per esigenze di analisi di operazioni sospette, indotte dalla rilevazione di collegamenti esteri significativi (cfr. *Tavola 9.1*).

Tavola 9.1

Richieste effettuate a FIU estere					
	2012	2013	2014	2015	2016
Per rispondere a esigenze dell'Autorità giudiziaria	137	124	146	217	204
Per esigenze di analisi interna	80	56	242	323	340
Totale	217	180	388	540	544

L'utilizzo delle richieste del tipo “*known/unknown*”, tendenti esclusivamente a determinare l'esistenza di segnalazioni su determinati soggetti in altri paesi, è stato progressivamente ridotto, in favore delle richieste motivate, maggiormente idonee a supportare le analisi; l'intensificazione del ricorso al più sofisticato strumento del *matching* attraverso FIU.NET potrà fornire informazioni più estese e sistematiche su incroci nominativi con altre FIU europee.

Le richieste da FIU estere

Nel corso del 2016 la UIF ha ricevuto complessivamente 3.314 richieste e informative spontanee da FIU estere, con un forte incremento rispetto agli anni precedenti (+54% rispetto al 2015, +250% rispetto al 2014) dovuto soprattutto agli scambi sull'ISIL e alle segnalazioni *cross-border*. Il flusso di informazioni provenienti da

¹³⁰ Si veda il § 5.3.

FIU europee tramite lo specifico canale FIU.NET si conferma sostenuto e in crescita. La UIF ha fornito nell'anno 1.568 risposte o riscontri di *feedback* a controparti estere (+28% rispetto all'anno precedente) e 1.430 informative, originate dalla collaborazione internazionale, al NSPV e alla DIA (+65% rispetto all'anno precedente), sulla base del consenso ricevuto dalle FIU interessate, per lo sviluppo dei necessari accertamenti (cfr. *Tavola 9.2*)

La UIF sottopone a specifiche analisi i casi che emergono dalle richieste e dalle informative estere per approfondire i collegamenti con l'Italia e individuare profili di proprio interesse. Le richieste e le informative ricevute hanno reso possibile individuare e approfondire operazioni non segnalate in quanto non ritenute anomale alla luce delle informazioni disponibili ai soggetti obbligati italiani.

Tavola 9.2

Richieste/informative spontanee ricevute e risposte fornite					
	2012	2013	2014	2015	2016
Canale Egmont	429	519	486	1.078	1.259
<i>Richieste/informative spontanee</i>	429	519	486	695	723
<i>Scambi sull'ISIL</i>				383	536
Canale FIU.NET	294	274	453	1.075	2.055
<i>Richieste/informative spontanee</i>	294	274	453	518	580
<i>Cross-border report</i>				557	1.475
Totale	723	793	939	2.153	3.314
Riscontri forniti*	805	1.066	1.144	1.223	1.568
Informative a OO.II.	380	557	713	868	1.430

(*) Si riferiscono a risposte alle richieste di informazioni e a *feedback* sulle informative, fornito quando necessario.

A partire dal 2015, il canale Egmont è utilizzato anche nell'ambito del cd. “progetto ISIL”¹³¹ allo scopo di condividere e approfondire informazioni su soggetti e reti di supporto individuati attraverso elementi di carattere oggettivo (luoghi di origine o destinazione, collegamenti tra i soggetti coinvolti, precedenti informazioni anche da fonti aperte, etc.), prima della formazione di veri e propri “sospetti”. Le informazioni sono trasmesse contestualmente a tutte le FIU potenzialmente interessate, anche in assenza di collegamenti specifici tra le attività rilevate e i rispettivi territori. Ciò consente di condividere *intelligence* preventiva e alimentare scambi per l'individuazione di ulteriori elementi di anomalia.

**Scambi multilaterali
sull'ISIL**

¹³¹ Si veda il [Rapporto annuale](#) della UIF sull'attività svolta nel 2015, Riquadro “Scambi multilaterali per il contrasto dell'ISIL”.

Nel 2016, gli scambi multilaterali di informazioni connessi al progetto ISIL sono stati 536 con un incremento del 40% rispetto all'anno precedente (383)¹³².

Accanto alle richieste e alle informative spontanee tra le FIU, la quarta Direttiva antiriciclaggio, recependo prassi di collaborazione già avviate, ha introdotto un obbligo di “scambio automatico” di segnalazioni di operazioni sospette che presentano caratteristiche transfrontaliere: le FIU sono tenute a inoltrare prontamente alle controparti europee interessate le segnalazioni che “riguardano un altro Stato membro”¹³³. Tale meccanismo mira a mitigare effetti potenzialmente distorsivi connessi con il criterio di territorialità, in base al quale le operazioni sospette vengono segnalate alla FIU del paese dove è stabilito il segnalante, ancorché l'operazione sia posta in essere all'estero in regime di libera prestazione di servizi.

Scambi automatici di segnalazioni

Nel 2016, lo scambio automatico di segnalazioni di operazioni sospette con caratteristiche *cross-border*, realizzato attraverso FIU.NET, ha fatto registrare una crescita del 165% passando da 557 a 1.457.

Il meccanismo di inoltro automatico previsto dalla quarta Direttiva ha una portata particolarmente ampia. Per consentirne un'attuazione efficace e uniforme, la Piattaforma delle FIU ha sviluppato un progetto, cui la UIF partecipa, volto a elaborare criteri comuni per determinare il collegamento territoriale rilevante per l'invio automatico, con l'obiettivo di definire un ambito di informazioni utili per le analisi ed evitare flussi di segnalazioni eccessivi.

Secondo i criteri in corso di elaborazione, rientrano anzitutto nell'ambito delle segnalazioni *cross-border* quelle effettuate da soggetti che operano in regime di libera prestazione di servizi in altri Stati membri.

Per le altre segnalazioni, la natura *cross-border* è determinata sulla base di criteri relativi al caso concreto.

Vengono dapprima considerati i collegamenti soggettivi (residenza o esistenza di indagini in altri Stati) e oggettivi (paese estero di origine o destinazione dei flussi finanziari o paese nel quale sono intrattenuti conti o rapporti finanziari). Successivamente sono valutati eventuali coinvolgimenti in attività illecite realizzate in un altro Stato, la presenza di elementi di rischio in basi-dati specializzate, nonché la rilevanza del caso in esame per altri paesi basata su un apprezzamento discrezionale.

Il progetto prevede lo svolgimento di una fase di sperimentazione volta a verificare l'adeguatezza dei criteri e delle procedure di selezione e di scambio delle segnalazioni *cross-border* attraverso la rete FIU.NET.

Esperienze di analisi congiunta a livello internazionale

La quarta Direttiva ha attribuito alla Piattaforma delle FIU il compito di promuovere analisi congiunte (*joint analyses*) su operazioni sospette di natura transfrontaliera. Tali analisi mirano a favorire forme di cooperazione operativa, ulteriori rispetto al tradizionale scambio di informazioni, basate sull'approfondimento di elementi comuni, sullo sviluppo di conclusioni condivise e reciprocamente verificate,

¹³² Si veda il § 5.3.

¹³³ Art. 53, comma 1 della quarta Direttiva antiriciclaggio.

sulla definizione di risultati e *output* da utilizzare dalle FIU coinvolte nell'ambito delle proprie funzioni di disseminazione in base alle regole vigenti nei rispettivi paesi.

Nel 2016 la Piattaforma ha avviato un primo progetto di analisi congiunta degli aspetti finanziari dello sfruttamento dei flussi di migranti, nelle due fattispecie del *Trafficking in Human Beings* e dello *Smuggling of Migrants*¹³⁴.

Il Trafficking in Human Beings mira a trarre profitto dallo sfruttamento degli esseri umani, considerati come "merce" (ad esempio attraverso la prostituzione o il lavoro nero); diversamente, nello Smuggling of Migrants essi sono i "clienti" che acquistano il servizio (illecito) di trasporto in uno stato estero.

La *joint analysis* si è concentrata sulle operazioni effettuate attraverso il circuito dei *money transfer* secondo un approccio di tipo soggettivo, analogo a quello adottato per l'approfondimento di casi di finanziamento del terrorismo. Nominativi riconducibili al traffico di migranti hanno formato oggetto di riscontri incrociati attraverso le funzionalità di *matching* di FIU.NET; i risultati ottenuti e i relativi approfondimenti sono stati condivisi tra le FIU partecipanti.

Il progetto, che ha costituito la prima esperienza di analisi congiunta, ha anche fornito l'occasione per precisare gli aspetti metodologici relativi alla messa in comune di informazioni e documenti, alle modalità di approfondimento e alla definizione di risultati condivisi.

A fronte dei crescenti volumi e dell'aumentata intensità degli scambi, è proseguito nel corso del 2016 l'impegno volto ad affinare i processi di lavoro dell'Unità per favorirne l'efficienza e incrementare l'efficacia della collaborazione prestata. Oltre allo sviluppo di criteri idonei a tenere conto delle priorità, alla luce delle caratteristiche dei casi trattati, e a utilizzare al meglio le fonti informative disponibili, sono in via di definizione procedure informatiche dedicate che consentiranno, al contempo, l'integrazione con le basi dati dell'Unità e il trattamento più veloce delle diverse fasi di ricezione, valutazione ed elaborazione.

9.2. I problemi della collaborazione internazionale tra FIU

La collaborazione internazionale tra le FIU continua a scontare limitazioni che ne riducono l'efficacia, sia nell'azione antiriciclaggio sia sul fronte del contrasto del finanziamento del terrorismo. Tali difficoltà dipendono dall'insufficiente ambito dei poteri informativi disponibili alle controparti estere ma anche da condizionamenti allo scambio connessi, ad esempio, all'esistenza di indagini o procedimenti penali nel paese interessato. Limitazioni significative si manifestano inoltre nell'utilizzabilità in accertamenti investigativi delle informazioni ottenute; il necessario previo consenso della FIU mittente è a sua volta spesso sottoposto a numerose condizioni.

Gli ostacoli alla collaborazione derivano da molteplici fattori tra i quali la diversità delle FIU con riferimento alla natura, all'organizzazione e all'assetto istituzionale e

¹³⁴ L'esercizio ha tenuto conto degli approfondimenti svolti dal GAFI su tali tipologie di attività illegali (FATF, *Money Laundering Risks Arising from Trafficking of Human Beings and Smuggling of Migrants*, 2011).

regolamentare. Essa si associa a una frequente confusione tra le attività di analisi finanziaria e quelle di accertamento investigativo (con assorbimento della prima nella seconda nei casi di FIU di polizia), alla carenza di adeguati poteri informativi, all'insufficiente capacità di scambiare informazioni.

Significativi ostacoli all'attività delle FIU derivano anche dai livelli di autonomia e indipendenza che le contraddistinguono. In molti casi, infatti, la dipendenza da altri soggetti per aspetti relativi all'organizzazione, ma anche allo svolgimento delle funzioni, determina limiti all'accesso a informazioni, condizionamenti nell'attività operativa, insufficiente capacità di intrattenere ampia collaborazione con controparti estere.

Il “Mapping Exercise”: l'applicazione delle regole europee relative alle FIU

Le norme antiriciclaggio europee sono caratterizzate dalla definizione di requisiti minimi e da disposizioni concentrate su aspetti generali, che rimettono ai legislatori nazionali la definizione di rilevanti ambiti della regolamentazione. I margini di discrezionalità nel recepimento delle norme comunitarie si possono tradurre in differenze anche sostanziali tra le soluzioni nazionali adottate. Nonostante la quarta Direttiva abbia compiuto significativi passi verso una disciplina maggiormente dettagliata sulle caratteristiche e sulle attività delle FIU, permangono ancora significative differenze nella regolamentazione dei singoli Stati che si ripercuotono sull'efficacia dell'azione domestica e della collaborazione internazionale.

La Piattaforma delle FIU europee ha svolto nel 2016 un esercizio, promosso e coordinato dalla UIF, per la ricognizione degli ostacoli che tuttora sussistono all'efficace svolgimento da parte delle unità di *intelligence* dei propri compiti domestici e di collaborazione reciproca¹³⁵.

Le conclusioni sono espresse in un ampio rapporto, nel quale l'analisi delle criticità riscontrate è accompagnata dall'approfondimento delle relative cause ed è completata dalla formulazione di proposte per il loro superamento. Il rapporto è stato approvato dalla Piattaforma a dicembre 2016.

In relazione alla natura dei problemi individuati, nel rapporto vengono delineate diverse linee di intervento dirette al rafforzamento dei sistemi antiriciclaggio nazionali attraverso un più efficace recepimento delle regole europee; all'adozione di disposizioni o linee-guida più dettagliate e stringenti a livello europeo per favorire approcci nazionali efficaci e convergenti; alla definizione da parte delle FIU di metodi e prassi più omogenei ed efficaci.

In un contesto di regole flessibili, le FIU europee manifestano significative differenze nella loro natura istituzionale e nelle caratteristiche organizzative, pur potendosi identificare alcuni modelli di riferimento (“amministrativo”, “investigativo”, “misto”). Questa varietà influisce direttamente sulle caratteristiche delle attività svolte, sulle informazioni disponibili, sulla capacità di prestare collaborazione. Occorre evitare che la flessibilità consentita per la natura e l'organizzazione delle FIU determini carenze nell'efficacia dell'azione domestica e difficoltà nel dialogo internazionale.

¹³⁵ “Mapping Exercise and Gap Analysis on FIUs’ Powers and Obstacles for Obtaining and Exchanging Information”.

Le FIU europee sono collocate presso amministrazioni più ampie, dalle quali spesso dipendono sotto molteplici aspetti nell'organizzazione e nel funzionamento. Vanno meglio precisati i requisiti di autonomia e indipendenza previsti dalle regole europee, sia per quanto attiene alla capacità delle FIU di disporre di risorse adeguate sia con riguardo all'esercizio di poteri e funzioni senza interferenze o condizionamenti, in particolare, da parte della stessa organizzazione di appartenenza.

Analoghe esigenze di maggiore dettaglio regolamentare e di convergenza nelle prassi operative riguardano i principali aspetti dell'attività delle FIU: l'analisi, la disseminazione, i poteri informativi, la collaborazione internazionale.

La funzione di analisi viene esercitata con modalità differenti. Sono frequenti i casi nei quali l'analisi si confonde con attività di indagine, con conseguente perdita di autonomia; ciò comporta limiti di efficacia e l'indisponibilità, in capo alla FIU, di un sufficiente ambito operativo e dei relativi poteri esercitabili. Devono essere meglio precisati la natura, gli obiettivi e gli strumenti di tale attività, in modo da favorire un approccio convergente e garantire così la qualità della collaborazione internazionale.

I compiti di disseminazione dei risultati delle analisi agli organi nazionali competenti a darvi l'opportuno seguito vanno definiti sulla base di prassi sufficientemente ampie e conformi. In particolare, deve essere precisata la natura attiva della disseminazione, evitando soluzioni basate sul mero accesso ai *database* delle FIU da parte di altre autorità. E' anche necessario assicurare che la disseminazione possa essere effettuata nei confronti di tutte le autorità domestiche in grado di dare seguito alle relative informazioni.

Ancora significative sono le limitazioni della capacità delle FIU di ottenere informazioni dai soggetti obbligati (poteri informativi). Occorre, in primo luogo, assicurare il pieno recepimento nazionale delle regole europee esistenti, eliminando condizioni e limitazioni. Sussistono ostacoli per l'accesso o l'utilizzo di informazioni bancarie, finanziarie o investigative, spesso collegati alla natura delle FIU. Le regole europee, che ora si limitano a prevedere che le FIU devono disporre di informazioni "finanziarie, amministrative e investigative", dovrebbero anche fornire precisazioni su quali dati rientrino necessariamente in tali categorie generali.

La capacità di prestare collaborazione internazionale risente direttamente delle criticità che riguardano l'assetto domestico delle FIU. Sovente, l'accesso e la condivisione di informazioni finanziarie sono sottoposti all'autorizzazione di organi terzi; lo scambio è talora precluso quando le informazioni riguardano casi oggetto di indagini o procedimenti penali. Inoltre, sono frequenti le ipotesi nelle quali le FIU non hanno idoneo accesso a basi dati o altre fonti. Significative limitazioni sussistono anche nella possibilità di utilizzare le informazioni ricevute. Il rapporto sottolinea la necessità di regole europee più stringenti e dettagliate, necessarie sia per eliminare limiti e condizioni allo scambio sia per ampliare la possibilità di utilizzo delle informazioni scambiate, contenendo i casi nei quali il relativo consenso può essere negato.

Il "*Mapping Exercise*" ha avuto un'ampia risonanza. Il Consiglio europeo ECOFIN lo ha indicato come lo strumento per individuare e risolvere le carenze esistenti nelle attività delle FIU. La Commissione europea ha sostenuto attivamente il progetto, indicando che presenterà nuove misure nel 2017 mirate a rafforzare il funzionamento e

la collaborazione delle FIU dell'Unione basate sui risultati dell'esercizio. Il rapporto conclusivo è stato reso disponibile ai paesi membri per utilizzarne gli spunti ai fini del recepimento della quarta Direttiva. Il rapporto su *"Fighting tax crimes – Cooperation between Financial Intelligence Units"*, pubblicato nel marzo 2017 dal Parlamento europeo nell'ambito degli approfondimenti sul caso *"Panama Papers"*, fa ampio riferimento ai risultati del *"Mapping Exercise"* nella valutazione dell'efficacia delle FIU nell'azione domestica e internazionale.

Con il medesimo intento di svolgere una ricognizione sulle caratteristiche e le attività delle FIU, e individuare le discrepanze e le criticità che ne limitano l'efficacia, un esercizio di mapping è stato completato anche dai paesi del G7, su impulso della Presidenza italiana di turno. Il rapporto conclusivo pone in evidenza caratteristiche e prassi operative delle FIU del G7 e individua aree tematiche nelle quali occorre promuovere miglioramenti a livello globale.

9.3. Rapporti con controparti estere e assistenza tecnica

Le attività di collaborazione bilaterale, basate sul reciproco riconoscimento tra le FIU di diversi paesi e, nella maggior parte dei casi, sulla comune appartenenza al Gruppo Egmont, vengono rafforzate attraverso contatti e confronti *ad hoc* con singole controparti.

Incontro tra FIU italofone

Nel dicembre 2016 la UIF ha organizzato e ospitato una riunione delle "FIU italofone", cui hanno preso parte le *Financial Intelligence Unit* di Svizzera, Repubblica di San Marino e Città del Vaticano. L'iniziativa, che segue un analogo incontro tenutosi nel 2015 presso la FIU svizzera, è volta a rafforzare la collaborazione reciproca in considerazione dei numerosi fenomeni di interesse comune e della frequenza degli scambi di informazioni legati all'inclusione o alla vicinanza territoriale.

L'incontro ha fornito l'occasione per un confronto sui rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo caratteristici dei rispettivi paesi e, alla luce di questi, per l'individuazione di minacce e vulnerabilità di portata "cross-border". Inoltre, un'apposita sessione dell'incontro è stata dedicata agli scambi informativi in materia di voluntary disclosures e a possibili iniziative da adottare per migliorare l'efficacia degli scambi.

Attività di assistenza tecnica

Nel corso del 2016 è proseguita l'attività di assistenza tecnica internazionale che la UIF svolge sia attraverso iniziative bilaterali sia nelle sedi multilaterali. Le richieste di interventi su aspetti di carattere normativo, operativo e metodologico sono aumentate dalla pubblicazione del Rapporto di *Mutual Evaluation* dell'Italia, nel quale vengono sottolineate la qualità, la natura sofisticata e l'efficacia delle attività e degli strumenti della UIF, sul piano domestico e della collaborazione internazionale¹³⁶.

L'Unità ha ospitato delegazioni di paesi esteri impegnati in attività di riorganizzazione interna e di rafforzamento di alcune funzioni specifiche, condividendo la propria esperienza nell'analisi finanziaria, la conoscenza di aspetti regolamentari, *standard* internazionali e *best practice*, le metodologie utilizzate nell'attività di analisi e studio.

Nel corso del 2016 esponenti della UIF hanno incontrato delegazioni delle FIU e di altre autorità competenti della Corea del Sud, della Turchia, della Tunisia, dell'Iran, dei paesi caraibici e di Cuba. L'Unità

¹³⁶ Cfr. nota 5.

ha inoltre partecipato a un Workshop on Anti-Money Laundering organizzato nell'ambito delle iniziative di cooperazione tecnica della Banca d'Italia in favore di Autorità di vigilanza di altri paesi.

9.4. La partecipazione a organismi internazionali

Data l'importanza della collaborazione internazionale per un'efficace azione antiriciclaggio e antiterrorismo, nel tempo sono stati istituiti diversi organismi di natura sia governativa sia tecnica, la cui azione ha portata globale ovvero regionale. L'attività di tali organismi è particolarmente intensa in relazione ai diversi fronti di rischio che si palesano a livello globale e all'esigenza di adeguare e armonizzare le azioni di prevenzione e contrasto.

La UIF, singolarmente e nell'ambito di delegazioni composte da molteplici autorità nazionali, partecipa alle attività di tali organismi internazionali ed europei.

Nel corso del 2016 la UIF ha partecipato assiduamente ai lavori del GAFI, sia nei gruppi di lavoro in cui questo è articolato sia nella riunione Plenaria, nell'ambito della delegazione italiana coordinata dal MEF. Esperti dell'Unità hanno partecipato ai *team* per le *Mutual Evaluation* della Svizzera, del Canada e dell'Austria e a numerosi filoni di lavoro.

L'attività del GAFI

Particolare impegno è stato dedicato allo svolgimento del nuovo ciclo di *Mutual Evaluation*, attraverso la discussione dei rapporti, l'analisi della conformità tecnica e dell'efficacia dei sistemi nazionali, l'approfondimento delle questioni interpretative sorte nell'applicazione degli *standard* e della Metodologia, al fine di assicurare l'uniformità dei giudizi e di elaborare eventuali modifiche e integrazioni alle Raccomandazioni.

Il confronto ha riguardato, in particolare, il reato di finanziamento del terrorismo (Racc. 5), gli obblighi di tenuta di statistiche sul funzionamento del sistema antiriciclaggio (Racc. 33), la trasparenza della titolarità effettiva (Racc. 24 e Racc. 25) e le diverse forme di manifestazione del reato di riciclaggio (auto-riciclaggio, riciclaggio cd. "stand alone", riciclaggio del terzo, etc.). E' stata inoltre esaminata la portata dell'obbligo (Racc. 20) di segnalare le operazioni sospette "tempestivamente" ("promptly").

Ampio spazio è stato dedicato all'analisi di fenomeni di finanziamento del terrorismo collegati all'ISIL, anche con l'elaborazione di specifici indicatori e modifiche agli *standard* sulla criminalizzazione di tale fattispecie per allinearli alle Risoluzioni delle Nazioni Unite del 2015. Sono state discusse inoltre linee guida relative ai rapporti bancari di corrispondenza, volte all'individuazione di un equilibrio tra prevenzione e inclusione, limitando il cd. "*de-risking*" ovvero la chiusura di conti con controparti rischiose.

Sono stati avviati i lavori sul tema del "*Domestic Inter-Agency Information Sharing*" e iniziative per il monitoraggio di strutture societarie utilizzabili come schermi fiduciari, del ricorso alle *virtual currency* e ad altri strumenti di pagamento innovativi per il compimento di transazioni illecite.

L'obiettivo principale del progetto sul "Domestic Inter-Agency Information Sharing" è la definizione di strumenti da impiegare a livello nazionale per la ricognizione dell'efficacia dei meccanismi di collaborazione esistenti e l'individuazione di modelli di riferimento. L'approccio adottato è volto a estendere l'ambito delle autorità nazionali coinvolte in meccanismi di collaborazione e individuare le relative "best practice"; viene anche valutato il ruolo del settore privato nell'arricchimento delle informazioni disponibili alle autorità nazionali.

E' stato dato impulso all'attività del "Forum of Heads of FATF FIU", istituito dal GAFI per l'approfondimento di questioni di specifico interesse delle FIU. Il *Forum* è in particolare impegnato a valutare l'accesso delle FIU a fonti informative rilevanti per le analisi e la collaborazione, il contributo delle FIU ai processi di *Mutual Evaluation*, gli ostacoli esistenti nell'azione di contrasto del finanziamento del terrorismo. Sono inoltre in corso di elaborazione proposte volte a rafforzare le attività e il ruolo delle FIU; i risultati del "Mapping Exercise" europeo forniscono utili spunti in questo ambito.

*Joint FATF/G20
Anti-Corruption
Working Group*

A margine delle riunioni del GAFI di ottobre 2016, si è tenuto il sesto incontro del *Joint FATF/G20 Anti-Corruption Working Group*, incentrato interamente sul tema della *beneficial ownership transparency*.

*Task Force on Tax
Crimes and Other
Crimes*

La *Task Force on Tax Crimes and Other Crimes* dell'OCSE ha concentrato l'attenzione sulla trasparenza della *beneficial ownership*, con l'obiettivo di redigere una *Global Reference Guide on Criminal Financial Investigations*, che aggiorni e ampli il Rapporto sulla cooperazione tra autorità nella lotta contro i crimini finanziari (cd. "Rome Report"), e di approfondire il ruolo che le amministrazioni fiscali possono svolgere in questo campo, in collaborazione con le altre autorità interessate.

La Guida consentirà di confrontare i sistemi nazionali, misurare i progressi e individuare casi e pratiche di successo, con riferimento non solo alla cooperazione tra autorità fiscali, ma anche a quella volta più in generale al contrasto della criminalità finanziaria.

Altro filone di lavoro cui la UIF ha partecipato in ambito OCSE riguarda il ruolo delle amministrazioni fiscali nel contrasto al terrorismo internazionale, secondo un approccio "multi-agency" e "multi-national", in linea con il concetto del "whole of government approach" posto a fondamento dei lavori della *Task Force on Tax Crimes and Other Crimes*.

Gruppo Egmont

La UIF contribuisce, inoltre, alle attività del Gruppo Egmont¹³⁷, in tutte le sue articolazioni, promuovendone le *policy*.

Nell'anno trascorso il Gruppo Egmont ha condotto una *survey* sull'applicazione della regola del "prior consent" per l'utilizzo delle informazioni scambiate tra le FIU per finalità di *intelligence*; si è occupato dell'adeguamento della procedura di *Support and Compliance* che regola i casi di infrazione; ha analizzato i risultati di una *survey* sulle disposizioni nazionali in materia di cooperazione tra le FIU e le agenzie nazionali di *law enforcement*; ha proseguito la discussione sulla "Urgent checklist" con misure che le FIU dovrebbero porre in essere a ridosso di attacchi terroristici. E' proseguita anche l'attività dell'*ISIL Project*, rivolta sia allo sviluppo di scambi multilaterali su casi di finanziamento del terrorismo sia alla ricostruzione di tipologie aggiornate di supporto finanziario all'*ISIL* e ai *foreign terrorist fighter*.

Nel 2016 è stato avviato il progetto *Egmont Centre of FIU Excellence and Leadership* – ECOFEL (finanziato dal Governo del Regno Unito) nell'ambito di un più ampio programma di contrasto alla corruzione. Il progetto, caratterizzato da una gestione autonoma rispetto alle altre attività dell'Organizzazione, si propone di favorire il coordinamento tra FIU per accrescerne le competenze e le capacità di analisi e di collaborazione in specifici settori strategici.

¹³⁷ A seguito dell'ammissione di due nuovi membri nel febbraio 2017, le FIU appartenenti al Gruppo Egmont sono attualmente 152.

Nell'anno in corso l'Egmont si è anche occupato delle criticità dell'impianto normativo poste in rilievo nella Mutual Evaluation dell'Italia, specie quelle relative alla mancanza di accesso della UIF a informazioni investigative. Le deduzioni elaborate dalla UIF hanno consentito di chiudere la procedura, ponendo in luce come le carenze normative rilevate dal GAFI non si ripercuotono sulla collaborazione internazionale.

Rappresentanti dell'Unità collaborano attivamente al funzionamento della Piattaforma delle FIU dell'Unione Europea, presieduta dalla Commissione europea e composta da esponenti delle *Financial Intelligence Unit* degli Stati membri. La Piattaforma, attiva dal 2006, trova ora un esplicito riconoscimento nella quarta Direttiva, che le conferisce un esteso mandato per il recepimento e l'attuazione delle regole europee di interesse delle FIU¹³⁸.

Piattaforma delle FIU
della UE

Nell'anno trascorso, la Piattaforma ha avviato iniziative volte a favorire il recepimento della quarta Direttiva, rivolgendo il proprio impegno soprattutto all'individuazione di criteri e modalità uniformi per lo svolgimento di attività operative e per l'adeguamento delle procedure e delle prassi delle FIU¹³⁹. E' stato definito a questo scopo un *"work plan"* articolato in numerosi progetti; essi traggono spunto dalle conclusioni del *"Mapping Exercise"*. La Piattaforma è anche impegnata nella definizione di criteri uniformi per lo scambio automatico di informazioni su casi di rilievo *cross-border*. Tra le priorità figura inoltre lo sviluppo delle attività di *"analisi congiunta"* sui principali casi di comune di interesse con caratteristiche transfrontaliere¹⁴⁰.

¹³⁸ Art. 51 della quarta Direttiva antiriciclaggio.

¹³⁹ Si veda il § 1.2.

¹⁴⁰ Si veda il Riquadro nel § 9.1.

10. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE

10.1. Struttura organizzativa

L'organizzazione della UIF prevede la figura del Direttore, coadiuvato dal Vice Direttore, e due Servizi: il Servizio Operazioni Sospette che svolge la funzione di analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette e il Servizio Analisi e rapporti istituzionali che cura la normativa, l'analisi dei flussi finanziari e la collaborazione con l'Autorità giudiziaria e le altre autorità nazionali ed estere.

La Direzione è supportata da alcuni dirigenti in *staff* e da un organo collegiale interno, la Commissione consultiva per l'esame delle irregolarità, che ha il compito di analizzare le ipotesi di irregolarità riscontrate dalla UIF ai fini dell'avvio di procedure sanzionatorie, della segnalazione all'Autorità giudiziaria e alle Autorità di vigilanza di settore e delle altre iniziative necessarie.

Presso la UIF è costituito, come previsto dalla legge, un "Comitato di esperti" i cui membri sono nominati per tre anni con decreto del MEF, sentito il Governatore della Banca d'Italia. Con decreto del 9 marzo 2017 la composizione del Comitato è stata rinnovata. Il Comitato costituisce una preziosa sede di confronto, fornendo costante supporto all'attività dell'Unità e contributi di riflessione sulle questioni di maggiore rilievo.

10.2. Indicatori di *performance*

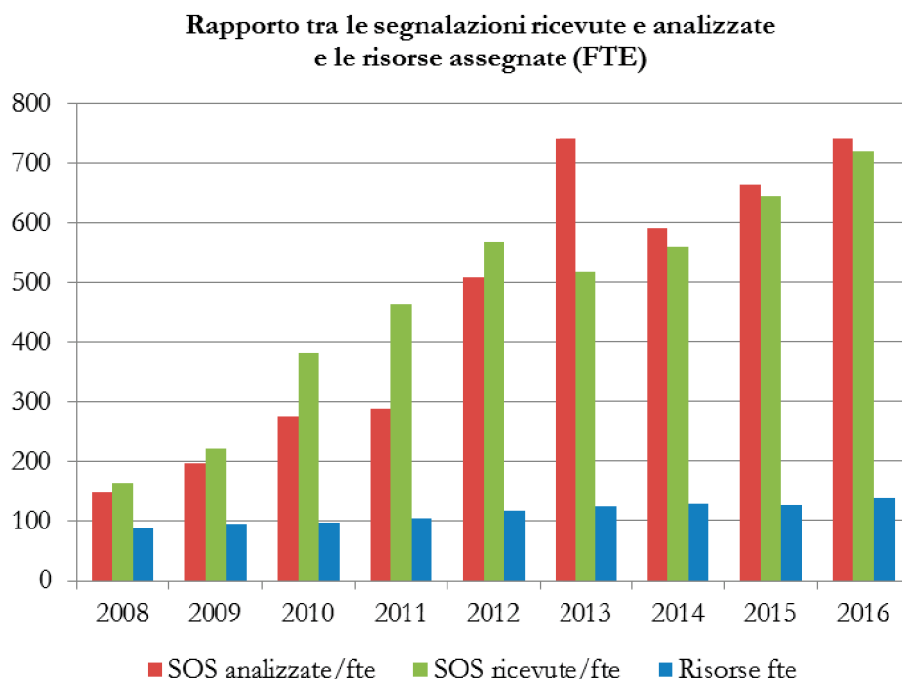
L'Unità ha ulteriormente migliorato nel corso del 2016 i livelli di *performance*.

La UIF ha saputo fronteggiare gli aumentati carichi di lavoro dovuti in particolare al notevole e continuo incremento del flusso segnaletico grazie a interventi di razionalizzazione organizzativa interni alle Divisioni e all'implementazione di nuovi e più avanzati strumenti tecnici e informatici.

Nonostante tale incremento, è proseguita la riduzione dello *stock* di fine anno di segnalazioni da esaminare¹⁴¹ consentita sia dal pur contenuto aumento dell'organico assegnato all'Unità sia, soprattutto, dal continuo incremento della produttività: il rapporto tra numero di segnalazioni di operazioni sospette analizzate e risorse umane, espresse in termini di *full time equivalent (FTE)* è costantemente e significativamente aumentato nel corso del tempo (cfr. *Figura 10.1*).

¹⁴¹ Si veda il § 3.1.

Figura 10.1



L'aumento della *performance* in termini quantitativi è andato di pari passo con l'attenzione prestata all'accuratezza e alla profondità delle analisi, favorita dalle qualificazioni tecniche, dalle capacità gestionali e dall'alto livello di *commitment* del personale. La diversificata, elevata qualità professionale delle risorse ha consentito di attuare le strategie dell'Unità volte a rendere non solo più efficiente ma anche più efficace l'azione di prevenzione e contrasto attraverso nuovi approcci maggiormente orientati all'*intelligence*. Il contributo dell'Unità è stato apprezzato sia in ambito internazionale, dove la UIF ha tra l'altro coordinato il “*Mapping Exercise*” sulle caratteristiche delle FIU europee¹⁴², sia in ambito nazionale nelle collaborazioni con le altre autorità. Sempre più numerosi e di alto profilo sono i casi in cui l'Unità ha contribuito allo svolgimento di indagini di elevata complessità sotto il profilo finanziario. Ulteriori passi vanno compiuti per migliorare ancora la capacità complessiva dell'Unità di rispondere ai nuovi obiettivi posti dalla normativa antiriciclaggio appena varata e alle più complesse sfide derivanti dall'evoluzione delle tecniche e degli strumenti di riciclaggio.

10.3. Risorse umane

Nel 2016 la compagine della UIF è passata da 132 a 137 addetti a seguito dell'uscita di 10 unità e dell'ingresso di 15 elementi, dei quali 9 di nuova assunzione (Figura 10.2). Nel corso dell'anno si è svolto il primo concorso dedicato specificamente alla UIF per l'assunzione di 5 Esperti con orientamento in discipline giuridiche ed

¹⁴² Si veda il Riquadro nel § 9.2.