

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CLX
n. 5

RELAZIONE

SULL'ATTIVITA' DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E
DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO E RAPPORTO
ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA DALL' UNITA' DI
INFORMAZIONE FINANZIARIA (UIF) DELLA BANCA
D'ITALIA

(Anno 2016)

(Articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231)

**Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze
(PADOAN)**

Trasmessa alla Presidenza il 25 settembre 2017

PAGINA BIANCA



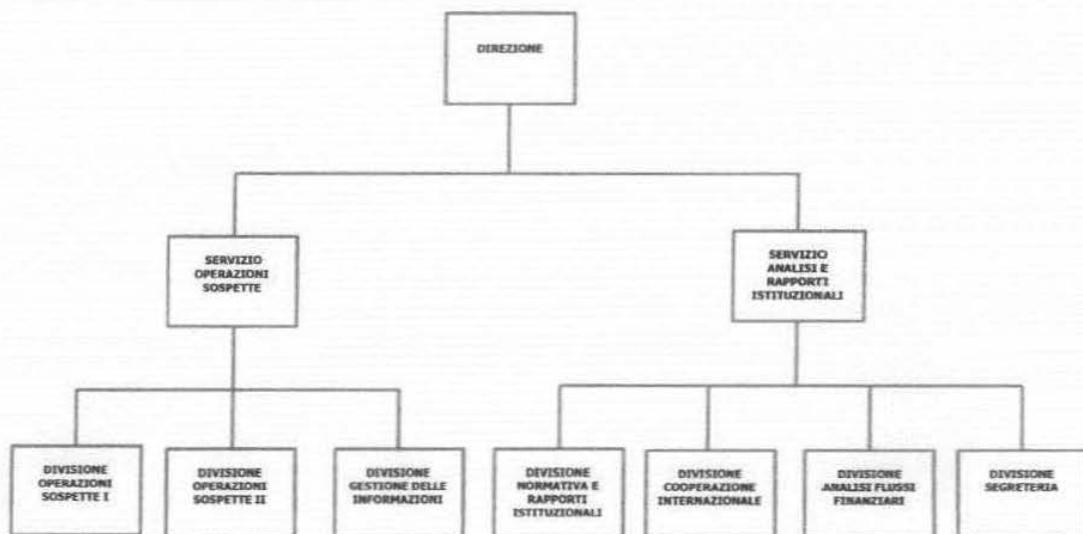
**Relazione concernente i mezzi finanziari e le risorse
attribuiti all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF)
per l'anno 2016**

Il presente documento rappresenta la relazione della Banca d'Italia per il 2016 concernente i mezzi finanziari e le risorse attribuiti all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (art. 8, comma 2, del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Unità di informazione finanziaria per l'Italia, emanato dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231). La relazione è allegata al Rapporto annuale sull'attività svolta che il Direttore della UIF trasmette al Ministro dell'Economia e delle finanze per il successivo inoltro al Parlamento entro il 30 maggio di ogni anno.

Il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, con il quale è stata istituita l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), prevede che la Banca d'Italia attribuisca all'Unità mezzi finanziari e risorse idonei ad assicurare l'efficace perseguitamento dei suoi fini istituzionali.

Il Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della UIF, disciplinato dal provvedimento della Banca d'Italia del 18 luglio 2014, stabilisce che la Banca d'Italia destini alla UIF risorse umane e tecniche, mezzi finanziari e beni strumentali idonei e adeguati all'efficace espletamento delle funzioni a essa demandate. Il Regolamento prevede inoltre che la Banca d'Italia gestisca le procedure informatiche e telematiche utilizzate dalla UIF, assicurando che l'accesso ai relativi dati sia consentito unicamente al personale della UIF a ciò abilitato.

L'assetto organizzativo della UIF è articolato secondo lo schema seguente.



Con riferimento alle **risorse umane**, alla data del 31 dicembre 2016 risultano addette all'Unità 137 persone (alla fine del 2015 erano 132), di cui 91 appartenenti all'area manageriale e alte professionalità e 46 a quella operativa. L'età media è pari a 44,2 anni; il 75,6 per cento degli addetti è in possesso di diploma di laurea; il personale femminile è pari al 46 per cento.

In relazione agli impegni dell'Unità, che si mantengono su livelli elevati, l'organico è stato incrementato di 5 persone nel corso del 2016; si è registrato in particolare:

- l'assegnazione di 15 persone, di cui 6 provenienti da altre Strutture della Banca e 9 neoassunte (5 Esperti selezionati tramite un concorso dedicato all'Unità, un Esperto con profilo economico-aziendale, 3 Assistenti con conoscenze in materia di contabilità e bilancio);
- l'uscita di 10 persone, 5 per cessazione dal servizio e 5 per trasferimento ad altre Strutture della Banca.

Nel 2016 l'attività di formazione ha coinvolto l'84 per cento del personale per complessive 3.325 ore (in media 29 ore per addetto); tenendo conto anche degli interventi formativi effettuati sul posto di lavoro, cui sono state dedicate ulteriori 2.263 ore, il coinvolgimento ha riguardato la quasi totalità della compagnia. La formazione ha riguardato, in particolare, le iniziative in materia di antiriciclaggio, i prodotti bancari e finanziari di base, l'analisi dei bilanci bancari, la criminalità organizzata, le segnalazioni dei *Money Transfer*, il nuovo *Data Warehouse* dell'Unità e le lingue straniere.

Per quanto riguarda le **risorse informatiche**, è proseguita l'azione di potenziamento del patrimonio tecnologico a sostegno dell'attività dell'Unità.

Le segnalazioni trattate con sistemi digitali sono state circa 244.000 e il livello di disponibilità dei servizi informatici è risultato superiore al 99,9 per cento.

Con riferimento allo **sviluppo applicativo**, è stata potenziata la procedura di supporto per la raccolta e la gestione delle segnalazioni di operazioni sospette attraverso la rete internet (Raccolta e Analisi Dati Anti Riciclaggio - RADAR), anche accrescendo l'integrazione con il *Data Warehouse* della UIF. In particolare sono state migliorate le funzionalità di analisi per gestire una mole di dati crescente e integrate le informazioni derivanti dalle segnalazioni di operazioni sospette con gli archivi di vigilanza e i dati del registro delle imprese. La possibilità di disporre di informazioni integrate consente di costruire indicatori significativi con riferimento a quantità, qualità, completezza e tempestività delle segnalazioni.

È prossima alla conclusione la realizzazione del *software* per lo scambio dati con l'Autorità giudiziaria e le *Financial Intelligence Units* estere.

La Banca provvede all'approvvigionamento dei **beni e dei servizi** occorrenti alla UIF; in particolare mette a disposizione dell'Unità l'**edificio** ubicato a Roma, in Largo Bastia 35/37, ed eroga i servizi di *facility management* (gestione degli immobili, degli spazi di lavoro, della

sicurezza, dei servizi di ristorazione e di pulizia). Gli ambienti assegnati all'Unità, che si estendono su una superficie di circa 2.800 mq, sono sottoposti a regolari interventi di manutenzione delle componenti edili e impiantistiche per presidiare i profili concernenti la continuità operativa, la salute e la sicurezza dei lavoratori, il risparmio energetico e perseguire l'efficienza delle strutture e degli impianti tecnologici.

Sono integralmente a carico della Banca le spese per il personale, le missioni di servizio e i costi connessi con le risorse logistiche e tecnologiche.

Nell'esercizio 2016 la UIF ha assunto **impegni di spesa** per circa 200.000 euro (+19,9 per cento rispetto al 2015), pari al 79,3 per cento degli stanziamenti (252.000 euro). L'aumento degli impegni rispetto all'anno precedente è riconducibile principalmente all'acquisizione di una nuova base dati recante informazioni su soggetti che ricoprono cariche nelle imprese italiane, nelle istituzioni e nella Pubblica Amministrazione.

PARERE DEL COMITATO DI ESPERTI
SULL'AZIONE SVOLTA DALL'UIF NEL 2016
RESO AI SENSI DELL'ART. 6, CO. 4, DEL D. LGS. 231/2007

Il Comitato di Esperti dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), composto dal presidente, dr. Claudio Clemente, Direttore dell'Unità, e dai membri, dr. Francesco Alfonso, dr. Maurizio D'Errico, dr.ssa Isabella Fontana e dr. Antonio Maruccia, ha esaminato i principali aspetti dell'attività della UIF.

In proposito si ha presente che nel corso del 2016 non si sono svolte riunioni del Comitato in relazione alla scadenza del mandato dei precedenti membri e alla circostanza che la nomina dei nuovi componenti è intervenuta con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 9 marzo 2017. Il Comitato ritiene comunque di adempiere all'obbligo di predisporre una relazione sull'attività svolta dalla UIF sulla base dell'analisi della bozza del Rapporto Annuale effettuata nel corso della sua prima riunione in data 18 maggio 2017.

Il 2016 è stato per la UIF un anno particolarmente impegnativo perché, alla sempre crescente attività istituzionale di analisi di operazioni e flussi finanziari potenzialmente collegati a riciclaggio o finanziamento del terrorismo, si è affiancata un'intensa attività di collaborazione con gli organismi ministeriali e parlamentari preposti all'elaborazione dei testi normativi per il recepimento della Quarta direttiva antiriciclaggio.

Sul primo fronte, la UIF ha ricevuto 101.065 segnalazioni di operazioni sospette, con un incremento di oltre 18.000 unità rispetto al 2015 (+ 22,6%). Trova conferma il forte *trend* di aumento delle segnalazioni verificatosi a partire dalla costituzione dell'Unità, che dal 2014 ha registrato una progressiva accelerazione dei ritmi annuali di crescita (11%, 15%, 23%). L'andamento del flusso segnaletico è stato anche influenzato dai provvedimenti in materia di regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (cd. *voluntary disclosure*), che hanno favorito la collaborazione dei professionisti. La crescita ha riguardato tutte le principali categorie dei segnalanti: le banche e gli altri intermediari finanziari hanno continuato a fornire il maggior contributo alla collaborazione attiva con circa il 90% delle segnalazioni; incrementi particolarmente sostenuti in termini assoluti sono stati registrati dalle imprese di assicurazioni e dalle società fiduciarie.

L'attenzione costantemente rivolta dalla UIF all'incremento dell'efficienza dei propri processi di lavoro ha consentito, anche per il 2016, di conseguire un'ulteriore rilevante contrazione dello *stock* di segnalazioni in attesa di trattazione (4.700, contro le

8.200 a fine 2015); è stato portato a quasi 3.000 unità il saldo positivo tra le segnalazioni analizzate e quelle ricevute nell'anno. Anche nel 2016 è proseguito l'impegno volto a perfezionare il processo di analisi, accrescendone efficienza e accuratezza dei risultati, anche attraverso un significativo ricorso agli scambi informativi con le FIU estere. Specifici strumenti tecnici hanno consentito di automatizzare alcune fasi dell'analisi; la specializzazione per tematiche e la canalizzazione di alcune tipologie di segnalazioni uniformi hanno consentito percorsi più rapidi di trattazione.

Il significativo incremento delle segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo (n. 619, +127% rispetto al 2015 e sei volte superiore al 2014) è indicativo dell'accresciuta consapevolezza degli operatori in merito alla necessità di elevare i livelli di guardia a fronte della recrudescenza delle minacce. A tale incremento hanno contribuito una maggiore sensibilità dei segnalanti, determinata da eventi esterni con ampia eco sulla stampa e favorita da richieste di informazioni sulla clientela da parte delle Autorità, nonché dalle iniziative attuate dalla UIF per aumentarne la capacità di intercettare i fattori di rischio. Nel corso del 2016 la UIF ha richiamato l'attenzione degli operatori sulla necessità di rilevare con la massima tempestività gli elementi di sospetto riconducibili al finanziamento del terrorismo fornendo indicazioni su possibili modelli comportamentali legati al fenomeno dei *foreign fighters*.

L'analisi finanziaria in sede ispettiva ha continuato ad affiancare efficacemente quella a distanza. Seguendo un approccio orientato al rischio e alla individuazione di aree meno presidiate nonché di nuove minacce, sono proseguiti le ispezioni anche presso soggetti che non operano nel comparto bancario e finanziario e sono state assunte innovative iniziative per l'approfondimento di operatività poste in essere da soggetti con possibili collegamenti con il finanziamento del terrorismo internazionale. È stato effettuato per la prima volta un accesso presso una istituzione pubblica con competenze in un settore potenzialmente critico dal punto di vista antiriciclaggio.

Anche i rapporti di collaborazione con interlocutori nazionali (Magistratura, DNA, altre autorità), esteri (altre FIU) e sovranazionali (GAFT, Egmont) si sono mantenuti intensi e proficui. In sede internazionale, nell'ambito della Piattaforma europea delle FIU, la UIF ha promosso e coordinato la realizzazione di un importante *“Mapping Exercise”* sulle caratteristiche e i poteri delle FIU, inteso a porre in luce le profonde diversità istituzionali e regolamentari delle Unità, che influenzano l'efficacia delle funzioni e delle collaborazioni, e a identificare le iniziative necessarie.

Nell'ambito dell'attività normativa, la UIF ha fornito il proprio contributo tecnico-istituzionale ai lavori di recepimento della Quarta direttiva antiriciclaggio, sia nella fase di redazione della legge delega sia in quella di predisposizione delle norme delegate elaborate dal Governo e, dopo la consultazione pubblica, sottoposte alle competenti Commissioni di Camera e Senato per i prescritti pareri. Richieste di modifiche e integrazioni sono state formulate nel corso di due distinte audizioni parlamentari del Direttore dell'Unità presso le predette Commissioni.

Lo schema di nuovo decreto antiriciclaggio conferma l'architettura istituzionale di presidio dell'antiriciclaggio e del contrasto finanziario del terrorismo.

Alla UIF è previsto vengano attribuiti nuovi significativi compiti. L'Unità riceverà e analizzerà i flussi delle cd. segnalazioni oggettive, che i destinatari degli obblighi dovranno trasmettere non in ragione di elementi sospetto, bensì sulla base di criteri definiti dalla stessa Unità con apposite istruzioni. Disposizioni e indicatori dovranno essere elaborati dalla UIF per la rilevazione e segnalazione delle operazioni sospette da parte degli operatori nonché per disciplinare le comunicazioni cui saranno tenute le Pubbliche Amministrazioni.

Sul piano operativo alla UIF viene riconosciuta la possibilità di acquisire i dati investigativi, al ricorrere di determinate condizioni e, in particolare, dell'autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria precedente per le informazioni coperte da segreto investigativo.

Diverse disposizioni sono dedicate alla collaborazione nazionale tra tutte le Autorità coinvolte. In tal ambito si inscrive una nuova previsione sulla collaborazione della UIF con la DNA, incentrata su un preliminare scambio di nominativi in forma anonima e un successivo eventuale approfondimento sulle situazioni risultate d'interesse per la DNA stessa.

In sede internazionale, la UIF partecipa attivamente ai lavori, avviati nel 2016, per modificare la quarta Direttiva al fine di rafforzare i presidi per la prevenzione e il contrasto del finanziamento del terrorismo nonché la trasparenza della titolarità effettiva di società e *trust*. E' destinato ad accrescere ulteriormente il perimetro dei soggetti obbligati che ricomprenderà operatori che prestano servizi collegati alle valute virtuali; vengono prefigurati requisiti più stringenti per l'uso di carte prepagate.

La dotazione di risorse umane dell'Unità è rimasta sostanzialmente immutata rispetto all'anno precedente; i significativi risultati sono stati raggiunti pur in assenza dei previsti aumenti dell'organico. Il programmato incremento consentirà di favorire l'uscita da una prolungata situazione di emergenza dovuta, in particolare, al continuo aumento del numero delle segnalazioni di operazioni sospette.



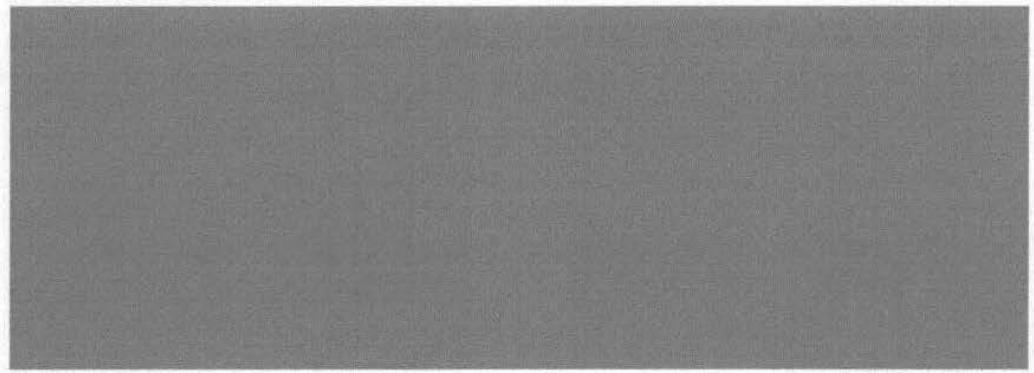
Ministero dell'Economia e delle Finanze

Decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231

**Relazione al Ministro dell'economia e delle finanze
del Comitato di sicurezza finanziaria**

**Valutazione delle attività di prevenzione del riciclaggio e del
finanziamento del terrorismo**

Anno 2016



PAGINA BIANCA

INDICE

1. IL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEI FENOMENI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO	
1.1. Il quadro comunitario e nazionale di riferimento	pag. 1
1.1.1 <i>Recepimento della direttiva (UE) 2015/849</i>	pag. 1
1.1.2 <i>I negoziati sulle modifiche alla IV direttiva</i>	pag. 4
1.1.3 <i>Ratifica degli strumenti internazionali del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite in materia di terrorismo</i>	pag. 5
1.1.4. <i>Rafforzamento delle norme volte a prevenire nuove forme di terrorismo: la direttiva (UE) n. 2017/541</i>	pag. 6
1.2 Il tema del finanziamento del terrorismo nella Presidenza italiana del G7	pag. 7
1.3 La collaborazione con il settore privato	pag. 9
1.4. La collaborazione internazionale	pag. 10
1.5 Il ruolo della Direzione Nazionale Anti mafia e Anti-terrorismo nel sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo	pag. 16
2. LA CONDIVISIONE DI INFORMAZIONI	
2.1. Le segnalazioni di operazioni sospette	pag. 22
2.1.1 <i>I flussi segnaletici</i>	pag. 22
2.1.2 <i>Le operazioni sospette</i>	pag. 28
2.1.3 <i>Il processo di analisi e la valutazione del rischio delle operazioni segnalate</i>	pag. 34
2.1.4 <i>La metodologia</i>	pag. 37
2.1.5 <i>Le archiviazioni</i>	pag. 40
2.1.6 <i>I provvedimenti di sospensione</i>	pag. 41
2.1.7 <i>La caratterizzazione di profilo e le tipologie</i>	pag. 42
2.1.8 <i>La violazione dell'obbligo di segnalazione: le sanzioni amministrative, il contenzioso e la giurisprudenza</i>	pag. 45
2.2. Altre forme di collaborazione	pag. 46
2.2.1 <i>L'analisi strategica e l'esame dei dati aggregati</i>	pag. 46
3. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE	
3.1. L'attività della Guardia di finanza	pag. 52
3.1.1. <i>L'analisi delle segnalazioni sospette di finanziamento del terrorismo</i>	pag. 59
3.2 L'attività della Direzione investigativa antimafia (DIA)	pag. 60

4. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

- 4.1 Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuate dalla UIF pag. 68

5. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

5.1. L'attività di vigilanza della Banca d'Italia	pag. 70
5.1.1 Accertamenti ispettivi di carattere generale	pag. 71
5.1.2 Accertamenti mirati presso direzioni generali	pag. 73
5.1.3 Le verifiche presso le dipendenze delle banche	pag. 74
5.1.4 I controlli di vigilanza cartolare	pag. 76
5.1.5 Le procedure sanzionatorie	pag. 77
5.1.6 I risultati dell'attività di vigilanza	pag. 77
5.1.7 La sorveglianza sul sistema dei pagamenti	pag. 79
5.2. L'attività di vigilanza della CONSOB	pag. 80
5.3. L'attività di vigilanza dell'IVASS	pag. 82
5.4. Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuate dalla Guardia di Finanza	pag. 84

6. LA CIRCOLAZIONE TRANSFRONTALIERA DEI CAPITALI

6.1 Le dichiarazioni valutarie	pag. 91
6.2 L'attività di controllo e accertamento	pag. 103
6.3 L'attività sanzionatoria	pag. 107
6.4 Violazione normativa valutaria: contenzioso	pag. 108

7. LE SANZIONI FINANZIARIE NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE

7.1. Il contrasto del finanziamento del terrorismo	pag. 109
7.1.1 L'ISIL nel quadrante siro-iracheno e le sue fonti di finanziamento	pag. 109
7.1.2 Il quadro istituzionale internazionale ed europeo	pag. 111
7.1.3 Il Counter-Isil Financing Group (CIFG)	pag. 115
7.1.4 La strategia della Financial Action Task Force (FATF)	pag. 116
7.1.5 L'analisi del rischio di finanziamento del terrorismo in Italia	pag. 117
7.2 Le misure restrittive internazionali ed europee adottate nei confronti della Corea del Nord: inasprimento e prospettive future	pag. 121

7.3 L'implementazione del Joint Comprehensive Plan of Action e i riflessi in Italia: linee guida nazionali e impatto della normativa statunitense	<i>pag.</i> 126
7.4. I decreti sanzionatori	<i>pag.</i> 130
 8. L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO IN AMBITO EUROPEO E INTERNAZIONALE	
8.1. L'attività del GAFI	<i>pag.</i> 130
8.1.1 <i>Gruppi regionali associati al FATF-GAFI</i>	<i>pag.</i> 132
8.2 L'attività nell'ambito dell'Unione europea	<i>pag.</i> 133
8.3 CYBER SECURITY	<i>pag.</i> 138
8.4 Il fenomeno del derisking: l'approccio del Financial Stability Board (FSB) e la Guidance FATF sul correspondent banking	<i>pag.</i> 140
8.5 L'attività del GRUPPO EGMONT	<i>pag.</i> 141
8.6 Il Comitato di Basilea	<i>pag.</i> 142

PAGINA BIANCA

1. IL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEI FENOMENI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

1.1 Il quadro comunitario e nazionale di riferimento

1.1.1. Recepimento della direttiva (UE) 2015/849

Con il decreto legislativo n. 90 del 25 maggio 2017 (pubblicato nella G.U. 19 giugno 2017, n.140, S.O.), l'Italia ha recepito la direttiva UE 2015/849, IV direttiva antiriciclaggio, abrogativa delle precedenti direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE.

I principi e i criteri di riferimento per l'attività normativa del Governo, finalizzata al recepimento della direttiva comunitaria, erano stati individuati dalla legge di delegazione europea 13 agosto 2016, n. 170. La puntuale indicazione dei criteri di delega ha agevolato il lavoro di redazione dello schema di decreto che ha beneficiato dell'ampio processo di consultazione non limitato alle amministrazioni e agli attori istituzionali ma che ha coinvolto anche il settore privato, a partire dalle banche e gli altri intermediari finanziari, i professionisti e gli altri soggetti comunque coinvolti negli obblighi per la prevenzione del riciclaggio.

Particolare attenzione è stata prestata ad assicurare il necessario coordinamento con disposizioni normative in vigore e collegate alla materia.

Grande importanza è stata data agli aspetti più tecnici definiti dalla direttiva, ad esempio alle valutazioni relative al recepimento del criterio di delega diretto a garantire la trasparenza delle persone giuridiche e dei trust attraverso la predisposizione di idonei processi di acquisizione, aggiornamento e messa a disposizione delle informazioni relative alla titolarità effettiva.

Il decreto legislativo 90/2017 modifica il decreto legislativo 231/2007 apportando integrazioni e sostituzioni al testo normativo; prevede alcune norme di modifica e integrazione al decreto legislativo 109/2007, recante misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo; contiene, infine, altre disposizioni in materia valutaria e finanziaria.

Con il decreto legislativo 90/2017 è ampliato e sviluppato il principio dell'approccio basato sul rischio coerentemente al *focus* della direttiva 849/2015 che, sul *risk based approach*, ha definito il sistema di prevenzione. Le misure dirette a prevenire e mitigare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo potenziano, nel processo di valutazione complessiva del cliente, la responsabilità del soggetto obbligato e permeano tutto l'impianto

normativo e il sistema di prevenzione. Il decreto legislativo individua nel Comitato di sicurezza finanziaria l'organismo responsabile dell'analisi nazionale del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; prevede che gli esiti di tale valutazione siano messi a disposizione, tenuto conto di prioritarie esigenze di tutela della riservatezza e dell'ordine pubblico, ai soggetti privati destinatari degli obblighi di collaborazione attiva previsti dall'ordinamento in funzione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; imposta l'approccio della vigilanza in base al rischio riscontrato dalle autorità competenti nei settori di rispettiva attribuzione, anche al fine di fornire ai destinatari degli obblighi strumenti di valutazione utili a graduare misure di adeguata verifica della clientela proporzionali al rischio e, conseguentemente, efficaci.

Si richiamano di seguito i principali interventi contenuti nel decreto di modifica del decreto legislativo 231/2007.

Registro del titolare effettivo di persone giuridiche e trust

Allo scopo di accrescere la trasparenza di persone giuridiche e trust e di fornire alle autorità strumenti efficaci per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, il decreto in oggetto prevede, nel rispetto della protezione e riservatezza dei dati personali:

- in capo ai soggetti dotati di personalità giuridica l'obbligo di comunicare le informazioni relative ai propri titolari effettivi, al Registro delle imprese, ai fini dell'annotazione in un'apposita sezione;
- la centralizzazione delle informazioni sulla titolarità effettiva dei *trust* produttivi di effetti fiscali, in un'apposita sezione del Registro delle imprese in cui il *trustee* ha l'obbligo di conferire dette informazioni, al fine di renderle prontamente accessibili alle autorità competenti in materia di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Semplificazioni degli adempimenti

Il decreto razionalizza il complesso degli adempimenti a carico dei molteplici attori del sistema, eliminando quelli ritenuti ultronei rispetto alle esigenze di uniforme e omogenea applicazione del diritto comunitario e, come tali, potenzialmente anticompetitivi, oltre che forieri di oneri amministrativi non adeguatamente ammortizzabili. In particolare il decreto elimina formalità e tecnicismi sulle modalità di conservazione dei dati e dei documenti.

Regolamentazione del canale dei cd. “money transfer”

Il decreto disegna un sistema bilanciato e composito per la supervisione della rete di punti vendita di cui gli istituti di pagamento, insediati in Stati membri a regime fiscale e preventivo più permissivo, si avvalgono per prestare sul territorio italiano, senza stabile insediamento, servizi di pagamento e, in particolare, servizi di rimessa di denaro. Le disposizioni disegnano un adeguato sistema di controllo degli operatori contrattualizzati dalle società di *money transfer* per un’attività che presenta un elevato rischio di infiltrazione criminale.

Revisione dell’impianto sanzionatorio

Il decreto disegna un sistema sanzionatorio basato su misure effettive, proporzionate e dissuasive, da applicare alle persone fisiche e alle persone giuridiche responsabili della violazione delle disposizioni in materia. Le sanzioni penali sono state limitate alle ipotesi connotate da particolare offensività.

Previsione dei poteri di congelamento nazionale per il contrasto al finanziamento del terrorismo

È attribuito al Ministro dell’economia e delle finanze il potere di congelare, con proprio decreto su proposta del Comitato di sicurezza finanziaria, beni e risorse economiche di soggetti che pongano in essere una o più condotte con finalità di terrorismo, ovvero che svolgano attività correlate con la proliferazione delle armi di distruzione di massa, ovvero di minaccia della pace e della sicurezza internazionale. L’Italia dispone ora di uno strumento autonomo e flessibile di prevenzione del finanziamento delle condotte suddette attivabile a livello nazionale con il supporto delle diverse autorità competenti che intervengono nel Comitato di sicurezza finanziaria, anche in relazione alle richieste di cooperazione internazionale avanzate da Stati terzi per finalità di contrasto del terrorismo.

Regolamentazione del commercio di oro e di preziosi usati

Sul presupposto dell’elevata esposizione del settore al rischio di riciclaggio di denaro e reimpegno di beni di provenienza illecita, il decreto legislativo 90/2017, ha introdotto una disciplina *ad hoc* per monitorare il settore e censirne stabilmente il numero e la tipologia degli operatori:

- istituzione di un registro degli operatori compro oro, ai fini dell’esercizio in via professionale dell’attività. Il possesso della licenza di PS costituisce requisito indefettibile per l’iscrizione nell’elenco;

- obbligo per gli operatori professionali in oro di cui alla legge 17 gennaio 2000 n. 7, diversi dalle banche, di iscrizione nel suddetto registro per lo svolgimento attività di compro oro;
- specifici obblighi di identificazione del cliente e di descrizione, anche mediante documentazione fotografica, dell'oggetto prezioso scambiato;
- tracciabilità delle operazioni di acquisto e vendita dell'oro attraverso la previsione dell'obbligo per i compro oro di dotarsi di un conto corrente dedicato alle transazioni finanziarie eseguite in occasione del compimento di operazioni di compro oro;
- sanzioni per l'esercizio abusivo dell'attività nell'ipotesi di mancata iscrizione nel registro degli operatori compro oro.

1.1.2. I negoziati sulle modifiche alla IV direttiva

Dopo gli attentati parigini del novembre 2015 e il caso dei *“Panama papers”*, il 5 luglio 2016 la Commissione europea ha presentato una proposta di modifica della direttiva (UE) 2015/849. Le modifiche legislative proposte hanno ad oggetto, in particolare, i seguenti temi: le valute virtuali, le carte prepagate, l'accesso delle FIU alle informazioni detenute dai soggetti obbligati, l'accesso delle FIU alle informazioni sui titolari dei conti correnti, l'armonizzazione degli obblighi di verifica rafforzata nei confronti di controparti provenienti da dei paesi terzi ad alto rischio, l'ampliamento della collaborazione tra le FIU, la revisione del regime di pubblicità dei registri dei titolari effettivi di società e trust. Quest'ultimo tema, legato alla trasparenza delle persone giuridiche e di grande importanza per le azioni di contrasto e prevenzione dell'evasione fiscale, della corruzione e del riciclaggio, è uno degli argomenti più delicati del negoziato che ha luogo mentre gli Stati europei hanno appena avviato i lavori per istituire i registri centralizzati sulla titolarità effettiva.

Lo scambio di informazioni tra le competenti autorità europee e, in special modo, tra le Unità di informazione finanziaria dei paesi dell'Unione, costituisce un ambito cruciale di intervento in tema di prevenzione e intercettazione di flussi finanziari che, anche se di modesta entità, possono essere finalizzati a sovvenzionare atti di terrorismo ovvero a finanziare soggetti coinvolti nella preparazione di attacchi di tal genere. In tale prospettiva, si prevede anche l'accesso delle FIU alle informazioni contenute in registri centralizzati dei conti correnti, e l'istituzione degli stessi, laddove assenti.

I recenti accadimenti sul suolo europeo hanno evidenziato che l'anonimato permesso da taluni mezzi di pagamento può rappresentare il motivo principale per il loro utilizzo da parte

dei terroristi. Anche le valute virtuali, se prive di regolamentazione, sono a rischio di venire utilizzate per scopi illeciti. La proposta della direttiva prevede di assoggettare agli obblighi esistenti in materia di antiriciclaggio sia i soggetti che convertono le valute virtuali in valute legali, sia i soggetti che forniscono servizi di *wallet providing*.

1.1.3. Ratifica degli strumenti internazionali del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite in materia di terrorismo

Con la legge 28 luglio 2016, n. 153 è stata autorizzata la ratifica:

- della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, Varsavia 16 maggio 2005;
- della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, New York 14 settembre 2005;
- del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, Strasburgo il 15 maggio 2003;
- della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, Varsavia il 16 maggio 2005;
- del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, Riga il 22 ottobre 2015.

La legge contiene alcune modifiche al codice penale. È stato introdotto il reato di finanziamento di condotte con finalità di terrorismo (articolo 270 *quinquies*.¹) ed è stata prevista (articolo 270-*septies*) la confisca obbligatoria, anche per equivalente, nel caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta, per i delitti commessi con finalità di terrorismo, delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne costituiscono il prezzo, il prodotto o il profitto.

La legge citata si pone nel quadro del potenziamento degli strumenti a disposizione per il contrasto e la repressione delle condotte terroristiche.

¹ Art. 270-*quinquies*.1 (Finanziamento di condotte con finalità di terrorismo). - Chiunque, al di fuori dei casi di cui agli articoli 270-bis e 270-quater.1, raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzati, destinati a essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270-*sexies* è punito con la reclusione da sette a quindici anni, indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi per la commissione delle citate condotte.

Chiunque deposita o custodisce i beni o il denaro indicati al primo comma è punito con la reclusione da cinque a dieci anni.

1.1.4. Rafforzamento delle norme volte a prevenire nuove forme di terrorismo: la direttiva (UE) n. 2017/541

Il 15 marzo 2017 è stata adottata la direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio.

I lavori hanno preso l'avvio nel dicembre 2015 con la presentazione, da parte della Commissione, di una proposta di direttiva volta al rafforzamento del quadro normativo comunitario in risposta al crescente evolversi della minaccia terroristica.

L'intervento normativo segue la risoluzione 2178 (2014), nella quale il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha espresso preoccupazione per la crescente minaccia posta dai combattenti terroristi stranieri e ha chiesto agli Stati membri dell'ONU di garantire che i reati connessi a questo fenomeno siano punibili a norma del diritto nazionale².

La direttiva prevede, tra l'altro, norme minime relative alla definizione dei reati di terrorismo e relative sanzioni, dei reati riconducibili a un gruppo terroristico e dei reati connessi ad attività terroristiche.

Gli Stati europei dovranno quindi dotarsi, ovvero avere già a disposizione nel proprio quadro normativo penale, di norme che puniscano il reclutamento di soggetti a fini terroristici, l'addestramento a fini terroristici (sia quello prestato che ricevuto), il viaggio all'interno, all'esterno o anche verso l'UE per fini terroristici e il finanziamento del terrorismo, ovverosia la fornitura oppure la raccolta di capitali destinati ad essere utilizzati per commettere reati di terrorismo o reati connessi a gruppi terroristici o ad attività terroristiche.

In linea con gli *Standard* internazionali della *Financial Action Task Force* in materia di criminalizzazione del finanziamento del terrorismo, gli Stati dovranno rendere punibili il concorso, l'istigazione e il tentativo per le ipotesi delittuose previste nella direttiva medesima.

Il termine per gli Stati membri affinché siano in vigore previsioni penali in linea con la direttiva è l'8 settembre 2018³.

² Sulla base della risoluzione 2178, il FATF-GAFI ha operato, a ottobre 2015, una revisione della Nota Interpretativa alla R5. La revisione è volta a chiarire che è richiesta, sulla base della R5, agli Stati la previsione penale per le condotte di finanziamento del viaggio in uno Stato diverso dallo Stato di residenza o nazionalità ai fini della perpetrazione, della pianificazione, della preparazione o della partecipazione ad atti terroristici o della fornitura o ricezione di addestramento.

³ Il Regno Unito e l'Irlanda non sono vincolati dalla direttiva; ma possono decidere di parteciparvi. La Danimarca non partecipa alla direttiva.

1.2 Il tema del finanziamento del terrorismo nella Presidenza italiana del G7

Il finanziamento del terrorismo rimane un tema centrale nelle agende internazionali del G20, a livello politico, e della *Financial Action Task Force* (FATF), a livello tecnico. Nel 2017 la Presidenza italiana del G7 ha dato un contributo concreto ai lavori in materia.

Sulla base del “*G7 Action Plan on Combating the financing of terrorism*”, adottato dai Ministri finanziari e Governatori delle banche centrali G7 nel maggio 2016 a Sendai, le priorità della Presidenza italiana hanno riguardato:

1. il potenziamento dello scambio di informazioni e della cooperazione tra le FIU dei paesi G7 e il rafforzamento della partnership con il settore privato;
2. la promozione di una più ampia collaborazione nell’adozione di sanzioni finanziarie mirate in ambito ONU;
3. il rafforzamento della sicurezza dei servizi di trasferimento di valuta, i c.d. *Money or value transfer services* (c.d. MVTSS).

Tali temi sono stati discussi nella riunione dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle banche centrali tenuta a Bari dall'11 al 13 maggio 2017, e hanno trovato ampio spazio nel Comunicato finale⁴.

Tra i documenti approvati dai Sette:

“*Enhancing G7 Financial Intelligence Units Information Exchange and Cooperation for Combating Terrorist Financing*” e le sue “*Conclusions – and next steps*”. Il rapporto raccomanda di rafforzare il quadro regolamentare nell’ambito del quale le *Financial Intelligence Units* (FIUs) svolgono la loro funzione di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, anche al fine di una migliore e più efficace cooperazione internazionale. I Paesi G7 hanno rinnovato il proprio impegno per favorire lo scambio di informazioni tra le competenti autorità, a livello nazionale e internazionale, hanno riaffermato il ruolo delle FIUs nella condivisione di *best practices* e nella collaborazione internazionale, hanno confermato il sostegno al FATF e all’Egmont Group per il rafforzamento dei rispettivi mandati.

La promozione della collaborazione tra il settore pubblico e privato è un passaggio fondamentale per una più efficace cooperazione e scambio di informazioni. Specialmente gli intermediari finanziarie detengono ingenti quantità di informazioni che possono portare a

⁴Testo del Comunicato del G7 di Bari al seguente link: <http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/G7%20FM%26CBG%20-%20Bari%20Commuqu%C3%A9.pdf>.

individuare e segnalare flussi finanziari sospetti, inclusi quelli potenzialmente collegati con il finanziamento del terrorismo.

Il rapporto “*Cooperation with relevant private sector entities*” punta all’individuazione di *best practices* per migliorare la qualità delle informazioni detenute dal settore privato: il *feedback* da parte del settore pubblico, la diffusione di *case studies* e/o tipologie di operatività, l’aggiornamento degli indicatori di rischio di comportamenti anomali.

Nella lotta ai gruppi terroristici, ISIL e Al Qaeda, tra gli strumenti di contrasto del finanziamento del terrorismo, occorre rendere più rapido ed efficiente il meccanismo di adozione e attuazione delle sanzioni finanziarie, in particolare delle misure di *listing* e di congelamento, a livello delle Nazioni Unite e a livello domestico, nonché migliorare la capacità di ciascun Paese di rispondere alle richieste pervenute bilateralmente, sono priorità fondamentali per i Paesi G7.

Per quanto concerne il rafforzamento della sicurezza dei servizi di trasferimento di valuta, *Money or Value Transfer Services* (c.d. MVTSS), il rapporto “*Promoting Best Practices in the Money or Value Transfer Services Sector – G7 Framework*”⁵ illustra le caratteristiche di tali servizi finanziari nei Paesi G7 ed evidenzia le migliori pratiche adottate da ciascuno. L’azione dell’Italia di supervisione e monitoraggio, in base al rischio rilevato, sugli operatori che effettuano i servizi di trasferimento di valuta, inclusi gli agenti, è tra le migliori nell’ambito dei Paesi G7.

Il rapporto G7 sui servizi di trasferimento di valuta

Il rapporto sui servizi di trasferimento di valuta, c.d. *Money or Value Transfer Services* (MVTSS) ha analizzato il servizio con riferimento ai seguenti punti:

- 1) l’autorizzazione alla fornitura di tali servizi;
- 2) le Autorità che esercitano la vigilanza sugli operatori, sia le istituzioni principali che gli agenti;
- 3) l’Autorità competente ad effettuare controllo e monitoraggio sui prestatori di tali servizi (in Italia, ad esempio, la Guardia di Finanza);
- 4) l’autorità competente ad intervenire nei casi di servizi di trasferimento di valuta prestati abusivamente e il sistema sanzionatorio.

Per quanto concerne tali servizi, sono state rinvenute specifiche aree sulle quali intervenire per rafforzare la sicurezza, a fini di prevenzione, di tale servizio finanziario. A tal fine, il G7, individuate le migliori pratiche, raccomanda quanto segue:

- 1) mantenere (per mezzo di registri ovvero altri strumenti) le informazioni aggiornate sugli agenti operanti per conto di un’istituzione finanziaria principale.
- 2) prevedere programmi mirati volti ad individuare operatori che agiscono senza licenza ovvero che pongono in essere attività illecite e applicare idonee sanzioni amministrative e/o penali.
- 3) prevedere in capo all’istituzione finanziaria principale obblighi periodici di comunicazione sugli agenti operanti per conto di essa, ovvero previsione per gli agenti, operanti sul territorio ma autorizzati in un altro Paese UE, della nomina di un “punto di contatto centrale” responsabile per l’adempimento degli obblighi antiriciclaggio.

⁵<http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/Promoting%20Best%20Practices%20in%20the%20MVTSS%20sector%20.pdf>.

1.3 La collaborazione con il settore privato

Nell'ambito della consultazione con il settore privato, si sono tenuti una serie di incontri tematici con le principali categorie di *stakeholder* privati e, in particolare:

1. l'Associazione bancaria Italiana (ABI)
2. il Consiglio nazionale del notariato
3. il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili
4. il Consiglio nazionale forense
5. le associazioni rappresentative dei prestatori di servizi di pagamento
6. le associazioni rappresentative dei servizi di emissione e distribuzione di moneta elettronica
7. le associazioni rappresentative dei concessionari di giochi

Il pieno coinvolgimento delle parti interessate nella fase di preparazione delle norme è stato altresì assicurato dalla procedura di consultazione on line sul sito istituzionale del MEF. Circa il 40 per cento dei contributi dal settore privato è pervenuto dagli organismi rappresentativi di notai, commercialisti e avvocati. Il restante 60 per cento è pervenuto dalle associazioni rappresentative del settore bancario, finanziario e assicurativo. Dalla lettura delle osservazioni ricevute è stato possibile riscontrare alcuni punti critici. In particolare, le osservazioni hanno interessato:

- la definizione di Persone politicamente esposte (PEPs);
- i limiti all'accesso ai dati nel Registro delle imprese relativi alla titolarità effettiva di persone giuridiche e trust;
- la previsione di esenzioni dall'applicazione delle disposizioni di adeguata verifica;
- la struttura del sistema sanzionatorio.

Le osservazioni pervenute sono state oggetto di attenta valutazione ai fini della predisposizione definitiva del testo, esaminato in seguito dagli Uffici legislativi delle amministrazioni pubbliche coinvolte al tavolo istituzionale presso il Dipartimento per le politiche europee.

Nello svolgimento della sua attività istituzionale, il Comitato di sicurezza finanziaria ha valorizzato l'interazione con il settore privato finanziario attraverso incontri organizzati su temi di approfondimento normativo specifici e partecipando ai diversi incontri organizzati dal settore per scopi di approfondimento e confronto. In particolare, al fine di ottenere un feedback sul “*Detecting Terrorist Financing: Relevant Risk Indicator*”, adottato il 20 giugno 2016 dal FATF, è stato organizzato un incontro con gli istituti finanziari - compresi gli istituti di pagamento, gli istituti emittenti moneta elettronica, i soggetti operanti nei servizi di trasferimento di valuta (Western Union, Moneygram e Ria) - nonché le associazioni di categoria (ABI, Federcasse, Banche Estere).

Le principali considerazioni emerse all'esito dell'incontro sono state:

1. la necessità di distinguere tra gli indicatori già adottati dalle banche e quelli da adottare, al fine di valutarne l'opportunità, previa verifica della loro valenza basata sull'analisi costi/benefici;
2. la proposta di condivisione con il settore privato bancario di informazioni ulteriori rispetto alle liste ufficiali di persone fisiche ed entità sottoposte a sanzioni internazionali, quali ad esempio numeri di telefono, carte di credito, e-mail, etc. dei soggetti oggetto di monitoraggio per un più efficiente svolgimento dei controlli richiesti;
3. l'indisponibilità oggettiva di tutte o di parte delle informazioni necessarie alla "maturazione" delle anomalie descritte;
4. la non applicabilità, soprattutto con riferimento alle banche che in Italia svolgono esclusivamente attività di *corporate*, della maggior parte degli indicatori attinenti invece le attività *retail*, quali quelli relativi ai comportamenti anomali.

Un altro significativo momento di scambio con il settore privato è stato rappresentato dalla consultazione pubblica che ha avuto ad oggetto la bozza di "Linee guida per l'operatività con l'Iran alla luce del vigente quadro delle sanzioni finanziarie", resesi necessarie dal mutamento del sistema sanzionatorio in essere nei confronti dell'Iran.

Il secondo ambito che ha visto il Comitato di Sicurezza Finanziaria collaborare intensamente con il settore privato riguarda l'attività di monitoraggio svolta per assicurare l'ottemperanza degli obblighi internazionali assunti dall'Italia nella strategia di contrasto al finanziamento del terrorismo e all'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale. In particolare, sono state aperte diverse istruttorie al fine di vagliare la conformità di alcune operazioni di finanziamento/assistenza finanziaria, caratterizzate da particolari profili di rischio rispetto alle misure di congelamento disposte dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea nei confronti di determinati Paesi, persone fisiche ed entità. Al riguardo, si segnala il cospicuo flusso di informazioni e documenti ricevuti dagli operatori finanziari coinvolti che hanno permesso di addivenire ad un elevato livello di approfondimento necessario per formulare valutazioni complete.

1.4 La collaborazione internazionale

La funzione svolta dalle FIU nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo attraverso, tra le altre attività, la ricezione e l'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e le connesse attività di scambio informativo con le

controparti estere, è di grande rilevanza per l'analisi di flussi finanziari che sempre più frequentemente oltrepassano i confini nazionali, interessando una pluralità di giurisdizioni. La rete informativa fra le FIU si è rivelata essenziale nel contrasto al finanziamento del terrorismo.

Gli scambi di informazioni sono 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. Le richieste della UIF 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.

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 attività mirate di rogatoria. L'esperienza maturata ha mostrato che, grazie a questa rete di collaborazione con le proprie controparti estere, la UIF riesce a intercettare flussi finanziari canalizzati verso altre giurisdizioni, consentendone anche il recupero. Nell'ambito della funzione di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, la UIF invia richieste di informazioni alle FIU estere qualora emergano collegamenti oggettivi o soggettivi con altri paesi.

La collaborazione tra le 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 “multidisciplinarità”, le FIU devono disporre di informazioni “finanziarie, investigative, amministrative” per l'analisi nazionale e per gli scambi reciproci. 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 nazionale. Lo scambio di informazioni tra le 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 da tempo attiva 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. 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.

Sulla base di un *Common Understanding* con le FIU, Europol deve assicurare la “piena equivalenza funzionale” con il sistema precedente e lo sviluppo delle forme più evolute di collaborazione. Le FIU europee partecipano 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. Complessivamente la UIF, nel corso del 2016, ha scambiato informazioni con 87 FIU, di cui 27 dell'Unione Europea. 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.

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 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.

Richieste/informative spontanee ricevute e risposte fornite *Tavola 1.1*

	2012	2013	2014	2015	2016
Canale Egmont	429	519	486	1.078	1.259
Richieste/informative spontanee	429	519	486	695	723
Scambi sull'ISIL				383	536
Canale FIU.NET	294	274	453	1.075	2.055
Richieste/informative spontanee	294	274	453	518	580
Cross-border report				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.

Il numero delle richieste di informazioni inviate dalla UIF alle FIU estere 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.

Richieste effettuate a FIU estere *Tavola 1.2*

	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

A partire dal 2015, il canale Egmont è utilizzato anche nell'ambito del “progetto ISIL”⁶ allo scopo di condividere e approfondire informazioni su soggetti e reti di supporto individuati attraverso elementi di carattere soggettivo e 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. Nel 2016, gli scambi multilaterali di informazioni connessi al progetto ISIL sono stati 536 con un incremento del 40 per cento rispetto all'anno 2015.

⁶ Si veda il Rapporto annuale della UIF sull'attività svolta nel 2015, Riquadro “Scambi multilaterali per il contrasto dell'ISIL”.

Il “MAPPING EXERCISE”⁷: 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. 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 riconoscizione degli ostacoli che tuttora sussistono all'efficace svolgimento da parte delle unità di intelligence dei propri compiti domestici e di collaborazione reciproca⁸.

Le conclusioni sono esposte in un ampio rapporto, nel quale l'analisi delle criticità riscontrate è accompagnato dall'approfondimento delle relative cause ed è completato 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 influenza 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.

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. 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 o finanziarie ovvero a informazioni 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.

⁷ Fonte Rapporto Annuale della UIF per l'anno 2016 pag. 106

⁸ “Mapping Exercise and Gap Analysis on FIUs' Powers and Obstacles for Obtaining and Exchanging Information”.

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.

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 disclosure* e a possibili iniziative da adottare per migliorare l’efficacia degli scambi. 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 di assistenza tecnica 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 internazionale⁹. 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.

⁹ Il Rapporto di *Mutual Evaluation* è disponibile sul sito della UIF. Per un’analisi dei risultati si veda Rapporto annuale della UIF sull’attività svolta nel 2015, capitolo 1.

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 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.

A fronte dei crescenti volumi e dell'aumentata intensità degli scambi internazionali, nel corso del 2016 è proseguito l'impegno per affinare i processi di lavoro dell'Unità, 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.

1.5 Il ruolo della Direzione nazionale anti mafia e anti-terrorismo nel sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo

Le ragioni della partecipazione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nel sistema di prevenzione e contrasto al riciclaggio al finanziamento del terrorismo sono motivate dalle stesse ragioni istitutive della DNA, ossia dalla necessità di espletare la funzione di “struttura servente, collaterale, tra le varie procure distrettuali,” che “deve svolgere un’attività che le procure distrettuali, distratte dalla quotidianità, non possono svolgere” (anche questo è un pensiero di Giovanni Falcone).

Tale funzione si espleta nella raccolta di dati, notizie e informazioni finalizzate a rendere più efficace il coordinamento delle indagini da parte degli uffici giudiziari sul territorio.

Nell’azione di prevenzione e di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo proprio la raccolta e l’elaborazione dei dati, delle notizie e delle informazioni ha consentito la proficua partecipazione della Direzione nazionale sia ai lavori del Comitato di sicurezza finanziaria sia all’esercizio di analisi dei rischi nazionali di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo compiuto nel 2014 e successivamente sfociato nel Rapporto di mutua valutazione (MER) – Italia del febbraio 2016.

Proprio nella consapevolezza delle varie sfaccettature di rischio che il sistema Italia presenta e adesione al principio espresso significativamente nell’articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 90/2017, secondo il quale “L’azione di prevenzione è svolta in

coordinamento con le attività di repressione dei reati di riciclaggio, di quelli ad esso presupposti e dei reati di finanziamento del terrorismo“, la Direzione nazionale ha intrapreso da tempo una rivisitazione delle metodologie adottate con riferimento alle segnalazioni delle operazioni sospette, che costituiscono l’anello di congiunzione fra l’azione di prevenzione e la potenziale azione di repressione delle attività di riciclaggio, di contrasto a tali reati e a quelli presupposti e delle attività di finanziamento del terrorismo.

Nella consapevolezza, evidenziata anche nella analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, della elevata significatività delle minacce di riciclaggio nel nostro Paese derivanti:

- dall’ampiezza e pervasività della criminalità organizzata, sia nelle sue configurazioni più tradizionali, sia nelle sue manifestazioni più recenti;
- dall’aumentata capacità di tali organizzazioni criminali di produrre ricchezza illecita (recentemente dalla analisi delle segnalazioni di operazioni sospette che riguardano la sola criminalità organizzata si è stimato un movimento annuo di circa 60 miliardi euro di transazioni a rischio di riciclaggio) per effetto della quale le attività ed i flussi finanziari illeciti sono talmente compenetrati con attività e fondi di origine lecita da rendere quasi inestricabile la distinzione fra riciclaggio e reati presupposto, fra denaro “sporco” da ripulire e fondi “puliti” che confluiscano verso impieghi criminali;
- dalla diffusione di altre condotte illegali, quali la corruzione, l’usura, l’evasione fiscale, nonché le varie tipologie di reati societari e finanziari, che ne costituiscono una diretta conseguenza;
- dal mutato scenario di riferimento della minaccia proveniente dal terrorismo internazionale, nel quale bisogna prendere atto di essere di fronte a un fenomeno nuovo in cui organizzazioni terroristiche controllano territori e ne sfruttano le risorse finanziarie, naturali, artistico-archeologiche, umane; i gruppi terroristici locali hanno stretti collegamenti – sul piano ideologico, operativo e finanziario – con le organizzazioni madri ma emerge anche un sistema “molecolare”, in cui i componenti hanno autonomia e capacità di auto-attivazione;
- delle caratteristiche peculiari del finanziamento del terrorismo (le somme necessarie per le esigenze organizzative e operative non sono in genere di ammontare elevato; i fondi hanno tipicamente una provenienza lecita e il loro utilizzo per finalità illecite viene dissimulato attraverso attività imprenditoriali o caritatevoli di facciata; il trasferimento

delle risorse avviene attraverso circuiti diversificati di tipo sia formale sia informale) che ne rendono sempre più difficile la possibilità di individuazione; si è deciso di affinare le tecniche di prevenzione fondandole sull'attenta valutazione di un insieme composito di elementi riguardanti l'anomalia finanziaria delle operazioni, i profili soggettivi di chi ne è l'autore, i luoghi di provenienza e destinazione dei fondi e, soprattutto, di integrare tutte le informazioni disponibili nel sistema, tenendo anche conto della sensibile crescita delle segnalazioni, in larga misura generata dalla capacità degli operatori di intercettare e segnalare fenomeni effettivamente sospetti.

Pertanto già nella vigenza del decreto legislativo 231/2007, così come modificato dalla legge 43 del 17 aprile 2015, la Direzione nazionale ha cercato di dare puntuale riscontro alle esigenze di sollecito esame delle segnalazioni di operazioni sospette, sottolineata dalla previsione dell'articolo 47 con la frase “senza indugio”, eliminando qualche inconveniente che si era verificato nel passato e cercando di ridurre al massimo il tempo che intercorre tra la effettuazione della segnalazione e la sua effettiva conoscenza da parte del magistrato titolare delle indagini.

In sostanza si è cercato di dare attuazione ad una massima di esperienza secondo cui una segnalazione di operazione finanziaria sospetta se trasmessa rapidamente potrà essere utile o meno allo sviluppo di indagine, ma se essa è trasmessa in ritardo difficilmente potrà essere utile.

Sulla base di tale situazione, e allo scopo di migliorare la efficacia del servizio operazioni sospette, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, nel rigoroso rispetto delle competenze attribuite dalla legge:

- il 17 dicembre 2015 ha effettuato uno scambio di lettere con la Unità di informazione finanziaria per l'Italia;
- il 21 ottobre 2015 ha siglato un protocollo di intesa con la Guardia di finanza in materia di prevenzione e contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di finanziamento del terrorismo;
- il 26 maggio 2015 ha siglato un protocollo di intesa con la Direzione investigativa antimafia in materia di prevenzione e contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose.

L'obiettivo perseguito è quello di intervenire nella primissima fase della analisi delle operazioni sospette – pervenute alla Unità di intelligence finanziaria o da questa già trasmesse alla DIA per la materia della criminalità organizzata, ovvero al Nucleo Speciale di

Polizia Valutaria in materia di terrorismo – confrontandole con le informazioni contenute nella banca dati SIDDA-SIDNA allo scopo di migliorare la qualità degli approfondimenti investigativi.

Un primo risultato positivo dei protocolli in essere è costituito dalla procedura c.d. di “matching anagrafico”: le segnalazioni sono confrontate con i registri REGE (concernente i procedimenti penali iscritti presso le Procure distrettuali per i reati previsti dall’articolo 51, comma 3-bis c.p.p. nonché per i reati di terrorismo) e con i registri SIPPI (concernenti le misure di prevenzione in materia di criminalità organizzata e terrorismo). Attraverso tale procedura sono estratte le segnalazioni di operazioni sospette che riguardano processi in corso ovvero misure di prevenzione.

Tali segnalazioni sono immediatamente trasmesse alla Procura distrettuale procedente omettendo qualsiasi ulteriore approfondimento, in quanto in tale situazione appare largamente preferibile informare immediatamente ed a brevissima distanza dalla operazione finanziaria, la autorità inquirente che potrà valutare nel migliore dei modi la sua possibile utilizzazione a fini investigativi.

Un secondo risultato è costituito dalle segnalazioni di operazioni sospette che pur non essendo riferibili a soggetti indagati, siano collegabili a persone fisiche o giuridiche presenti nella banca dati SIDNA: le segnalazioni sono delegate al gruppo di lavoro costituito presso la DNA per il successivo approfondimento e per l’eventuale trasmissione alla Direzione distrettuale competente, anche mediante l’esercizio del potere di impulso attribuito al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo dall’articolo 371-bis c.p.p..

Tutte le segnalazioni che non trovano riscontro nella banca dati SIDNA sono immediatamente restituite alla Direzione investigativa antimafia ovvero al Nucleo speciale di polizia valutaria, secondo le rispettive competenze per il prosieguo delle attività previste dalla legge.

La procedura così delineata è immediatamente apparsa in grado di garantire la speditezza, la economicità e la efficacia delle investigazioni che costituiscono, in base alla legge, il fondamento della attività di coordinamento attribuita alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo: le analisi effettuate dal gruppo di lavoro costituito presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo hanno già consentito al Procuratore nazionale di esercitare il proprio potere di impulso anche in relazione ai fenomeni di utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi della criminalità organizzata o di finanziamento del terrorismo.

A questo proposito parlano i dati:

- sino al mese di aprile del 2017 sono state trasmesse dalla DIA alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo 47.435 segnalazioni di operazioni sospette (31.558 principali e 15.877 a queste collegate); di queste 4.246 sono state trasmesse alle DDA immediatamente dopo il matching anagrafico perché relative a procedimenti penali in corso; e le segnalazioni trattenute e assegnate al gruppo di lavoro istituito presso la DNA - composto da DIA e analisti presso il nostro Ufficio - hanno alimentato 10 atti d'impulso antimafia del PNA indirizzati alle Procure distrettuali di Bologna, Napoli, Roma, Reggio Calabria, Salerno, Torino e Venezia.

Nello stesso periodo sono state trasmesse dal Nucleo di polizia valutaria della Guardia di finanza 1.612 segnalazioni attinenti al finanziamento del terrorismo; di queste 116 sono state trasmesse alle Procure distrettuali perché potenzialmente attinenti a procedimenti in corso; le 46 sono state trattenute e assegnate al gruppo di lavoro istituito presso la DNA dove hanno alimentato 13 atti di impulso del PNA.

Ancora più interessanti sono i dati relativi ai nominativi contenuti nell'elenco soggetti trasmessi dal Nucleo speciale di polizia valutaria sulla scorta di segnalazioni provenienti dall'Unità di informazione finanziaria riferibili alla collaborazione internazionale in materia di terrorismo e di quelli contenuti nell'elenco dei soggetti trasmessi dalla UIF nell'ambito della collaborazione internazionale in materia di terrorismo: di questi ben 113 hanno dimostrato attinenza o si sono rivelate d'interesse per le indagini contro il terrorismo, per cui sono state o trasmesse direttamente alle Procure competenti o al NSPV della Guardia di finanza per approfondimenti.

In conclusione si può affermare che l'iter procedurale relativo alle segnalazioni di operazioni sospette delineato nel decreto legislativo abbia già avuto un positivo collaudo sul campo e che le norme di cui all'articolo 6, comma 4, lett. H) e all'articolo 40 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, per come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 formalizzano una prassi virtuosa già instauratasi in base a protocolli di collaborazione tra soggetti ugualmente impegnati verso il conseguimento del medesimo obiettivo consapevoli che solo la massima attenzione verso il fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo possa portare, come indicato nella relazione al decreto legislativo, "a fronte della considerazione che il rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo è per sua natura contingente, mutevole e adeguatamente contenibile solo sulla

base di processi decisionali basati sull'evidenza fattuale a identificare, valutare, comprendere ed assumere misure per mitigare il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo esistente in ogni paese e di tenere aggiornata la valutazione del rischio" facendovi fronte con tutte le risorse disponibili.

Merita di essere segnalata, in chiusura, una importante novità introdotta dal summenzionato decreto legislativo all'art. 38, rubricato "tutela del segnalante" che al comma 3 contiene la seguente previsione: "In ogni fase del procedimento, l'autorità giudiziaria adotta le misure necessarie ad assicurare che l'identità del segnalante sia mantenuta riservata. In ogni caso, il nominativo del segnalante non può essere inserito nel fascicolo del Pubblico ministero né in quello per il dibattimento e la sua identità non può essere rivelata, a meno che l'Autorità giudiziaria non disponga altrimenti, con provvedimento motivato ed assicurando l'adozione di ogni accorgimento idoneo a tutelare il segnalante ivi compresa, ove necessaria in ragione dell'attinenza a procedimenti in materia di criminalità organizzata o terrorismo, l'applicazione delle cautele dettate dall'articolo 8 della legge 13 agosto 2010, n. 136, in materia di attività svolte sotto copertura, quando lo ritenga indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede. In ogni caso, il nominativo del segnalante può essere rivelato solo quando l'autorità giudiziaria, disponendo a riguardo con decreto motivato, lo ritenga indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede." Questa previsione e quelle dei commi successivi dello stesso articolo danno conto, contestualmente, dello scrupolo assoluto circa le garanzie da assicurare al segnalante e dell'importanza strategica annessa alla segnalazione nella lotta al riciclaggio ed al terrorismo, potendosi applicare nei confronti del segnalante le cautele previste a tutela dell'agente sotto copertura.

2. LA CONDIVISIONE DI INFORMAZIONI

2.1. Le segnalazioni di operazioni sospette

2.1.1 I flussi segnaletici

Nel corso del 2016 la UIF ha ricevuto 101.065 segnalazioni, con un incremento di oltre 18.000 unità rispetto al 2015 (+ 23%) (cfr. *Tavola 2.1*).

Segnalazioni ricevute

Tavola 2.1

	2012	2013	2014	2015	2016
Valori assoluti	67.047	64.601	71.758	82.428	101.065
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	<i>36,6</i>	<i>-3,6</i>	<i>11,1</i>	<i>14,9</i>	<i>22,6</i>

Il superamento della soglia delle 100.000 segnalazioni, più che raddoppiate negli ultimi cinque anni (nel 2011 erano 49.075), pone in evidenza la persistenza di un *trend* crescente avviatosi a partire dal 2008 e, dal 2014, una progressiva accelerazione dei ritmi di crescita (11%, 15%, 23%).

L'andamento del flusso segnaletico è stato influenzato dai provvedimenti in materia di regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (cd. *voluntary disclosure*), che hanno generato considerevoli aumenti nel numero delle SOS. Depurando di tale effetto il dato complessivo delle segnalazioni ricevute negli ultimi due anni, i tassi di crescita sopra evidenziati rimangono positivi ma più contenuti (5,4% nel 2015, 5,7% nel 2016).

In generale si è andata ulteriormente consolidando la consapevolezza del ruolo della collaborazione attiva nell'ambito del sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Per tutte le categorie di segnalanti si registra, infatti, un aumento del numero di segnalazioni inviate. Degna di nota è anche la minore variabilità nelle percentuali di incremento (tra il 19% e il 47%): l'anno precedente, i professionisti avevano fatto registrare un picco del 150 per cento, ampiamente riconducibile alle segnalazioni connesse all'avvio di procedure di *voluntary disclosure*, mentre per gli intermediari finanziari diversi da banche e Poste si era rilevata una contrazione del 5 per cento. Resta di gran lunga predominante il ruolo svolto da banche e Poste.

Segnalazioni ricevute per tipologia di segnalante

Tavola 2.2

	2015		2016		(variazione % rispetto al 2015)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Totale	82.428	100,0	101.065	100,0	22,6
Banche e Poste	65.860	79,8	78.418	77,6	19,1
Intermediari finanziari diversi da Banche e Poste ¹	8.719	10,6	11.251	11,1	29,0
Professionisti	5.979	7,3	8.812	8,7	47,4
Operatori non finanziari	1.864	2,3	2.584	2,6	38,6
Altri soggetti non contemplati nelle precedenti categorie	6	0,0	0	0,0	-100,0

¹ La categoria comprende i soggetti di cui all'art. 11, commi 1 – escluse le lettere a) e b) – 2 e 3, e quelli di cui all'art. 10, comma 2, lettere a), b), c) e d), d.lgs. 231/2007.

Rispetto al 2015, il contributo degli intermediari finanziari (diversi da banche e Poste) è aumentato del 29 per cento e continua a rappresentare una quota significativa (superiore all'11%) del totale delle segnalazioni. Resta sostanzialmente stabile e quantitativamente significativa la collaborazione offerta da Imel e istituti di pagamento. Tra questi ultimi, sono risultati particolarmente attivi gli operatori che svolgono attività di *money transfer* che, con 3.733 segnalazioni, coprono il 66% del totale della categoria¹⁰. Un significativo incremento ha riguardato le società fiduciarie (1.700 segnalazioni rispetto alle 859 del 2015) e le imprese di assicurazione (2.185 contro le 1.201 del 2015), categorie entrambe coinvolte nella procedura di collaborazione volontaria, seppur in diversi stadi (adesione/rientro, investimento); per le società fiduciarie, circa il 72 per cento delle segnalazioni pervenute sono relative proprio a operazioni connesse con la *voluntary disclosure*, percentuale che si riduce al 28 per cento per le imprese di assicurazione. (cfr. *Tavola 2.3 e 2.5*).

¹⁰ L'83% è riconducibile ai principali tre operatori del settore.

Segnalazioni ricevute per categoria di intermediari bancari e finanziari

Tavola 2.3

	2015		2016		(variazione % rispetto al 2015)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Intermediari bancari e finanziari	74.579	100,0	89.669	100,0	20,2
Banche e Poste	65.860	88,2	78.418	87,4	19,1
Intermediari finanziari ex art. 106 TUB ¹	687	0,9	797	0,9	16,0
Imprese di assicurazione	1.201	1,6	2.185	2,4	81,9
Società fiduciarie	859	1,2	1.700	1,9	97,9
IP e IMEL	5.661	7,6	5.971	6,7	5,5
SGR e SICAV	129	0,2	265	0,3	105,4
SIM, imprese di investimento comunitarie ed extracomunitarie	116	0,2	252	0,3	117,2
Società di gestione mercati e strumenti finanziari	2	0,0	1	0,0	-50,0
Altri intermediari finanziari ²	64	0,1	80	0,1	25,0

¹ Il riferimento è agli artt. 106 e 107 del d.lgs. 385/1993 nel testo antecedente alla riforma di cui al d.lgs. 141/2010 che ha fra l'altro eliminato gli elenchi, generale e speciale, previsti dai citati articoli e istituito il nuovo albo di cui all'art. 106 del TUB.

² La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 10, comma 2, lettere a), c), d), f) e 11, commi 1, 2 e 3, d.lgs. 231/2007 non inclusi nelle categorie precedenti.

Tra i professionisti, gli “studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati” hanno inoltrato 3.388 segnalazioni (849 nel 2015) in larga misura (98%) riconducibili a istanze di ammissione alla procedura di collaborazione volontaria. Il dato si presenta estremamente concentrato: 1.959 segnalazioni, infatti, pari a circa il 58 per cento del totale, sono state inoltrate dallo stesso segnalante, mentre le restanti 1.429 si distribuiscono per oltre il 72 per cento su altri quattro.

Risulta invece in contrazione il flusso segnaletico proveniente da “dottori commercialisti, esperti contabili e consulenti del lavoro”, che hanno ridotto (-11% circa) il proprio peso relativo nell’ambito della categoria dei professionisti.

Si conferma anche per il 2016 il *trend* di crescita delle segnalazioni trasmesse dagli “operatori non finanziari”¹¹, passate da 1.864 nel 2015 a 2.584 nel 2016. In termini assoluti sono ancora i gestori di giochi e scommesse ad accentrare la percentuale maggiore di segnalazioni di tale categoria (circa l’80%), con un incremento che sfiora il 40 per cento. A tale risultato può aver contribuito l’effetto di sensibilizzazione conseguente agli interventi

¹¹ La categoria comprende i soggetti di cui agli articoli 10, comma 2, lettere e), f), g), e 14, comma 1, d.lgs. 231/2007 non inclusi nelle categorie precedenti.

ispettivi che la UIF ha condotto nel biennio su alcuni importanti operatori appartenenti alla categoria, l'unica a non essere interessata dall'effetto dovuto alla *voluntary disclosure*.

Degno di nota è anche l'aumento delle segnalazioni trasmesse dalla categoria “operatori non finanziari diversi dai precedenti”, la cui variazione si attesta in termini assoluti su 323 unità. Gran parte di queste segnalazioni provengono da soggetti operanti nel settore della vigilanza privata e del trasporto valori, mentre resta marginale il ruolo della Pubblica Amministrazione (10 segnalazioni), il cui contributo si è ulteriormente ridotto rispetto al 2015. (cfr. ancora *Tavola 2.4*)

Tavola 2.4

	Segnalazioni ricevute per categoria di professionisti e operatori non finanziari				
	2015		2016		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(variazione % rispetto al)
Professionisti	5.979	100,0	8.812	100,0	47,4
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	3.227	54,0	3.582	40,7	11,0
Studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati	849	14,2	3.388	38,5	299,1
Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro	1.497	25,0	1.326	15,0	-11,4
Avvocati	354	5,9	424	4,8	19,8
Società di revisione, revisori legali	21	0,4	22	0,2	4,8
Altri soggetti esercenti attività professionale ¹	31	0,5	70	0,8	125,8
Operatori non finanziari	1.864	100,0	2.584	100,0	38,6
Gestori di giochi e scommesse	1.466	78,6	2.050	79,3	39,8
Soggetti che svolgono attività di commercio di oro e fabbricazione e commercio di oggetti preziosi	240	12,9	55	2,1	-77,1
Operatori di commercio di cose antiche e case d'asta	2	0,1	0	0,0	-100,0
Operatori non finanziari diversi dai precedenti ²	156	8,4	479	18,6	207,1
Altri	6	100,0	0	0,0	-100,0

¹ La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 12, comma 1, e 13, comma 1, d.lgs. 231/2007 non inclusi nelle categorie precedenti.

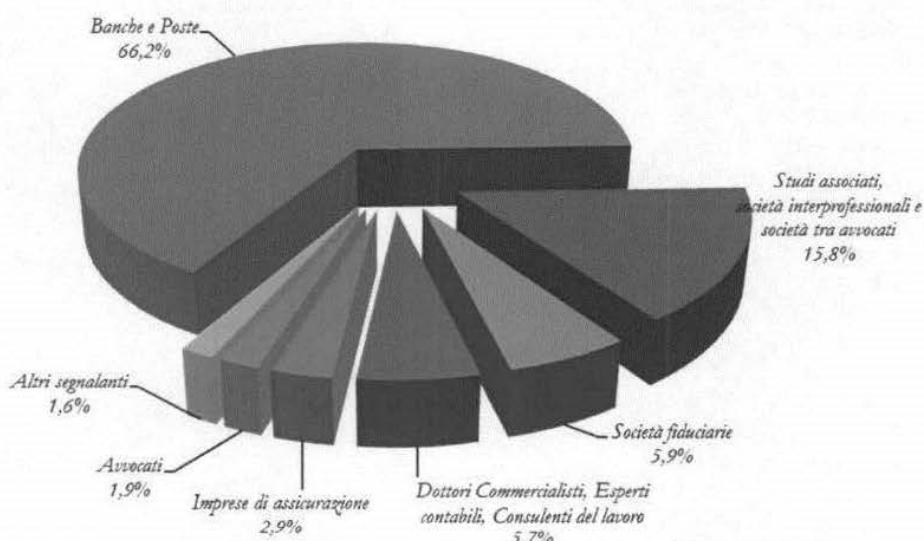
² La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 10, comma 2, lettere e), f), g), e 14, comma 1, d.lgs. 231/2007.

Nel 2016 le segnalazioni aventi a oggetto operazioni finanziarie connesse con l'adesione alla procedura di collaborazione volontaria hanno costituito una quota ancor più rilevante dei flussi complessivi: nell'anno sono pervenute 21.098¹² segnalazioni della specie, pari al 21 per cento del totale¹³ (8% nel 2015).

La distribuzione delle segnalazioni di *voluntary disclosure* tra le diverse categorie di soggetti obbligati indica che, rispetto al 2015, i commercialisti hanno sensibilmente ridotto il proprio contributo in materia (dal 20% al 6%) mentre è cresciuto quello di banche e Poste (dal 53% al 66%); il peso relativo delle altre tipologie di segnalanti sul totale è rimasto sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente. (cfr. *Figura 2.1* e *Tavola 2.5*).

Figura 2.1

Distribuzione delle SOS di *voluntary disclosure* per tipologia di segnalante



La categoria "altri segnalanti" include notai e CNN, SGR e SICAV, SIM, IMEL, intermediari finanziari ex art.

106 TUB, imprese di investimento comunitarie ed extracomunitarie, società di revisione e revisori legali.

Dal confronto con i dati dello scorso anno emerge una crescente attenzione segnaletica al fenomeno della *voluntary disclosure* anche da parte di altre categorie di intermediari finanziari (SIM, SGR e SICAV, società fiduciarie, assicurazioni), anche se i valori assoluti delle segnalazioni non sono particolarmente significativi.

Il maggior contributo fornito dagli intermediari finanziari può trovare giustificazione nel fatto che le segnalazioni pervenute nel 2016 fanno riferimento all'ultima fase del ciclo vitale

¹² Il dato comprende le segnalazioni classificate dai segnalanti nella categoria *voluntary disclosure*, nonché quelle che sono state classificate come tali dalla UIF nel corso delle lavorazioni.

¹³ L'adesione alla procedura di regolarizzazione non determina il venir meno degli obblighi segnaletici di cui al d.lgs. 231/2007, in quanto presidi strumentali a prevenire l'immissione nel circuito dell'economia legale di capitali di provenienza criminale.

della *voluntary disclosure* 2015 e quindi hanno a oggetto, più che la presentazione dell'istanza di adesione, le transazioni volte all'effettivo rientro dei capitali o al loro investimento.

Tavola 2.5

Segnalazioni connesse alla <i>voluntary disclosure</i> per categoria di segnalanti			
	SOS Totali	SOS di VD ¹	%
TOTALE	101.065	21.098	20,9
Intermediari bancari e finanziari	89.669	16.046	17,9
Banche e Poste	78.418	13.962	17,8
Intermediari finanziari ex art. 106 TUB	797	-	-
Imprese di assicurazione	2.185	615	28,1
Società fiduciarie	1.700	1.234	72,6
IP e IMEL	5.971	3	0,1
SGR e SICAV	265	56	21,1
SIM, imprese di investimento comunitarie ed extracomunitarie	252	176	69,8
Società di gestione mercati e strumenti finanziari	1	-	-
Altri intermediari finanziari	80	-	-
Professionisti	8.812	5.052	57,3
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	3.582	50	1,4
Studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati	3.388	3.336	98,5
Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro	1.326	1.204	90,8
Avvocati	424	405	95,5
Società di revisione, revisori legali	22	1	4,5
Altri soggetti esercenti attività professionale	70	56	80,0
Operatori non finanziari	2.584	-	-
Gestori di giochi e scommesse	2.050	-	-
Soggetti che svolgono attività di commercio di oro e fabbricazione e commercio di oggetti preziosi	55	-	-
Operatori di commercio di cose antiche e case d'asta	-	-	-
Operatori non finanziari diversi dai precedenti	479	-	-
Altri	0	-	-

¹ Cfr. nota 42.

Nel 2016 620 nuovi soggetti si sono registrati al sistema di raccolta e analisi dei dati antiriciclaggio per l'inoltro delle segnalazioni di operazioni sospette, portando il totale degli iscritti a 5.133. I nuovi aderenti sono in gran parte professionisti (525) e in particolare gli

appartenenti alle categorie dalle quali proviene una parte consistente delle segnalazioni di *voluntary disclosure*, con una netta prevalenza dei dottori commercialisti (322)¹⁴.

Dei nuovi iscritti, 218 hanno effettivamente inviato segnalazioni (un totale di 762). Tra i professionisti, 194 nuovi iscritti hanno inviato almeno una segnalazione (679 complessive, di cui 570 connesse a operazioni di *voluntary disclosure*).

Nel primo trimestre 2017, nonostante la drastica riduzione di quelle connesse con la *voluntary disclosure*, il flusso complessivo delle segnalazioni di operazioni sospette si mantiene su livelli coerenti con quelli dell'anno trascorso di circa 400 unità in più. La distribuzione percentuale tra le diverse categorie muta in parte in conseguenza dell'aumentato numero di segnalazioni inviate da intermediari finanziari diversi da banche e Poste.

2.1.2 Le operazioni sospette

La quasi totalità delle segnalazioni pervenute nel 2016 deriva da sospetti di riciclaggio (100.435¹⁵ su 101.065). Vi è stato peraltro un significativo incremento delle segnalazioni inoltrate per sospetto finanziamento del terrorismo, in connessione con l'acuirsi della minaccia di azioni terroristiche da parte di soggetti collegati all'ISIL e della percezione di tale rischio da parte degli operatori.

Il numero effettivo di segnalazioni relative al finanziamento del terrorismo si attesta a 741 unità, ove si tenga conto anche di quelle originariamente qualificate dai segnalanti come appartenenti alla categoria “riciclaggio” e successivamente riclassificate nel corso del processo di analisi interno alla UIF.

Soltanto 11 sono state le segnalazioni di operazioni sospette relative al finanziamento di programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa. (*cfr. Tavola 2.6 e Figura 2.2*).

¹⁴ Dottori commercialisti, studi associati, società interprofessionali, avvocati e società fra avvocati.

¹⁵ Tale dato è comprensivo delle segnalazioni di *voluntary disclosure*, che vanno a costituire un sottoinsieme nell'ambito della più vasta categoria del riciclaggio.

Tavola 2.6

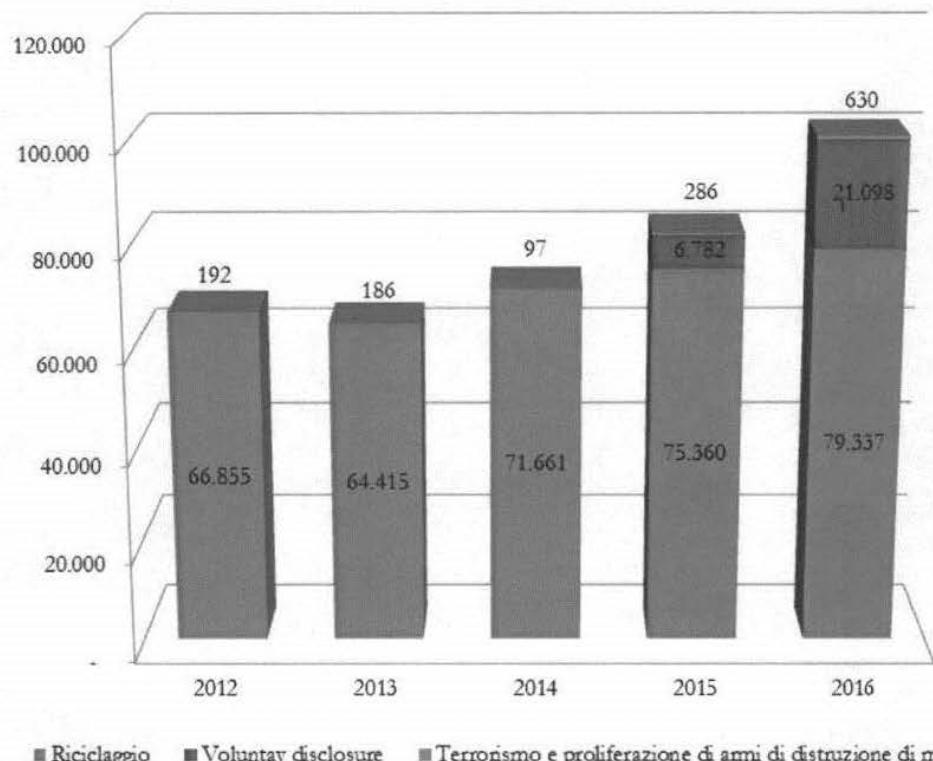
Ripartizione per categoria di segnalazione					
	2012	2013	2014	2015	2016
(valori assoluti)					
Totale	67.047	64.601	71.758	82.428	101.065
Riciclaggio	66.855	64.415	71.661	82.142	100.435
<i>di cui</i> voluntary disclosure ¹				6.782	21.098
Finanziamento del terrorismo	171	131	93	273	619
Finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa	21	55	4	13	11

¹Cfr. nota 42.

Figura 2.2

Segnalazioni ricevute

(valori assoluti)



■ Riciclaggio ■ Voluntary disclosure ■ Terrorismo e proliferazione di armi di distruzione di massa

¹Cfr. nota 42.

I dati dei primi tre mesi del 2017 confermano il *trend* crescente già registrato nell'anno trascorso: sono, infatti, pervenute 209 segnalazioni di terrorismo e 6 di proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Quanto alla distribuzione territoriale delle segnalazioni¹⁶, si conferma nel 2016 il ruolo di primo piano della Lombardia che ha ulteriormente accresciuto il suo contributo segnaletico sia in termini assoluti che relativi. L'incremento appare in larga misura riconducibile al fenomeno della *voluntary disclosure*, visto che in tale regione si sono concentrate ben 10.110 segnalazioni della specie. In termini generali, tale fenomeno ha fatto registrare un maggior impatto sulle regioni del nord Italia, che appaiono interessate dagli aumenti di segnalazioni più significativi in termini percentuali (Liguria 28%, Emilia-Romagna 25%, Piemonte 24% e Veneto 22%). (cfr. *Tavola 2.7*).

Tavola 2.7

Regioni	Ripartizione delle segnalazioni ricevute in base alla regione in cui è avvenuta l'operatività				
	2015 (valori assoluti)	2015 (quote %)	2016 (valori assoluti)	2016 (quote %)	(variazione % rispetto al 2015)
<i>Lombardia</i>	16.892	20,5	25.373	25,1	50,2
<i>Campania</i>	8.436	10,2	9.769	9,7	15,8
<i>Lazio</i>	8.928	10,8	9.325	9,2	4,4
<i>Veneto</i>	6.430	7,8	7.841	7,8	21,9
<i>Piemonte</i>	5.711	6,9	7.100	7,0	24,3
<i>Emilia-Romagna</i>	5.579	6,8	6.979	6,9	25,1
<i>Toscana</i>	5.105	6,2	5.908	5,9	15,7
<i>Puglia</i>	4.800	5,8	4.519	4,5	-5,9
<i>Sicilia</i>	4.394	5,3	4.497	4,4	2,3
<i>Liguria</i>	2.267	2,8	2.911	2,9	28,4
<i>Calabria</i>	2.034	2,5	2.127	2,1	4,6
<i>Marche</i>	1.837	2,2	2.067	2,0	12,5
<i>Friuli-Venezia Giulia</i>	1.400	1,7	1.488	1,5	6,3
<i>Abruzzo</i>	1.171	1,4	1.265	1,3	8,0
<i>Sardegna</i>	1.369	1,7	1.153	1,1	-15,8
<i>Trentino-Alto Adige</i>	969	1,2	1.099	1,1	13,4
<i>Umbria</i>	805	1,0	949	0,9	17,9
<i>Basilicata</i>	611	0,7	521	0,5	-14,7
<i>Molise</i>	447	0,5	316	0,3	-29,3
<i>Valle d'Aosta</i>	224	0,3	212	0,2	-5,4
<i>Esteror¹</i>	3.019	3,7	5.646	5,6	87,0
Totali	82.428	100,0	101.065	100,0	22,6

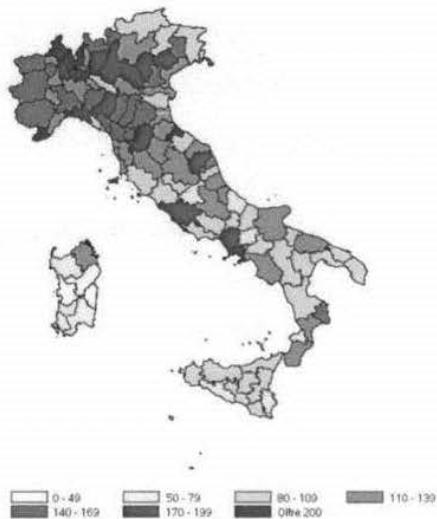
¹⁶ La categoria comprende le segnalazioni provenienti da soggetti obbligati italiani in cui il campo obbligatorio "Luogo di esecuzione/Richiesta" della prima operazione registrata è stato valorizzato dal segnalante con l'indicazione di un paese estero.

¹⁶ Data la possibilità di evidenziare diverse operazioni sospette in ciascuna segnalazione, per convenzione "l'origine" delle segnalazioni viene fatta coincidere con il luogo di richiesta/esecuzione della prima operazione.

La significativa crescita (87%) delle operazioni segnalate da intermediari italiani ma classificate nella categoria “estero” è dovuta anch’essa alle operazioni di *voluntary disclosure* (4.421): tra gli Stati esteri maggiormente ricorrenti si riscontra la Svizzera (3.901), seguita, nell’ordine, dal Principato di Monaco (389) e da San Marino (240).

I valori normalizzati su base provinciale evidenziano che nella classe più alta, identificativa di un numero di segnalazioni superiore alle 200 unità, si posizionano le province di confine di Imperia, Como, Varese, Verbano-Cusio-Ossola e Rimini. Emergono anche Milano e Napoli, dove si concentra gran parte del flusso segnaletico delle rispettive regioni, e Prato.

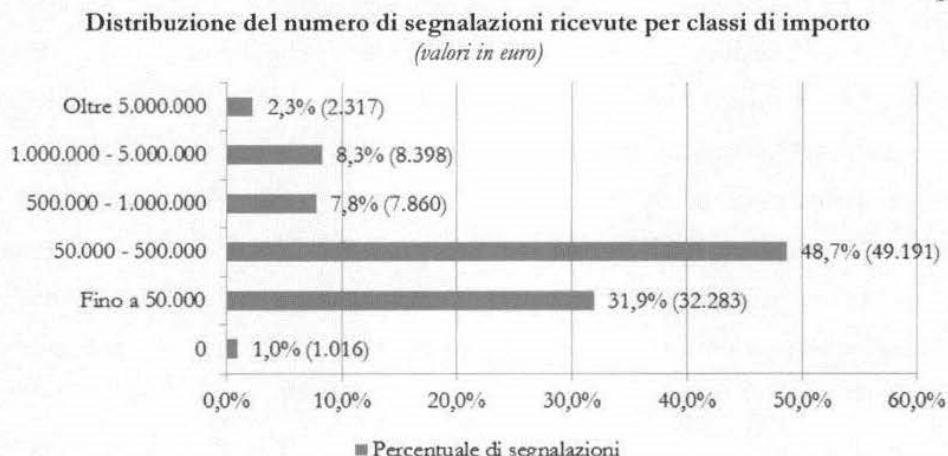
Figura 2.3
**Ripartizione delle segnalazioni ricevute in base alla provincia
 in cui è avvenuta l'operatività segnalata**
 (numero di SOS per 100.000 abitanti)



Nel 2016, le segnalazioni riguardanti transazioni effettivamente eseguite hanno portato all’attenzione della UIF operazioni sospette per oltre 88 miliardi di euro, a fronte dei 97 miliardi del 2015.

Quasi la metà delle segnalazioni complessivamente ricevute hanno riguardato operazioni sospette di importo compreso tra 50.000 euro e 500.000 euro (cfr. *Figura 2.4*). Rispetto al 2015 si riscontra, in generale, un incremento (3%) nei valori delle classi medie a scapito di quelle estreme: il calo più significativo (-3%) si registra per le segnalazioni con operatività sospetta di importo contenuto (fino a 50.000 euro).

Figura 2.4



Quanto alla distribuzione delle operazioni segnalate in base alla forma tecnica¹⁷, emerge un incremento delle disposizioni di trasferimento (*money transfer*) pari a oltre 16 punti percentuali. Il notevole scostamento rispetto al 2015 è in parte spiegabile con l'attivazione della nuova funzionalità che agevola la compilazione delle segnalazioni provenienti dal circuito *money transfer*.

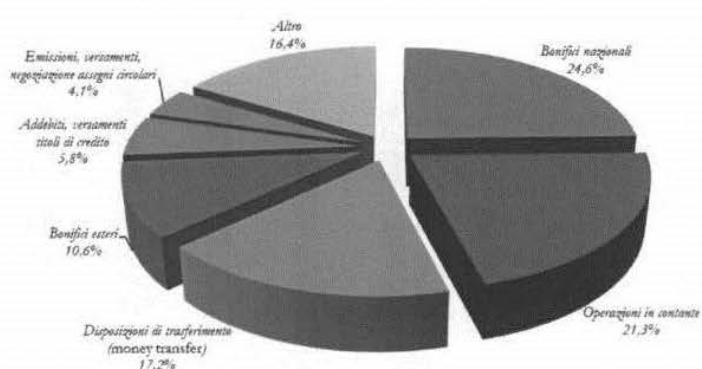
Un più lieve incremento (2%) ha interessato, in termini relativi, anche i bonifici esteri: si tratta in prevalenza di operazioni in entrata connesse con il rientro dei capitali in seguito all'adesione alla procedura di collaborazione volontaria.

Risultano in diminuzione tutte le restanti tipologie operative, compreso il contante (- 5%) e i bonifici nazionali (-8%).

¹⁷ Il calcolo delle percentuali è effettuato con riferimento al numero delle singole operazioni e non a quello delle segnalazioni. Si ricorda, infatti, che in ogni segnalazioni possono essere strutturate più operazioni.

Figura 2.5

Principali forme tecniche delle operazioni segnalate nel 2016
(percentuale sul totale delle operazioni segnalate)



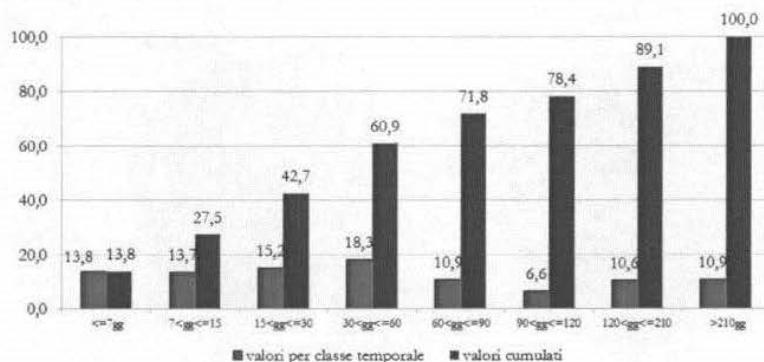
Nel 2016 il 43 per cento delle segnalazioni è pervenuto entro un mese dall'esecuzione delle operazioni, il 61 per cento entro i primi due mesi e il 72 per cento nei primi tre (cfr. Figura 2.6).

Sebbene il sistema abbia accresciuto negli ultimi anni la propria sensibilità sull'esigenza di ridurre i tempi di segnalazione, i dati del 2016 risultano ampiamente influenzati dalle segnalazioni di *voluntary disclosure* che hanno richiesto presumibilmente ai segnalanti una diversa e più complessa analisi: entro un mese sono state inviate il 20,1 per cento delle segnalazioni della categoria, contro il 49 per cento delle restanti.

Più corti si presentano i tempi di inoltro delle segnalazioni relative a operatività in contanti (oltre il 73% entro i 60 giorni) e di quelle trasmesse in connessione soprattutto con elementi di sospetto di natura soggettiva (per lo più riconducibili a indagini a carico dei segnalati), segnalazioni, queste, spesso caratterizzate da un processo di valutazione meno articolato.

Con riguardo alle diverse categorie di segnalanti, nei quindici giorni dall'operazione vengono trasmesse il 30 per cento delle segnalazioni di banche e Poste, il 21 per cento di quelle dei professionisti, il 17 per cento di quelle degli altri intermediari finanziari e il 14 per cento di quelle degli operatori non finanziari. La differenza tra le categorie può dipendere anche dai diversi processi di analisi interna volti alla maturazione del sospetto e alla valutazione della sua fondatezza, influenzati sia dall'organizzazione del segnalante sia dal tipo di attività svolta.

Figura 2.6
Distribuzione per classi temporali delle segnalazioni ricevute dalla UIF nel 2016
(percentuale sul totale delle operazioni segnalate)



2.1.3 Il processo di analisi e la valutazione del rischio delle operazioni segnalate

Il processo di lavorazione delle segnalazioni di operazioni sospette prende avvio con l’analisi di “primo livello”, alla quale sono sottoposte tutte le segnalazioni pervenute, con lo scopo di valutarne l’effettivo grado di rischio e definirne il trattamento più appropriato.

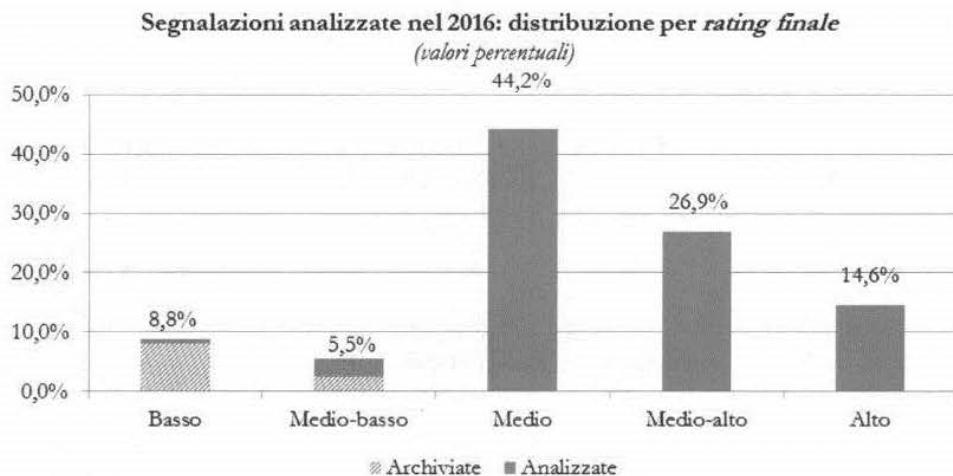
Sulla base delle informazioni acquisite sia in sede di arricchimento automatico sia da altre fonti, viene valutata la fondatezza del sospetto di riciclaggio e la necessità di effettuare ulteriori approfondimenti.

Quando si renda opportuno procedere a ulteriori approfondimenti per ricostruire il percorso finanziario di fondi sospetti, la segnalazione viene sottoposta a un’analisi “di secondo livello”, che si conclude con la stesura di una relazione che compendia le risultanze degli approfondimenti svolti.

In questa fase di lavorazione, sono disponibili una pluralità di opzioni e strumenti di approfondimento. Oltre a poter contattare il segnalante o gli altri soggetti obbligati per acquisire ulteriori informazioni, è possibile consultare l’Archivio dei rapporti finanziari per identificare gli intermediari presso i quali i segnalati intrattengono rapporti; accedere all’Anagrafe tributaria; interessare altre FIU, qualora l’operatività presenti collegamenti *cross-border* ovvero risultino ricorrenze valutate di interesse nell’ambito dei *matching* multilaterali periodicamente effettuati in FIU.NET (“Ma3tch”).

Nel 2016, al termine del processo di acquisizione e lavorazione, il 42 per cento delle segnalazioni di operazioni sospette analizzate dall’Unità è stato considerato a rischio elevato (*rating* alto e medio-alto), il 44,2 per cento a rischio medio, il 14 per cento a rischio minore (*rating* basso e medio-basso; *cfr. Figura 2.7*).

Figura 2.7



Il confronto tra il livello di rischio attribuito dai segnalanti e il *rating* finale assegnato dalla UIF a valle del processo di analisi evidenzia, anche per il 2016, un significativo tasso di convergenza degli esiti dei percorsi valutativi: le segnalazioni cui è stata riconosciuta una rischiosità sostanzialmente corrispondente rappresentano infatti il 42 per cento del totale. Tale convergenza si manifesta in maniera più decisa per le segnalazioni considerate a maggior rischio dai segnalanti (medio-alto e alto) (cfr. *Tavola 2.9*).

Tavola 2.9

Confronto per ciascuna segnalazione analizzata tra rischio indicato dal segnalante e rating finale della UIF
(composizione percentuale)

		Rischio indicato dal segnalante				Totale
		Basso e medio-basso	Medio	Medio-alto e alto		
Rating UIF	Basso e medio-basso	10,5	3,1	0,7	14,3	
	Medio	22,4	13,3	8,5	44,2	
	Medio-alto e alto	8,8	14,3	18,4	41,5	
	Totale	41,7	30,7	27,6	100,0	

Nota: nelle caselle in celeste sono evidenziate le percentuali di segnalazioni per le quali si registra corrispondenza tra rating finale attribuito dalla UIF e classe di rischio indicata dal segnalante.

Sulle segnalazioni cui la UIF ha attribuito un *rating* più elevato emerge una minore convergenza con le valutazioni espresse dai segnalanti. Va tenuto presente che le analisi dell'Unità possono beneficiare di un più ampio ventaglio di fonti informative, oltre che di una visione d'insieme sull'operatività sospetta, spesso preclusa ai singoli segnalanti.

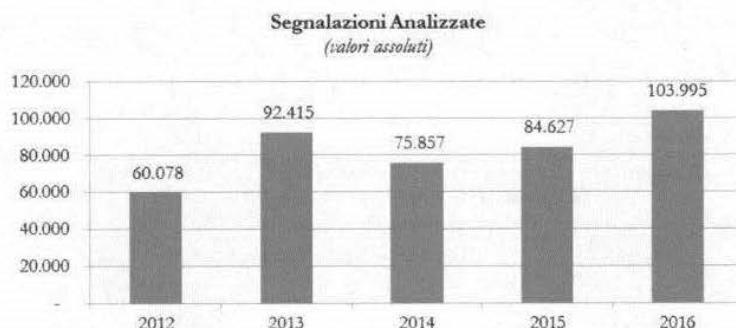
La UIF riceve dagli Organi investigativi un flusso di ritorno sull'interesse delle SOS trasmesse, attraverso una comunicazione che riguarda l'esito complessivo delle valutazioni svolte in merito alle segnalazioni e alle analisi finanziarie trasmesse dalla UIF.

Nel corso dell'anno sono state analizzate e trasmesse agli Organi investigativi 103.995 segnalazioni di operazioni sospette, con un incremento del 23 per cento circa rispetto al 2015 (cfr. *Tavola 2.10 e Figura 2.8*).

Tavola 2.10

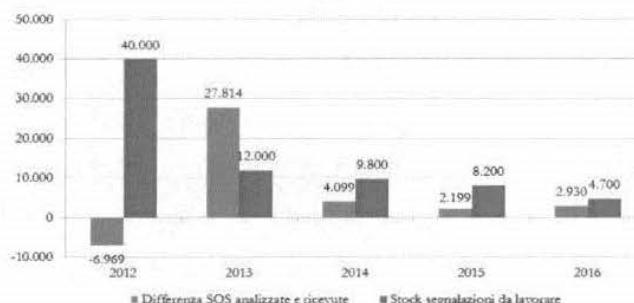
Segnalazioni analizzate dalla UIF					
	2012	2013	2014	2015	2016
Valori assoluti	60.078	92.415	75.857	84.627	103.995
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	96,4	53,8	-17,9	11,6	22,9

Figura 2.8



Anche nel 2016 la UIF ha fatto adeguatamente fronte alla crescita del flusso segnaletico in entrata, conseguendo un'ulteriore, significativa contrazione dello stock di segnalazioni in attesa di trattazione al 31 dicembre (4.700, contro le 8.200 a fine 2015) e portando a quasi 3.000 unità il saldo positivo tra le segnalazioni analizzate e quelle ricevute nell'anno (cfr. *Figura 2.8*).

Figura 2.9
Differenza tra i flussi segnaletici in uscita e in entrata e stock di segnalazioni da lavorare
(valori assoluti)



2.1.4 La metodologia

In conformità con gli standard internazionali, il processo di analisi finanziaria si articola in una serie di attività volte a selezionare le segnalazioni di operazioni sospette ritenute fondate (e per questo meritevoli di approfondimento), valutarne l’effettivo grado di rischio e definirne il trattamento ricorrendo a un’analisi integrata mediante l’utilizzo di una pluralità di fonti informative.

La raccolta e la gestione delle segnalazioni sono supportate da un sistema informatizzato denominato RADAR che rappresenta il canale di acquisizione della segnalazione, nonché la sua prima fonte di arricchimento. La reiterazione (anche presso operatori diversi) di comportamenti sospetti ovvero l’incrocio con ulteriori transazioni fornisce un primo quadro di riferimento a sostegno dell’anomalia che ha dato origine alla segnalazione.

Il sistema di raccolta realizza la prima classificazione delle segnalazioni per individuare quelle a più alto livello di rischio, da valutare con priorità, sulla base di un indicatore sintetico (*rating* automatico) assegnato dal sistema informatico a ciascuna segnalazione e che si affianca alla classe di rischio definita dal segnalante.

La capacità di canalizzare le segnalazioni in percorsi di analisi differenziati, selezionando di volta in volta il più appropriato in base alle caratteristiche del contesto segnalato, risulta indispensabile per contemperare al meglio l’esigenza dell’adeguato approfondimento con quella della tempestività della lavorazione. Nel 2016 si è consolidata l’attività dell’Osservatorio sulla criminalità organizzata, costituito nel novembre 2015 con lo scopo di monitorare, raccogliere e rendere disponibili alle strutture operative interne informazioni e metodologie ritenute utili per l’analisi dei contesti di criminalità organizzata.

Lo sviluppo di tecniche di analisi in grado di valorizzare il contenuto informativo delle segnalazioni potenzialmente riconducibili a tali contesti e di accrescere le capacità di approfondimento finanziario non può prescindere da una preliminare selezione, tempestiva e quanto più possibile accurata, delle segnalazioni della specie. Sono stati, pertanto, elaborati criteri mirati di estrazione automatica che consentono di filtrare le segnalazioni in entrata. Le logiche di estrazione, oggetto di affinamento continuo, sfruttano la ricorrenza di alcuni elementi costitutivi delle singole segnalazioni che permettono ragionevolmente di ricondurre i fenomeni finanziari posti all'attenzione dell'Unità a soggetti direttamente o indirettamente collegati alle principali consorterie mafiose. Le specificità proprie del fenomeno della criminalità organizzata richiedono che l'approfondimento finanziario delle segnalazioni allo stesso riconducibili sia condotto con riferimento, in primo luogo, ai soggetti e alle reti relazionali esistenti fra gli stessi. Risulta cruciale il pieno sfruttamento delle tecniche di *network analysis*, rese disponibili dagli strumenti informatici integrati nel *datawarehouse*: l'individuazione del maggior numero possibile di transazioni, relazioni e collegamenti di tipo finanziario, commerciale e societario aumenta la quantità e la qualità di elementi che le autorità possono utilizzare per individuare nuovi legami o confermare quelli emersi nel corso di indagini investigative.

Nel corso del 2016 si è ulteriormente consolidata la capacità della UIF di estendere la portata delle proprie analisi anche oltre il mero esame delle segnalazioni ricevute. Grazie a un approccio proattivo mirato a intercettare operazioni sospette non segnalate dai soggetti obbligati, l'Unità ha infatti svolto approfondimenti per rilevare l'eventuale riproducibilità di schemi e modelli comportamentali individuati nell'ambito dell'attività di analisi in settori e aree operative particolarmente vulnerabili. Anche l'approfondimento delle segnalazioni ricevute ha in alcuni casi fornito l'innesto per l'avvio di un ulteriore processo di *intelligence* che, attraverso l'interazione con i segnalanti ritenuti potenzialmente più esposti al rischio di coinvolgimento nello specifico comportamento criminale oggetto di attenzione, ha consentito alla UIF di accrescere l'incisività della propria azione, individuando comportamenti criminali non intercettati dalla rete dei soggetti obbligati.

LE RIMESSE DI DENARO

Le segnalazioni ricevute nel 2016 da operatori che svolgono principalmente attività di rimesse di denaro sono state 3.733, distribuite su 22 segnalanti, a 3 dei quali è riconducibile l'83% del flusso segnaletico. Tramite tali segnalazioni sono state portate all'attenzione dell'Unità 147.250 operazioni anomale, disposte da 20.245 soggetti con il coinvolgimento di oltre 4.000 agenti. Le informazioni sono state analizzate in forma aggregata unitamente a quelle della stessa specie riferite al 2015: nell'insieme costituiscono un *database* complessivo di 359.394 operazioni, 50.540 soggetti esecutori e 5.120 agenti. Le analisi si sono rivelate particolarmente utili per individuare situazioni in cui l'attività dello stesso agente presso il quale vengono effettuate le transazioni è risultata complessivamente irregolare o sospetta.

Tra le principali anomalie riscontrate si rilevano: quelle legate ai frazionamenti fittizi delle rimesse, agevolati o realizzati dall'agente stesso per aggirare i limiti di importo imposti dalla normativa; altre incentrate sui trasferimenti di denaro la cui destinazione o provenienza è incoerente rispetto al paese di origine del cliente; altre ancora con anomalie fortemente connotate in termini geografici. Sotto quest'ultimo profilo è stata, ad esempio, prestata attenzione ai flussi di rimesse localizzati in zone particolarmente interessate dagli sbarchi e imbarchi di migranti per il sospetto di connivenza col favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

È stata svolta in parallelo un'analisi finalizzata a individuare i clienti caratterizzati dai profili più rischiosi, anche in questo caso sulla base di indicatori atti a intercettare operatività non occasionali che, per le caratteristiche evidenziate, non risultano riconducibili alle finalità proprie delle rimesse. Le analisi hanno delineato tre tipologie anomale di trasferimenti di denaro. La prima riguarda soggetti che svolgono triangolazioni di flussi finanziari, ricevendo importi da paesi di aree economicamente più avanzate (ad esempio del nord America e del nord Europa) e inviandoli in paesi meno sviluppati (soprattutto del continente africano), che sembrano quindi svolgere un ruolo di connettori di reti internazionali caratterizzate da scarsa trasparenza. La seconda tipologia ha messo in luce il ruolo di soggetti intervenuti principalmente in qualità di *receivers* di denaro proveniente da vari paesi a titolo di possibile corrispettivo di transazioni commerciali sottostanti, di incerta legalità. Infine, la terza tipologia riguarda rimesse disposte da *senders* a favore di controparti localizzate in vari paesi, diversi da quelli di origine, verosimilmente riconducibili a organizzazioni tese a nascondere i reali attori dei trasferimenti attraverso l'uso di prestanome.

Come nell'anno precedente, anche nel corso del 2016 i flussi finanziari di operatori del comparto dei *money transfer* sono stati portati all'attenzione della UIF anche attraverso numerose segnalazioni provenienti da altre categorie di soggetti obbligati, soprattutto intermediari bancari¹⁸ e società di custodia e trasporto di denaro contante (edc "portavalori"). La prassi di avvalersi dei servizi offerti da intermediari comunitari (specialmente IMEL inglesi e banche tedesche) per eseguire i bonifici finalizzati al trasferimento delle somme all'estero ha comportato l'emersione di "triangolazioni" che hanno reso più difficile la ricostruzione dei flussi finanziari e, nello specifico, l'individuazione del paese di destinazione finale delle rimesse.

L'ANALISI SUL FENOMENO "TRAFFICO DEI MIGRANTI"

Sulla scorta di un'esperienza di analisi congiunta transnazionale, nel corso del 2016 è stato condotto un progetto mirante a identificare, tra le operazioni segnalate, le tracce finanziarie del traffico di migranti.

Il diffuso utilizzo, attestato dalla letteratura e confermato dalle indagini investigative, del canale *money transfer* da parte delle consorterie criminali dediti al traffico di esseri umani, ha indotto a sviluppare il progetto con specifico riguardo alle segnalazioni concernenti tale settore di attività. L'elevato numero di variabili associate a ogni singola rimessa segnalata, corredata di informazioni relative anche ai dati personali di tutti i soggetti coinvolti nell'operazione (ordinante e beneficiario, nonché singoli agenti presso cui essi hanno rispettivamente operato), ha fornito le basi per lo sviluppo di un'analisi di tipo "induttivo": la selezione di transazioni riconducibili a soggetti per i quali sia stato accertato il coinvolgimento in indagini per traffico di migranti ha costituito il cd. "insieme di addestramento" nel quale sono state individuate le ricorrenze operative, sia soggettive (nazionalità prevalenti) sia più specificamente finanziarie (Stati controparte, località di esecuzione). Tali ricorrenze sono state interpretate alla luce delle informazioni fornite dalle fonti di stampa in merito alla struttura e al funzionamento delle organizzazioni criminali scoperte dalle indagini investigative, al fine di distinguere le ricorrenze accidentali da quelle effettivamente spiegabili come componenti di un possibile meccanismo finanziario. L'insieme di queste ultime ha quindi costituito il "modello" candidato a rappresentare il fenomeno finanziario di interesse.

I sospetti, formulati nei termini di "cauta ipotesi", sono stati sottoposti agli Organi investigativi, nella consapevolezza che il comportamento finanziario rappresentato dal modello, pur compatibile con quello effettivamente riscontrato nell'operatività finanziaria di soggetti indagati per traffico di migranti, è altresì suscettibile di essere spiegato in sede investigativa con finalità diverse. Nell'impossibilità per la UIF di acquisire informazioni di contesto su dette operazioni, dirimente resta dunque l'approfondimento investigativo.

L'analisi condotta mira a individuare casi e soggetti "a rischio" ovvero "minacce", coerentemente con l'approccio risk-based che caratterizza i metodi dell'intelligence finanziaria della UIF.

¹⁸ Negli ultimi anni è stata rilevata la tendenza da parte degli intermediari bancari a chiudere i rapporti con le società operative nel comparto dei *money transfer* ritenute più rischiose (ad esempio perché neocostituite ovvero per via dei corridoi serviti). Tali policy, nelle analisi internazionali definite de-risking, comportano lo spostamento dei flussi finanziari su canali non tracciabili rendendo di fatto più difficoltosa la loro ricostruzione.

2.1.5 Le archiviazioni¹⁹

Nel corso del 2016 sono state archiviate 10.899 segnalazioni di operazioni sospette, pari al 11 per cento del totale delle segnalazioni analizzate (cfr. *Tavola 3.4*). Ove non si tenga conto delle segnalazioni relative alla *voluntary disclosure*, tale valore sale al 14 per cento.

Tavola 2.10

Segnalazioni archiviate dalla UIF					
	2012	2013	2014	2015	2016
SOS analizzate	60.078	92.415	75.857	84.627	103.995
SOS archiviate	3.271	7.494	16.263	14.668	10.899
<i>percentuale di segnalazioni archiviate sul totale delle analizzate</i>	<i>5,4</i>	<i>8,1</i>	<i>21,4</i>	<i>17,3</i>	<i>10,5</i>

Le SOS archiviate sono costituite per l'82 per cento da segnalazioni già classificate a rischio basso o medio-basso dai soggetti obbligati, mentre per il 3 per cento si riferiscono a segnalazioni da questi ritenute di rischio alto e medio-alto (cfr. *Tavola 2.11*).

Tavola 2.11

		Confronto per ciascuna segnalazione archiviata tra rischio indicato dal segnalante e rating finale della UIF (composizione percentuale)			
		Rischio indicato dal segnalante			
		Basso e medio-basso	Medio	Medio-alto e alto	Totale
Rating UIF	Basso	75,7%	0,5%	0,0%	76,2%
	Medio-basso	5,9%	15,3%	2,6%	23,8%
Totale		81,6%	15,8%	2,6%	100,0%

Le segnalazioni collegate a operazioni di *voluntary disclosure* prevedono un approccio differente. La circostanza che l'esclusione dalla punibilità penale derivante dall'adesione

¹⁹ La UIF archivia le segnalazioni che ritiene infondate, mantenendone evidenza per dieci anni, secondo procedure che consentano la consultazione da parte degli Organi investigativi. L'archiviazione non determina dunque una cancellazione della segnalazione, che resta recuperabile per l'analisi finanziaria all'emergere di nuovi elementi informativi. L'avvenuta archiviazione della segnalazione è comunicata dalla UIF al segnalante direttamente o per il tramite degli ordini professionali. Tale momento può collocarsi sia a valle della prima analisi delle SOS, quando le informazioni strutturate dal segnalante, insieme a quelle intercettate dal sistema RADAR nella fase di *matching* anagrafico, bastano a escludere l'effettiva rilevanza del sospetto posto alla base della segnalazione, sia nelle fasi più avanzate del percorso di approfondimento, qualora gli elementi raccolti dall'analista offrano alle vicende segnalate una spiegazione che consenta di derubricare il sospetto in mera anomalia.

alla procedura si estende solo ad alcune fattispecie tassativamente previste dalla legge, unitamente al fatto che tale effetto si perfeziona esclusivamente all'esito di valutazioni che esulano dalle competenze dell'Unità, porta a escludere, di norma, l'archiviazione delle segnalazioni della specie.

2.1.6 I provvedimenti di sospensione²⁰

Nell'anno in esame si è osservata una sostanziale stabilità del flusso di informative trasmesse dai segnalanti ai fini dell'esercizio del potere di sospensione: 126 casi a fronte di 124 nel 2015. In 31 casi (29 nel 2015) l'istruttoria si è conclusa con l'adozione del provvedimento, per un valore complessivo di operazioni sospese pari a circa 18,9 milioni di euro (16,7 milioni del 2015). È cresciuto anche il valore medio delle operazioni sospese, pari a 609 mila euro (575 mila euro dello scorso anno). Nel 68 per cento dei casi l'Unità ha ricevuto notizia dell'intervenuto sequestro delle relative somme da parte dell'Autorità giudiziaria competente. Anche nel 2016, esattamente come nel 2015, sono state sospese 5 operazioni di importo superiore a 1 milione di euro.

Tavola 2.12

Sospensioni					
	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Numero di operazioni</i>	40	64	41	29	31
<i>Valore totale delle operazioni (in milioni di euro)</i>	21,6	61,9	45,5	16,7	18,9

Le informative pervenute hanno riguardato in prevalenza il riscatto di polizze assicurative, mentre in quota minoritaria sono stati trattati contesti caratterizzati da operazioni di liquidazione o trasferimento titoli, prelevamenti di contante e bonifici esteri.

Coerentemente con le tipologie operative più ricorrenti, è mutata la composizione dei segnalanti che inoltrano le informative: rispetto al 2015, in cui le banche avevano avuto un ruolo preponderante, la categoria maggiormente rappresentata nell'anno in esame è quella delle compagnie di assicurazione, con 57 iniziative (circa il 46% del totale); segue la categoria delle banche con il 33 per cento delle istruttorie. La ricezione nel 2016 di istanze

²⁰ La UIF – anche su richiesta del NSPV, della DIA e dell'Autorità giudiziaria – può disporre la sospensione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per un massimo di cinque giorni lavorativi, a condizione che ciò non rechi pregiudizio alle indagini. Il provvedimento di sospensione viene adottato in genere a fronte di comunicazioni spontanee da parte di intermediari che anticipano il contenuto di segnalazioni di operazioni sospette. Si tratta di un potere incisivo, particolarmente efficace per ritardare, per un limitato arco temporale, l'esecuzione di operazioni sospette in funzione dell'intervento di successivi provvedimenti cautelari della Magistratura.

di sospensione inviate da professionisti e operatori non finanziari può essere considerata il segnale di una più radicata consapevolezza, anche in tali categorie, della rilevanza che dev'essere attribuita alla tempestività della collaborazione attiva prestata.

2.1.7 La caratterizzazione di profilo e le tipologie

L'analisi operativa svolta dalla UIF sulle segnalazioni di operazioni sospette consente l'individuazione di "caratterizzazioni di profilo", oggetto di osservazione e costante aggiornamento. Si tratta di elementi ricorrenti e rilevanti per la valutazione delle minacce di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, quali l'utilizzo improprio di determinati strumenti finanziari e mezzi di pagamento, la collocazione territoriale dell'operatività, i settori economici a maggior rischio, gli specifici profili soggettivi dei segnalati, le strutture societarie complesse e opache atte a mascherare la titolarità effettiva.

Sulla base delle caratterizzazioni è possibile ricostruire "tipologie" che delineano modalità operative e profili comportamentali a rischio. Attraverso le tipologie la UIF è in grado di classificare le segnalazioni e diffondere indicazioni aggiornate per agevolare l'individuazione delle operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati.

L'esame del flusso segnaletico ha confermato, anche per il 2016, la tendenza dei soggetti obbligati a valutare come sospette le operazioni eseguite dalla propria clientela in denaro contante: la percentuale di operazioni della specie strutturate nelle segnalazioni resta rilevante, in coerenza con le opportunità che tale strumento offre - in termini di ostacolo alla tracciabilità - per il perseguitamento di quelle condotte criminali considerate a maggior rischio per il paese (quali la corruzione e l'evasione fiscale). In linea di continuità con gli anni precedenti, le segnalazioni di operazioni sospette classificate, in corso di analisi, come riconducibili ad anomale movimentazioni di contante rappresentano una quota del totale pari al 31 per cento. Resta confermato che tali segnalazioni vengono spesso inoltrate per motivi cautelativi e caratterizzate più da generici profili di anomalia che da circostanziati elementi di sospetto. È quanto si può dedurre dall'osservazione dei dati riferiti alle segnalazioni archiviate, in larga maggioranza (quasi il 70%) riconducibili alla categoria in esame.

Va rilevato che il progressivo innalzamento della soglia di attenzione dei segnalanti nei confronti delle movimentazioni di contante, unitamente ai limiti imposti dal legislatore a queste transazioni, hanno contribuito a indirizzare su canali alternativi i flussi di denaro di origine illecita da reimmettere nel circuito economico legale. Dall'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette emerge il frequente utilizzo irregolare di carte prepagate, emesse in

numero elevato a beneficio di soggetti ricorrenti, in alcuni casi rivelatisi parte di una rete di prestanome riconducibili a pochi centri di interesse.

Un'operatività analoga è stata di frequente riscontrata anche per carte di credito emesse all'estero: in questi casi, peraltro, al sospetto legato a tale anomalo utilizzo delle carte si aggiungono ulteriori criticità, connesse con la difficile identificazione dei loro titolari ovvero dei soggetti che effettuano i prelievi presso gli ATM nonché all'origine estera dei fondi movimentati. Nel 2016 la UIF ha avviato una collaborazione con numerose FIU estere, selezionate sulla base della quantità dei fondi ritirati e della ricorrenza di elementi comuni a più carte di pagamento (es. numerosità e frequenza dei prelievi, concentrazione geografica degli ATM), al fine di individuare i relativi intestatari ed eventuali collegamenti soggettivi e oggettivi tra gli stessi. In alcuni casi, l'analisi dei dati forniti ha mostrato che l'utilizzo delle carte era riconducibile a gruppi di individui che agivano in modo coordinato, evidenziando altresì legami con esponenti della criminalità organizzata.

La potenziale connessione con flussi di denaro contante di dubbia origine è stata riscontrata anche alla base di alcune segnalazioni inoltrate da operatori di gioco e riferite ad anomale concentrazioni di incassi di ticket emessi da *Video Lottery Terminal* (VLT). Le peculiari modalità di funzionamento di tali apparecchiature le rendono particolarmente vulnerabili al rischio di utilizzi impropri: l'utente può, infatti, attivare il gioco mediante il caricamento diretto di banconote nella macchina e successivamente interrompere la sessione in qualsiasi momento, ottenendo la restituzione del credito residuo dietro presentazione di un ticket stampato direttamente dalla VLT.

Di interesse si sono rivelati gli spunti offerti all'attività di analisi da parte di alcune segnalazioni aventi a oggetto operatività anomala realizzata in settori *cash intensive*, inoltrate da società di custodia e trasporto di denaro contante.

Sono pervenute diverse segnalazioni di operazioni sospette riferite a comportamenti anomali posti in essere da soci e amministratori di aziende nell'esercizio delle loro funzioni. L'approfondimento di tali contesti, integrato, quando necessario, dall'analisi dei bilanci d'esercizio e degli assetti proprietari, ha consentito, in alcuni casi, di mettere in relazione i comportamenti segnalati con diverse tipologie di reati societari. Un'ulteriore fattispecie più volte oggetto di segnalazione interessa la fase di costituzione di società a responsabilità limitata ovvero di aumento del capitale di tali tipi di società, spesso per importi particolarmente rilevanti. L'analisi di secondo livello di segnalazioni relative alla *voluntary*

disclosure ha consentito di fare luce su alcuni meccanismi utilizzati per l'occultamento di capitali all'estero.

È stato inoltre confermato l'utilizzo dello strumento del trust, spesso localizzato in paesi a fiscalità privilegiata, con il fine prevalente di occultare capitali (anche molto ingenti) rendendo complessa o impossibile l'adeguata verifica della titolarità effettiva, come evidenziato dalla successiva adesione dei titolari dei fondi amministrati attraverso detti trust alla procedura di *voluntary disclosure*.

L'Unità nel corso dell'anno ha ricevuto numerose segnalazioni trasmesse da concessionari di gioco a distanza e relative a pratiche collusive poste in essere da clienti dediti ai cosiddetti *skill games*, giochi caratterizzati dalla prevalenza dell'abilità del giocatore rispetto alla componente aleatoria.

Altra criticità frequentemente segnalata all'Unità da intermediari bancari riguarda la ricezione di pagamenti connessi a vincite di gioco effettuati per il tramite di ricorrenti IP o IMEL che non hanno sede in Italia. Questi intermediari, infatti, offrono una vasta gamma di servizi, (depositi *on line*, pagamenti, giroconti, prelevamenti e operazioni su *e-wallet*), spesso in diverse valute, anche virtuali, accessibili tramite strumenti di facile uso e di difficile controllo come smartphone, tablet e personal computer. Ai clienti viene garantita l'istantaneità e la sicurezza delle transazioni finanziarie, presidiate dal rischio di frode. Non sono note, tuttavia, le misure adottate da tali intermediari in materia di identificazione della clientela, né l'efficacia dei controlli dagli stessi posti in essere al fine di contrastare il riciclaggio e il finanziamento al terrorismo.

Degne di nota sono apparse alcune operazioni di cartolarizzazione di crediti fiscali di ammontare significativo segnalate all'Unità, il cui schema, particolarmente complesso, è apparso privo di una plausibilità logico-finanziaria.

La numerosità, riscontrata anche nel 2016, di segnalazioni riferite a trasferimenti di fondi da e verso l'estero ha indotto la UIF a proseguire gli approfondimenti sulla mappatura geografica e funzionale dei cosiddetti paradisi fiscali o centri finanziari offshore, per intercettare e interpretare adeguatamente i flussi finanziari che riguardano questi territori.

In merito alle tipologie di comportamenti più ricorrenti nelle SOS, la UIF ha operato una classificazione in tre principali categorie: fiscale, appropriativa e corruttiva.

La tipologia di carattere fiscale rappresenta, in Italia, un rischio elevato di riciclaggio derivante dell'evasione e dai reati tributari; nel 2016 complessivamente le violazioni di carattere fiscale hanno raggiunto quasi il 36 per cento del totale, in aumento rispetto al

precedente anno (24%). Il contributo maggiore è costituito dalle segnalazioni direttamente connesse con la *voluntary disclosure* (58% di quelle della categoria).

In ultimo è emerso che, dal punto di vista finanziario, l'agire delle consorterie mafiose non risulta discostarsi da quello del crimine non organizzato. Nei casi segnalati si ravvisano gran parte degli schemi di comportamento anomalo riconducibili alle fattispecie fiscali, corruttive e appropriative nonché a ogni altro modello rappresentativo del riciclaggio di fondi di provenienza illecita.

Le organizzazioni di matrice mafiosa agiscono con l'obiettivo, economicamente razionale, di sfruttare al meglio i fattori innovativi del mercato, assumendo anche i connotati di grandi imprese in grado di controllare e gestire attività in svariati settori, dall'economia alla finanza, dalla produzione allo scambio di beni e servizi. Tale versatilità è da intendere non soltanto in senso settoriale ma anche in termini di gestione contemporanea di attività illegali, legali o “para-legali”.

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

2.1.8. La violazione dell'obbligo di segnalazione: le sanzioni amministrative, il contenzioso e la giurisprudenza

Nel corso del 2016 sono stati avviati 120 procedimenti relativi a violazioni dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette.

Di tali procedimenti, 12 sono stati archiviati, mentre 108 si sono conclusi con l'emanazione di un provvedimento sanzionatorio, con irrogazione di sanzioni per complessivi 47,8 milioni di euro circa.

Tavola 2.13

	SOGGETTI OBBLIGATI				TOTALE
	BANCHE	SOCIETA' FIDUCIARIE	PROFESSIONISTI	ALTRI	
DECRETI SANZIONATORI	82	15	10	1	108
ARCHIVIAZIONI	6	1	3	2	12
SANZIONI IRROGATE (euro)	21.059.518	13.345.714	11.742.555	1.694.904	47.842.691

Dei provvedimenti sanzionatori per omessa segnalazione emanati nel corso del 2016, 103 sono stati impugnati dinanzi all'autorità giudiziaria. Di questi, 11 sono stati già definiti con sentenze di primo grado; in un solo caso la sanzione è stata annullata.

Nel corso del 2016 sono state emesse 100 pronunce giurisdizionali relative all'impugnazione di sanzioni irrogate, nello stesso anno o in anni precedenti, per la violazione della normativa antiriciclaggio: di tali decisioni solo 13 hanno annullato i provvedimenti impugnati.

In particolare 60 sentenze (di cui dieci sfavorevoli) sono state pronunciate da Tribunali, 31 (di cui due sfavorevoli) da Corti d'Appello, una (sfavorevole) da un Giudice di pace e 8 dalla Suprema Corte di Cassazione (tutte favorevoli).

2.2 ALTRE FORME DI COLLABORAZIONE

2.2.1 L'analisi strategica e l'esame dei dati aggregati

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

L'analisi strategica fa uso delle informazioni e delle indicazioni derivanti dall'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, dall'analisi dei dati aggregati e da ogni altro elemento conoscitivo di rilievo a disposizione dell'Unità. Le informazioni sono elaborate e raccordate tra loro al fine di contribuire a indirizzare l'azione

istituzionale della UIF, la programmazione delle attività e la selezione degli obiettivi prioritari da perseguire.

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

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

L'analisi strategica consente, anche attraverso l'individuazione di situazioni e contesti che possono essere oggetto di approfondimento mirato, una consapevole definizione delle priorità della UIF.

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

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

Tavola 2.14

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

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

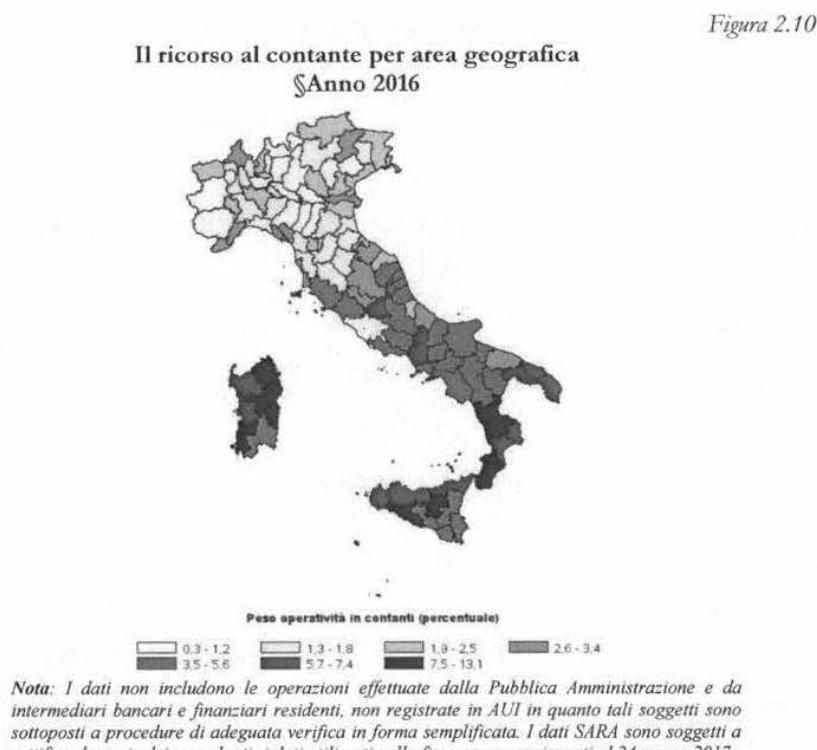
² Sono comprese le società fiduciarie ex art. 199 TUF e quelle ex l. 1966/1939.

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

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

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

Permane l'elevata eterogeneità territoriale nell'intensità dell'impiego di contante (Figura 2.10): l'incidenza rispetto all'operatività totale si colloca in molte province del Centro-nord su percentuali inferiori al 4 per cento ma sale nel Meridione e nelle Isole fino a sfiorare il 13 per cento che, seppure in misura attenuata rispetto agli anni precedenti, in alcune province settentrionali di confine continuano a registrarsi percentuali più elevate rispetto alle altre aree del Settentrione.



Il ricorso al contante è influenzato da fattori strutturali (quali le caratteristiche del contesto socio-economico, l'accessibilità e funzionalità dei servizi finanziari e le preferenze nell'utilizzo degli strumenti di pagamento), ma può potenzialmente riflettere anche la presenza di condotte illecite.

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

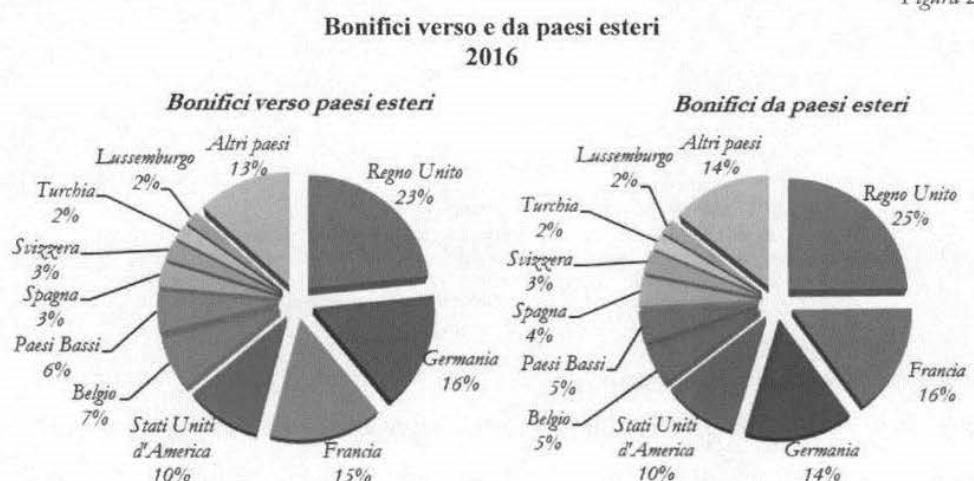
Di particolare interesse sono i casi in cui l'intermediario estero coinvolto nel trasferimento è localizzato in un paese a fiscalità privilegiata o non cooperativo: motivazioni non strettamente economiche, ma piuttosto connesse all'opacità dei sistemi fiscali e finanziari, possono giustificare il trasferimento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

Nel 2016 è proseguita la ripresa, iniziata l'anno precedente, nei flussi di bonifici con intermediari esteri rilevati nei dati SARA. I trasferimenti in entrata e quelli in uscita si sono collocati rispettivamente al di sopra di 1.400 e 1.300 miliardi di euro, con incrementi di

circa il 6%. La composizione dei flussi per i maggiori paesi esteri di origine e destinazione dei fondi è riportata nella *Figura 2.11*.

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

Figura 2.11



Note: 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 aumentata la concentrazione degli scambi con i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativa 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%).

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) cfr. *Tavola 6.2*).

Tavola 2.15

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

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

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

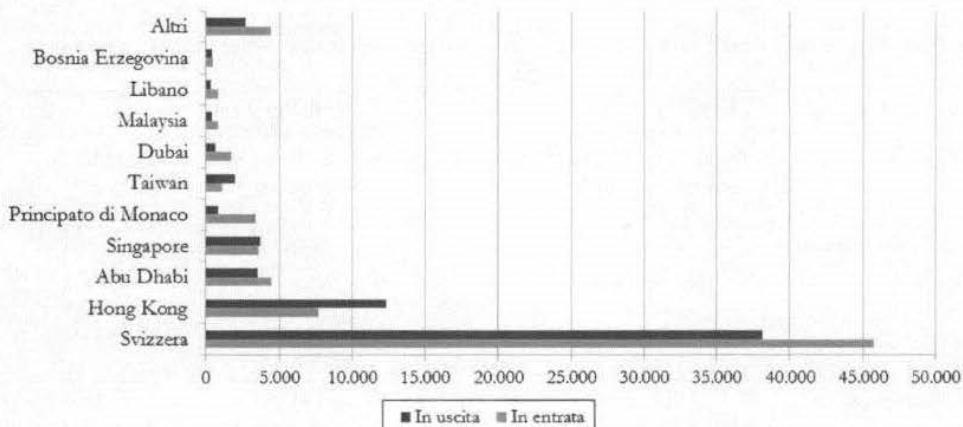
La *Figura 6.3* mostra i principali flussi con paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi. La concentrazione dei bonifici rispetto ai paesi controparte mostra una continua e graduale crescita negli ultimi anni: nel 2016 oltre il 90 per cento dei flussi è riconducibile a sei paesi (Svizzera,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

Figura 2.12

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.

3. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

3.1 L'attività della Guardia di finanza

Il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV) e la Direzione investigativa antimafia (DIA) sono gli organi di polizia ai quali la UIF, al termine dell'analisi finanziaria, trasmette le segnalazioni di operazioni sospette per le successive attività investigative. Nel 2016, sono pervenute dalla UIF 103.994 segnalazioni di operazioni sospette, con un aumento del 23% rispetto al 2015.

L'incidenza delle segnalazioni sospette riferibili a fatti di finanziamento del terrorismo è stata pari allo 0,8% del totale (ossia, 822 contesti).

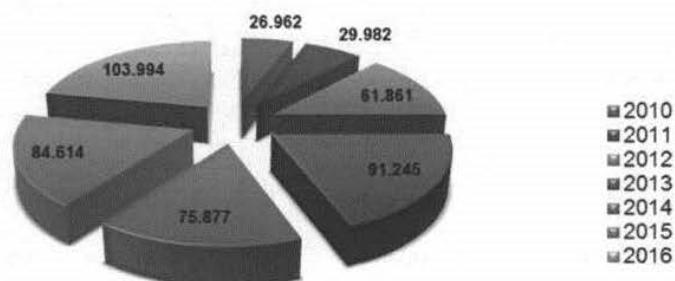
Flusso delle segnalazioni di operazioni sospette pervenute dall'U.I.F. (fonte GDF)

Tavola 3.1

ANNO	NUMERO SEGNALAZIONI
2010	26.962
2011	29.982
2012	61.861
2013	91.245
2014	75.877
2015	84.614
2016	103.994
Totale	474.535

Trend segnalazioni operazioni sospette relazione GDF

Figura 3.1



Con riferimento all'area geografica di provenienza ed alla tipologia di ente segnalante, nella tabella 2 si osserva che:

1. la maggioranza delle segnalazioni sospette è stata originata nel Nord (53%), mentre nelle regioni centrali la quota di segnalazioni si attesta al 19,2% del totale, al Sud al 17% e nelle Isole il restante 5,4%²¹;
2. l'apporto più consistente di segnalazioni è stato fornito dalle banche (77,3%) e dagli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale previsto dall'art. 106 del decreto legislativo 385/1993 (11%);
3. le segnalazioni generate da professionisti, che rappresentano solo il 9,2% del totale, sono concentrate nel settentrione (5,3%; Centro 1%, Sud 0,5% ed Isole 0,2%)²².

²¹ Il restante 5,4% riguarda informazioni non disponibili.
²² Il restante 2,2% riguarda informazioni non disponibili.

Tavola 3.2

Segnalazioni di operazioni sospette pervenute dall'UIF nel 2016 distinte per area geografica e categoria segnalante (fonte GDF)

AREA CATEGORIA SEGNALANTE	NORD	CENTRO	SUD	ISOLE	STATO ESTERO	Totale	%
BANCHE	42.335	16.074	14.691	4.607	2.668	80.375	77,29%
ALTRI INTERMEDIARI FINANZIARI	6.087	2.378	1.727	683	599	11.474	11,03%
PROFESSIONISTI	5.489	1.015	580	201	2.274	9.559	9,19%
OPERATORI NON FINANZIARI	1.182	520	664	170	44	2.580	2,48%
NON DISPONIBILE ^[1]	1	4	1	0	0	6	0,01%
Totale	55.094	19.991	17.663	5.661	5.585	103.994	100,00%
	52,98%	19,22%	16,98%	5,44%	5,37%	100,00%	

^[1] Informazione non disponibile in fase di acquisizione del flusso dati U.I.F.

Figura 3.2 - Ripartizione per categoria di segnalante

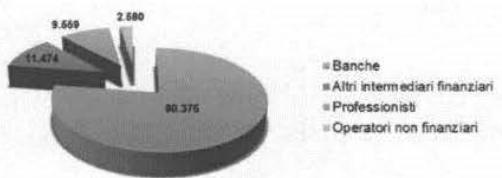


Figura 3.3 - Distribuzione per area geografica



In relazione alla tipologia di operazioni oggetto di segnalazione emerge la prevalenza di quelle connesse all'utilizzo di servizi di rimessa di fondi, bonifici e denaro contante (cfr. tabella 3).

Tipologia di operazioni sospette pervenute dall'UIF - anno 2016 (fonte GDF)

Tavola 3.3

CAUSALE	%
DEFLUSSO DISPONIBILITA' MEDIANTE RIMESSA DI FONDI	12,92%
BONIFICO IN ARRIVO	12,86%
BONIFICO ESTERO	10,80%
PRELEVAMENTO CON MODULI DI SPORTELLO	9,44%
BONIFICO IN PARTENZA	8,36%
VERSAMENTO DI CONTANTE	7,95%
DISPOSIZIONE DI TRASFERIMENTO STESSO INTERMEDIARIO	3,80%
AFFLUSSO DISPONIBILITA' MEDIANTE RIMESSA DI FONDI	3,10%
QUALSIASI ALTRA OPERAZIONE DI NATURA FINANZIARIA	3,06%
EMISSIONE ASSEGNI CIRCOLARI E TITOLI SIMILARI, VAGLIA	2,44%
VERSAMENTO ASSEGNI TRATTI SU ALTRO INTERMEDIARIO	2,28%
PRELEVAMENTO CONTANTE < 15.000 EURO	2,05%
ADDEBITO PER ESTINZIONE ASSEGNO	1,95%
PAGAMENTO TRAMITE POS	1,32%
VERSAMENTO CONTANTE A MEZZO SPORT. AUTOM. O CASSA CONTINUA	1,07%
VERSAMENTO CONTANTE < 15.000 EURO	0,93%
DEPOSITO SU LIBRETTI DI RISPARMIO	0,92%
VERSAMENTO ASSEGNO CIRCOLARE ALTRO INTERMEDIARIO	0,91%
SOTTOSCRIZIONE POLIZZE ASSICURATIVE RAMO VITA	0,87%
PAGAMENTO O DISPOSIZIONE A MEZZO SPORT. AUT./INCASSO DI MANDATO DI PAGAMENTO	0,82%
RIMBORSO SU LIBRETTI DI RISPARMIO	0,60%
VERSAMENTO ASSEGNI TRATTI SULLO STESSO INTERMEDIARIO	0,51%
ASSISTENZA E RAPPRESENTANZA IN MATERIA TRIBUTARIA	0,49%
PAGAMENTO PER UTILIZZO CARTE DI CREDITO	0,48%
PAGAMENTI DIVERSI	0,44%
INCASSO PROPRIO ASSEGNO TRATTATO SULLO STESSO INTERMEDIARIO	0,39%
EROGAZIONE FINANZIAMENTO	0,36%
COMPRAVENDITA IMMOBILIARE	0,35%
TRASFERIMENTO TITOLI AL PORTATORE DA ALTRO ISTITUTO	0,35%
VERSAMENTO ASSEGNO CIRCOLARE STESSO INTERMEDIARIO	0,32%
ALTRI TIPOLOGIE DI CAUSALE	7,85%
TOTALE	100,00%

Figura 3.4 - Causale



Nel corso del 2016 la UIF ha archiviato 10.899 segnalazioni (il 10,5% del totale di quelle pervenute), mentre il Nucleo speciale di polizia valutaria ha proceduto all'analisi pre-investigativa di 84.959 segnalazioni di operazioni sospette.

Analisi delle segnalazioni di operazioni sospette (fonte GDF)

Tavola 3.4

ANALISI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE					
	2012	2013	2014	2015	2016
Segnalazioni pervenute dall'U.I.F.	61.861	91.245	75.877	84.614	103.994
Totale segnalazioni analizzate	17.245	85.483	85.581	76.414	84.959
Segnalazioni che il Nucleo Speciale P.V. ha posto ad "Altri Fini Istituzionali" (A.F.I.) in quanto, <i>prima facie</i> , non sono emerse ipotesi astrattamente riconducibili a fattispecie di reato o di violazioni amministrative antiriciclaggio o valutarie (Cfr Manuale Operativo, I Volume, Cap. 4, par. 4 lett. c. (3))	4.869	45.330	48.760	35.768	25.281
Segnalazioni assegnate dal Nucleo Speciale P.V. per gli approfondimenti antiriciclaggio ai sensi del d.lgs.231/07 ^[1] .	12.376	40.153	21.136	15.182	38.146
Segnalazioni contenenti indizi di possibili violazioni amministrative di natura fiscale, valutaria o antiriciclaggio (categoria "S"), oggetto di comunicazione ai Reparti	-	-	15.685	25.464	21.532

^[1] Si tratta delle segnalazioni di operazioni sospette ritenute meritevoli di ulteriori approfondimenti all'esito dell'analisi preinvestigativa e, pertanto, assegnate ai Gruppi di Sezione del Nucleo Speciale Polizia Valutaria, ovvero delegate ai Nuclei di Polizia Tributaria, ai Gruppi, alle Compagnie, alle Tenenze o alle Brigate competenti.

Figura 3.5 - Totale segnalazioni analizzate

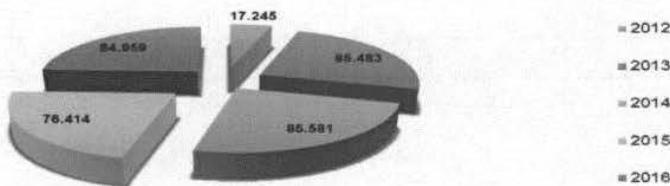


Figura 3.6 - Segnalazioni poste ad “Altri Fini istituzionali”

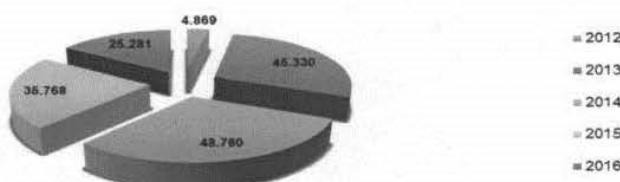
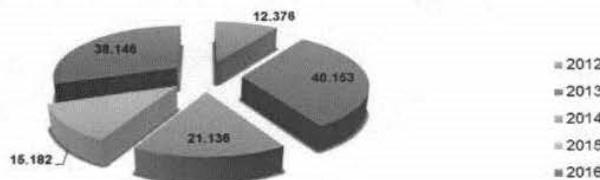


Figura 3.7 - Segnalazioni assegnate per altri fini antiriciclaggio



Nella tabella sottostante si riportano gli esiti dell'approfondimento operativo delle 21.512 segnalazioni di operazioni sospette che nel corso del 2016 hanno avuto sviluppi sotto il profilo investigativo²³:

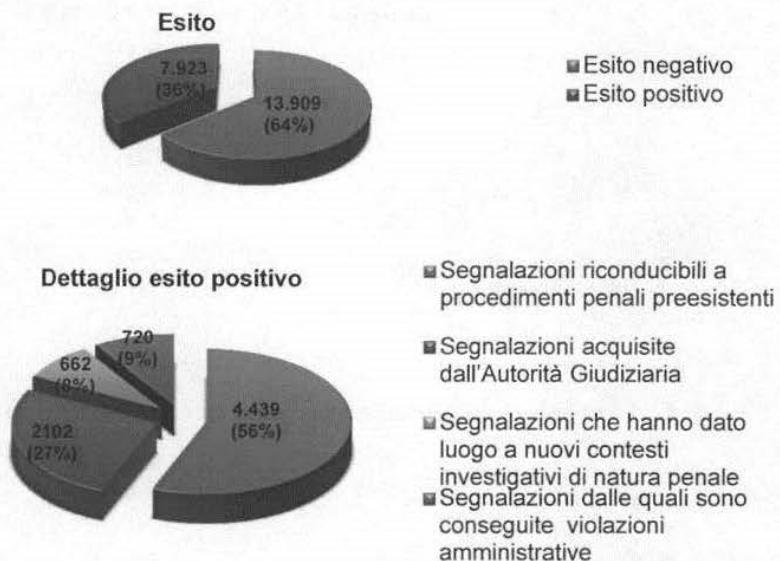
Tavola 3.5 - Esito delle segnalazioni di operazioni sospette Anno 2016 (fonte GDF)

ESITO DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE		
ANNO 2016		
Tipo Esito	Dettaglio esito	Numero di segnalazioni
POSITIVO	Segnalazioni riconducibili a procedimenti penali preesistenti ^[1]	4.439
	Segnalazioni acquisite dall'Autorità Giudiziaria ^[2]	2.102
	Segnalazioni che hanno dato luogo a nuovi contesti investigativi di natura penale	662
	Totale segnalazioni portate a conoscenza dell'A.G.	7.203
	Segnalazioni dalle quali sono conseguite violazioni amministrative	720
NEGATIVO	Segnalazioni che non hanno dato luogo ad interessamento dell'A.G. o ad altre contestazioni	13.909
TOTALE		21.832

^[1] Si tratta delle segnalazioni riguardanti soggetti e/o fatti già oggetto di indagine nel quadro di procedimenti penali in essere presso l'Autorità Giudiziaria, nel cui ambito gli organi investigativi agiscono con i poteri e gli strumenti tipici di polizia giudiziaria.

^[2] Si tratta di quelle segnalazioni per cui l'Autorità Giudiziaria ha ritenuto necessario acquisire con decreto motivato l'identità del segnalante ai sensi dell'art. 45, comma 7, del D.Lgs. n. 231 del 2007.

²³ Si tratta di segnalazioni anche relative ad annualità precedenti. In ogni caso si specifica che una segnalazione può produrre più esiti.



Le indagini di polizia giudiziaria svolte dalla Guardia di finanza, d'iniziativa o su delega dell'Autorità Giudiziaria, e le investigazioni antiriciclaggio di cui al decreto legislativo 231/2007 nel 2016 hanno portato alla scoperta e alla denuncia di 2.566 persone (di cui 158 tratte in arresto) per i reati di cui agli articoli 648-bis e 648-ter e 648-ter 1 c.p., con il sequestro di beni e disponibilità patrimoniali pari a circa 514 milioni di euro.

In particolare, ammonta ad oltre 5,3 miliardi di euro l'importo complessivo delle operazioni di riciclaggio e di reinvestimento di denaro "sporco" ricostruite dai reparti del Corpo nel corso delle indagini nei confronti di soggetti che non hanno commesso o concorso a commettere il reato presupposto.

Di oltre 78 milioni di euro è invece l'ammontare dell'autoriciclaggio, ossia il reimpiego e/o il riutilizzo di provetti illeciti posto in essere da coloro i quali sono autori o hanno partecipato alla realizzazione della fattispecie delittuosa presupposta.

Si tratta di provetti originati soprattutto da delitti di frode fiscale (2,8 miliardi di euro, di cui 59,3 milioni per auto riciclaggio), abusivismo bancario (1,36 miliardi di euro, di cui 800.000 per auto riciclaggio) truffa (788 milioni di euro, di cui 5,1 per auto riciclaggio), bancarotta fraudolenta (131,7 milioni di euro, di cui 1,6 per auto riciclaggio), associazione di stampo mafioso (104,7 milioni di euro), traffico di sostanze stupefacenti (47,9 milioni di euro) furto, rapina e appropriazione indebita (24,6 milioni di euro di cui 1,3 per auto riciclaggio), usura e estorsione (17,8 milioni di euro di cui 60.000 per auto riciclaggio), *insider trading* (6,8 milioni di euro), ricettazione (5,7 milioni di euro), corruzione (4,3

milioni di euro, di cui 30.000 per auto riciclaggio), contraffazione (2,8 milioni di euro), contrabbando (700.000 euro, di cui 70.000 per auto riciclaggio), sfruttamento dell'immigrazione clandestina e della prostituzione (470.000 euro), e altri gravi reati a sfondo patrimoniale (51,5 milioni di euro, di cui 10 per auto riciclaggio).

Tavola 3.6 - Contrasto al riciclaggio e all'autoriciclaggio (fonte GDF)

CONTRASTO AL RICICLAGGIO E ALL'AUTORICICLAGGIO		2016
Indagini e attività di polizia giudiziaria svolte	n.	1.037
Persone denunciate per art. 648 bis, 648 ter c.p. e 648 ter 1	n.	2.566
- di cui tratte in arresto	n.	158
Sequestri di beni e disponibilità finanziarie (in milioni)	€	514,4

3.1.1 L'analisi delle segnalazioni sospette di finanziamento del terrorismo

Complessivamente, tra il 2011 ed il 2016 sono giunte al Nucleo speciale Pdi polizia valutaria 1.843 segnalazioni di operazioni sospette per presunti fatti di finanziamento del terrorismo, che rappresentano lo 0,4% del totale delle segnalazioni inviate dalla UIF nel medesimo arco temporale.

Di queste, 822 sono pervenute nel 2016, (erano state 348 nel 2015).

In tale ambito, il Nucleo speciale di polizia valutaria ha:

- considerato non di interesse investigativo l'8 per cento dei contesti analizzati;
- delegato il restante 92 per cento ai propri Gruppi e ai Nuclei di polizia tributaria per lo sviluppo di approfondimenti investigativi.

Tavola 3.7 - Segnalazioni di operazioni sospette per presunti fatti di finanziamento al terrorismo

	2012	2013	2014	2015	2016
Segnalazioni pervenute dall'U.I.F.	182	253	96	348	822
Segnalazioni analizzate di cui:	40	352	225	579	1.166
- non di interesse investigativo	16	202	188	150	93
- delegate per sviluppi investigativi	24	150	37	429	1.073
Approfondimenti investigativi conclusi	86	55	95	208	614

Dall'approfondimento delle 614 segnalazioni di operazioni sospette di maggior interesse investigativo:

- a) **55 segnalazioni** sono confluite in procedimenti penali esistenti per reati in materia di terrorismo:
 1. 23 ipotesi di cui all'art. 270-bis c.p. (Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico);
 2. 5 ipotesi di cui all'art. 270-ter c.p. (Assistenza agli associati);
 3. 2 ipotesi di cui all'art. 270-quater c.p. (Associazioni con finalità di terrorismo internazionale);
 4. 2 ipotesi di cui all'art. 270-quinquies c.p. (Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale);
 5. 1 ipotesi di cui all'art. 270 c.p. (Associazioni sovversive);
- b) **3 segnalazioni** per operazioni sospette hanno fatto emergere 6 violazioni penali:
 1. 2 per “mancata indicazione delle generalità del soggetto per conto del quale si effettua l'operazione” (art. 55, comma 2 del decreto legislativo 231 /2007);
 2. 4 per “mancata o falsa informazione dell'esecutore dell'operazione sullo scopo e sulla natura del rapporto continuativo o della prestazione professionale” (art. 55 comma 3 del decreto legislativo 231 /2007);
- c) **556 segnalazioni** non hanno prodotto esiti sostanziali.

3.2 L'attività della Direzione investigativa antimafia (DIA)

Nel 2016 l'attività di prevenzione del riciclaggio svolta dalla Direzione Investigativa antimafia è stata contraddistinta, con particolare riguardo al tema delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette, dal consolidamento delle procedure di analisi e di approfondimento investigativo rielaborate nel precedente esercizio e dal correlato sviluppo delle intese protocollari raggiunte nel 2015 con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

Sul piano metodologico e organizzativo, è stato sostanzialmente messo a regime l'ampio progetto di pianificazione strategica avviato nel 2014, in conseguenza della forte crescita del flusso documentale.

Il processo di re-ingegnerizzazione ha comportato la rivisitazione dell'applicativo informatico per la gestione delle segnalazioni, "EL.I.O.S. - Elaborazioni Investigative Operazioni Sospette", reso più rispondente alle mutate esigenze di carattere operativo e in

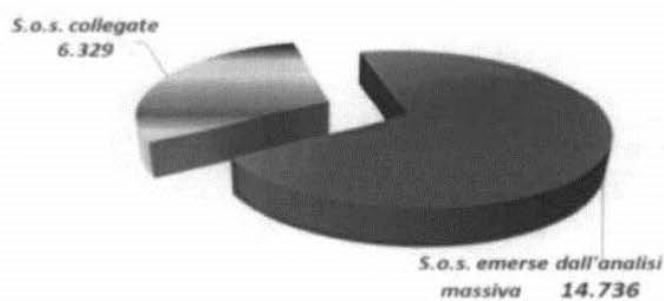
grado di operare al meglio con l'omologo sistema recentemente adottato dalla Unità d'informazione finanziaria.

Il potenziamento del sistema E.L.I.O.S. si colloca, infatti, proprio in quel più ampio progetto di pianificazione strategica teso a sostenere l'azione investigativa della DIA agevolando il processo di analisi del flusso crescente di segnalazioni²⁴ .

È stata progettata e adottata una nuova composita metodologia di analisi delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette basata su tre distinte procedure da avviare e condurre in modo complementare, che ha permesso, soprattutto grazie alla prima procedura (cd. di “Analisi massiva”), l’analisi di tutte le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dalla UIF, con riflessi positivi sugli esiti complessivi delle attività svolte dalla DIA in materia.

Il modello sperimentale adottato ha continuato a suscitare interesse nei principali attori istituzionali di riferimento. Con la stipula, nel maggio del 2015, del primo Protocollo d'intesa con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, in materia di prevenzione e contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose, è stata rafforzata la procedura di raccordo info-investigativo grazie alla quale l'analisi preliminare delle segnalazioni condotta dalla DIA sarà proseguireta dalla DNA. In attuazione delle intese raggiunte, la Direzione ha comunicato al Procuratore nazionale gli elementi principali di 21.065 segnalazioni di operazioni finanziarie sospette, tratte da quelle analizzate in corso d'anno.

Figura 3.8 - Segnalazioni evidenziate alla DNA (Fonte DIA)



Al 31 dicembre 2016, l'applicativo informatico E.L.I.O.S. ha rilevato circa 600.000 segnalazioni in essere, riconducibili ad oltre 1.700.000 soggetti segnalati, dei quali circa

²⁴ Negli anni 2013 e 2014 sono pervenute, rispettivamente, n. 91.215 e n. 75.743 segnalazioni. Nel precedente biennio 2011 e 2012 sono, invece, pervenute, rispettivamente, n. 29.971 e n. 16.035 segnalazioni.

1.200.000 costituiti da "persone fisiche". Di queste 103.785 sono state assunte in carico da EL.I.O.S. nel 2016.

In linea con gli anni precedenti, la maggior parte delle segnalazioni (oltre il 77 %) provengono dalle banche. Seguono, a notevole distanza, il Notariato e gli Studi associati, società interprofessionali, società fra avvocati, con percentuali, complessive, in entrambi i casi pari a circa il 3,5 per cento.

I valori osservati per le banche non debbano essere necessariamente ascritti ad una maggiore incidenza di operatività sospette di riciclaggio, potendo essere dovute, ad esempio, alla loro preponderante presenzatrali diversi soggetti obbligati ovvero ad una maggiore - sensibilità sviluppatasi presso le stesse nel tempo, anche in ragione del cospicuo volume di operazioni finanziarie ivi effettuate.

A conferma di quanto sopra, anche per il 2016 l'incremento del 22,7 per cento delle segnalazioni pervenute alla DIA nel 2016, sia è sostanzialmente dovuto alla crescita del valore assoluto del numero di segnalazioni trasmesse dalle banche, sebbene in lieve riduzione percentuale (dall'81% del 2015 al 77% nell'anno in esame).

Occorre rilevare, peraltro, la maggiore diligenza degli operatori di settore, contraddistinta dalla crescente presenza di nuove categorie di soggetti segnalanti.

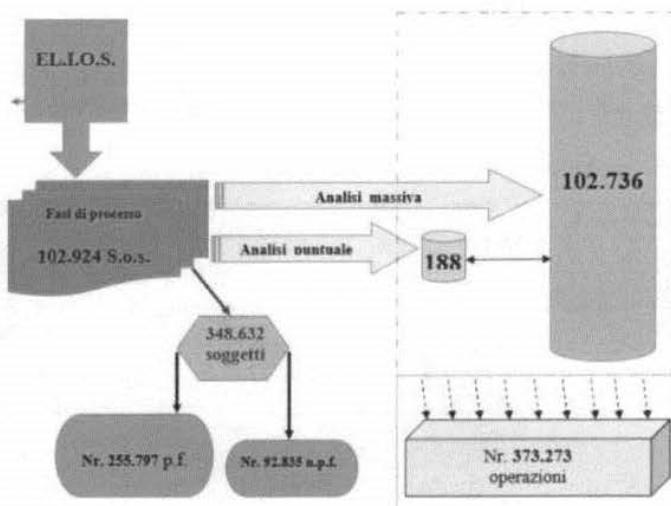
In tale contesto, si cita la ricorrenza di segnalazioni trasmesse da "Società fiduciarie di cui all'art. 199, comma 2, del TUF" e da "Punti di contatto di Istituti di pagamento comunitario", tipologie entrambe assenti nel precedente esercizio.

Si evidenzia, infine, che sono pervenute alla DIA, nell'anno in esame, 779 segnalazioni attinenti al finanziamento del terrorismo, provenienti in gran parte da banche e poste (79%).

Nel corso del 2016 la Direzione ha analizzato 102.924 segnalazioni di operazioni finanziarie sospette, delle quali 102.736 sono state processate con analisi massiva e 188 con analisi puntuale.

A tali segnalazioni risultano complessivamente riconducibili 373.273 operazioni sospette, relativamente alle quali sono state esaminate le posizioni di 348.632 soggetti (di cui 255.797 persone fisiche).

Schema (Fonte DIA)



La classificazione delle segnalazioni, operata sulla base delle tipologie dei rispettivi soggetti obbligati rivela, in stretta analogia con quanto osservato in precedenza, la ricorrente, preponderante, presenza delle Banche, superiore al 77% dei casi, cui risultano ascrivibili ben 79.701 segnalazioni, seguite, a notevole distanza, dal Notariato, Studi associati, società interprofessionali, società fra avvocati e dagli Istituti di pagamento, comprese le succursali italiane d'istituti di pagamento esteri, cui risultano riconducibili, rispettivamente, numero 3.611, 3.574 e 3.167 segnalazioni, mediamente corrispondenti ad una percentuale del 3,3%.

Le operazioni finanziarie che hanno formato oggetto di segnalazione sono risultate riconducibili a diverse tipologie di operazioni, tra le quali spiccano quelle inerenti i bonifici a favore di ordine e conto (48.817), deflusso disponibilità mediante rimessa di fondi (45.794), i bonifici esteri (40.230). Permangono, in ogni caso, consistenti le operazioni in contanti; più in particolare: i versamenti di contante (29.524) ed i prelevamenti con moduli di sportello (35.084).

Come osservato in passato, anche per l'anno 2016 l'analisi del flusso documentale, condotta sulla base delle aree di effettuazione delle operazioni segnalate, conferma il primato della macro area costituita dalle regioni settentrionali, ove risultano realizzate numero 172.161 operazioni, corrispondenti al 46 percento del complessivo ammontare. Seguono le macro aree composte: dalle regioni del sud, ove risultano effettuate 86.211 operazioni dalle regioni dell'Italia centrale, ove risultano effettuate 75.425 operazioni e dalle

isole, caratterizzate da numero 24.355 operazioni, corrispondenti, rispettivamente, al 23%, al 20% ed al 6,5% circa del complessivo ammontare²⁵.

*Tavola 3.8 - Segnalazioni analizzate dalla DIA Classificazione per area di effettuazione delle operazioni
(Fonte DIA)*

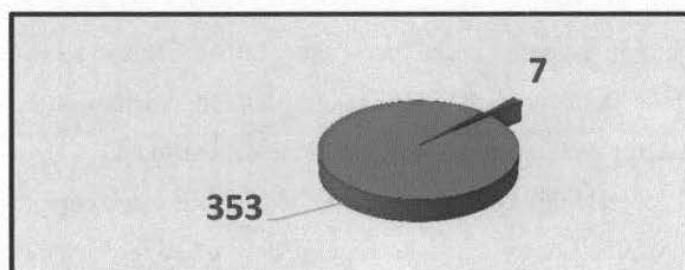
Altro (n.d.)	15.121
Centro	75.425
Isole	24.355
Nord	172.161
Sud	86.211
Totale	373.273

Dalla riclassificazione delle medesime operazioni segnalate, operata sulla base delle regioni di effettuazione delle stesse, esposta nella successiva Tabella 7. emerge, che la maggior parte di esse risulti effettuata in Lombardia (80.100), seguita a notevole distanza dalla Campania (45.810) e dal Lazio (38.733).

Sulla scorta delle procedure di analisi condotte da questa Direzione è emersa l'esigenza, per un nutrito numero di segnalazioni d'operazioni finanziarie sospette, di effettuare specifici approfondimenti investigativi sottesi, in prima istanza, a corroborare i preliminari collegamenti rilevati con contesti di criminalità organizzata ovvero con indagini in corso di svolgimento.

Nel delineato contesto, 360 segnalazioni sospette hanno innescato consecutivi sviluppi operativi, caratterizzati in 353 casi dall'avvio di attività investigative presso le dipendenti articolazioni periferiche e nei restanti 7 dall'attivazione diretta della competente Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, per l'eventuale coordinamento con altre autorità giudiziarie.

Figura 3.9 - S.o.s. Investigate/evidenziate alla DNA (Fonte DIA)

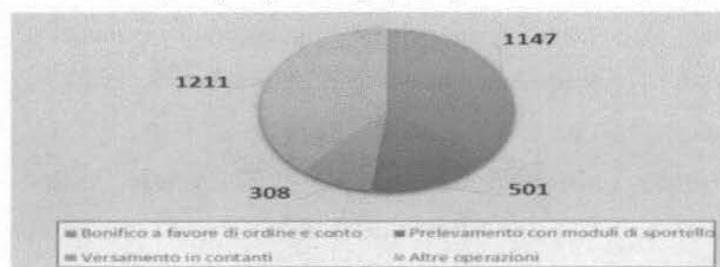


²⁵ In numero 8.120 casi, pari al 3% circa, la regione di effettuazione delle operazioni non è presente nel sistema.

La ripartizione delle 353 segnalazioni investigate (riferibili a 3.167 operazioni finanziarie), in ragione delle tipologie dei rispettivi soggetti obbligati conferma la più volte registrata preponderante presenza delle banche tra i soggetti segnalanti, nella fattispecie superiore all'87 per cento dell'ammontare complessivo delle segnalazioni in esame.

Si osserva che tra le tipologie di operazioni finanziarie che maggiormente caratterizzano le segnalazioni foriere di sviluppi investigativi nell'anno in esame, emergono, in prima istanza, quelle afferenti i bonifici a favore di ordine e conto, corrispondenti a circa il 36 per cento del totale. Seguono le 501 operazioni correlate al prelevamento con moduli di sportello e le 308 operazioni concernenti il versamento di contante, pari, rispettivamente, a circa il 16 per cento e il 10 per cento del totale.

Figura 3.10 - Principali tipologie delle operazioni finanziarie investigate (Fonte DIA)



Avuto riguardo, invece, alla ripartizione territoriale, emerge, come per le precedenti annualità, il primato della macro area costituita dalle regioni settentrionali, ove risultano effettuate 1.588 operazioni, corrispondenti ad oltre il 50 per cento del complessivo ammontare.

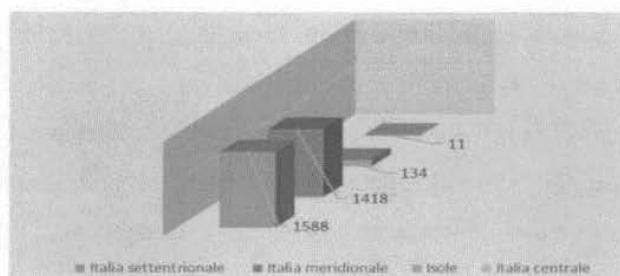
Seguono, ravvicinate, le macro aree composte dalle regioni dell'Italia meridionale, in cui risultano effettuate 1.418 operazioni, quelle relative alle isole, cui sono riconducibili 134 operazioni e infine quelle relative all'Italia centrale, in cui risultano effettuate 11 operazioni, corrispondenti, rispettivamente, al 45%, al 4% ed al 0,3% circa del complessivo ammontare (in 16 casi, pari a circa lo 0,5% del complessivo valore, il dato risulta non disponibile al sistema).

Anche nel 2016, sebbene in misura diversa dai più marcati scostamenti osservati nelle precedenti annualità, i dati in esame avvalorano la plausibile maggior espansione delle organizzazioni criminali nel tessuto del territorio nazionale economicamente più florido, caratterizzato da più estese e diversificate opportunità di riciclaggio e di reinvestimento dei

capitali di provenienza illecita, non a caso oggetto delle mire espansionistiche delle più evolute organizzazioni criminali, e quindi di maggiore interesse ai fini istituzionali.

Figura 3.11 - Segnalazioni Investigate Classificazione per aree di effettuazione delle operazioni

(Fonte DIA)



La Lombardia permane la regione italiana alla quale risultano riconducibili, annualmente, il maggior numero di operazioni finanziarie investigate dalla Direzione, nella fattispecie pari a 1.429, in misura corrispondente al 90 per cento circa delle operazioni finanziarie nell'insieme indagate nell'Italia settentrionale. Seguono la Puglia, con 1.024 operazioni, la Calabria e la Campania, rispettivamente, con 245 e 122 operazioni, valori che incidono in maniera determinante nell'ascesa dell'area del Mezzogiorno d'Italia tra quelle di maggiore interesse ai fini di specie.

Tavola 3.8 - Segnalazioni investigate - Classificazione per regioni d'effettuazione delle operazioni segnalate
(Fonte DIA)

ABRUZZO	7
CALABRIA	245
CAMPANIA	122
EMILIA-ROMAGNA	111
LAZIO	9
LIGURIA	9
LOMBARD.I.A.	1429
MOLISE	20
PIEMONTE	35
PUGLIA	1024
SICILIA	134
TOSCANA	2
VENETO	4
Altro (n.d.)	16
TOTALE	3.167

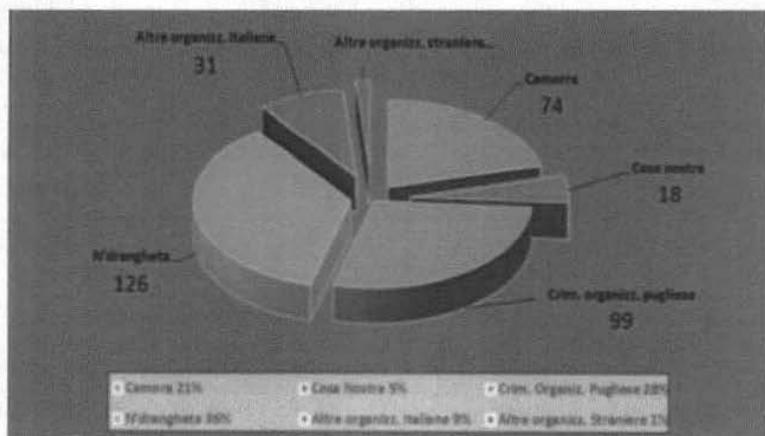
In relazione ai profili di riconducibilità dei soggetti segnalati alle rispettive aree di matrice criminale di tipo mafioso, le complessive 353 segnalazioni di operazioni sospette investigate risultano così ripartite:

Tavola 3.9 - Riepilogo esiti attività operativa Anno 2016 (Fonte DIA)

Riepilogo esiti attività operativa - 2016	SOS investigate
<i>Ndrangheta</i>	<i>126</i>
<i>Cosa nostra</i>	<i>18</i>
<i>Camorra</i>	<i>74</i>
<i>Criminalità organizzata pugliese</i>	<i>99</i>
<i>Altre organizzazioni italiane</i>	<i>31</i>
<i>Altre organizzazioni straniere</i>	<i>5</i>
<i>Totali</i>	<i>353</i>

Le evidenze di cui sopra confermano - in linea con la tendenza registrata nel tempo - come nell'ambito delle segnalazioni foriere di sviluppi investigativi spicchino quelle afferenti a soggetti segnalati collegati alla N'drangheta, nella fattispecie pari a 126.

Figura 3.12 - Segnalazioni investigate. Ripartizione quantitativa per tipo di organizzazione criminale (Fonte DIA)



4. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

4.1 Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuate dalla UIF²⁶.

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

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 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.

In attuazione di tali linee operative, la UIF ha condotto ulteriori accertamenti ispettivi sugli operatori del comparto delle rimesse di denaro (cd. money transfer) nell'ambito di una specifica programmazione avviata l'anno precedente anche in coordinamento con il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e la Banca d'Italia, in ragione degli elevati rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo del settore.

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

²⁶ 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 (artt. 47 e 53, comma 4, del d.lgs. 231/2007). 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 accettare 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.

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 dell'intermediario a operare; in un caso l'intermediario ha evitato il blocco dell'operatività attraverso cambiamenti strutturali nell'organizzazione aziendale.

Sono proseguiti le ispezioni nei comparti del trasporto valori e dei giochi, settori cash intensive particolarmente a rischio di infiltrazione di fondi di dubbia provenienza e/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. 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 rischio di utilizzo per tali specifiche finalità (emissione e gestione di carte di pagamento, *money transfer* e credito al consumo), alla capillarità della rete distributiva e alla presenza di punti operativi all'estero.

L'analisi finanziaria dell'operatività posta in essere dai nominativi riscontrati presso i predetti intermediari è stata finalizzata a individuare elementi rilevanti ai fini di un

potenziale coinvolgimento in attività di finanziamento del terrorismo internazionale; gli esiti delle ispezioni sono stati oggetto di un’articolata iniziativa di disseminazione e di feedback alle competenti autorità italiane ed estere.

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, 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 alla 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.

5. L’ATTIVITÀ DI VIGILANZA

5.1 L’attività di vigilanza della Banca d’Italia

La Banca d’Italia nel corso del 2016 ha ultimato – in collaborazione con la UIF – lo sviluppo di un modello di valutazione dei rischi di riciclaggio per le banche, i cui risultati saranno tenuti in considerazione per orientare l’approccio in base al rischio della Vigilanza.

Il modello si articola in un percorso volto, in primo luogo, a identificare l’esposizione dei singoli intermediari ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. In particolare, l’analisi combina i dati quantitativi – che tengono conto della dimensione, delle caratteristiche operative e del livello di conformità dei soggetti vigilati – con le informazioni qualitative facenti parte del patrimonio conoscitivo della Vigilanza; tale valutazione consente di attribuire un punteggio sintetico sul profilo di rischio di ciascun soggetto vigilato.

Nella seconda fase del modello, il punteggio sintetico ottenuto assume rilevanza ai fini della programmazione della azione di vigilanza, cartolare e ispettiva, la cui intensità viene commisurata al livello di rischio individuato per ogni soggetto. Laddove necessario, agli

intermediari che presentano una maggiore esposizione ai rischi viene richiesto di adottare idonee misure correttive.

La terza fase del percorso di analisi consiste nel monitoraggio degli intermediari, al fine di verificare l'efficace e tempestiva attuazione delle misure di adeguamento richieste. Il modello prevede il riesame annuale del livello di rischio associato a ogni intermediario – anche alla luce delle eventuali mutazioni di contesto – per assicurare una pronta individuazione delle eventuali modifiche del profilo di rischio e garantire una conseguente revisione dell'azione di vigilanza sull'intermediario stesso.

Parallelamente, al fine di favorire una maggiore consapevolezza degli intermediari, nell'ottobre 2015 è stato chiesto a tutto il settore bancario di condurre un esercizio di autovalutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, i cui esiti sono stati oggetto di analisi nel corso dell'anno 2016. L'esercizio ha consentito alle banche di misurare la propria esposizione ai suddetti rischi nonché di valutare l'adeguatezza dei propri strumenti di gestione e mitigazione, favorendo, necessario, l'adozione di specifici interventi correttivi; le risultanze dell'autovalutazione hanno altresì contribuito al potenziamento del quadro conoscitivo a disposizione della Vigilanza, anche in un'ottica di affinamento del modello di analisi.

5.1.1 Accertamenti ispettivi di carattere generale

Da gennaio a dicembre 2016 si è concluso l'iter ispettivo relativo a 114 accertamenti di carattere generale (c.d. "a spettro esteso") e a 2 accertamenti mirati, così ripartiti per tipologia²⁷:

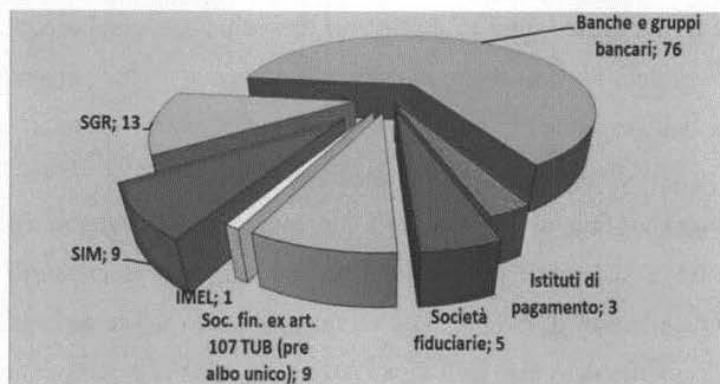
- 74 banche e gruppi bancari (spettro esteso);
- 2 accertamenti mirati su gruppi bancari;
- 13 società di gestione del risparmio;
- 9 società di intermediazione mobiliare;
- 9 società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex articolo 107 TUB (pre albo-unico);
- 1 istituto di moneta elettronica;

²⁷ A titolo informativo, si rammenta che al 31.12.2016 operavano in Italia 604 banche, 70 gruppi bancari, 75 SIM, 16 gruppi di SIM, 151 SGR iscritte all'Albo (tra GEFIA, gestori di OICVM e soggetti presenti in entrambe le sezioni), 10 SICAF, 125 finanziarie iscritte nel c.d. "albo unico" ex art. 106 del TUB, 17 società fiduciarie iscritte nella sezione separata dell'albo ex art. 106 del TUB, 9 operatori di microcredito ex art. 111 del TUB, 6 istituti di moneta elettronica (di cui 2 operatori comunitari) e 64 istituti di pagamento (di cui 25 intermediari comunitari).

Al 31/12/2016 risultavano inoltre abilitati a esercitare l'attività di concessione di finanziamenti nei confronti del pubblico 131 intermediari che - risultando iscritti nei vecchi elenchi generale e speciale al 12/5/2016, cessati in tale data a seguito dell'attuazione della riforma introdotta dal d.lgs n. 141/2010 – avevano un procedimento amministrativo per l'iscrizione nel nuovo "albo unico" ex art. 106 TUB avviato ai sensi della l. n. 241/90 e non ancora concluso.

- 3 istituti di pagamento;
- 5 società fiduciarie (verifiche propedeutiche all'iscrizione all'albo).

Figura 5.1 - Numero di ispezioni per tipologia di intermediario - Anno 2016 (fonte Banca d'Italia)



Gli accertamenti ispettivi condotti hanno rilevato le seguenti disfunzioni:

- a) 52 rilievi hanno avuto a oggetto ritardi o carenze nell'adempimento degli obblighi relativi all'attività di adeguata verifica della clientela;
- b) 7 rilievi hanno riguardato il mancato rispetto degli obblighi di conservazione dei documenti e di registrazione delle transazioni in AUI ai sensi dell'articolo 36 del decreto legislativo 231/2007, quali omesse o tardive registrazioni, duplicazioni, errate imputazioni delle causali o della titolarità delle operazioni, ovvero mancata o errata rappresentazione dei dati anagrafici;
- c) in 19 casi sono state riscontrate criticità nel processo di valutazione delle operazioni potenzialmente anomale;
- d) in 25 casi sono emerse manchevolezze nel rispetto degli obblighi in materia di organizzazione e controlli antiriciclaggio, di cui al relativo provvedimento emanato dalla Banca d'Italia nel 2011.

Figura 5.2 - Numerosità dei rilievi per tipologia - Anno 2016 (fonte Banca d'Italia)

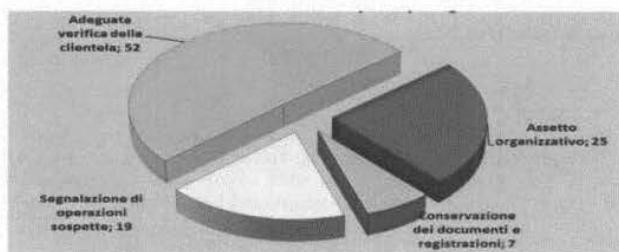
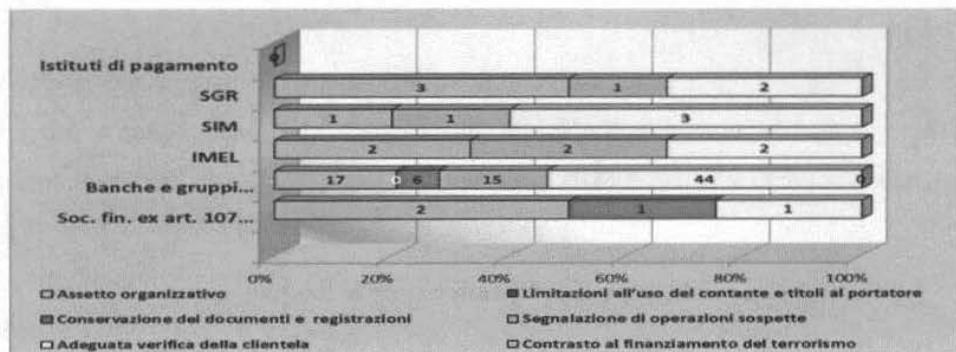


Figura 5.3 - Incidenza di ogni tipologia di rilievo per ciascuna categoria d'intermediario - Anno 2016 (fonte Banca d'Italia)



5.1.2 Accertamenti mirati presso direzioni generali

Le ispezioni mirate di *compliance* hanno riguardato due gruppi bancari presenti sull'intero territorio nazionale. Dal complessivo esito degli accertamenti è emerso che i principali profili di criticità, comuni ad entrambi gli intermediari ispezionati, riguardano, in un contesto organizzativo che presenta margini di miglioramento, il processo di adeguata verifica e monitoraggio della clientela e gli obblighi di collaborazione attiva per l'individuazione e segnalazione delle operazioni sospette.

In dettaglio, presso un gruppo bancario sono state rilevate alcune carenze nel comparto antiriciclaggio, anche con riguardo ai controlli della capogruppo nei confronti delle controllate e della rete estera. Sono state rilevate manchevolezze nell'assolvimento degli obblighi di adeguata verifica con riguardo alla individuazione dei titolari effettivi, al recupero delle posizioni sprovviste di questionario, all'adeguata verifica rafforzata. Si sono altresì rivelati deboli i meccanismi di profilatura e monitoraggio nel continuo della clientela, con effetti negativi sul processo di analisi e segnalazione delle operazioni sospette. Disfunzioni procedurali sono state rilevate anche nell'alimentazione dell'AUI.

Presso l'altro gruppo bancario, l'accesso ispettivo ha evidenziato aree di criticità nella profilatura della clientela, nell'adeguata verifica e nella collaborazione attiva, in un quadro caratterizzato da assetti organizzativi e di controllo non sufficientemente efficaci.

In dettaglio, gli accertamenti hanno rilevato carenze nei controlli interni, l'esigenza di garantire un adeguato governo e presidio dei rischi di riciclaggio attraverso il rafforzamento della funzione deputata. In materia di adeguata verifica, le anomalie riguardano il recupero

delle posizioni sprovviste del relativo questionario, la qualità delle informazioni raccolte e la corretta individuazione del titolare effettivo; inoltre, sono emerse debolezze nei criteri di profilatura e monitoraggio della clientela, nonché nel processo di analisi e segnalazione delle operazioni sospette.

Per uno dei due gruppi bancari, a seguito dei rilievi ispettivi, è stata avviata la procedura sanzionatoria amministrativa; entrambi gli intermediari ispezionati hanno intrapreso le opportune iniziative di adeguamento, la cui attuazione viene monitorata dalla Vigilanza.

5.1.3 Le verifiche presso le dipendenze delle banche

Nell'anno in esame sono state condotte ispezioni mirate antiriciclaggio presso 131 dipendenze, a fronte delle 107 del 2015. Per la campagna ispettiva 2016 è stato mantenuto l'orientamento volto a incrementare il numero degli sportelli da ispezionare per ciascun intermediario, al fine di ottenere un quadro più completo circa il profilo antiriciclaggio (14 – tra cui 9 gruppi bancari – rispetto ai 17 del 2015). Le verifiche sono state condotte anche sulle dipendenze dei richiamati intermediari oggetto di accertamenti ispettivi mirati antiriciclaggio.

Per la programmazione di tali verifiche, in virtù del richiamato approccio basato sul rischio, è stato utilizzato un apposito set di indicatori, tra cui le informazioni provenienti dall'interlocuzione con gli organi investigativi e con la UIF, oltre ad informazioni specifiche in possesso della Banca d'Italia. La conoscenza del territorio da parte delle filiali della Banca d'Italia è ritenuta centrale ai fini della individuazione degli specifici sportelli da esaminare nell'ambito delle aree territoriali interessate.

Anche per il 2016 è stato adottato lo schema che prevede l'individuazione di una filiale "capofila" (quella nelle cui province di competenza è insediata la direzione generale della banca i cui sportelli vengono sottoposti ad accertamento) cui vengono affidati compiti di raccolta e analisi preventiva della documentazione utile ai fini delle verifiche. Ad esito di tali attività, la capofila collabora con gli uffici centrali e le altre filiali per indirizzare gli accertamenti sportellari verso le aree territoriali di maggiore criticità.

Figura 5.4 - Ispezioni sportellari per regione - Anno 2016 (fonte Banca d'Italia)

Dal complessivo esito delle verifiche sono emerse, tra le principali tematiche, il permanere di lacune nel processo di adeguata verifica, principalmente con riferimento all'esatta individuazione del titolare effettivo, all'individuazione di PEP ed alla conduzione dell'adeguata verifica rafforzata, nell'adeguamento dei profili di rischio della clientela (ad es. a seguito di segnalazioni AG o UIF) ed al monitoraggio nel continuo, nonché alle procedure per la segnalazione delle operazioni sospette. Presso alcuni intermediari sono state riscontrate limitate debolezze nell'analisi delle operazioni in contanti e la necessità di iniziative formative nei confronti della rete.

In esito agli accertamenti alcuni intermediari sono stati invitati ad assumere iniziative finalizzate al superamento delle criticità emerse. Sono state condotte verifiche sportellari anche presso filiali italiane di intermediari comunitari. In esito a tali accertamenti, la Banca d'Italia ha disposto la chiusura di una succursale, a causa delle gravi criticità emerse nell'intero processo di collaborazione attiva (segnatamente in tema di adeguata verifica e monitoraggio dell'operatività della clientela, applicativi informatici e analisi SOS), che di fatto facilitavano operazioni volte al riciclaggio di denaro.

Le anomalie emerse dalla campagna ispettiva condotta dalla UIF sugli istituti di pagamento specializzati nel *money transfer* oltre che dalle ispezioni di vigilanza sono risultate in taluni casi sintomatiche di più ampie carenze nell'assetto organizzativo e nel sistema dei controlli degli intermediari, comportando, in taluni casi, una effettiva permeabilità degli intermediari a fenomeni di riciclaggio. Le anomalie hanno assunto diversi livelli di gravità, che vanno dalla scarsa efficacia del complessivo assetto dei controlli

interni ad un insufficiente presidio della rete di agenti, fino a giungere, nei casi più gravi, all'attivo coinvolgimento dell'intermediario nelle condotte anomale.

In conseguenza delle anomalie emerse e delle carenze riscontrate, la Banca d'Italia ha assunto nel corso del 2016 iniziative di rigore nei confronti di un IP italiano specializzato nel *money transfer*, al quale è stata revocata l'autorizzazione alla prestazione di servizi di pagamento, di un IMEL italiano, al quale è stato imposto il divieto di intraprendere nuove operazioni e di due IP comunitari specializzati nel *money transfer*, ai quali è stato imposto il divieto di effettuare nuove operazioni e, in un caso, anche la chiusura della succursale italiana. Nei confronti di un ulteriore IP comunitario, il contestuale intervento dell'Autorità del paese di provenienza, che gli ha imposto la sospensione di tutta l'attività, non ha reso necessario adottare autonomi provvedimenti cautelari riferiti all'operatività sul territorio italiano.

Gli accessi presso le succursali estere sono stati mirati secondo un rigoroso approccio in base al rischio, tenendo conto di specifici elementi informativi in possesso della Vigilanza della Banca d'Italia.

5.1.4 I controlli di vigilanza cartolare

L'attività di vigilanza cartolare si avvale di numerose fonti informative per acquisire un quadro aggiornato sulla situazione aziendale. A tale scopo, un ruolo primario riveste l'esame delle segnalazioni inviate dagli organi di controllo degli intermediari ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 21 novembre 2007 n. 231 per fatti che possano costituire una violazione delle disposizioni (92 nel 2016).

A seguito delle segnalazioni pervenute, la Banca d'Italia ha comunicato alla competente Autorità giudiziaria i fatti di possibile rilevanza penale; per gli aspetti attinenti l'assetto organizzativo e dei controlli interni, gli intermediari sono stati invitati a fornire precisazioni e a porre in essere pronte iniziative volte alla rimozione delle disfunzioni.

L'attività di controllo, inoltre, si è avvalsa dell'interlocuzione diretta con i soggetti vigilati e delle informative provenienti dall'autorità giudiziaria e dalle altre autorità di vigilanza. Nell'ambito della complessiva azione di vigilanza in materia antiriciclaggio, nel corso del 2016 sono state redatte 119 lettere di intervento e si sono tenuti 24 incontri con i soggetti vigilati.

Nel corso del 2016 si è provveduto a valutare il profilo antiriciclaggio in relazione a 398 procedimenti amministrativi; in tale occasione, alcuni intermediari sono stati invitati a

condurre approfondimenti e verifiche sulla funzionalità dell'assetto organizzativo e dei controlli interni in materia antiriciclaggio e a trasmetterne gli esiti alla Vigilanza²⁸.

5.1.5 Le procedure sanzionatorie

Nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta nel 2016, la Banca d'Italia ha rilevato violazioni delle disposizioni in materia di antiriciclaggio che hanno condotto all'adozione, nei confronti degli intermediari, di 9 provvedimenti sanzionatori. L'ammontare complessivo delle sanzioni irrogate è stato pari a 282.500 euro. In un solo caso il procedimento si è concluso senza l'irrogazione di sanzioni. Le principali irregolarità riscontrate sono ascrivibili all'inadeguatezza dei controlli interni, dei presidi organizzativi o delle procedure (8 casi), nonché al mancato adempimento degli obblighi di adeguata verifica (4 casi) e alle carenze nella tenuta dell'AUI (3 casi). È stato trasmesso al MEF un rilievo per mancata istituzione dell'AUI, ai fini dell'irrogazione della relativa sanzione amministrativa ai sensi degli articoli 37, 57 e 60 del decreto legislativo n. 231 del 2007.

5.1.6 I risultati dell'attività di vigilanza

La strategia ispettiva della Banca d'Italia nel quinquennio 2010-14 è stata volta a completare la ricognizione degli intermediari vigilati, infondendo, sia attraverso gli accessi ispettivi che l'attività di supervisione cartolare, una cultura antiriciclaggio sempre più diffusa e radicata nei confronti della compagine dei soggetti vigilati. L'andamento decrescente dei rilievi nel quinquennio dimostra il successo di tale attività e l'aumentata consapevolezza da parte degli intermediari dell'importanza delle tematiche antiriciclaggio, in un clima complessivo di accresciuta cultura del rispetto delle regole orientata alla collaborazione attiva.

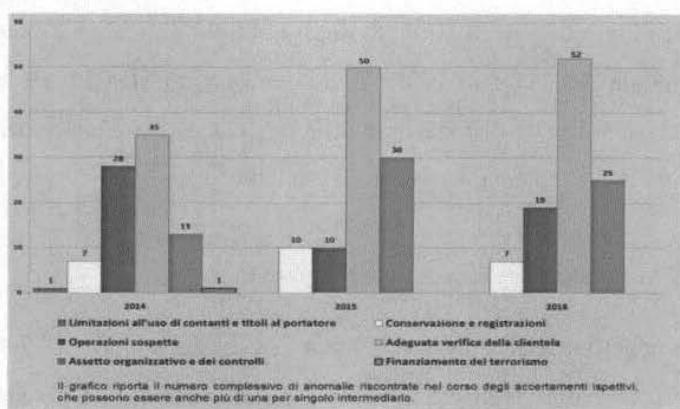
A partire dal biennio 2015-2016 peraltro, la Banca d'Italia ha rafforzato l'orientamento degli accessi ispettivi secondo un approccio basato sul rischio, andando a concentrare le analisi sugli intermediari reputati più rischiosi o meritevoli di maggiori approfondimenti.

Le risultanze di tale politica di supervisione sono evidenti nei dati dei rilievi in seguito ad accertamenti ispettivi dell'ultimo biennio, che mostrano una quota maggiore di anomalie in materia di adeguata verifica, confermando la correttezza di tale approccio, maggiormente

²⁸ I risultati dell'attività di controllo ispettivo e cartolare formano oggetto di una valutazione specifica per determinare se eventuali disfunzioni nel comparto antiriciclaggio possano costituire un elemento ostativo all'accoglimento dell'istanza o se sia opportuno associare al rilascio del provvedimento la richiesta di specifici interventi.

orientato verso accessi mirati nei confronti di soggetti che, in base alle informazioni disponibili alla Vigilanza, sembrano presentare le maggiori fragilità. In tale quadro l'azione preventiva della Banca d'Italia ha invece determinato una riduzione tendenziale dei rilievi in materia di assetti organizzativi e analisi di operazioni sospette. Il numero strutturalmente basso di rilievi in materia di conservazione della documentazione e registrazioni in archivio unico informatico, l'assenza di violazioni delle norme sulla gestione del contante e titoli al portatore conferma che per tali aspetti la cultura di rispetto delle regole antiriciclaggio è ormai consolidata.

Figura 5.5 - Numero di rilievi per categoria (valori assoluti) - Anno 2016 (fonte Banca d'Italia)



In tale quadro le maggiori difficoltà riguardano le procedure interne ed i meccanismi di adeguata verifica della clientela. Gli accertamenti mostrano il permanere di lacune nelle procedure volte all'espletamento dell'adeguata verifica rafforzata ed alla corretta profilatura e monitoraggio nel continuo dei clienti; tali criticità si riflettono nell'indebolimento del complessivo processo di collaborazione attiva.

Nella verifica dei dati sul titolare effettivo dei rapporti e delle operazioni permangono diffuse manchevolezze e un carente approfondimento delle ulteriori informazioni rese dal cliente in sede di identificazione. Con riguardo alla individuazione delle persone politicamente esposte ed alla conduzione dell'adeguata verifica rafforzata per la clientela connotata da elevato rischio di riciclaggio, sovente si è riscontrata una profilatura in base al rischio superficiale, spesso dovuta alla mancata considerazione di informazioni comunque disponibili all'intermediario o alla assenza di procedure sufficientemente strutturate;

parimenti, la variazione (innalzamento) dei profili di rischio in seguito a segnalazioni o notizie provenienti da fonti terze presenta ancora profili di miglioramento.

Le problematiche legate a ritardi nel completamento della profilatura nei confronti della clientela acquisita antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo 21 novembre 2007 n. 231 sono in costante riduzione. Le procedure informatiche di blocco per i rapporti non profilati presentano ancora lacune presso alcuni degli intermediari ispezionati in quanto in taluni casi i blocchi sono risultati tardivamente inseriti o comunque "forzabili".

I rilievi sulla corretta tenuta dell'archivio unico informatico permangono ad un livello fisiologico. Le irregolarità riscontrate - sia in esito agli accessi ispettivi sia tramite segnalazioni ex articolo 52 del decreto legislativo 231/2007 - sono in genere riconducibili a negligenze o errori materiali del singolo operatore, oltre che ad imprecisioni nelle impostazioni degli applicativi informatici, specialmente in occasione di aggiornamenti di sistema, generalmente riconducibili all'operato degli *outsourcer*.

Il numero di rilievi riguardo le procedure volte all'individuazione e segnalazione di operazioni sospette è ascrivibile alle debolezze procedurali ed inefficienze organizzative nelle precedenti fasi dell'identificazione e monitoraggio. Inoltre, la qualità e la robustezza dei sistemi informativi di supporto sono essenziali per assicurare un corretto espletamento di tali compiti, sono alla base di procedure antiriciclaggio efficaci e sono indice della resilienza degli intermediari alle minacce provenienti dalle attività illegali. Le anomalie riscontrate nel corso degli accertamenti ispettivi sono spesso collegate a debolezze dei sistemi a causa di procedure e di controlli non correttamente implementati o di errori materiali commessi nella definizione delle istruzioni operative (come frequentemente riscontrato nei casi di anomalie nella gestione dell'AUI).

5.1.7 La sorveglianza sul sistema dei pagamenti

Con riferimento alla funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, la Banca d'Italia è stata impegnata soprattutto nell'analisi e monitoraggio delle soluzioni di pagamento innovative che, nel proporre nuovi servizi, devono assicurare comunque il rispetto degli standard di affidabilità garantiti per quelli tradizionali. Ulteriore impegno è derivato dai lavori legati al recepimento della direttiva sui servizi di pagamento (UE 2015/2366, cd. PSD2) e, in particolare, dalla definizione della normativa attuativa della PSD2 da parte della Autorità bancaria europea (ABE). Obiettivo della PSD2 è realizzare una maggiore efficienza e sicurezza dei servizi di pagamento elettronici attraverso un aumento della trasparenza delle

condizioni di offerta e della concorrenza fra prestatori, all'interno di una cornice di tutela dell'integrità del sistema.

La funzione di sorveglianza, in collaborazione con quella di vigilanza, coadiuva l'autorità europea nella definizione di Orientamenti e norme tecniche di regolamentazione. Tra i vari filoni di attività, l'ABE sta definendo le norme tecniche di regolamentazione sui presupposti in presenza dei quali gli Stati membri *host* possono richiedere agli istituti di pagamento che operano sul proprio territorio tramite agenti di istituire un punto di contatto al fine di facilitare la supervisione da parte delle autorità *host*. Analoga previsione è presente nella quarta direttiva antiriciclaggio (cfr. *supra*).

Con riferimento ai servizi di pagamento innovativi, negli anni recenti, di pari passo con l'affermarsi della digitalizzazione della società, sono sorti nuovi servizi di trasferimento fondi, i cd. “*faster payments*” o “*instant payments*”, che rendono immediatamente disponibili i fondi per il beneficiario nell'arco temporale delle 24 ore e sono in genere basati sull'utilizzo del telefono per l'invio dei pagamenti. Le soluzioni attive hanno volumi ancora contenuti.

Un recente rapporto della Banca dei regolamenti internazionali²⁹ ha sottolineato che la diffusione di tali servizi potrebbe favorire l'efficienza complessiva dei sistemi di pagamento e produrre benefici per l'economia nel suo complesso, a condizione che i rischi posti da tali strumenti vengano controllati adeguatamente. Riguardo ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, le peculiari caratteristiche dei pagamenti innovativi rispetto a quelli tradizionali (ad esempio, i canali di accesso e la velocità del trasferimento fondi) rendono necessario modificare la struttura dei controlli per contemperare le esigenze di innovazione operativa con la prevenzione del contrasto all'utilizzo illecito dei nuovi strumenti.

5.2 L'attività di vigilanza della CONSOB

Nel 2016 la CONSOB ha proseguito l'attività di vigilanza sulle società di revisione con incarichi su enti di interesse pubblico (*EIP*) secondo un approccio basato sul rischio, al fine di implementare le più opportune azioni di controllo *on site* e a distanza.

In coerenza con tale approccio basato sul rischio, sono state condotte cinque verifiche ispettive, di cui una svolta congiuntamente con l'Unità di informazione finanziaria. Una

²⁹ Cfr. link: <http://www.bis.org/cpmi/publ/d154.pdf>

verifica ha interessato una società di grandi dimensioni (cd. *big four*), due verifiche hanno riguardato società di medie dimensioni e le restanti due verifiche sono state condotte su società di piccole dimensioni. A seguito degli esiti ispettivi, che hanno fatto emergere carenze con riferimento agli obblighi in materia di organizzazione e controlli antiriciclaggio, di adeguata verifica della clientela e di registrazione delle operazioni nell'Archivio unico informatico, in tre casi si è provveduto all'avvio di procedimenti sanzionatori ex articoli 56 e 60 del decreto legislativo 231/07 e in due casi ad azioni di vigilanza volte al migliore allineamento dei soggetti ispezionati rispetto alla disciplina di riferimento. È stato altresì concluso un procedimento sanzionatorio nei confronti di una società di revisione che era stata oggetto di verifica ispettiva nell'anno precedente.

In relazione al quadro regolamentare di interesse per le società di revisione con incarichi EIP, l'associazione di categoria ha proceduto all'aggiornamento delle linee guida in materia antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo sulla base degli orientamenti interpretativi resi dall'Istituto.

In virtù del protocollo d'intesa siglato nel 2011 con la Banca d'Italia, finalizzato al miglior coordinamento delle attività di controllo da parte delle due Autorità, la CONSOB ha effettuato anche nel 2016, su richiesta della Banca d'Italia, specifiche verifiche in materia di antiriciclaggio. In particolare, l'Istituto ha avviato accertamenti ispettivi nei confronti di una SIM e di una succursale italiana di un'impresa di investimento comunitaria. Le verifiche sono state focalizzate sull'assetto organizzativo, procedurale e di controllo, sulle modalità di adeguata verifica della clientela e di adempimento degli obblighi di registrazione/tenuta dell'Archivio unico informatico e sulla formazione del personale. Gli esiti ispettivi sono stati trasmessi alla Banca d'Italia per le valutazioni di competenza.

Nell'esercizio da parte dell'Istituto della vigilanza sull'attività di offerta fuori sede tramite consulenti finanziari, sono stati svolti appositi accertamenti in materia di antiriciclaggio relativi a sedici fattispecie giunte all'attenzione della COSOB, con il coinvolgimento di cinque intermediari. In tale ambito, è stata contestata a cinque consulenti finanziari la violazione degli obblighi di adeguata verifica della clientela, così come disciplinati nel dettaglio nella delibera della CONSOB del 18 dicembre 2013.

La CONSOB e la UIF hanno proseguito gli scambi informativi volti al migliore svolgimento delle attività di rispettiva competenza. In particolare, la CONSOB ha trasmesso alla UIF un esposto su presunte irregolarità in materia antiriciclaggio svolte da un istituto di

credito italiano. In quattro casi la UIF ha inviato informativa alla CONSOB su aspetti di competenza di quest'ultima.

5.3 L'attività di vigilanza dell'IVASS

Nel corso del 2016 l'IVASS ha avviato le necessarie modifiche delle pratiche di vigilanza in materia – sia a distanza, sia ispettive - per applicare un approccio fondato sul rischio in linea con le raccomandazioni contenute nel Rapporto GAFI sull'Italia (pubblicato a febbraio 2016) e con le disposizioni della IV direttiva antiriciclaggio in corso di recepimento.

In particolare, il 5 giugno 2017 sono stati comunicati alle imprese di assicurazione vigilate (nazionali ed estere):

- i criteri cui dovranno attenersi nell'eseguire periodicamente un'autonoma valutazione dei rischi cui sono esposte;
- l'insieme di informazioni standardizzate, utili per effettuare l'autovalutazione, che le stesse imprese dovranno comunicare all'IVASS.

Ciò consentirà, anche tramite l'elaborazione di alcuni indicatori quantitativi, di determinare una preliminare graduatoria della rischiosità delle compagnie, di cui si terrà conto nella pianificazione ispettiva per l'anno 2018.

L'IVASS ha altresì contribuito a formulare proposte di modifica allo schema di decreto per recepire la IV direttiva antiriciclaggio con riferimento al settore assicurativo.

L'attività di controllo si è estrinsecata in accertamenti ispettivi presso cinque imprese di assicurazioni, i cui premi rappresentano il 9,7 per cento del mercato assicurativo nei rami "Vita".

Gli accertamenti hanno riguardato sia rischi assicurativi sia quello di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; ciò è in linea con il criterio operativo, introdotto nel 2014, di svolgere verifiche sui rischi delle specie in occasione di ogni ispezione su imprese di assicurazioni nel ramo "Vita".

In dettaglio, le verifiche svolte hanno fatto emergere che le compagnie:

- non avevano acquisito informazioni sufficienti per assolvere gli obblighi di adeguata verifica e, conseguentemente, avevano effettuato una profilatura incompleta della clientela che non aveva tenuto in considerazione tutte le informazioni necessarie per un'adeguata valutazione del rischio; in particolare, esse non avevano valutato il comportamento tenuto dal cliente, la relazione dello stesso con il beneficiario, nonché il rischio collegato a fondi provenienti o destinati all'estero (n. 2 imprese);

- non avevano individuato il titolare effettivo quando i contraenti erano società fiduciarie, associazioni o fondazioni oppure avevano consentito loro di dichiararne semplicemente l'inesistenza (n. 3 imprese);
- non avevano controllato adeguatamente le procedure di alimentazione dell'AUI con conseguenti registrazioni tardive e, talvolta, omesse per alcune specifiche casistiche, quali operazioni multiple o con titolare effettivo di persona giuridica (n. 2 imprese);
- non avevano tracciato le analisi svolte sulle posizioni caratterizzate da operatività anomala (n. 2 imprese), talvolta sprovviste di software per individuare tali posizioni (n. 1 impresa);
- avevano effettuato l'adeguata verifica sull'effettivo percepiente della prestazione assicurativa, diverso dal beneficiario, soltanto successivamente al pagamento e, a volte, senza analizzare la relazione tra i due soggetti (n. 1 impresa)
- presentavano un'organizzazione amministrativa inidonea al presidio dei rischi della specie, poiché la Funzione Antiriciclaggio non era dotata di adeguate risorse umane e/o tecniche mentre il sistema dei controlli interni non era stato in grado di individuare le criticità nella gestione del rischio (2 imprese).

Sono stati formulati rilievi a tutte le imprese in merito alle disfunzioni ed anomalie accertate, sollecitandone la rimozione e contestando a due di esse violazioni assoggettabili a sanzioni amministrative, sulle modalità di assolvimento degli obblighi di adeguata verifica, sull'organizzazione amministrativa e sul sistema dei controlli interni.

In particolare, è stato adottato un provvedimento specifico per richiedere tempestive misure correttive (c.d. lettera post-ispettiva contestuale) ad un'impresa a causa della valutazione ispettiva in prevalenza sfavorevole sui sistemi di prevenzione del rischio di riciclaggio, nonché alla compagnia a capo del gruppo assicurativo di appartenenza, che svolge in outsourcing le attività AML per conto della controllata.

Sono state comminate sanzioni amministrative per 385.000 euro complessivi a conclusione di tre procedimenti avviati nel 2015.

Infine, si segnala il consolidamento della cooperazione tra IVASS e UIF in materia di attività ispettiva sulle compagnie assicurative.

5.4 Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuate dalla Guardia di finanza

Il Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza (direttamente o delegando i reparti competenti) è preposto, in via esclusiva o previe intese con le Autorità di vigilanza di settore, al controllo sul rispetto degli obblighi antiriciclaggio da parte di una vasta platea di operatori economici³⁰.

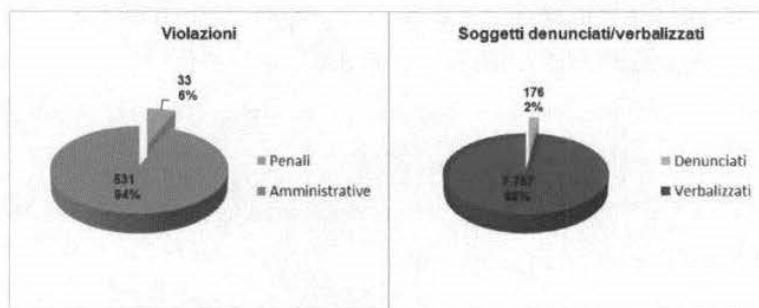
Nel 2016, a livello nazionale sono state concluse 464 tra ispezioni e controlli antiriciclaggio, a seguito delle quali sono state accertate 33 violazioni penali e 531 infrazioni amministrative.

Sulla natura delle violazioni rilevate ha influito in maniera sostanziale la depenalizzazione, introdotta dal decreto legislativo 15 gennaio 2016 n. 8, di alcune violazioni al decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, con particolare riguardo alla violazione degli obblighi di identificazione e registrazione previsti rispettivamente dal comma 1 e dal comma 4 dell'art. 55 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231.

Tavola 5.1 - Risultati anno 2016 (fonte GDF)

Ispezioni e controlli antiriciclaggio	n.	464
- Violazioni penali	n.	33
- Violazioni amministrative	n.	531
Persone denunciate	n.	176
Persone verbalizzate	n.	7.757

³⁰Si precisa che nell'ambito di una ispezione/controllo antiriciclaggio si possono riscontrare anche più violazioni penali e/o amministrative.



³⁰ Con riferimento all'attività ispettiva nei confronti dei soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio, sono assoggettati alla vigilanza esclusiva della Guardia di Finanza i soggetti di cui all'art. 53 comma 2 del D.Lgs. 231/2007 (ad esempio società fiduciarie statiche di cui alla legge 1966/1939, agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi, operatori non finanziari, ecc.); ai sensi di quanto stabilito dall'art. 53 commi 1 e 2, il Corpo esercita una vigilanza concorrente, previe intese, con: - Banca d'Italia sugli istituti di pagamento nazionali e sulle succursali degli Istituti di pagamento esteri; - CONSOB sui revisori legali che svolgono attività di revisione sugli Enti di interesse pubblico.

Tra le violazioni amministrative sono risultate preponderanti quelle relative all'inosservanza degli obblighi di adeguata verifica e registrazione depenalizzate dal decreto legislativo n. 8 del 2016, seguite da quelle in materia di omessa segnalazione di operazioni sospette, di istituzione del registro della clientela e di uso irregolare del contante.

Le violazioni penali maggiormente ricorrenti sono, invece, quelle relative alla omessa indicazione del soggetto per conto del quale viene effettuata l'operazione.

Tavola 5.2 - Tipologia di violazioni riscontrate (fonte GDF)

		Numero Violazioni	Soggetti denunciati/verbalizzati
Violazioni Amministrative	D.Lgs 231/2007 - Art. 49 – c. 1 (Trasferimento di contante)	38	7.104
	D.Lgs 231/2007 - Artt. 36 e 55, c. 4 mod. con D.Lgs. 8/2016 (Violaz. obblighi registrazione)	171	193
	D.Lgs 231/2007 - Art. 55, c. 1, mod. con D.Lgs. 8/2016 (Violaz. obbligo identificazione)	147	166
	D.Lgs 231/2007 - Art. 51 e 58 c. 7 (Omessa comunicazione delle infrazioni al M.E.F.)	11	111
	D.Lgs 231/2007 - Art. 57, c. 3 (Omessa istituzione registro clientela ovvero mancata adozione modalità art. 39)	58	61
	D.Lgs 231/2007 - Art. 57, c. 4 (Omessa segnalazione di operazioni sospette)	50	58
	Altre violazioni amministrative	56	64
TOTALE		531	7.757
Violazioni Penali	D.Lgs 231/2007 - Art. 55, c. 2 (l'esecutore dell'operazione che omette di indicare le generalità del soggetto per conto del quale esegue l'operazione o le indica false)	5	70
	D.Lgs 385/1993 - Art. 132, c. 1 (Abusiva attività finanziaria)	5	36
	D.Lgs 231/2007 - Art. 55, c. 3 (l'esecutore dell'operazione che non fornisce informazioni sullo scopo e sulla natura prevista dal rapporto continuativo o dalla prestazione professionale o le fornisce false)	3	18
	D.Lgs 385/1993 - Art. 140bis c. 1 (Esercizio abusivo dell'attività di agenti in attività finanziaria)	7	18
	C.P. - Art. 648 bis (Riciclaggio)	2	10
	Altre violazioni penali	11	24
TOTALE		33	176

Figura 5.6 - Violazioni amministrative

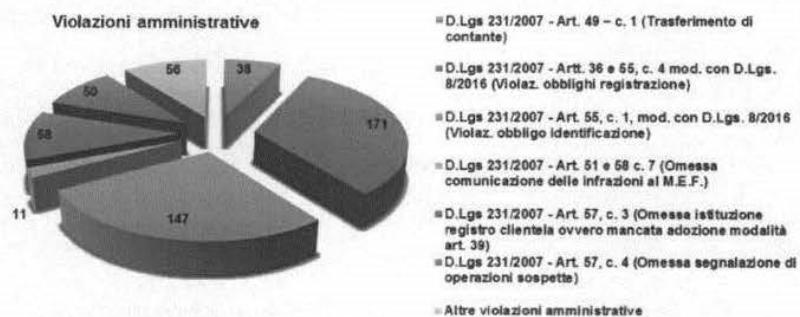


Figura 5.7 - Verbalizzati per violazioni amministrative



Figura 5.8 - Denunciati per violazioni penali



Figura 5.9 - Violazioni penali

Tra gli operatori finanziari la maggior parte degli interventi ha riguardato gli agenti in attività finanziaria.

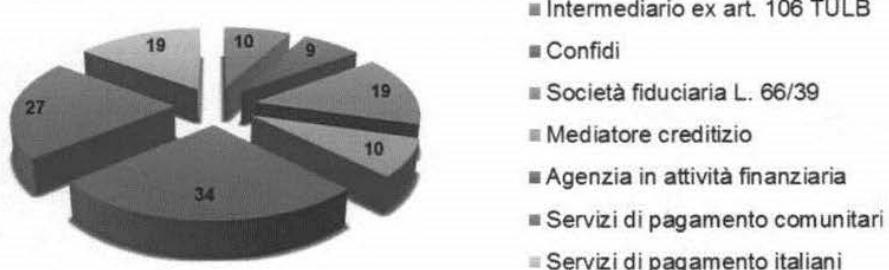
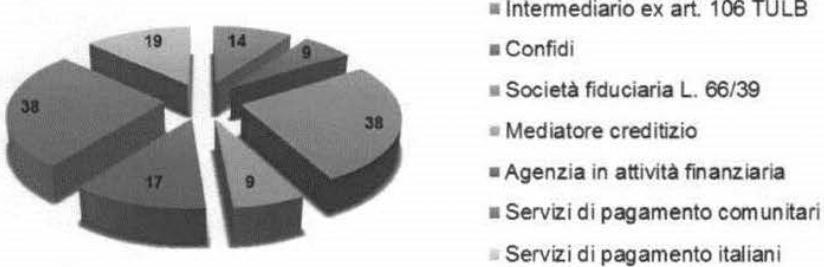
*Figura 5.10***Ispezioni e controlli conclusi nei confronti di operatori finanziari***Figura 5.11***Violazioni contestate ad operatori finanziari**

Figura 5.12



Per i professionisti giuridico-contabili il maggior numero di attività ha interessato i commercialisti.

Figura 5.13 - Ispezioni e controlli conclusi nei confronti professionisti giuridico-contabili



Figura 5.14 - Violazioni contestate a professionisti giuridico contabili

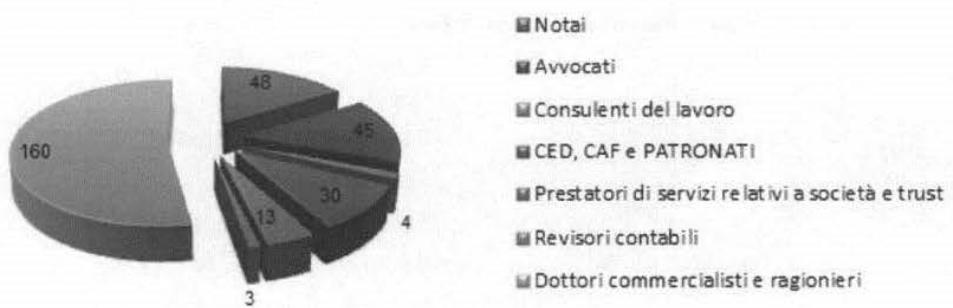
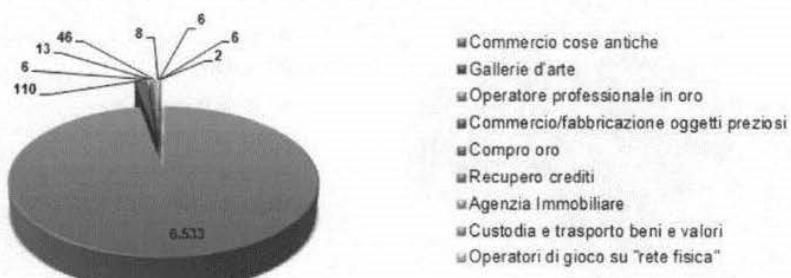


Figura 5.15 - Verbalizzati/Denunciati tra professionisti giuridico contabili

Tra gli altri operatori non finanziari, la categoria maggiormente controllata è stata quella delle agenzie immobiliari.

Figura 5.16 - Ispezioni e controlli conclusi nei confronti di operatori non finanziari*Figura 5.17 - Violazioni contestate ad operatori non finanziari*

Figura 5.18 - *Verbalizzati/Denunciati tra operatori non finanziari*

L'anno scorso è stata elaborata l'iniziativa progettuale denominata "FIDSTAT", nel cui ambito sono state effettuate, distribuite sull'intero territorio nazionale, 11 ispezioni antiriciclaggio, ai sensi del combinato disposto degli articoli 8, 11 c. 2, lettera b) e 53 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, nei confronti di altrettante società fiduciarie statiche destinatarie degli obblighi antiriciclaggio a mente dell'articolo 11, comma 2, lettera a), del medesimo decreto legislativo.

Queste attività sono ideate, programmate e svolte per dare seguito alle priorità delle linee d'intervento tracciate nel *National Risk Assessment*.

I servizi condotti nell'ambito della richiamata iniziativa progettuale hanno permesso di accertare irregolarità in 10 delle ispezioni svolte, pari al 91 per cento del totale.

In particolare, sono state contestate omesse segnalazioni di operazioni sospette per un importo complessivo di 290 milioni di euro e sono stati verbalizzati 28 soggetti in relazione a 25 violazioni amministrative.

Sono inoltre emerse situazioni rilevanti sotto il profilo tributario riguardanti la sottrazione di base imponibile di circa 46 milioni di euro, che saranno oggetto di successivi approfondimenti da parte della componente territoriale.

6. LA CIRCOLAZIONE TRANSFRONTALIERA DEI CAPITALI

Il G.FI, nel rapporto pubblicato il 10 febbraio 2016 sull'esito della valutazione della conformità delle misure italiane di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo esprime un giudizio complessivamente positivo del sistema italiano e della sua efficacia preventiva e repressiva.

Proprio nell'ambito del complesso sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo, l'attività di controllo della circolazione dei flussi di denaro contante all'interno della UE e tra la UE e i Paesi terzi costituisce un settore di evidente rilevanza, in quanto, anche nelle economie più sviluppate, il denaro contante rappresenta ancora un strumento molto utilizzato per i pagamenti e il regolamento delle più svariate transazioni.

In particolare, le movimentazioni dei proventi diversamente generati dall'economia criminale continuano a essere effettuate in larga parte mediante l'utilizzo del denaro contante, con il ricorso al riciclaggio e al trasferimento nei sistemi finanziari di altri Paesi. Ne consegue che i controlli effettuati alle frontiere rappresentano strumenti di primaria efficacia per la prevenzione e la repressione di attività illecite di notevole impatto economico e sociale.

Da una valutazione complessiva degli elementi desumibili dalle attività di controllo svolte, emerge una controtendenza rispetto a quanto rilevato nell'anno precedente. Tale circostanza è da ritenersi diretta conseguenza di due concomitanti fattori: l'efficacia deterrente dell'apparato di contrasto normativo ed operativo e l'adattamento a fini elusivi dei trasgressori all'articolazione del sistema sanzionatorio.

Per il conseguimento di migliori risultati nella lotta al finanziamento del terrorismo e al riciclaggio, l'attività di prevenzione e repressione, considerata la verificata efficacia dell'apparato di contrasto, andrà indirizzata sia sull'individuazione delle rotte aeree e navali e dei metodi di occultamento utilizzati nel trasporto dai corrieri di denaro contante dei proventi da reato (ivi inclusi i reati tributari), sia sull'incremento dei controlli nell'ambito di particolari realtà geografiche che allo stato, da questo punto di vista, risultano ancora marginali.

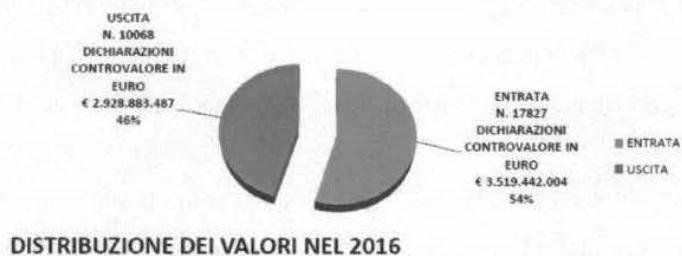
6.1. Le dichiarazioni valutarie

In questa sezione sono evidenziate nel dettaglio le dichiarazioni presentate, acquisite e registrate nel sistema informativo doganale nell'anno 2016, distinte tra quelle in entrata e in uscita dallo Stato, con conversione in euro, ove necessario, delle valute ivi indicate.

Tavola 6.1 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	17.827	3.519.442.004
IN USCITA	10.068	2.928.883.487
Totale	27.895	6.448.325.491

Figura 6.1



Rispetto ai flussi registrati nell'anno 2015, si rilevano le seguenti variazioni:

- numero delle dichiarazioni: - 1.341 (-4,6%);
- controvalore in euro: 753.960.545- (-10%).

Nel corso del 2016, si conferma la tendenza alla diminuzione del numero complessivo delle dichiarazioni, già registrata per l'anno 2015 rispetto al 2014. Per quanto attiene al valore complessivo dichiarato, quello relativo alle somme in entrata è sostanzialmente stabile mentre si registra un sensibile decremento del valore delle somme in uscita (-712.798.087 euro).

Le analisi di dettaglio riferite alle singole componenti delle movimentazioni dichiarate, con distinzione tra quelle UE e non UE evidenziano la seguente situazione:

Tavola 6.2 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie (Flussi UE)
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	7.567	2.298.892.462
IN USCITA	6.313	2.008.266.404
Totale	13.880	4.307.158.867

Figura 6.2



Rispetto al 2015 si evidenziano le seguenti variazioni in aumento:

- numero delle dichiarazioni: + 236 (+1%);
- controvalore in euro: - 67.238.483 (-1,5%).

I flussi specifici di ambito UE rappresentano il 50 per cento del totale delle dichiarazioni e il 67 per cento del controvalore complessivo in euro.

Tavola 6.3 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie (Flussi non UE)
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	10.260	1.220.549.542
IN USCITA	3.755	920.617.083
Totale	14.015	2.141.166.625

Figura 6.3



Rispetto ai dati registrati nell'anno 2015, si evidenziano le seguenti variazioni in diminuzione:

- numero delle dichiarazioni: - 1577 (- 10,1%);
- controvalore in euro: - 686.722.060 (- 24%).

Anche per il 2016, come nel triennio precedente, è confermata la tendenza alla complessiva diminuzione delle dichiarazioni e dei correlati valori delle movimentazioni da e per i paesi non UE, con riferimento alle somme in entrata.

In controtendenza il dato relativo alle somme in uscita verso i paesi non UE. In particolare, diversamente dai dati relativi agli anni precedenti, con incrementi importanti nel 2015 (+ 9,5%) e nel 2014 (+ 8%), si registra una notevole diminuzione degli importi (- 533.339.215 euro, pari a -37% e - 288 dichiarazioni).

In tale contesto, le movimentazioni più significative si riferiscono ai flussi da e verso la Svizzera, unitamente a quelli correlati alla casse di bordo, mentre per quanto riguarda la Repubblica di San Marino si registra la significativa diminuzione del 50 per cento, dei valori dichiarati in entrata ed in uscita.

Tavola 6.4 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie (Flussi San Marino)
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	242	58.904.148
IN USCITA	30	37.840.027
Total	272	96.744.175

Figura 6.4



Rispetto ai dati registrati nell'anno 2015, si evidenziano le seguenti variazioni:

- numero delle dichiarazioni: - 20 (-6.8%);
- controvalore in euro: - 96.375.086 (-50%).

Si tratta prevalentemente di movimentazioni tra banche sottoposte a controlli di particolare rigore, con la metodologia del campione, per quanto attiene il contenuto delle dichiarazioni, con verifica puntuale della quantità di denaro contante movimentata e dei relativi titolari.

Tavola 6.5 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie (Flussi Svizzera)
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	1.077	627.183.398
IN USCITA	586	675.105.222
Totale	1.663	1.302.288.620

Figura 6.5



Rispetto ai dati registrati nell'anno 2015, si evidenziano le seguenti variazioni:

- numero delle dichiarazioni: - 66 (-3,8%);
- controvalore in euro: - 336.572.974 (-20%).

Nel 2016 si registra una diminuzione del 28 per cento delle somme dichiarate in uscita (- 264.629.603 euro) rispetto all'anno precedente, conseguenza anche della forte deterrenza determinata dal livello dei controlli al confine, considerato l'elevato numero di violazioni riscontrate nel 2016 (120 in uscita dall'Italia e 552 in entrata nel territorio nazionale).

La direttrice di traffico Italia/Svizzera si conferma tra le più importanti, sia dal punto di vista dei flussi dichiarati (che in controvalore rappresentano il 60% di quelli non comunitari ed il 20% di quelli totali) sia dal punto di vista del rischio di violazione degli obblighi dichiarativi, e, come meglio specificato in seguito, da sola rappresenta circa il 13 per cento delle infrazioni riscontrate a livello nazionale.

Inoltre, in ragione sia dei Paesi di origine/destinazione, sia dei soggetti che intervengono in tali ambiti, rivestono specifico rilievo i seguenti flussi di movimenti dichiarati:

Tavola 6.6 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie (Flussi Vaticano)
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	1	200.000
IN USCITA	16	604.000
Total	17	804.000

Figura 6.6



Rispetto ai dati registrati nel 2015, si evidenziano le seguenti variazioni in aumento:

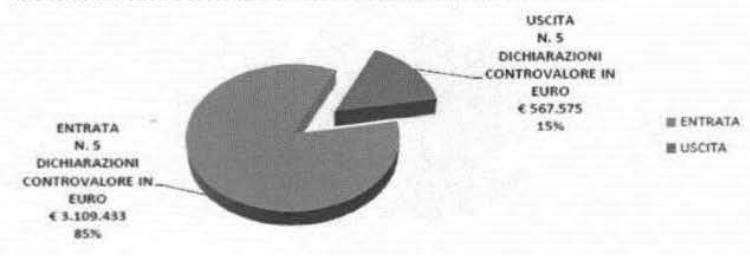
- numero delle dichiarazioni invariato;
- controvalore in euro: - 433.000 (-35%).

Tavola 6.7 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie (Flussi Lussemburgo)
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	5	3.109.433
IN USCITA	8	567.575
Totale	13	3.677.008

Figura 6.7

DICHIARAZIONI VALUTARIE ITALIA-LUSSEMBURGO



Rispetto ai dati registrati nell'anno 2015, si evidenziano le seguenti variazioni in decremento:

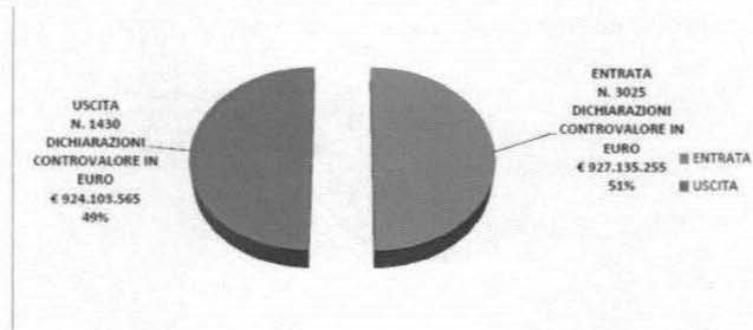
- numero delle dichiarazioni: + 62% (+5);
- controvalore in euro: - 11.544.587 (-76%).

I valori registrati evidenziano, a fronte di un aumento del numero delle dichiarazioni, una forte flessione in termini percentuali del loro controvalore. Peraltro, le singole componenti risultano profondamente mutate, atteso che nel 2016 le uscite sono notevolmente diminuite rispetto al 2015 (-96%) e le entrate hanno registrato un rilevante incremento del 4.3904 per cento. Come già evidenziato negli anni precedenti, la presenza o meno di titoli dal controvalore elevato comporta un immediato impatto nelle statistiche annuali Italia/Lussemburgo, determinando – a fronte di un esiguo numero di operazioni – rilevanti variazioni in termini di importi da un anno all'altro.

Tavola 6.8 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie (Flussi Paesi a fiscalità privilegiata)
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	3.025	927.135.255
IN USCITA	1.430	924.103.565
Totale	4.455	1.851.238.820

Figura 6.8 - Dichiarazioni valutarie (Flussi Paesi a fiscalità privilegiata)



Rispetto ai dati registrati nell'anno 2015, si evidenziano le seguenti variazioni in diminuzione:

- numero delle dichiarazioni: - 576 (-11,4%);
- controvalore in euro: - 493.284.053 (-21%).

Figura 6.9



Al netto delle movimentazioni relative alla Svizzera, i flussi in argomento si attestano a 548.950.200 euro.

Figura 6.10



Tra le movimentazioni in uscita dall'Italia si segnalano quelle destinate a Malta e Gibilterra.

Figura 6.11



Tra le movimentazioni in entrata in Italia si segnalano quelle provenienti da Malta, da Hong Kong, dal Libano, da Panama e dagli Emirati Arabi.

Di seguito, si riportano ulteriori elementi di dettaglio sui flussi dichiarati, in relazione a componenti diverse da quelle geografiche.

Tavola 6.9 - Anno 2016. Dichiarazioni valutarie (Professional Courier)
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	991	476.034.462
IN USCITA	741	463.209.660
Totale	1.732	939.244.122

Rispetto ai dati del 2015, si evidenziano le seguenti variazioni:

- numero delle dichiarazioni: - 449 (-20,5%);
- controvalore in euro: - 635.244.013 (-40%).

I dati relativi alle dichiarazioni valutarie del 2016 invertono la tendenza, registrata nei due anni precedenti, all'incremento del flusso di contanti veicolati da operatori professionali quali banche e/o istituti finanziari in relazione a necessità di approvvigionamento di sportelli bancari e/o automatici, anche sulle navi da crociera. Al decremento delle somme dichiarate corrisponde peraltro un'importante riduzione del numero di dichiarazioni presentate.

Tavola 6.10 - Anno 2016. Dichiarazioni valutarie (Casse di bordo)

(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	1.893	1.139.188.210
IN USCITA	1.747	1.043.413.843
Total	3.640	2.182.602.053

Rispetto ai dati del 2015, si evidenziano le seguenti variazioni:

- numero delle dichiarazioni: - 2218 (-26%);
- controvalore in euro: - 800.966.454 (-37,8%).

Anche in questo settore, i dati del 2016 invertono la tendenza all'incremento registrata negli anni precedenti. Tali tipologie di dichiarazioni continuano, tuttavia, a rappresentare percentuali significative dei flussi totali, sia come numero di dichiarazioni (13% del totale) sia come controvalore (34% del totale).

Tavola 6.11 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie (Flussi Poste Italiane)

(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	4.067	252.050.128
IN USCITA	172	36.258.180
Total	4.239	288.308.308

Figura 6.12



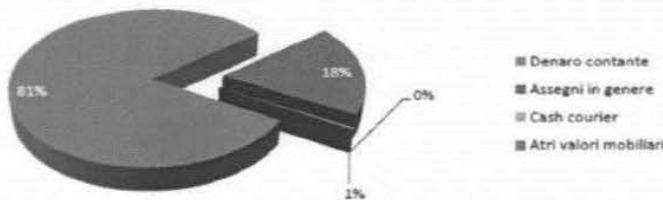
Rispetto ai dati del 2015, si evidenziano le seguenti variazioni:

- numero delle dichiarazioni: - 88 (-2,3%);
- controvalore in euro: - 451.486.199 (-61%).

Le movimentazioni riguardano nella quasi totalità dei casi l'invio in Italia di assegni a favore di soggetti nazionali, a fronte di transazioni commerciali, mentre i flussi in uscita sono riferibili alla movimentazione di titoli per il tramite del servizio postale.

A integrazione degli approfondimenti illustrati sulle caratteristiche principali delle dichiarazioni, si rappresentano ulteriori elementi significativi relativi alla tipologia di denaro dichiarato, al mezzo di trasporto utilizzato e all'indicazione di Paesi di origine/entrata dei valori registrati.

Figura 6.13

TIPOLOGIA DI DENARO TRASPORTATO

Il denaro contante in banconote rappresenta l'80 per cento del controvalore indicato nelle dichiarazioni registrate nel corso del 2016 e si riferisce a movimentazioni con trasporto al seguito, mentre gli assegni costituiscono principalmente l'oggetto di spedizioni postali.

Rispetto al dato del 2015, si registra una diminuzione delle dichiarazioni rese in denaro contante di circa l'1 per cento, con un corrispondente incremento di quelle aventi ad oggetto assegni in genere e un aumento degli importi dichiarati al seguito del 12 per cento.

Il 47 per cento del controvalore dichiarato è riferibile alle casse di bordo e ai *cash courier* professionali, mentre la quota residua è suddivisa tra movimentazioni al seguito di passeggeri e spedizioni postali.

I flussi maggiormente a rischio sono quelli relativi ai passeggeri, sia in relazione alla polverizzazione delle movimentazioni legate al fenomeno dello "smurfing", sia per le oggettive difficoltà di controllo presso taluni punti di frontiera (Vaticano, confine italo/svizzero, porti per la nautica da diporto) presidiati in modalità dinamica.

**Figura 6.14 - Paesi di origine delle somme dichiarate in entrata
(importi > 20 milioni di euro)**

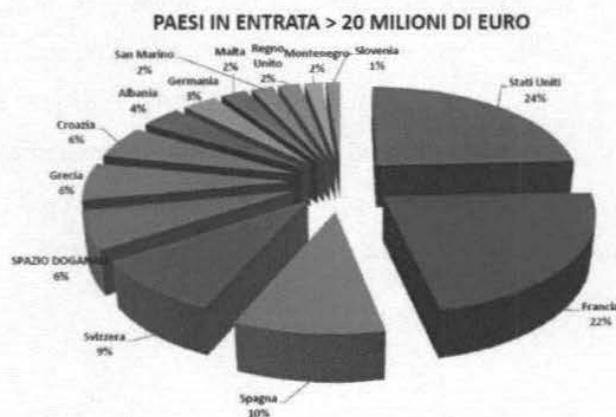
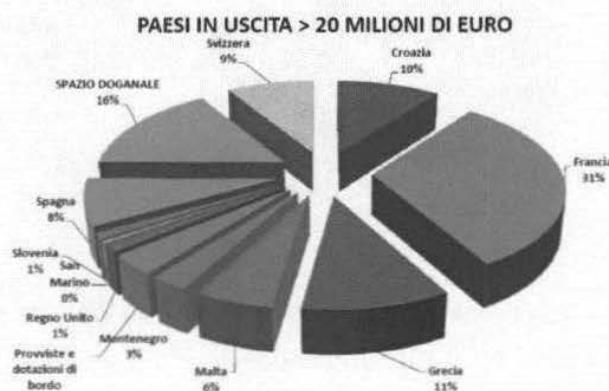


Figura 6.15 - Paesi di destinazione delle somme dichiarate in uscita > 20 milioni di euro



6.2. L'attività di controllo e accertamento

L'attività di controllo effettuata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dalla Guardia di finanza nel 2016 ha conseguito i seguenti risultati:

Tavola 6.12 - Anno 2016 - Numero delle violazioni accertate e contestate. Somme sequestrate (fonte Comunicazioni pervenute dagli uffici, sistema informativo doganale AIDA)

ANNO 2016. NUMERO DELLE VIOLAZIONI ACCERTATE E CONTESTATE. SOMME SEQUESTRATE			
AMMINISTRAZIONE	NUMERO	SOMME SEQUESTRATE/TITOLI IN EURO ⁸	
AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI ⁹	5260	5.033.483	
GUARDIA DI FINANZA ¹⁰	272	1.418.748	
Totale	5.532	6.452.231	

Fonte: Comunicazioni pervenute dagli Uffici, sistema informativo doganale AIDA

⁸ Per i titoli si è proceduto all'indicazione del valore, convertito in euro, ove necessario

Le violazioni constatate sono così ripartite:

- 5.281 infrazioni estinte mediante pagamento immediato di una somma di denaro a titolo di oblazione (importo complessivo acquisito: 2.653.000 euro);
- 251 accertamenti di violazioni, nella quasi totalità dei casi con sequestro nella misura prevista delle somme illecitamente trasportate, che hanno dato luogo all'instaurazione presso il Ministero dell'economia e delle finanze del relativo procedimento amministrativo sanzionatorio.

Per quanto attiene i luoghi di controllo ove sono state scoperte la maggior parte delle violazioni, la situazione nazionale risulta così articolata:

Figura 6.16 - Anno 2016 - Luoghi di rilevazione dei flussi non dichiarati (tutte le violazioni accertate, compresi i contesti di natura penale)



I dati concernenti le violazioni accertate mostrano le seguenti peculiarità:

1. i flussi di denaro non dichiarati sono trasportati da soggetti che utilizzano in prevalenza il mezzo di trasporto aereo (74% dei casi), mentre il trasporto stradale/ferroviario è stato utilizzato nel 23 per cento delle violazioni riscontrate, quello marittimo nel restante 3 per cento;
2. il numero delle violazioni riscontrate presso ciascun aeroporto è direttamente riconducibile alla tipologia delle rotte presenti ed in parte al volume dei passeggeri;
3. come per gli anni precedenti, il ricorso all'istituto dell'oblazione con pagamento immediato ha riguardato ben il 96 per cento dei casi, per cui è da presumere il ricorso a "corrieri" di denaro contante, al fine di usufruire della possibilità di accedere all'istituto di definizione e di non incorrere nel sequestro. Peraltra, i casi in cui le eccedenze sono risultate superiori a 40.000 euro (limite oltre il quale è precluso il ricorso all'oblazione) sono stati 83, ovvero il 1,5 per cento delle violazioni riscontrate.

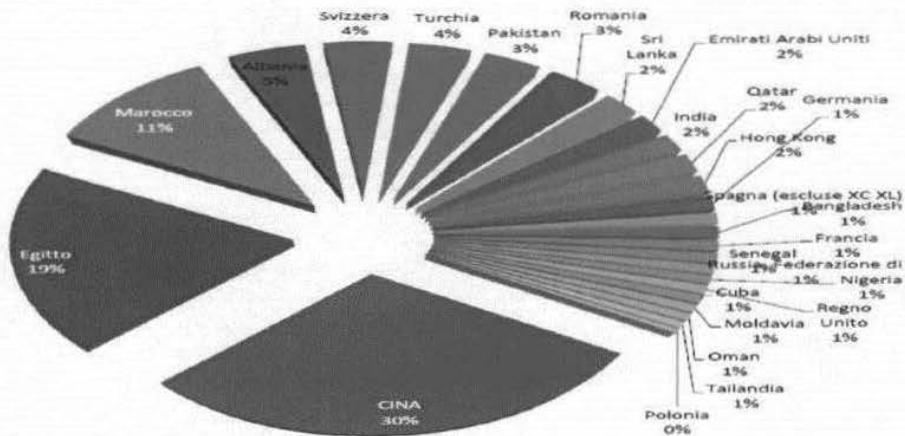
Di seguito, si riportano ulteriori elementi di analisi concernenti le violazioni riscontrate, che evidenziano le componenti geografiche delle medesime.

Tavola 6.13 - Anno 2016 - Elenco dei principali paesi di destinazione dei flussi non dichiarati (tutte le violazioni accertate, compresi i contesti di natura penale)

PAESE DI DESTINAZIONE	VIOLAZIONI ACCERTATE
CINA	903
Egitto	588
Marocco	321
Albania	139
Svizzera	120
Turchia	111
Pakistan	102
Romania	101
Sri Lanka	71
Emirati Arabi Uniti	57
India	56
Qatar	56
Hong Kong	53
Germania	44
Spagna (escluse XC XL)	34

Le direttrici di traffico in uscita a maggior rischio risultano così ripartite:

Figura 6.17



Come per gli anni precedenti le principali destinazioni a rischio sono quelle dirette verso Cina, Egitto, Svizzera, Albania e Marocco, con incremento delle violazioni registrate nei flussi verso l'Egitto (131%), la Romania (62%), il Marocco (+34%), la Cina (10%) e l'Albania (+8%) e la Moldavia (+58%) e il decremento delle movimentazioni non dichiarate e scoperte verso lo Sri Lanka (-23%), gli Emirati Arabi (-15%) e la Svizzera (-5%).

Per la Cina, occorre tenere in considerazione anche i flussi non dichiarati per Hong Kong, in relazione ai quali, che nel corso del 2016 sono state accertate 53 violazioni.

In ordine ai Paesi di origine dei flussi non dichiarati e accertati presso gli Uffici di confine, limitata alle direttrici di traffico in relazione alle quali sono state rilevate almeno 10 violazioni, si rileva la seguente situazione.

Tavola 6.14 - Anno 2016 - Elenco dei principali paesi di origine dei flussi non dichiarati

PAESE DI ORIGINE	VIOLAZIONI ACCERTATE
Svizzera	552
Russia, Federazione di	187
Turchia	114
Germania	94
Romania	76
Spagna (escluse XC XL)	71
Albania	66
Francia	64
Emirati Arabi Uniti	52
Bulgaria	44
Regno Unito	41
Grecia	40
Ucraina	36
Iran	36
Polonia	32

L'analisi delle violazioni rilevate evidenzia una generale diminuzione dei flussi non dichiarati dalla Russia (-36%), dalla Turchia (-30%), dalla Spagna (-29%), indicazioni costituenti elementi prioritari per la definizione a livello locale del piano dei controlli dei passeggeri internazionali in funzione delle rotte risultate a maggior rischio.

A completamento delle precedenti analisi, si espone l'elenco delle nazionalità dei soggetti verbalizzati in entrata/uscita dallo Stato, quale ulteriore indicatore di rischio associato ai criteri sopra rappresentati. Le rilevazioni del 2016 confermano la nazionalità cinese come quella con maggior numero di trasgressori.

Il livello di significatività del seguente dato è stato individuato in ragione di un numero di verbalizzazioni, per ciascuna nazionalità rilevata, con almeno 25 violazioni registrate.

Tavola 6.15 - Anno 2016 - Elenco delle principali nazionalità dei trasgressori (>25 pp.vv.)
(tutte le violazioni, compresi i contesti di natura penale)

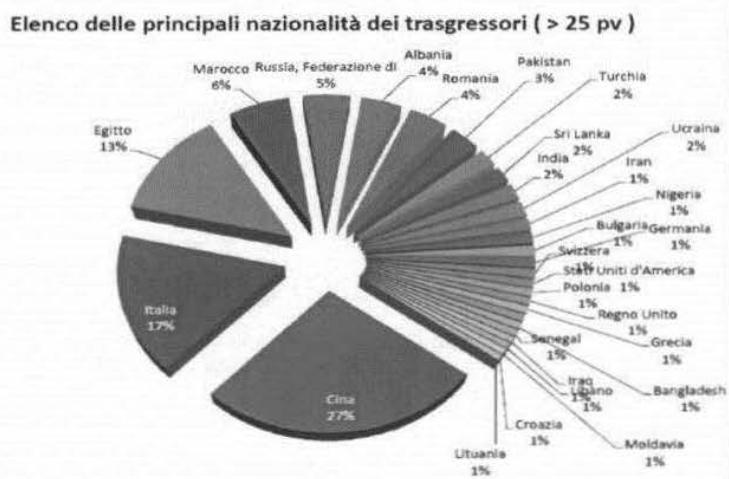
NAZIONALITÀ	VIOLAZIONI ACCERTATE
Cina	1184
Italia	747
Egitto	570
Marocco	274
Russia, Federazione di	212
Albania	184
Romania	175
Pakistan	141
Turchia	91
Sri Lanka	85
India	83
Ucraina	76
Iran	60
Nigeria	59
Bulgaria	53

Di rilievo l'incremento dei soggetti egiziani (+11%) e di quelli marocchini (+28%) a fronte di un decremento del 13% dei cittadini italiani. L'incremento dei cittadini cinesi tra i soggetti verbalizzati è stato pari all'1 per cento:

Forti incrementi si registrano anche tra i cittadini di nazionalità rumena (+50%) e indiana (+15%).

Il grafico seguente mostra la distribuzione delle principali nazionalità rilevate nell'attività di repressione alla violazione dell'obbligo di dichiarazione.

Figura 6.18



6.3. L'attività sanzionatoria

I procedimenti amministrativi sanzionatori relativi alle infrazioni alla normativa valutaria non estinte con il ricorso all'istituto dell'oblazione contestuale all'accertamento, espletati presso il Ministero dell'economia e delle finanze, sono connotati da una struttura complessa e articolata in più fasi.

Proprio in funzione della specificità della materia, vengono adottate peculiari procedure per la gestione ai fini amministrativi dei valori sequestrati, i quali hanno a oggetto importi anche di significativo rilievo oppure titoli di credito e documenti obbligazionari vari, la cui gestione e qualificazione richiede un' articolata attività di analisi e di istruttoria.

In una situazione si sostanziale invarianza delle risorse umane disponibili, il complessivo carico di lavoro espletato ha rilevato un ulteriore incremento rispetto al 2015.

Considerato che la normativa prescrive che il provvedimento di definizione del procedimento sia emesso nel termine perentorio di 180 giorni dalla data di ricezione

dell'atto di contestazione, la struttura preposta ha garantito la correttezza della complessa attività amministrativa.

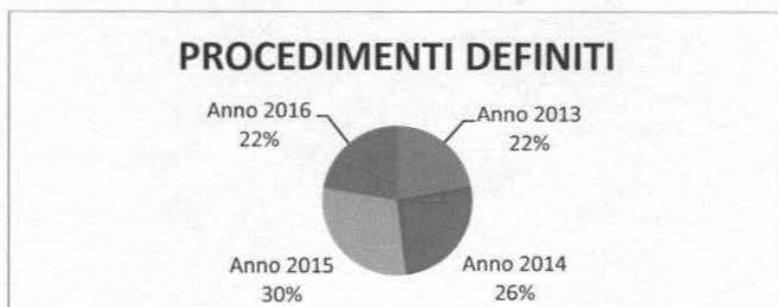
L'adozione di ulteriori interventi finalizzati a incrementare l'efficacia e a implementare l'efficienza delle funzioni assegnate ha determinato la corretta e tempestiva definizione di tutti i procedimenti amministrativi sanzionatori originati dai processi verbali di accertamento acquisiti nel corso del 2016.

Per la quasi totalità dei procedimenti, il tempo medio per la definizione è stato ulteriormente ridotto al di sotto di 90 giorni dall'acquisizione degli atti di accertamento.

Nel corso del 2016, sono stati definiti 230 procedimenti (306 nel 2015, erano stati 270 nel 2014 e 226 nel 2013).

Le sanzioni amministrative pecuniarie irrogate con i relativi provvedimenti sanzionatori a carico dei soggetti riconosciuti responsabili di infrazioni valutarie hanno raggiunto nel 2016 l'importo complessivo di 29 milioni di euro.

Figura 6.19



6.4 Violazione normativa valutaria: contenzioso

Dei provvedimenti sanzionatori emanati nel corso del 2016 per violazione della normativa valutaria, 23 sono stati impugnati dinanzi all'autorità giudiziaria. di questi 4 sono stati già definiti con sentenze favorevoli di primo grado, mentre in un caso la sanzione è stata annullata.

Nel corso del 2016 sono state emesse 34 pronunce giurisdizionali relative all'impugnazione di sanzioni irrogate, nello stesso anno o in anni precedenti, per la violazione della normativa valutaria: di tali decisioni solo 5 hanno annullato i provvedimenti impugnati.

In particolare 25 sentenze (di cui tre sfavorevoli) sono state pronunciate da Tribunali, 9 (di cui due sfavorevoli) da Corti d'Appello.

7. LE SANZIONI FINANZIARIE NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE

7.1 Il contrasto del finanziamento del terrorismo

7.1.1 L'ISIL nel quadrante siro-iracheno e le sue fonti di finanziamento

In un panorama di jihad globale polarizzato da ISIL e da Al Qaida (AQ), la scena terroristica è stata dominata, nel 2016, dalla cruenta campagna di attentati riconducibile all'organizzazione di Al Baghdadi, anche in dichiarata risposta alla controffensiva militare della Coalizione internazionale in direzione del cd. Califfato.

Nel corso dell'anno si è registrato, per la prima volta, un significativo ridimensionamento territoriale di DAESH che, colpito nel suo tratto distintivo, nel prestigio e nelle fonti di approvvigionamento economico, ha gradualmente rimodulato tattiche offensive e contenuti propagandistici, accentuando la risposta asimmetrica anche all'interno dei territori contesi, minimizzando, a livello mediatico, le sconfitte militari e intensificando l'attività di coordinamento di network per la realizzazione di attacchi al di fuori della propria area di elezione, in Occidente e non solo.

La serie ininterrotta di azioni – dal duplice attentato di Bruxelles del 22 marzo sino a quello di Manchester e Londra, rispettivamente del 23 maggio e del 3 giugno - è valsa a ribadire il multiforme registro operativo di DAESH, cui hanno fatto riferimento sia cellule strutturate, formate anche da *foreign fighters* di rientro dal campo siro-iracheno, in grado di realizzare attacchi coordinati e complessi, sia lupi solitari o microgruppi auto-organizzati, ispirati o cooptati sul web.

Tra i trend del 2016 figura il sensibile decremento nel flusso di estremisti verso il teatro siro-iracheno, da ricondursi peraltro a diversi fattori, quali: una più incisiva azione di contrasto, anche con il varo di interventi normativi ad hoc; la diminuita attrattiva esercitata dal progetto di Califfato in corrispondenza con le pesanti sconfitte subite sul piano militare; un cambiamento nelle direttive strategiche della leadership dell'organizzazione, verosimilmente propensa ad impiegare gli aspiranti combattenti per attivazioni terroristiche nei contesti di residenza.

Con riguardo agli attacchi compiuti in area europea, nel 2016 si è verificato un ampliamento della casistica con riferimento non solo ai responsabili delle operazioni terroristiche, ma anche al *modus operandi* che ha ricompreso, tra l'altro, l'utilizzo di camion lanciati sulla folla – come accaduto a Nizza il 14 luglio e a Berlino il 19 dicembre –

espressamente richiamato dalla pubblicistica jihadista riferibile tanto ad Al Qaida quanto a DAESH.

In continuità con il trend rilevato nel 2015, la propaganda e la comunicazione, combinati con lo strumento tecnologico, hanno costituito un pilastro per la strategia delle formazioni jihadiste. La diffusione del messaggio radicale, promossa sia verticalmente, attraverso le case mediatiche di riferimento delle leadership, sia orizzontalmente, mediante l'assiduo *networking* tra *mujahidin* anche occidentali, ha giocato un ruolo su più piani, quali il reclutamento e l'istigazione di nuovi adepti, l'intimidazione dei nemici, la condivisione di istruzioni tecniche e di consigli pratici per la realizzazione e la massimizzazione di atti di jihad individuale.

Alle prime, importanti sconfitte sul campo siro-iracheno è parso corrispondere un ridimensionamento quali-quantitativo dell'apparato mediatico, accompagnato, sul piano dei contenuti, da un progressivo venir meno dei richiami alle conquiste delle "Terre del Levante", a fronte di una immutata narrativa che – in analogia con quella del qaidismo storico – individua il nemico da combattere nei "Paesi Crociati" e nell'Occidente ("miserendini"), nei Paesi musulmani "apostati" e nelle comunità sciite "eretiche". DAESH ha comunque mantenuto la capacità di intervenire tempestivamente sulla scena mediatica quando ritenuto pagante sul piano propagandistico.

Per quanto riguarda le sue fonti di finanziamento³¹, il Daesh continua a generare le proprie risorse tramite la vendita di petrolio e gas per mezzo di soggetti prestanome. La donazione di armi e munizioni costituisce un'ulteriore fonte di reddito.

Altre entrate sono ottenute tramite estrazione di diverse risorse minerarie, fosfati, sali minerali, cemento prodotti in Siria e in Iraq.

Anche il traffico di beni culturali ha una certa rilevanza. Sebbene tali beni non vengano venduti immediatamente ma celati e trattenuti da network specializzati, risulta verosimile che tali beni culturali vengano successivamente immessi nel commercio.

Per ciò che concerne la movimentazione dei fondi, si è registrato l'uso di servizi on-line per il trasferimento di fondi che importano l'assenza di misure di adeguata verifica. Facilitatori sono anche impiegati per trasferimenti fisici di fondi con il fine di evitare verifiche.

Le operazioni militari permangono uno strumento fondamentale nella lotta contro le fonti finanziarie dell'ISIL ed hanno inciso notevolmente sulla capacità dell'ISIL di ottenere

³¹ Indicazione FONTE GAFI (nome del report)

profitti dal commercio del petrolio. Del pari, esse hanno importato la perdita del 50 per cento del territorio in Iraq, e circa del 25 per cento in Siria. In tali siti insistevano i principali giacimenti petroliferi e di stoccaggio. Un aggiornamento del rapporto è anche previsto per Giugno 2017.

L’azione militare condotta dalla Coalizione internazionale anti-Daesh nel 2016 ha comportato un forte ridimensionamento dei territori controllati dal sedicente Stato Islamico in Siria ed Iraq e proseguono le operazioni volte alla liberazione di Raqqa in Siria e Mosul in Iraq.

Nel contesto della Coalizione anti-Daesh, l’Italia è leader nell’addestramento delle forze di polizia irachene da dispiegare nelle aree liberate ed ha un ruolo di primo piano nel settore del training militare. Assume valenza strategica anche l’impegno volto alla riparazione della diga di Mosul, a cura del gruppo Trevi e co-finanziato dall’Italia insieme alla Banca Mondiale.

7.1.2 Il quadro istituzionale internazionale ed europeo

Nel quadro normativo internazionale di prevenzione e contrasto al finanziamento del terrorismo, caratterizzato dalle misure dettate dalla Convenzione internazionale contro il finanziamento del terrorismo dell’8 dicembre 1999, dalle risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite 1267 (1999) e 1373 (2001) ai sensi del Capitolo VII della Carta e dalle IX raccomandazioni speciali del GAFI, ha un ruolo importante il congelamento dei beni degli individui e delle entità sospettate di coinvolgimento in attività terroristiche.

Le principali risoluzioni in materia sono:

1. la risoluzione n. 1267 (1999)^[1], che impone l’adozione di misure di congelamento nei confronti di soggetti ed entità associati o appartenenti a Al Qaeda e ai Talebani originariamente individuati dal Comitato sanzioni 1267, istituito presso il Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, sulla base di proposte di designazione provenienti dagli Stati membri;
2. la risoluzione n. 1373 (2001) che prevede il congelamento a prescindere dalla matrice ideologica o dall’ambito territoriale dell’azione terroristica rimettendo ai singoli Stati il potere di individuare soggetti o entità destinatari delle misure di contrasto al terrorismo.

L’Unione europea ha dato attuazione alle suddette risoluzioni rispettivamente: con la posizione comune 2002/402/PESC e il regolamento (CE) n. 881/2002, aggiornato da ultimo il 14 marzo 2016 con il regolamento del Consiglio n. 363/2016, recependo la lista dei sospetti terroristi

^[1] e le successive 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008) e 1904 (2009), 1988 (2011), 1989 (2011), 2083 (2012), 2129 (2013), 2133 (2014), 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2354 (2017).

decisa dalle Nazioni unite, e con la posizione comune 931/2001/PESC e il regolamento (CE) n. 2580/2001, prevedendo l'applicazione delle misure di congelamento a una lista di soggetti ed entità individuati all'unanimità dal Consiglio dell'Unione europea sulla base delle proposte dei singoli Stati membri.

Alla risoluzione n. 2199 (2015) che condanna le violenze e le atrocità compiute dall'*Islamic State in Iraq and the Levant* (ISIL) e da *Al-Nusra Front* (ANF) e riconosce l'ISIL quale “splinter group of Al-Qaida”^[2], ha fatto seguito la risoluzione 2253 (2015), presentata congiuntamente da Stati Uniti e Russia, adottata all'unanimità. Il testo ha raccolto 68 sponsorizzazioni, tra cui quella dell'Italia e degli altri Stati membri.

In considerazione del fatto che gli Stati membri hanno la responsabilità principale di contrastare gli atti terroristici e l'estremismo violento, il Consiglio ha incoraggiato un maggiore coordinamento e coerenza con i fornitori e i destinatari delle attività di *capacity building* nello sviluppo e rafforzamento dei sistemi di prevenzione del terrorismo. Inoltre, le misure anti-propaganda dovrebbero essere adattate alle specifiche circostanze di contesti diversi.

Infine, il Consiglio ha chiesto al *Counter-Terrorism Committee* delle Nazioni Unite di identificare le buone pratiche esistenti nel contrastare la propaganda terroristica, e mantenere un elenco aggiornato delle iniziative nazionali, regionali e globali pertinenti, gestendolo, con il sostegno della Direzione esecutiva del *Nations Counter-Terrorism Committee* delle Nazioni Unite, al fine di tenere almeno una riunione annuale per la revisione delle iniziative di contro-propaganda ed emettere raccomandazioni agli Stati membri su come costituire capacità in tale settore.

In ambito europeo, tra le misure necessarie individuate, a seguito della Comunicazione la Commissione Europea al Parlamento Europeo e al Consiglio del 2 febbraio 2016^[3], si segnala in particolare la creazione di un sistema di listing europeo basato su criteri ulteriori e autonomi rispetto alla lista ISIL/Al Quaeda del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

A tale ultimo riguardo, la decisione (PESC) 2016/1693 del Consiglio del 20 settembre 2016, che ha abrogato e sostituito la decisione (PESC) 402/2002, ha integrato in un unico testo i criteri di designazione e le misure restrittive del regime AQ/ISIL previsti dalle rilevanti disposizioni ONU inclusa la UNSCR n. 2253 (2015), i cui

^[2] Si ricorda che ISIL e ANF sono inclusi nella “*Al-Qaida sanctions list*” e quindi ad essi sono applicate le misure di congelamento ed il conseguente divieto di messa a disposizione di fondi e risorse economiche.

^[3] http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9aeae420-0797-11e6-b713-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF

contenuti erano già stati recepiti nell'ordinamento europeo con la decisione (PESC) del Consiglio 368/2016 del 14 marzo 2016 che modificava a sua volta la decisione (PESC) 402/2002.

Il regolamento (UE) 2016/1686 del Consiglio del 20 settembre 2016 ha dato attuazione alle misure stabilite con la ricordata decisione (PESC) 2016/1693, recante i criteri di designazione UE - aggiuntivi ed autonomi rispetto quelli di cui alla UNSCR n. 2253 (2015).

Al riguardo, l'allegato I del regolamento contiene un'elencazione delle persone fisiche o giuridiche, le entità e gli organismi sottoposti alla sanzione del congelamento di fondi e di risorse economiche, essendo stati identificati dal Consiglio, a norma dell'articolo 3, paragrafo 3, della decisione (PESC) 2016/1693, come soggetti:

a) associati all'ISIL (Dàesh) e ad Al Qaeda o a qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione, in quanto:

- partecipanti al finanziamento dell'ISIL (Dàesh) e di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione, oppure partecipano al finanziamento di atti o attività da parte di, in collegamento con, con il nome di, per conto di o a sostegno di uno di loro;
- partecipanti alla programmazione, all'agevolazione, alla preparazione o all'esecuzione di atti o attività o impartiscono o ricevono corsi di addestramento terroristico, comprese istruzioni relative ad armi, ordigni esplosivi o altri metodi o tecnologie con lo scopo di commettere atti terroristici, da parte di, in collegamento con, con il nome di, per conto di o a sostegno dell'ISIL (Dàesh) e di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione;
- hanno scambi commerciali con l'ISIL (Dàesh), Al Qaeda o qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione, in particolare di petrolio, prodotti petroliferi, raffinerie modulari e materiali connessi, nonché di altre risorse naturali e beni culturali;
- forniscono, vendono o trasferiscono armi e materiale connesso all'ISIL (Dàesh), Al Qaeda o qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione;

b) che viaggiano o cercano di recarsi fuori dell'Unione al fine di:

- perpetrare, pianificare, preparare o prendere parte ad atti terroristici per conto o a sostegno dell'ISIL (Dàesh), di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione; oppure

- impartire o ricevere un addestramento terroristico per conto o a sostegno dell'ISIL (Dàesh), di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione; oppure
 - sostenere in qualunque altro modo l'ISIL (Dàesh), Al Qaeda o qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione;
- c) che cercano di entrare nell'Unione per motivi identici a quelli elencati alla lettera b) o per partecipare ad atti o attività in collegamento con, con il nome di, per conto di o a sostegno dell'ISIL (Dàesh), di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione;
- d) che reclutano o sostengono in qualunque altro modo gli atti o le attività dell'ISIL (Dàesh), di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione:
- mettendo a disposizione o raccogliendo, direttamente o indirettamente, con qualunque mezzo fondi destinati a finanziare i viaggi di persone che si prefiggono gli scopi di cui alle lettere b) e c); organizzando il viaggio di persone che si prefiggono gli scopi di cui alle lettere b) e c), o facilitandolo in qualunque altro modo;
 - istigando un'altra persona a partecipare ad atti o attività da parte di, in collegamento con, con il nome di, per conto di o a sostegno dell'ISIL (Dàesh), di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione;
- e) che incitano o provocano pubblicamente atti o attività da parte di, in collegamento con, con il nome di, per conto di o a sostegno dell'ISIL (Dàesh), di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione, inclusi l'incoraggiamento o l'esaltazione di tali atti o attività causando così il pericolo che possano essere commessi atti terroristici;
- f) che sono coinvolti o complici nell'ordinare o nel commettere gravi violazioni dei diritti umani contro persone, tra cui sequestro, stupro, violenza sessuale, matrimonio forzato e riduzione in schiavitù, al di fuori del territorio dell'Unione, per conto di o nel nome dell'ISIL (Dàesh), di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione.

Allo stato attuale non sono state proposte designazioni secondo i menzionati criteri autonomi.

Il regolamento del Consiglio 881/2002 del 27 maggio 2002, nel quale sono già state trasposte le misure ONU, al fine di recepire il contenuto della UNSCR n. 2253 - resterà in vigore, mentre i “criteri UE” sono stati trasposti tramite il regolamento (UE) 2016/1686 del Consiglio del 20 settembre 2016.

7.1.3 Il *Counter-Isil Financing Group* (CIFG)

Nel quadro della Coalizione Internazionale anti-Daesh, nel febbraio 2015, l’Italia ha assunto - insieme a Stati Uniti e Arabia Saudita - la co-leadership del *Counter-ISIL Financing Group* (CIFG), il cui obiettivo è l’elaborazione e l’adozione di misure concrete per drenare le fonti di reddito di Daesh, comprometterne la capacità di sfruttare il sistema finanziario internazionale e minarne la sostenibilità economica.

Nel 2016 si è tenuto il V CIFG Meeting (Roma, 7-8 aprile), nel corso del quale si è evidenziata la significativa riduzione delle risorse finanziarie a disposizione di Daesh.

Nel corso del VI CIFG Meeting (Kuwait City, 24 ottobre 2016), è stato approvato un Report nel settore dei flussi finanziari transfrontalieri illegali che individua i 4 principali canali attraverso i quali Daesh riceve e trasferisce fondi dall'estero (banche, *exchange houses* e *money transfers*, contrabbando di contanti e carte prepagate), ne analizza le relative metodologie e suggerisce azioni e linee di intervento. A fronte delle crescenti difficoltà di Daesh nel reperimento di risorse finanziarie, gli Stati Membri hanno concordato nel ritenere che al prosieguo dell’azione di contrasto occorra associare la destinazione di risorse ed energie verso lo sviluppo di programmi di assistenza tecnica e formazione in materia di contrasto al finanziamento del terrorismo (CFT) a favore delle Autorità dei Paesi maggiormente esposti (non solo Iraq, Siria e Libia, ma anche gli Stati con essi confinanti). A tal fine, l’Italia, il MAECI ha elaborato in stretto raccordo con il Comando Generale della Guardia di Finanza un programma di assistenza tecnica e formazione nel settore dell’investigazione economico-finanziaria e del CFT a favore di Libia, Burkina Faso, Ciad, Mali, Mauritania e Niger. Nel corso dell’ultimo incontro di Copenaghen (29-30 marzo 2017), è stata sottolineata la necessità di rafforzare l’operatività del Gruppo, attraverso una maggiore condivisione di informazioni e di *Best Practices* ed il rafforzamento della collaborazione a livello regionale.

7.1.4 La strategia della *Financial Action Task Force* (FATF)

A seguito dell'intensificarsi della minaccia terroristica a partire dalla fine del 2014, e con episodi ancora più cruenti e destabilizzanti per tutto il 2015 e 2016, il FATF ha adottato, nel febbraio 2016, la sua Strategia di contrasto al terrorismo (*FATF's strategy on combating terrorist financing*).

Area di lavoro e temi di approfondimento della Strategia del FATF

- 1.miglioramento e aggiornamento della comprensione dei rischi di finanziamento del terrorismo, in particolare il finanziamento di ISIL/Da'esh;
- 2.impegno affinché gli standard FATF forniscano strumenti aggiornati ed efficaci idonei ad identificare e annullare le attività di finanziamento del terrorismo;
- 3.impegno affinché i paesi applichino efficacemente gli strumenti, tra i quali le sanzioni finanziarie mirate, per identificare e contrastare le attività di finanziamento del terrorismo;
- 4.identificazione e adozione di misure nei confronti dei paesi con deficit strategici nella prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo;
- 5.impulso per un più efficace coordinamento domestico e cooperazione internazionale per combattere il finanziamento.

Di seguito si evidenziano le principali attività svolte nell'ambito FATF relative alla prevenzione del finanziamento del terrorismo.

Un focus specifico è stato posto sull'accesso e lo scambio d'informazioni (a livello domestico, internazionale, e con il settore privato), ed in particolare sulle barriere che impediscono uno scambio effettivo delle informazioni tra le Autorità.

In risposta alle azioni nascenti dalla *FATF Strategy*, si è concluso nel giugno 2017 il *“Project on effective domestic inter-agency information sharing”*, progetto al quale l'Italia ha contribuito attivamente in costante coordinamento con le Autorità nazionali competenti: in esso emergono le difficoltà e le buone pratiche adottate nei contesti nazionali per l'efficace condivisione delle informazioni, finanziarie, investigative e sensibili, ai fini del contrasto del terrorismo e del suo finanziamento.

Per ciò che riguarda la definizione degli standard, la Plenaria di Ottobre ha approvato la revisione della Nota Interpretativa alla R5 - Reato di finanziamento del terrorismo e del suo Glossario.

Ai fini della criminalizzazione del finanziamento, rilevano i fondi e le “altre attività” a questi assimilabili: le definizioni della R5 e delle R6 - Sanzioni finanziarie mirate relative al terrorismo e al finanziamento del terrorismo sono adesso allineate. Inoltre, di particolare interesse, è la modifica operata al Glossario, nel quale il termine “fondi e/o altri beni” deve essere inteso come ricoprendente anche il petrolio, le risorse naturali e i materiali correlati. Tale precisazione è volta a chiarire che il supporto a terroristi e gruppi nella forma del commercio di tali beni rientra quindi nella portata applicativa del reato di finanziamento del terrorismo.

È stata infine adottata la *“Guidance on the criminalisation of terrorist financing”*, la quale spiegando e descrivendo con esemplificazioni dei sistemi nazionali vigenti i molteplici aspetti che la previsione criminale dovrà ricoprendere, fornisce una base solida per l'implementazione di ciascun requisito della Raccomandazione 5.

7.1.5 L'analisi del rischio di finanziamento del terrorismo in Italia

La minaccia terroristica collegata all'azione dei gruppi di matrice jihadista nel contesto internazionale si concretizza nell'adesione a tali gruppi di diversi soggetti, sia terroristi *home-grown* sia *foreign terrorist fighters*, anche organizzati in cellule.

Il terrorismo *home-grown* costituisce, per attualità e concretezza, la principale forma di minaccia terroristica di matrice confessionale nei Paesi europei.

Dalla fine del 2014, la tipologia dominante è relativa a casi in cui a rendersi protagonisti di progettualità dagli esiti offensivi sono stati singoli individui o micro-cellule, all'apparenza isolati, talvolta autoctoni, privi di connessioni evidenti con i network terroristici internazionali.

A ciò si aggiunge la minaccia posta dai *Foreign Terrorist Fighters* (FTFs), circa un centinaio dall'Italia alla data di giugno 2016, ovvero i combattenti stranieri che dopo aver partecipato ai teatri jihadisti (Siria e Iraq) ritornano nei paesi di residenza (*returnees*) costituendo una minaccia potenziale verso gli interessi occidentali per le competenze militari ed operative nel frattempo maturate e l'ulteriore radicalizzazione violenta.

Anche a seguito della tipologia di attentati avvenuti nella seconda parte del 2016 e della loro progressione, si ritiene che, attualmente, i rischi maggiori per la sicurezza derivino da eventuali azioni condotte da attori individuali, recettori degli appelli lanciati dall'apparato propagandistico dello Stato islamico i cui attacchi, anche quelli condotti con modalità non complesse, sono connotati da imprevedibilità ed elevata potenzialità offensiva.

L'Italia è fortemente esposta alla minaccia del terrorismo di matrice islamista per il contributo reso all'attività internazionale di contrasto e per la presenza, nella Città del Vaticano, del Santo Padre, uno dei più importanti simboli religiosi e culturali da colpire.

Sebbene le celebrazioni connesse al Giubileo della Misericordia si siano concluse senza eventi significativi sotto il profilo della sicurezza, si sono registrati, durante tutto il 2016, diversi comunicati e video, diffusi sul *Web*, nei quali si menziona la “conquista di Roma”.

L'esposizione geografica dell'Italia al passaggio di *foreign fighters* provenienti dai paesi nord europei, diretti o di ritorno dall'area mediorientale, ha portato all'implementazione dello scambio di informazioni con il comparto di intelligence e con gli omologhi uffici esteri. Sono stati attuati dispositivi di controllo nei valichi di frontiera più sensibili al fenomeno, con lo scopo di monitorare le posizioni particolarmente significative sotto il

profilo della sicurezza. L'attività, svolta in linea con le indicazioni dell'Unione europea, che individuano nel controllo delle frontiere, interne ed esterne all'area Schengen, uno degli strumenti più efficaci per il contrasto della minaccia posta dai *foreign fighters returnees*, ha portato all'incremento del numero dei soggetti arrestati, denunciati e sottoposti a procedura di espulsione e respingimento.

Sul piano della collaborazione internazionale, l'Italia ha partecipato attivamente, in ambito europeo, alle principali iniziative adottate per monitorare il fenomeno dei *foreign fighters*. Si menzionano: il *Focal point travellers*, un data base istituito da Europol e alimentato dagli Stati membri, in cui confluiscono informazioni su soggetti sospettati di effettuare, o che abbiano effettuato viaggi verso i teatri di conflitto; il *Working Group Dumas*, guidato dall'Italia che, attraverso un gruppo di esperti, ha affidato ai paesi europei il compito di individuare i piani d'azione, le aree di intervento e gli strumenti di contrasto al fenomeno dei *foreign fighters* e di armonizzarli in un'unica cornice legale sotto la supervisione di Europol.

Inoltre è stata costituita su iniziativa italiana, nell'ambito del semestre di presidenza dell'Unione europea, una rete di punti di contatto antiterrorismo, in partenariato con Europol, dedicata allo scambio immediato di informazioni relative al fenomeno.

Il finanziamento del terrorismo in Italia si è configurato finora principalmente come auto-finanziamento, intendendo con ciò che la fonte di finanziamento non proviene dall'esterno rispetto al soggetto/gruppo ma è quest'ultimo o il gruppo stesso che si procura le risorse finanziarie per la propria attività. Si può trattare di fondi di origine lecita (salari/liquidazione a seguito di dimissioni, proventi della vendita di mobilia) ovvero di fondi di origine illecita, quali i proventi di attività criminale (piccoli furti, immigrazione clandestina, falsificazione documenti, false fatturazioni). Il fabbisogno finanziario delle attività terroristiche si rivela di limitato e/o frammentato spessore, sovente inquadrabile in condotte di autofinanziamento mentre i sistemi solitamente utilizzati sono spesso diversi da quelli ufficiali e quindi difficilmente tracciabili.

Dal punto di vista finanziario, nel 2016 si è assistito ad una significativa crescita delle segnalazioni di operazioni sospette classificate come finanziamento del terrorismo; al 31 dicembre 2016 sono pervenute alla UIF 619 segnalazioni, oltre il doppio delle segnalazioni pervenute nel 2015. Il trend delle SOS ricevute nei primi cinque mesi del 2017 (circa 400) registra un'ulteriore crescita rispetto allo stesso periodo del 2016.

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

Tale andamento è in buona parte ascrivibile alla maggiore attenzione riservata dai soggetti obbligati, sia in termini di percezione del rischio sia in termini di qualificazione del sospetto, e dalla progressiva applicazione degli indicatori di rischio diramati dalla UIF nell'aprile 2016³².

Nel corso del 2016 sono state analizzate e trasmesse agli Organi investigativi 614 segnalazioni di operazioni sospette.

Dall'approfondimento delle 614 segnalazioni di maggior interesse investigativo dell'annualità 2016:

- 55 segnalazioni per operazioni sospette sono confluente in procedimenti penali esistenti per reati in materia di terrorismo ed in particolare:
- 23 ipotesi di cui all'art. 270-bis c.p. (Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico);
- 5 ipotesi di cui all'art. 270-ter c.p. (Assistenza agli associati);
- 2 ipotesi di cui all'art. 270-quater c.p. (Associazioni con finalità di terrorismo internazionale);
- 2 ipotesi di cui all'art. 270-quinquies c.p. (Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale);
- 1 ipotesi di cui all'art. 270 c.p. (Associazioni sovversive).

I *money remitters* possono essere un canale di trasferimento appetibile per i bassi costi e la minore professionalizzazione degli operatori. A questo si aggiungono i fenomeni di esercizio abusivo di trasferimento dei fondi, sul tipo degli hawala. Il trasporto di denaro al seguito è un'ulteriore modalità riscontrata di trasferimento di denaro all'estero.

Si richiama infine la necessità di guardare con maggiore attenzione, attraverso un'approfondita analisi finanziaria e investigativa, a fenomeni di riciclaggio di denaro che talvolta possono nascondere attività di finanziamento del terrorismo.

Per quanto concerne, invece, strumenti di pagamento quali le carte prepagate, che in teoria potrebbero favorire l'anonimato, e le *virtual currencies*, in potenziale forte crescita, anche tenendo conto dell'esperienza di altri Paesi, non sono finora emerse evidenze circa la sussistenza di un rischio attuale di loro utilizzo per il finanziamento del terrorismo.

Le azioni di contrasto attivate in Italia nel 2016

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Ufficio Intelligence della Direzione Centrale Antifrode e Controlli - ha applicato modelli di analisi delle movimentazioni transfrontaliere di denaro contante, dichiarate o irregolari, ricercando le correlazioni con i flussi di merce a rischio in entrata ed in uscita dal territorio dello Stato, con particolare attenzione ai viaggiatori ed alle spedizioni provenienti o destinate a paesi interessati da fenomeni di alta instabilità istituzionale o militare, nel medio Oriente ed in Africa.

I criteri e gli elementi di rischio individuati sono stati inseriti anche nel circuito doganale di controllo telematico, selezionando per l'ispezione fisica spedizioni dichiarate per l'importazione e l'esportazione, presso i competenti uffici doganali di valico aeroportuale, portuale e terrestre, in corrispondenza al controllo valutario mirato di viaggiatori attivi su determinate rotte.

Le analisi condotte hanno riguardato circa 10.000 dichiarazioni valutarie ed oltre 3.500 verbalizzazioni valutarie secondo modelli predittivi predisposti dall'Unità, partecipati e condivisi dalla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, nell'ambito della Convenzione in essere tra l'Amministrazione Doganale e la Procura Nazionale. Sono state così individuate oltre 300 posizioni soggettive di specifico interesse per le specifiche finalità di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, segnalate alla UIF della Banca d'Italia ed alla DNA.

Nello stesso ambito operativo, la centrale struttura di intelligence doganale ha coordinato centinaia di controlli doganali svolti presso decine di uffici doganali portuali, per l'ispezione fisica e documentale di esportazioni aventi ad oggetto veicoli

³² <https://UIF.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/COMUNICAZIONE-UIF-180416.pdf>

e loro parti, generatori di corrente e altri prodotti destinati verso Paesi caratterizzati dalla presenza di organizzazioni terroristiche di matrice islamista o sottoposti a misure restrittive del commercio estero.

A seguito delle iniziative intraprese dall'Agenzia, il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ha istituito nel mese di marzo 2016 un tavolo di lavoro congiunto tra la Procura Nazionale, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e l'UIF della Banca d'Italia, stabilendo azioni convergenti e sinergie istituzionali per l'analisi dei fenomeni e degli ambiti del commercio internazionale potenzialmente riferibili agli interessi patrimoniali della criminalità organizzata e delle strutture di finanziamento del terrorismo islamista. Le attività condotte dall'Agenzia nell'ambito del tavolo permanente hanno individuato 150 posizioni soggettive ritenute di interesse, attive nei settori imprenditoriali tipici del trasferimento di valuta e dei phone-center.

A livello internazionale, nel 2016 sono stati rafforzati gli scambi di informazione e la collaborazione istituzionale con le amministrazioni doganali dell'Unione interessate dalle rotte selezionate a maggiore rischio specifico; la struttura centrale Antifrode ha inviato numerose segnalazioni mirate e richieste di informazioni alle Amministrazioni doganali della Francia, del Belgio, dei Paesi Bassi, della Spagna e del Regno Unito incrociando i dati delle esportazioni dirette verso Paesi africani e mediorientali con le dichiarazioni valutarie selezionate nell'ambito dei cluster di riferimento; parallelamente ha richiesto e partecipato a riunioni di coordinamento a Parigi, a L'Aja e a Roma.

Nell'ambito di indagini di polizia giudiziaria delegate dalle competenti Procure della Repubblica per la repressione di delitti inerenti il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo di matrice islamista, la struttura antifrode centrale dell'Agenzia ha svolto ricerche ed analisi dei flussi, procedendo anche al coordinamento di centinaia di controlli doganali mirati presso decine di Uffici territoriali, selezionati sulla base di specifici profili di rischio elaborati per corrispondere alle esigenze investigative della delegante Autorità Giudiziaria.

Il contesto operativo ha richiesto l'inoltro di oltre 20 annotazioni di polizia giudiziaria nelle quali sono state compendiate le investigazioni inerenti le attività di commercio estero realizzate da decine di soggetti individuati quali agenti attivi nella movimentazione transfrontaliera di merci e di denaro contante, dei quali 4 sono risultati essere *foreign fighters*.

Per tutto il 2016 hanno assunto particolare rilevanza le attività condotte dall'Ufficio Intelligence per:

- la ricostruzione dei flussi di valuta sospetta - per milioni di euro - introdotti o transiti in Italia, dalla Libia e dalla Tunisia, destinati anche ad altri paesi dell'Unione Europea, ricercando i possibili impieghi ed utilizzatori nel territorio nazionale e degli altri Stati Membri, ed identificando settori merceologici e poli geografici sui quali concentrare risorse ed azioni sinergiche;
- il contrasto al trafigamento di beni culturali, disponendo il rafforzamento dei controlli all'importazione per determinati settori merceologici e spedizioni provenienti da aeree a rischio trafigamento, selezionando le filiere logistiche in considerazione delle potenziali triangolazioni. I controlli mirati hanno riguardato decine di operazioni doganali presso 2 porti nazionali;
- contrasto al commercio illecito di fonti energetiche provenienti dal medio Oriente e dal nord Africa, rilevando picchi dei volumi dichiarati ed anomalie inerenti origine, provenienza e valore di transazione imponibile esposto al momento della importazione. Sono tuttora in corso centinaia di azioni mirate per la revisione dell'accertamento, che hanno comportato in determinati casi le segnalazioni di rito alle competenti Autorità Giudiziarie.

Le attività della Guardia di Finanza

Ai fini di indirizzare la propria operatività di contrasto in modo più efficace, la Guardia di Finanza ha avviato l'elaborazione di tre analisi operative di rischio.

La prima, denominata "BOOKS, MONEY, GUN", prevede la selezione di associazioni/ONLUS di matrice islamica esistenti sul territorio nazionale, nonché dei soggetti ad esse collegate, attraverso la consultazione di tutte le banche dati in uso, partendo dall'esame delle segnalazioni di operazioni sospette riferibili ai suddetti enti no profit, in modo da individuare quelle che denotano criticità tali da giustificare l'avvio di una successiva attività investigativa.

Il percorso di analisi prevede la redazione di una relazione esplicativa - contenente anche una breve sintesi della normativa civilistica e fiscale che regolamenta l'istituzione delle associazioni no profit - e, per ciascuna associazione, una scheda contenente gli elementi informativi acquisiti nel corso dell'analisi, comprensiva del livello di rischio rilevato.

Le schede riferite a ciascuna associazione selezionata, unitamente alla relazione esplicativa del percorso di analisi svolto, fanno parte integrante delle Segnalazioni Operative Qualificate (S.O.Q.) che verranno inviate ai Reparti territorialmente competenti.

La seconda analisi operativa di rischio, denominata "DANGEROUS MONEY TRANSFER", fa riferimento alle movimentazioni di denaro attraverso il canale *money transfer*.

L'analisi, avviata nel corrente anno, si basa sull'acquisizione delle numerose transazioni finanziarie riferite ai *money transfer* operanti sul territorio italiano e sulla individuazione di quattro profili di rischio, qualitativi e quantitativi, al fine di far emergere agenti rientranti in una o più categorie di rischio.

Attraverso i successivi approfondimenti investigativi, condotti valorizzando il patrimonio informativo del Nucleo Speciale Polizia Valutaria e delle banche dati in uso al Corpo, potranno essere individuati gli agenti che denotano criticità tali da giustificare l'avvio di una successiva attività ispettiva.

Questa analisi è fondata e tiene conto del c.d. "rischio inerente" riferito agli agenti degli istituti di pagamento, richiamato dal Fondo Monetario Internazionale a conclusione della procedura di valutazione del dispositivo nazionale antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo, condotta nel corso del 2015.

La terza analisi, denominata "CROSS BORDER CASH", si basa sui dati relativi alle movimentazioni transfrontaliere di denaro da acquisire, "massivamente", attraverso l'apposita banca dati dell'Agenzia delle Dogane ove sono archiviate le dichiarazioni valutarie nonché sulla base dei nominativi dei soggetti verbalizzati per violazione della normativa di settore.

Ottenuto tale bacino di posizioni, si opererà una conseguente approfondita analisi attraverso la consultazione di tutte le banche dati disponibili, al fine di individuare specifici profili di pericolosità in ordine a condotte,

direttamente o indirettamente, riconducibili a casi di finanziamento del terrorismo, oltre ad eventuali diverse tipologie di illeciti.

La UIF ha attivato nel proprio sito internet un Portale specificamente dedicato alla materia al fine di consentire agli operatori un facile e immediato accesso alle pubblicazioni rilevanti degli organismi internazionali e agevolare l'individuazione di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo.

Misure di carattere ordinativo

Dal primo agosto 2016, è stato istituito, nell'ambito del Nucleo Speciale Polizia Valutaria, il Gruppo Investigativo Finanziamento Terrorismo (G.I.F.T.) con il compito di:

- approfondire le richieste di informazioni inoltrate dalle FIU estere in materia di finanziamento del terrorismo, pervenute per il tramite dell'UIF per l'Italia, ai sensi dell'art. 9, comma 4, del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231;
- sviluppare gli appunti informativi originati dal II Reparto del Comando Generale della GdF, incluse le attivazioni provenienti dal CASA e da altri Enti esterni;
- corrispondere ad eventuali richieste avanzate dalla DNAA, per effetto di quanto stabilito dal Protocollo d'Intesa sottoscritto con il Corpo in data 21 ottobre 2015;
- effettuare analisi di rischio, finalizzate all'individuazione delle dinamiche concernenti il finanziamento del terrorismo;
- approfondire le segnalazioni di operazioni sospette, attinenti allo specifico fenomeno.

Parallelamente, dalla stessa data, è stato potenziato il II Reparto – Coordinamento Informativo e Relazioni Internazionali del Comando Generale che costituirà una “cabina di regia” per promuovere e coordinare i flussi informativi sia all'interno della G.d.F. e, quindi, orientare in modo proficuo l'attività investigativa nel settore, che verso Enti esterni.

Tali manovre di revisione ordinativa sono state recentemente completate con l'istituzione, a far data dal 1 gennaio 2017, delle Sezioni Investigative Finanziamento al terrorismo in seno ai Nuclei di Polizia Tributaria di Roma, Milano e Napoli.

Misure di carattere operativo

Mirate iniziative sono state inoltre adottate in materia di controlli ai *money transfer*. Si tratta, in particolare, di interventi che, aggiungendosi ai servizi ordinariamente svolti nello specifico settore operativo, vale a dire gli approfondimenti di segnalazioni di operazioni sospette e l'esecuzione di attività ispettive antiriciclaggio, hanno l'obiettivo di aumentare ulteriormente il livello di attenzione nei confronti dei soggetti utilizzatori dei *money transfer*, tenuto conto dei profili di rischio da più fonti segnalati circa il possibile utilizzo di tale circuito per finalità di riciclaggio di proventi illeciti e di finanziamento del terrorismo.

In questo ambito, le verifiche eseguite sono state finalizzate sostanzialmente ad identificare gli avventori ed i clienti presenti all'interno dei locali all'atto dell'accesso; richiedere a coloro che hanno posto in essere operazioni di trasferimento di denaro l'esibizione della documentazione attestante la transazione eseguita ed accettare l'esistenza di eventuali precedenti di polizia a carico degli stessi soggetti oppure l'inserimento degli stessi nelle *black list* antiterrorismo.

Tale piano d'azione ha anche lo scopo di incrementare ed arricchire il livello di conoscenza dei Reparti operativi, in ambito locale, circa gli operatori del settore presenti nelle rispettive circoscrizioni di servizio, anche al fine di corroborare l'analisi di rischio propedeutica all'avvio di ispezioni più strutturate.

Nel corso del 2016 sono stati eseguiti 3.087 accertamenti che hanno permesso di identificare 4.782 persone, di cui 688 con precedenti di polizia, nonché di pervenire alla contestazione di 60 violazioni penali e di 30 sanzioni amministrative.

7.2 Le misure restrittive internazionali ed europee adottate nei confronti della Corea del Nord: inasprimento e prospettive future

In attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1718 (2006), 2087 (2013) e 2094 (2013), già nel 2013 l'Unione Europea aveva inasprito il regime sanzionatorio vigente verso la Repubblica popolare democratica di Corea (RPDC) con la decisione PESC 183/2013 e il regolamento UE 296/2013 (recante modifiche al regolamento UE n. 329/2007).

In seguito al test nucleare e al lancio di missili balistici effettuati il 6 gennaio e il 7 febbraio 2016 dalla Corea del nord, il 2 marzo 2016 il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 2270 (2016), con cui è stato ulteriormente aggravato l'impianto sanzionatorio

vigente verso la RPDC³³. A quest'ultima risoluzione, l'Unione Europea ha dato seguito con decisione PESC 319/2016 del 4 marzo 2016 e il suo regolamento di attuazione UE n. 315/2016.

Inoltre, in considerazione della gravità delle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali poste in essere dalla RPDC nella regione e al di fuori di essa, il Consiglio dell'Unione Europea ha deciso di imporre sanzioni autonome che si aggiungono a quelle decise dall'ONU.

Data la complessità dal punto di vista procedurale dell'elaborazione di tali ulteriori misure, si è proceduto all'adozione dei relativi atti legali in due fasi.

In un primo momento, il Consiglio si è limitato ad adottare la decisione PESC785 del 19 maggio 2016 – attuata dal regolamento UE 780/2016 – che aggiunge all'elenco delle persone ed entità soggette a misure restrittive 18 persone fisiche, 1 persona giuridica e aggiorna i dati identificativi relativi a 2 individui già inclusi nelle liste UE. Successivamente, il 27 maggio 2016, sono stati approvati la decisione PESC 849/2016 (che abroga per motivi di chiarezza la decisione PESC 183/2013) e il relativo regolamento UE 841/2016. Tali atti legali integrano in un unico corpo normativo le misure restrittive adottate dall'UE in esecuzione delle rilevanti Risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU e le sanzioni aggiuntive, anche di natura settoriale, negoziate tra i partner UE.

In sintesi, in aggiunta alle previgenti misure restrittive, la decisione PESC 849/2016 vieta: la fornitura, vendita o trasferimento alla RPDC di ulteriori prodotti, materiali e attrezzature connessi a beni e tecnologie a duplice uso; il trasferimento di fondi alla e dalla RPDC (salvo specifica, preventiva autorizzazione); gli investimenti della RPDC e dei suoi cittadini nei territori sotto la giurisdizione degli Stati Membri e gli investimenti di cittadini o entità dell'UE in Corea del nord. Nel settore dei trasporti, è fatto divieto a qualsiasi aeromobile operato da vettori nordcoreani o originario della Corea del nord di atterrare, decollare o sorvolare il territorio degli Stati Membri, nonché a qualsiasi nave posseduta, gestita o dotata di equipaggio dalla Corea del nord di fare ingresso nei porti degli Stati Membri. La decisione introduce inoltre il divieto di importare articoli di lusso dalla Corea del nord e pone divieti relativi alla fornitura di sostegno finanziario per il commercio con il Paese asiatico.

³³ In particolare, le misure introdotte con la UNSCR 2270 (2016) comprendono: criteri aggiuntivi di inserimento negli elenchi di persone ed entità soggette al congelamento dei beni, divieti settoriali sull'acquisto di oro, minerali di titanio, minerali di vanadio, terre rare, carbone, ferro e minerale di ferro dalla Corea del Nord, divieti sulla vendita o sulla fornitura di carburante per aerei, divieti sul mantenimento di conti di corrispondenza e imprese comuni con banche ed entità che hanno legami con la Corea del Nord e misure restrittive supplementari nel settore dei trasporti. Ulteriori divieti riguardano il trasferimento e l'acquisto di prodotti che potrebbero contribuire allo sviluppo delle capacità operative delle forze armate della Corea del Nord.

In risposta all'ulteriore test nucleare eseguito il 9 settembre 2016 dalla Repubblica democratica popolare di Corea (RDPC), il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione n. 2321 (2016) del 30 novembre 2016, che ha ulteriormente inasprito il regime sanzionatorio vigente nei confronti della Corea del nord.

In particolare, tali misure comprendono restrizioni sulle operazioni riguardanti carbone, ferro e minerale di ferro provenienti dalla RPDC e un divieto sulle importazioni di rame, nichel, argento e zinco nonché statue provenienti dalla RPDC. Le misure includono anche il divieto di esportare nuovi elicotteri e navi nella RPDC, l'inasprimento delle restrizioni esistenti nel settore dei trasporti nonché nel settore finanziario, come il divieto per rappresentanze diplomatiche e diplomatici della RPDC di disporre di più di un conto bancario nell'UE e le restrizioni sull'utilizzo di beni immobili da parte della RPDC nell'UE.

Gli atti giuridici prevedono inoltre che gli Stati membri adottino ulteriori misure al fine di impedire che a cittadini della RPDC sia impartita un'istruzione o una formazione specialistica in discipline che contribuirebbero ai programmi legati al nucleare e ai missili balistici e che essi sospendano la cooperazione scientifica e tecnica con persone o gruppi patrocinati a titolo ufficiale dalla RPDC o in rappresentanza della RPDC, fatta eccezione per gli scambi di natura medica.

Come per le sanzioni esistenti, tali misure restrittive sono concepite in modo da evitare conseguenze umanitarie avverse per la popolazione civile del paese. Includono pertanto deroghe per scopi umanitari e di sussistenza, ove opportuno.

La risoluzione ha inoltre aggiunto 11 persone e 10 entità all'elenco delle persone ed entità soggette a congelamento dei beni e a restrizioni di viaggio nel caso delle persone. Tale aggiunta è stata recepita nel diritto dell'UE con la decisione 2016/2217 adottata del Consiglio l'8 dicembre 2016.

Al fine di trasporre le relative previsioni nella normativa dell'Unione Europea, in data 27 febbraio 2017 è stata pubblicata la decisione 2017/345/PESC, che modifica la decisione 2016/849/PESC, nonché il regolamento (UE) 330/2017 del Consiglio del 18 febbraio 2017, che modifica il regolamento (CE) 329/2007 del Consiglio del 27 marzo 2007.

Tra le misure restrittive di natura finanziaria introdotte dal menzionato Regolamento, si segnalano in particolare le seguenti:

1. *Beni immobili.* L'articolo 4sexies dispone il divieto di: trasferire, o comunque mettere a disposizione beni immobili, direttamente o indirettamente a persone, entità o organismi

del Governo della Corea del nord, a qualsiasi titolo, salvo lo svolgimento di attività diplomatiche e consolari; acquisire beni immobili da persone, entità o organismi del Governo della Corea del nord; intraprendere qualsiasi attività connessa all'utilizzo di beni immobili, posseduti detenuti o altrimenti utilizzati da persone, entità o organismi del Governo della Corea del Nord, fatta eccezione per la fornitura di beni e servizi che sono essenziali per il funzionamento delle missioni diplomatiche e consolari, ai sensi delle Convenzioni di Vienna del 1961 e del 1963, ed a condizione che essa non venga utilizzata al fine di generare un vantaggio economico o un profitto direttamente o indirettamente per il Governo della Corea del nord.

2. *Conti correnti di Missioni diplomatiche o consolari del Governo della Corea del nord o dei suoi membri.* Il nuovo articolo 5bis bis impone alle Istituzioni finanziarie: il divieto di aprire nuovi conti correnti in favore delle missioni diplomatiche o consolari del Governo della Corea del nord o dei suoi membri; l'obbligo, entro 6 settimane dall'adozione del regolamento, di procedere alla chiusura dei conti correnti già aperti. In deroga a tale ultima previsione l'Autorità competente, su richiesta di una missione diplomatica nordcoreana o di un suo membro, ovvero per il tramite dell'istituto finanziario presso il quale il conto deve essere mantenuto e/o aperto, potrà autorizzare l'apertura o il mantenimento di un solo conto corrente per ciascuna missione e ciascun membro avendo accertato che si tratti di missione o sede istituita e accreditata, e che questa e/o ciascun membro non detengano altri conti correnti in Italia.

Con riferimento alle richieste di mantenimento del conto corrente provenienti dai Membri della missione, in caso di sussistenza di più conti correnti aperti sarà onere di costoro indicare, all'atto della richiesta in deroga, quale conto andrà mantenuto.

A tale ultimo riguardo, il Comitato di sicurezza finanziaria, su richiesta dell'Ambasciata della RDPC, ha autorizzato il mantenimento di un conto corrente ad essa intestato.

3. *Finanziamenti e assistenza finanziaria connessi a scambi commerciali.* Il nuovo art. 9-bis ha generalizzato il divieto di fornire finanziamenti o assistenza finanziaria per scambi commerciali con la Corea del nord, anche sotto forma di concessione di crediti, garanzie o assicurazioni all'esportazione, a persone o entità coinvolte in detti scambi.

In precedenza, tale divieto sussisteva solo in quanto connesso ad attività proliferanti.

Al paragrafo 2 dello stesso articolo è, tuttavia, prevista una deroga a tale divieto.

L'autorità competente potrà autorizzare la fornitura di sostegno finanziario per tali scambi commerciali, in esito all'ottenimento dell'approvazione preventiva da parte del Comitato Sanzioni per la Repubblica popolare della Corea del nord sul caso in esame.

Successivamente, alla luce delle azioni della RDPC, il Consiglio ha deciso di introdurre alcune ulteriori misure restrittive.

In particolare, con la decisione (PESC) 2017/666 del Consiglio del 6 aprile 2017, che modifica la decisione (PESC) 2016/849, è stato esteso il divieto di investire nella RDPC e con la RDPC a nuovi settori, quali l'industria delle armi convenzionali, la metallurgia e la lavorazione dei metalli ed il settore aerospaziale. Inoltre, è stata vietata la prestazione di determinati servizi - informatici, inerenti all'industria estrattiva, inerenti al settore manifatturiero nelle industrie chimica, estrattiva e di raffinazione e altri settori - a persone o entità della RDPC³⁴.

Inoltre, con la decisione (PESC) 2017/667 del Consiglio del 6 aprile 2017, che modifica la decisione (PESC) 2016/849, sono state aggiunte all'elenco delle persone ed entità responsabili dei programmi della RDPC legati al nucleare, missili balistici o ad altre armi di distruzione di massa, oppure persone ed entità che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione di cui all'allegato II della decisione (PESC) 2016/849.

Il regolamento di esecuzione (UE) 661/2017 della Commissione del 6 aprile 2017 ha di conseguenza modificato gli allegati I nonies, II, III, III bis, III ter e V del regolamento (CE) n. 329/2007.

L'attività svolta dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nel settore della controproliferazione

Nell'anno 2016 l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) ha effettuato l'attività di contrasto ai traffici illeciti di prodotti dual-use, di armi di distruzione di massa e di altri beni rilevanti ai fini strategici.

In particolare, l'ADM come componente del Comitato di Sicurezza Finanziaria e partecipando tramite l'Ufficio Analisi dei Rischi alla Rete degli esperti ad esso collegata, ha contribuito a far emergere elementi che hanno consentito di inserire/mantenere attivi 10 profili finalizzati ad evitare che venissero effettuate operazioni ancora all'esame della Rete o del CSF oppure già valutate come potenzialmente vietate in relazione a specifiche normative restrittive (divieti/embarghi). L'attività ha riguardato in particolare esportazioni verso l'Iran, la Siria, la Russia e la Corea del Nord.

Con riguardo a quest'ultimo Paese ed al contrasto della proliferazione delle armi di distruzione di massa, in applicazione del Reg. CE 329/2007 e delle modifiche intervenute nel 2016, sono state selezionate da profili di rischio appositamente predisposti n. 119 operazioni di export e 33 operazioni in import afferenti merci dichiarate di origine nordcoreana o provenienti/destinate dal/al medesimo paese, ed una delle quali è stata oggetto di verbale di infrazione e conseguente segnalazione all'Autorità competente.

Per quanto attiene i controlli finalizzati ad evitare che si ponessero in essere condotte configurabili come "messa a disposizione di risorse economiche" a favore di persone fisiche o giuridiche designate nei diversi Regolamenti UE quali destinatari di misure di asset freezing per frenare le attività o il finanziamento nel settore della proliferazione delle armi di massa, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha trasmesso 3 verbali all'UIF.

Una mirata attività di verifica è stata svolta sulle operazioni doganali di esportazione verso paesi terzi assoggettati a misure restrittive oggettive. In questo settore la sinergia tra i profili di rischio già sopra delineati e altri 10 specifici profili di rischio ha permesso di conseguire 16 risultati positivi. Per quanto attiene la tipologia di merci interessate si tratta di materiale non connesso direttamente alla proliferazione ma di vietata esportazione verso il paese in quanto la Comunità internazionale ha inteso così stigmatizzare le attività di proliferazione o il mancato rispetto dei diritti umani. In tale categoria ricadono, ad esempio, sia i beni di lusso dei quali è stata fermata l'esportazione ai sensi del Reg. UE 36/2012 sia materiali quali le leghe a base di nichel/cromo controllate ai sensi del Reg. UE 267/2012.

³⁴ Tali misure sono state attuate con il regolamento (UE) n. 658/2017 del Consiglio del 6 aprile 2017, che modifica il regolamento (CE) n. 329/2007.

In materia di prevenzione dell'esportazione di beni assoggettati ad autorizzazione in quanto di possibile utilizzo ai fini della proliferazione delle armi di distruzione di massa e pertanto listati nell'All. I del Reg. CE 428/2009 o oggetto di un provvedimento restrittivo ad hoc ai sensi dell'art. 4 del citato Regolamento, sono state elevati 5 verbali di infrazione e ne è stata data comunicazione all'Autorità competente.

E' proseguita anche nell'anno in considerazione l'attività di monitoraggio delle operazioni doganali di esportazione e di transito, verso paesi ad alto rischio di proliferazione e assoggettati a misure restrittive, con la conseguente selezione per il controllo di esportazioni di prodotti che, pur non essendo vietati, avrebbero potuto — alla luce delle informazioni disponibili e in considerazione del soggetto estero destinatario — contribuire ad attività controindicate nel settore.

Sulla base di tale monitoraggio sono state segnalate all'Autorità preposta una operazione di esportazione ed una di transito, che la stessa ha poi sottoposto al vincolo di autorizzazione previsto all'art. 4 del Reg. CE 428/2009.

Sono stati inoltre monitorati i cd. transhipment sul territorio doganale e per tre operazioni afferenti detta tipologia di operazione, è stata informata l'Autorità competente che ha disposto requisiti di autorizzazione ai sensi dell'art. 4 del Reg. CE 428/2009, impedendo così che la merce potesse essere utilizzata a fini di proliferazione di armi di distruzione di massa.

In due casi la merce era costituita da lastre e barre di acciaio P20, nel terzo caso si trattava di policarbonato.

Riguardo alle citate operazioni, l'attività dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha consentito di evitare che i beni potessero giungere a destinatari situati in un Paese colpito da regime sanzionatorio.

7.3 L'implementazione del Joint Comprehensive Plan of Action e i riflessi in Italia: linee guida nazionali e impatto della normativa statunitense

Il quadro delle misure sanzionatorie disposte nei confronti dell'Iran, delineato dalla risoluzione 1929 (2010) del Consiglio di sicurezza dell'ONU, nell'ambito della strategia internazionale di contrasto ai programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa, è profondamente mutato nel corso del 2015 e 2016 in conseguenza dell'entrata in vigore del *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA). Il Piano di azione comune globale è stato concluso a Vienna il 14.7.2015 da Iran, Stati Uniti, Cina, Federazione Russa, Francia, Germania, Regno Unito e Unione Europea con lo scopo di porre sotto controllo il programma nucleare iraniano ed ha acquisito valore giuridicamente vincolante a seguito della risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2231 — adottata all'unanimità il 20 luglio 2015.

Con la certificazione da parte dell'*International Atomic Energy Agency* (IAEA) del completamento da parte iraniana dei principali impegni assunti da parte iraniana, a partire dal 16 gennaio 2016 ("Implementation Day") è iniziata la rimozione da parte delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e degli Stati Uniti di una parte significativa del regime sanzionatorio correlato alla proliferazione³⁵. In ogni caso è stato previsto un meccanismo di tutela (*snap-back clause*), da azionare nel caso in cui una delle parti contraenti violi gli impegni assunti con il JCPOA e la cui attivazione potrebbe determinare la reintroduzione delle sanzioni vigenti alla data dell'*Implementation day*. A tal proposito, il rapporto

³⁵ Il JCPOA prevede in successione altre due scadenze, il *Transition day* (entro il 2023) e il *Termination day* (entro il 2025). Il *Transition day* sarà raggiunto con la chiusura complessiva della verifica IAEA iraniana. Al raggiungimento di tale data, la UE rimuoverà le sanzioni relative alla proliferazione militare, incluse quelle riguardanti lo sviluppo balistico. Saranno inoltre de-sanzionati una serie di soggetti individuali. Il *Termination day* costituisce invece l'atto finale del JCPOA, quando una risoluzione del Consiglio di sicurezza ONU eliminerà tutte le sanzioni ancora vigenti e sosponderà il monitoraggio delle Nazioni Unite sul programma nucleare iraniano. Un provvedimento equivalente sarà adottato dalla UE.

sull'attuazione del JCPOA del Direttore generale dell'IAEA Amano – reso pubblico nel novembre 2016 – ha confermato il generale rispetto da parte iraniana degli obblighi previsti dal JCPOA, facendo stato dell'attitudine collaborativa mostrata dalle autorità di Teheran.

A livello UE, con la decisione PESC/2016/37 del Consiglio UE sono quindi divenute effettive le previsioni della decisione PESC/2015/1863 del 18 ottobre 2015 e dei relativi regolamenti attuativi, il regolamento (UE) 2015/1861 e il regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/1862.

In base al nuovo quadro regolamentare europeo delineato dal regolamento (UE) 267/2012³⁶ per quanto concerne i servizi finanziari:

- è venuto meno il regime di notifica e autorizzazione dei trasferimenti di fondi da/verso soggetti iraniani non listati.
- è ammessa la prestazione di servizi di assistenza finanziaria per l'import/export con l'Iran così come l'export credit, la prestazione di garanzie o di assicurazioni.
- rimane sottoposta ad autorizzazione preventiva rilasciata dal Comitato di sicurezza finanziaria l'assistenza finanziaria in relazione a:
 - i beni, le tecnologie e i software di cui all'Allegato I;
 - i beni e le tecnologie elencati nell'Allegato II;
 - i software di cui all'Allegato VII A;
 - la grafite e i metalli grezzi o semilavorati di cui all'Allegato VII B;
- è vietata l'assistenza finanziaria in relazione ai beni e alle tecnologie di cui all'Allegato III;
- è vietata l'assistenza finanziaria in relazione ai beni e alle tecnologie elencati negli allegati III e IV del regolamento (UE) n. 359/2011 e successive modificazioni e integrazioni.

Indipendentemente dall'oggetto della transazioni commerciali sottostanti l'operazione finanziaria, è necessario tenere presenti le restrizioni soggettive concernenti gli individui e le entità listate in base ad altri programmi quali, in primis, il finanziamento del terrorismo e la violazione dei diritti umani.

Con il regolamento di esecuzione (UE) n. 77/2017 del Consiglio del 16 gennaio 2017, in conformità con la decisione (PESC) n. 2017/83, *Bank Saderat PLC* (Londra), *Neka Novin* (alias *Niksa Nirou*), *West Sun Trade GmbH* e *Oil Industry Pension Fund Investment*

³⁶ Regolamento (UE) n. 267/2012 come modificato dalla decisione (PESC) n. 2016/37 del Consiglio dell'Unione europea (UE) del 16 gennaio 2016, di attuazione delle misure di cui alla decisione (PESC) n. 2015/1863, nonché nel regolamento (UE) n. 1861/2015 e nel regolamento di esecuzione n. 1862/2015, del 18 ottobre 2015. Da ultimo modificato con regolamento n. 1375/2016.

Company (OPIC) sono state rimosse dall'elenco di cui all'allegato IX, parte I.B del regolamento (UE) n. 267/2012. Inoltre, a seguito delle sentenze del Tribunale nelle cause T-182/13, T-433/13, T-158/13, T-5/13 e T-45/14, sono altresì state de-listate *Moallem Insurance Company, Petropars Operation & Management Company, Petropars Resources Engineering Ltd, Iran Aluminium Company, Iran Liquefied Natural Gas Co., Hanseatic Trade Trust & Shipping (HTTS) GmbH e Naser Bateni*.

A seguito dell'alleggerimento del quadro normativo sanzionatorio, l'economia iraniana ha avuto un recupero eccezionale. Il Fondo monetario internazionale ha stimato, nell'anno 2016, una crescita dell'economia iraniana del 6,6 per cento che si ritiene si stabilizzerà intorno al 4,5 per cento "nel medio termine con l'ampliamento della ripresa.

Inoltre si è assistito ad una forte ripresa degli scambi commerciali tra Italia e Iran, con un interscambio in aumento di circa il 37 per cento (dati gennaio-ottobre 2016). L'accordo sul nucleare iraniano (JCPOA) può rappresentare per l'Italia un'opportunità per rientrare nel mercato iraniano.

Permangono tuttavia alcuni fattori che ostacolano la piena ripresa delle relazioni economiche e finanziarie con l'Iran, tra cui il quadro normativo non in linea con gli standard internazionali scaturito dal suo isolamento internazionale nel corso delle sanzioni finanziarie dell'ultimo decennio, nonché le difficoltà operative legate al disallineamento tra la normativa europea e quella statunitense, sia in termini soggettivi (controparti iraniane verso le quali è possibile operare/ determinata dalla disomogeneità tra le liste) sia in termini oggettivi (beni che è possibile esportare).

Infatti, per quanto riguarda l'applicazione del JCPOA da parte degli Stati Uniti, nonostante la rimozione delle c.d. sanzioni secondarie applicabili a soggetti non residenti, *non-U.S. persons*, (c.d. regime extraterritoriale delle sanzioni) per motivi legati alla proliferazione, permangono diversi programmi sanzionatori, quali la normativa di contrasto al terrorismo, di violazione dei diritti umani e di destabilizzazione delle attività regionali.

Il timore di essere soggetti alle sanzioni secondarie - extraterritoriali imposte dall'OFAC (*Office Of Foreign Asset Control*), in caso di coinvolgimento in transazioni diverse con soggetti designati nelle c.d. *SDN List*, è aggravato dall'incertezza della direzione politica dall'amministrazione Trump nei confronti dell'Iran. Se da un lato, il *JPoA* sta dando i propri frutti in termini di pressione sul governo iraniano per un ammodernamento del proprio sistema, inclusi anche gli aspetti di governance del sistema finanziario in termini di trasparenza e affidabilità nel contesto internazionale, dall'altro il tema del contrasto del

finanziamento del terrorismo rimane prioritario nell'agenda politica statunitense. Su questo punto è chiaro che anche la politica di Trump non farà sconti. Permangono quindi forti cautele nella riattivazione dei canali finanziari con le banche iraniane da parte di banche italiane, e più in generale, europee, che detengono operatività negli USA o anche solo significativa attività di regolamento in dollari USA. Tra le varie sanzioni, oltre alle ingenti sanzioni pecuniarie, l'interdizione ad operare in dollari USA o dal rimborso anticipato delle obbligazioni sottoscritte da investitori stranieri in virtù di clausole contrattuali in tal senso sottoscritte.

A oggi, gli istituti di credito UE non hanno finalizzato accordi di finanziamento con le controparti iraniane e le agenzie di credito alle esportazioni non sono ancora riuscite a raggiungere con le istituzioni iraniane un'intesa sul destino delle garanzie sovrane nell'ipotesi di ritorno al quadro sanzionatorio precedente l'implementazione del JPoA.

Per delineare un quadro più chiaro della situazione attuale e per fornire agli operatori finanziari e commerciali che intendono svolgere attività in Iran o con soggetti iraniani indicazioni specifiche in merito all'attuazione delle sanzioni finanziarie in caso di operatività con l'Iran, anche alla luce dei criteri adottati dall'OFAC ai fini sanzionatori, il Comitato di Sicurezza Finanziaria ha avviato l'iter di approvazione di linee guida in materia. In particolare, al fine di perseguire l'obiettivo di orientare il settore privato nella predisposizione di programmi interni di *compliance* che assicurino la conformità dei potenziali investimenti rispetto a quanto sancito dalla normativa europea e nazionale, oltre che dalle *best practices* del comparto economico, il documento, oggetto di una consultazione pubblica ampia e partecipata, è ad oggi in corso di finalizzazione.

La struttura delle Linee guida in corso di elaborazione, dopo le Premesse, atte a delimitarne la portata rispetto alla vigente disciplina in materia di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo, e l'elencazione delle varie definizioni a chiarimento, illustra il quadro sanzionatorio europeo ancora vigente ed il funzionamento del meccanismo di *snapback*. Viene poi distinto il controllo oggettivo, ovvero il controllo che deve essere svolto sulle restrizioni merceologiche, con obblighi gravanti per lo più sull'operatore commerciale, per poi passare alla descrizione della procedura da adottare con riferimento ai controlli soggettivi sulle controparti iraniane. Viene in questo contesto affrontato specificatamente il caso dell'apertura di conti correnti di corrispondenza con indicazioni volte ad evitare il fenomeno del de-risking, sulla base di quanto indicato di recente nelle *guidelines* del GAFI / FATF. Sono quindi indicati gli obblighi di monitoraggio del rapporto con la controparte iraniana. Il documento si conclude con la raccomandazione fatta agli operatori di predisporre eventuali clausole di mitigazione del rischio. In particolare viene rimessa all'opportunità dei singoli operatori finanziari, in base soprattutto alla specificità della situazione in essere, la negoziazione con la controparte iraniana di clausole negoziali volte a ridurre il rischio di incombere nel divieto di messa a disposizione di fondi / risorse economiche nei confronti dei soggetti designati. Le linee guida, viste come documento dinamico, potrà essere aggiornato e integrato con specifiche FAQ di interesse degli operatori

7.4 I decreti Sanzionatori

Nel corso del 2016 sono stati emanati 6 decreti sanzionatori ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 109/2007, per violazione del divieto di messa a disposizione di fondi e risorse economiche a favore di entità listate (articolo 5 del decreto legislativo 109/2007). In particolare, quattro casi riguardavano soggetti listati ai sensi del regolamento (UE) n. 267/2012 (Iran), un caso riguardava un soggetto listato ai sensi del regolamento (UE) n. 36/2012 (Siria). Infine un ultimo caso riguardava un soggetto listato ai sensi del regolamento (UE) n. 269/2014 (Libia).

Sono stati inoltre emanati un provvedimento di ritiro di decreto sanzionatorio e un provvedimento di archiviazione.

8. L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO IN AMBITO EUROPEO E INTERNAZIONALE

8.1 L'attività del GAFI

L'Italia ha partecipato attivamente ai lavori del FATF-GAFI (il Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e finanze coordina la delegazione italiana) assicurando la propria presenza in attività ritenute strategiche, fornendo il proprio contributo in ogni fase negoziale per la definizione di linee guida, la condivisione di buone prassi e la presentazione di casi concreti.

Da giugno 2016 la presidenza del FATF-GAFI è affidata alla Spagna. L'Italia è membro dello Steering Group del FATF-GAFI, che assiste i lavori della presidenza, e, come meglio specificato di seguito, co-presiede l'*International Cooperation Review Group* (ICRG) e uno dei suoi quattro gruppi regionali, l'*Africa and Middle East Regional Joint Group*. Ha, inoltre, segnalato e fornito esperti nazionali per le valutazioni di paesi come Austria, Canada, Svizzera.

Nel 2016 il FATF-GAFI ha approvato i rapporti di *mutual evaluation* riguardanti Stati Uniti, Svizzera, Austria, Svezia, Canada e Singapore. È emersa confermando la complessità del IV round di valutazione articolato sul duplice fronte della robustezza ed efficacia dei sistemi nazionali di prevenzione e contrasto e dell'effettività nel raggiungimento degli obiettivi di mitigazione dei rischi del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

L'Italia e la Spagna, sono ad oggi i paesi europei che hanno avuto rapporti molto soddisfacenti sia nei *rating*, che nella positiva descrizione dei sistemi di prevenzione e

contrastò, non solo per quanto riguarda l’adeguamento tecnico-normativo, ma per i lodevoli risultati ottenuti sulla valutazione dell’efficacia dei rispettivi sistemi. Ottimo anche il rapporto degli Stati Uniti d’America per quanto riguarda l’efficacia del sistema di prevenzione della lotta al finanziamento del terrorismo e alla proliferazione di armi di distruzione di massa e tuttavia, piuttosto carenti, invece, per quanto riguarda la trasparenza di persone giuridiche e trust.

Nel corso del 2016, il FATF-GAFI ha proseguito l’attività di monitoraggio delle giurisdizioni, al fine di identificare quelle ritenute particolarmente rischiose per la stabilità del sistema finanziario internazionale e di guiderle nell’attività di attuazione delle Raccomandazioni per colmare le lacune normative. Il gruppo di lavoro che si occupa di seguire tale attività è l’ICRG. Co-presieduto dall’Italia e dagli Stati Uniti, l’ICRG riferisce nelle sedute plenarie del FATF-GAFI circa lo stato di adeguamento del sistema AML/CFT rispetto ad alcune specifiche lacune strategiche, identificate anche a seguito di *Mutual Evaluation Reports*, indicate in un *Action Plan* concordato con i governi dei paesi sottoposti a monitoraggio. Inoltre, identifica e propone l’inserimento di ulteriori paesi da sottoporre a monitoraggio. L’ICRG nel 2016 ha approvato le nuove procedure che prevedono la possibilità di essere sottoposti al processo di monitoraggio prendendo in considerazione anche i giudizi sull’efficacia dei sistemi, al fine di valutare il livello di raggiungimento degli obiettivi di mitigazione dei rischi del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Con l’adozione di tale nuove procedure, sono entrati alcuni paesi come l’Etiopia (nel 2016), lo Sri Lanka e il Costa Rica (2017). Il relativo *Action Plan* ora prevede, infatti, che i governi si impegnino a migliorare l’efficacia dei propri sistemi in alcuni punti particolarmente carenti ed entro delle scadenze previste.

Per lo svolgimento dei suoi compiti l’ICRG continua ad avvalersi di quattro sotto-gruppi regionali che seguono l’attuazione dei diversi *Action Plan* e che, a loro volta, riferiscono periodicamente all’ICRG. Con le nuove procedure i gruppi sono co-presieduti da un rappresentante degli FSRBs (cfr para 7.3) e da uno stato membro. Si tratta di *Africa and Middle East Joint Group*, co-presieduto dall’Italia, *l’Europe Eurasia Joint Group*, *l’Americas Joint Group* e *l’Asia Pacific Joint Group*. L’Italia ha assicurato la propria partecipazione attiva nei primi due gruppi regionali con la costituzione di una delegazione ad hoc ed in una occasione nel gruppo *Asia Pacific*; in generale per gli ultimi due la partecipazione si è incentrata sull’analisi dei documenti cui, laddove ritenuto necessario, sono seguiti commenti e suggerimenti condivisi con il gruppo regionale. L’attività di

monitoraggio ha come esito la pubblicazione di due documenti puntualmente aggiornati a seguito delle riunioni plenarie del FATF-GAFI ed entrambi pubblicati anche sul sito del Dipartimento del tesoro perché siano utilizzati dal settore privato nell'ambito delle rispettive valutazioni dei rischi. Si tratta del:

- *FATF Public Statement*, con le valutazioni sulle giurisdizioni che presentano defezioni strategiche in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; e
 - *Improving Global AML/CFT Compliance: on going process*, con un giudizio sui paesi che hanno lacune strategiche nel sistema di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, ma che implementano azioni per colmarle concordandole con il FATF-GAFI.
- La IV AMLD prevede che con atto delegato del Parlamento europeo anche la Commissione europea possa pubblicare una lista di paesi a rischio. È allo stato attuale in discussione tra gli organismi comunitari, se tale lista debba puramente coincidere con quella del FATF o ricoprendere ulteriori analisi svolte direttamente in ambito UE.

8.1.1 Gruppi regionali associati al FATF-GAFI

Il contrasto internazionale al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo si avvale di un network globale nel quale oltre al FATF-GAFI operano altri organismi organizzati sul modello del FATF-GAFI, detti FSRBs (*FATF-Style Regional Bodies*). I gruppi regionali sono nove: 1) *Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG)*, 2) *Caribbean Financial Action Task Force (CFATF)*, 3) *Eurasian Group (EAG)*, 4) *Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG)*, 5) *The Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL)*, 6) *Financial Action Task Force of Latin America (GAFILAT)*, 7) *Inter Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa (GIABA)* 8) *Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF)* 9) *Groupe d'Action contre le blanchiment d'Argent en Afrique Centrale (GABAC)*. Il global network è giunto a contare oltre 180 paesi nel mondo, considerando i membri del FATF-GAFI stesso e degli altri organismi organizzati su tale modello.

L'Italia, che ha sempre seguito i lavori di Moneyval, dal 2015 ha ottenuto di diventare paese membro, rafforzando il suo ruolo in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo in un'area, quella europea, che ci vede sempre più protagonista nelle misure di prevenzione e repressione dei citati fenomeni criminali.

L'Iran e gli standard internazionali del FATF-GAFI

L'Iran è sotto esame del FATF-GAFI (Financial Action Task Force – Gruppo d'Azione Finanziaria) dal 2007 a causa delle gravi lacune nella normativa di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Negli anni passati, i contatti con le autorità iraniane sono stati difficili e sporadici.

Dal 2009, infatti, l'Iran è inserito nel FATF Public Statement (c.d. lista nera), circostanza che determina l'adozione da parte dei paesi membri delle necessarie contromisure in ambito finanziario.

L'inclusione dell'Iran nel FATF Public Statement è un elemento che concorre al clima di incertezza determinato dalle perduranti sanzioni sia europee che americane legate al finanziamento del terrorismo, clima che si traduce in un ostacolo alla normalizzazione dei rapporti finanziari con il paese.

A partire proprio dal 2016, con la rimozione delle sanzioni internazionali legate all'attività di proliferazione nucleare, l'Iran ha cercato il dialogo con il FATF, forte anche della recente adozione di una legge contro il finanziamento del terrorismo.

Il competente gruppo FATF, l'International Cooperation Review Group (ICRG), i cui co-presidenti sono l'Italia e gli Stati Uniti, ha incontrato le autorità iraniane a Roma diverse volte. Si è avviato, così, un dialogo costruttivo con le autorità iraniane che ha portato all'elaborazione di piano di azione che, concordato con il paese sotto esame, identifica le lacune normative nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e fissa le *deadlines* per adottare le opportune modifiche (c.d. *Action Plan*).

Nella Plenaria del FATF-GAFI, tenutasi a Busan nel mese di giugno, è stata proposta la sospensione delle contromisure per 12 mesi, fino a maggio 2017, a condizione che l'Iran attuasse gli ultimi due punti dell'*Action Plan: wire transfer e cash courier*. La proposta, italiana, è stata di ancorare tale sospensione alla realizzazione proprio di questi ultimi due punti dell'*Action Plan*, ritenendo anche che l'Iran avesse dimostrato di essere cooperativo grazie all'assunzione dell'impegno formale ad attuare *l'Action Plan*, all'acquisito status di osservatore nell'East Asian Group (EAG, gruppo regionale FATF-style) e infine alla richiesta di assistenza tecnica.

Per fine maggio 2017 è stato, difatti, previsto un corso di formazione, attinente al punto *cash courier* dell'*Action Plan*, ad Orvieto, presso la Scuola Addestramento di Specializzazione della Guardia di Finanza. Il corso è stato finanziato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

L'Iran, inoltre, rientra tra i paesi cui l'Europa, nell'ambito dell'*Annual Action Programme 2016 for the Instrument contributing stability and peace - Global and trans-regional threats*, fornirà assistenza tecnica per l'implementazione delle risoluzioni dell'ONU e delle raccomandazioni FATF-GAFI in materia di contrasto del finanziamento del terrorismo.

8.2 L'attività nell'ambito dell'Unione europea

1. L'Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing (EGMLTF) e il Supranational Risk Assessment

Nel corso del 2016 sono proseguiti i lavori dell'*Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing (EGMLTF)* che si sono concentrati su tre aspetti:

- 1) la consueta attività di coordinamento che precede le riunioni plenarie del GAFI, che include una discussione dei rapporti di valutazione tra gli Stati membri;
- 2) i tempi di recepimento della IV AMLD da parte degli Stati Membri, nonché l'aggiornamento sui negoziati relativi agli emendamenti alla stessa da parte degli organi comunitari (cfr. para 1.2), e l'avvio del processo di raccolta dei dati statistici nella materia di prevenzione del riciclaggio, finanziamento del terrorismo e reati presupposti, in attuazione della IV AMLD;
- 3) lo svolgimento dell'esercizio del *Supranational Risk Assessment (SNRA)*. Questo ultimo discende da un obbligo giuridico: la IV AMLD prevede, infatti, che la Commissione europea predisponga un'analisi sovranazionale dei rischi con la quale

sono individuati i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che colpiscono il mercato comune. L'attività, seguita dall'Italia con rappresentanti del Ministero economia e finanze e dalle autorità di volta in volta individuate in base all'agenda, è stata intensa e volta all'identificazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, alla assegnazione del livello della minaccia e all'identificazione delle vulnerabilità del sistema europeo al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. L'obiettivo, slittato rispetto alla precedente intenzione, è quello di approvare il *Supranational Risk Assessment* nel mese di luglio 2017. La metodologia di questa valutazione sovranazionale è stata anche presentata nel gruppo di lavoro RMTG del FATF-GAFI.

2. Workshops sul recepimento delle direttive

Si sono tenuti, nel corso del 2016, alcuni incontri-studio (c.d. "workshop") dedicati alle problematiche riscontrate dai Paesi nel processo di recepimento della direttiva. Gli incontri, cui l'Italia ha attivamente partecipato, hanno costituito l'occasione per gli Stati membri di confrontarsi reciprocamente sulle soluzioni che intendono adottare nel recepimento. Nel corso degli incontri è stata anche fornita agli Stati la posizione interpretativa della Commissione in merito ad alcuni temi specifici.

3. Attività in attuazione del CFT Action Plan della Commissione Europea (2016)

La Commissione Europea, attraverso la comunicazione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 2 febbraio 2016, ha elaborato un piano d'azione che individua specifiche iniziative di prevenzione e contrasto al finanziamento del terrorismo (CFT Action Plan). Alcune delle iniziative ivi identificate necessitavano delle modifiche normative specifiche. È in questo ambito che è stato portato all'attenzione del EGMLTF la revisione del regolamento sul controllo del contante la cui proposta è stata adottata il 21 dicembre 2016. Inoltre, l'Italia ha presentato i risultati del *mapping exercise* effettuato dalle FIU appartenenti al gruppo FIU Platform. Tale esercizio si è rilevato di grande interesse e, come richiesto dal CFT Action Plan, è previsto per giugno 2017 un comunicato della Commissione che presenti le attività a rafforzamento della cooperazione tra FIU.

4. L'Anti-Money Laundering Committee

In ambito comunitario è proseguito l'impegno della Banca d'Italia presso le Autorità di vigilanza europee (AVE): la Banca d'Italia ha seguito in maniera attenta, fornendo i propri contributi, i lavori avviati dal Comitato Congiunto delle tre Autorità di vigilanza europee (EBA, ESMA ed EIOPA) per la definizione dei pacchetti normativi –

Orientamenti congiunti o norme tecniche di regolamentazione – che la quarta direttiva assegna alle AVE.

La Banca d'Italia è membro del *Anti-Money Laundering Committee* (AMLC), costituito nell'ambito del Comitato Congiunto delle tre Autorità di Vigilanza Europee (AVE, ovvero EBA, EIOPA e ESMA). La quarta direttiva ha attribuito alle AVE significativi poteri normativi (cfr. quanto precisato nella Relazione al CSF per il 2015). Nel corso del 2016, le AVE hanno adottato: A) orientamenti congiunti diretti alle autorità di vigilanza nazionali volti a individuare i criteri da utilizzare per impiantare un modello di vigilanza antiriciclaggio basato sul rischio (*Joint Guidelines on the characteristics of a risk-based approach to anti-money laundering and terrorist financing supervision*); B) come previsto dalla IV direttiva, un parere congiunto sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui è esposta l'Unione (*Joint Opinion on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the Union's financial sector*), a fornire alla Commissione elementi di valutazione ai fini del “supra-national risk assessment che la Commissione conduce ai sensi dell'articolo 6 della direttiva. Nel febbraio 2017, inoltre, le AVE hanno posto in consultazione pubblica la bozza di norme tecniche di regolamentazione (RTS) sui punti di contatto centrale (cfr. *infra, sub C*).

A. Orientamenti congiunti in materia di supervisione secondo l'approccio basato sul rischio.

Gli Orientamenti prevedono che il percorso di vigilanza antiriciclaggio *risk-based* – autonomo e indipendente rispetto a quello prudenziale – si articoli in quattro fasi, in successione ciclica: raccolta di informazioni per identificare i rischi di ML/TF; Valutazione dei rischi: Azioni di mitigazione dei rischi: Azioni di monitoraggio e follow-up. Tale impostazione è in linea con l'approccio orientato al rischio già utilizzato dalla Banca d'Italia, oltre che con gli *standard* definiti dal GAFI e dal Comitato di Basilea.

B. Il Parere Congiunto (o *Joint Opinion*) delle AVE sui rischi di riciclaggio cui è esposta l'Unione.

L'articolo 6 della Quarta direttiva richiede alle AVE di formulare un Parere congiunto (cd. *Joint Opinion*) sui rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, che sia di ausilio alla Commissione nella valutazione che questa conduce (nell'ambito del *Supranational Risk Assessment*), sui rischi della specie gravanti sul mercato finanziario europeo e sulle attività transfrontaliere. Il Parere congiunto è stato approvato dalle AVE il 20 dicembre 2016 e pubblicato nel febbraio 2017.

La *Joint Opinion* si fonda in via prevalente sulle risposte fornite a un questionario dalle diverse autorità con compiti di controllo in materia antiriciclaggio. Il Parere evidenzia che il settore finanziario dell'Unione è esposto a rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo soprattutto a causa:

- dell'inefficacia dei sistemi di controllo interno dei soggetti obbligati. Nessun comparto del settore finanziario è stato ritenuto esente da problemi di *compliance*; inoltre, quasi tutte le autorità competenti hanno mostrato preoccupazione riguardo alla capacità dei soggetti obbligati di identificare compiutamente i rischi cui sono esposti;
- delle disomogeneità negli ordinamenti, consentiti dalla natura di armonizzazione minima delle Direttive AML trasposte dagli Stati Membri con normative non sempre di pari rigore e dagli approcci di vigilanza in materia differenti, in relazione ai quali le AVE notano che le autorità più rigorose nelle attività di controllo tendono a valutare con maggior preoccupazione il livello di *compliance* dei soggetti vigilati;
- del limitato accesso da parte dei soggetti obbligati a informazioni di intelligence in materia di antiterrorismo, che può considerevolmente ridurre la capacità di intercettare transazioni a rischio di connessione con eventi di terrorismo;
- delle spinte che spostano talune tipologie di flussi finanziari al di fuori dei mercati regolamentati, in risposta alle strategie di de-risking adottate da parte di alcuni soggetti obbligati, interessati a ridurre i propri costi di compliance.

C. Norme tecniche di regolamentazione (RTS) sui punti di contatto centrale.

La quarta direttiva riconosce agli Stati il potere di imporre l'istituzione di un "punto di contatto"³⁷ ai prestatori di servizi di pagamento e agli emittenti di moneta elettronica che si stabiliscono nel proprio territorio con agenti o soggetti convenzionati; contestualmente, la direttiva assegna alla Commissione europea, su proposta delle AVE, il compito di emanare norme tecniche di regolamentazione per definire: 1) i presupposti al ricorrere dei quali l'imposizione di un punto di contatto è compatibile con il principio di libertà di stabilimento; 2) le funzioni che possono essere assegnate ai punti di contatto. Il 10 febbraio 2017, le AVE hanno posto in consultazione queste disposizioni. Con riferimento ai presupposti per l'istituzione del punto di contatto, vengono prefigurati due modelli alternativi:

- nel primo modello gli Stati membri potranno richiedere il punto di contatto al ricorrere di una delle seguenti circostanze:

³⁷ Per punto di contatto si intende la struttura attraverso la quale gli intermediari europei, stabiliti in Italia senza succursali ma avvalendosi di agenti/soggetti convenzionati, adempiono agli obblighi antiriciclaggio.

- in base a un criterio quantitativo, se il prestatore di servizi di pagamento o l'emittente di moneta elettronica, alternativamente: a) utilizza dieci o più agenti o soggetti convenzionati nel paese *host*; b) effettua o prevede di effettuare operazioni di pagamento o di distribuzione di moneta elettronica per un volume complessivo superiore a euro 3 mln in un anno; c) non fornisce alle autorità *host* le informazioni di cui sub a) e sub b);
- se l'attività di prestazione di servizi di pagamento o di emissione di moneta elettronica siano valutate – in linea generale – come attività ad alto rischio.
- nel secondo modello (residuale), gli Stati potranno configurare il punto di contatto non come obbligo generalizzato ma come specifica misura di vigilanza, a seguito di una valutazione caso per caso.

Quanto alle funzioni attribuibili al punto di contatto, le disposizioni prevedono che, in via ordinaria, esso svolga due compiti principali:

- assicurare, per conto del prestatore di servizi di pagamento o dell'emittente di moneta elettronica che lo ha nominato, il rispetto degli obblighi antiriciclaggio in vigore nel paese *host* (in tale ambito, il punto di contatto dovrebbe, quantomeno: i) informare l'IP/la banca/l'IMEL estero della regolamentazione in vigore nel paese *host* e proporre le necessarie modifiche alle *policy* dell'intermediario; ii) verificare il rispetto della normativa del paese *host* da parte degli agenti/distributori, assumendo, quando necessario, gli interventi correttivi più adeguati);
- interloquire attivamente con le autorità di vigilanza del paese *host* al fine di facilitare l'attività di supervisione (in tale quadro, il punto di contatto, tra l'altro, dovrà: i) avere accesso a tutte le informazioni detenute dagli agenti e dai distributori; ii) fornire, anche in via periodica, tutte le informazioni richieste alle autorità di vigilanza; iii) prestare la necessaria collaborazione in caso di accertamenti ispettivi su agenti e distributori da parte delle autorità di vigilanza.

In aggiunta a questi compiti, lo Stato *host* potrà – in via eventuale – assegnare al punto di contatto un ruolo anche nel processo di segnalazione delle operazioni sospette, prevedendo che il punto di contatto: i) invii le segnalazioni di operazioni sospette alla FIU del paese *host* rispondendo alle relative richieste di informazione e ii) analizzi le operazioni effettuate da agenti e distributori al fine di individuare quelle anomale. Queste ulteriori funzioni potranno essere assegnate al punto di contatto se l'attività di prestazione di servizi di pagamento o di emissione di moneta elettronica siano valutate – in linea

generale (ad esempio, nel documento di *National Risk Assessment*) – come attività ad alto rischio.

In base alla direttiva, le norme tecniche di regolamentazione devono essere emanate entro il 26 giugno 2017.

8.3 CYBER SECURITY

Nell'estate 2015 i Deputies G7, concordando sulla necessità di rafforzare in maniera condivisa e concordata la sicurezza cibernetica nel settore finanziario, date le significative interconnessioni esistenti e i conseguenti rischi di contagio, hanno deciso di costituire un gruppo di lavoro di esperti in materia (*G7 Cyber Expert Group*, G7-GEC).

L'iniziativa, originata da una forte spinta degli Stati Uniti, è stata accolta positivamente dalla Presidenza tedesca del G7, in particolare dalla *Bundesbank*, che ha elaborato i *Terms of References* per definire il mandato del gruppo. Il mandato del gruppo è stato quello di rafforzare la cooperazione tra i sette in materia e di identificare i rischi cibernetici nel settore finanziario attraverso un esercizio di *stock-taking*, basato sui risultati di una *survey* che guardava ai ruoli, alle competenze e alle responsabilità delle varie autorità nazionali, agli approcci adottati, alle procedure per prevenire gli attacchi e per mitigare i rischi.

Il *G7-CEG* si è riunito varie volte nel tempo per discutere:

1. di eventuali aggiornamenti sulle ultime modifiche normative e di *policy* in materia di Cyber Security del settore finanziario;
2. della guida in corso di approvazione di *Cyber Resilience* di CPMI-IOSCO;
3. dei risultati della *survey*. Si è segnalato che in Italia nel febbraio 2016 è stata pubblicata la versione finale del *National Cyber Security Framework* nell'alveo della strategia nazionale in materia di Cyber Security e che nel marzo 2016 il Board della Banca d'Italia ha approvato la costituzione di un CERT (*Computer Emergency Response Team*) finanziario, da creare in cooperazione con l'ABI per promuovere l'*info-sharing* pubblico-privato.

Alla riunione dei Ministri e Governatori G7 di Sendai nel maggio 2016 è stato presentato il rapporto del gruppo in cui si evidenziavano le carenze in termini di Cyber Security riscontrate nei paesi G7. Il rapporto sintetizzava i risultati della *survey* effettuata nel mese di febbraio e articolata su quattro parti:

- 1) gli attori istituzionali coinvolti;
- 2) gli strumenti regolatori e statutari legati alla sicurezza cibernetica nel settore finanziario
- 3) il coordinamento e lo scambio di informazioni;
- 4) la stabilità finanziaria e le infrastrutture critiche.

Sono poi state formulate quattro raccomandazioni. La prima prevedeva l'individuazione, entro ottobre 2016, di un set di elementi fondamentali, non legalmente vincolanti (una sorta di *best practices* molto generali). Le altre tre hanno fissato obiettivi quali la valutazione dell'efficacia delle misure di Cyber security e delle capacità di *resilience* da parte delle strutture di *governance* degli intermediari finanziari; l'analisi delle vulnerabilità potenziali derivanti dalle interazioni con terze parti; il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento, di scambio di informazioni e di attività di *response* e di *recovery* con gli *infrastructure providers* (telecomunicazioni e energia), da cui il mondo finanziario dipende.

Agli *Annual Meetings* di Washington (ottobre 2016) è stato approvato dai Ministri e Governatori il set di elementi fondamentali, non legalmente vincolanti e ne sono stati individuati otto:

1. strategia e *framework*;
2. *governance*;
3. valutazione del rischio del sistema dei controlli;
4. monitoraggio continuo;
5. *information sharing*;
6. *response*;
7. *recovery*;
8. *continuous learning*.

I *Terms of Reference* del mandato sono stati poi rivisti, principalmente al fine di estendere i G7 *Fundamental Elements of Cybersecurity* anche a paesi non G-7 e sviluppare principi/basic elements sulla seconda raccomandazione del Rapporto di Sendai, inerente, però, l'efficacia del *cyber assessment*. Si è, inoltre, affermata l'idea di incoraggiare il coordinamento internazionale e la condivisione delle conoscenze sul tema, condividendo l'idea che il gruppo G7 CEG potrebbe fungere da cabina di regia, nonché di esaminare altri

temi d'interesse su indicazione dei *Deputies* G7, tra cui la raccolta di dati affidabili ed omogenei, al fine di migliorare la valutazione del rischio cibernetico per l'economia reale.

Anche la Presidenza tedesca ha inserito nell'agenda del G20 il tema della sicurezza cibernetica con un esercizio di *stock-taking* (da affidare al FSB) simile a quello effettuato in ambito G7, cui aggiungere una dichiarazione più politica sulla rilevanza della Cyber Security e un impegno dei venti a preservarla.

8.4 Il fenomeno del *derisking*: l'approccio del *Financial Stability Board* (FSB) e la *Guidance FATF* sul *correspondent banking*

In esito al vertice G20 di Istanbul del febbraio 2015, il *Financial Stability Board* (FSB), insieme alla Banca Mondiale, è stato incaricato di analizzare il fenomeno del declino dei rapporti interbancari di corrispondenza e di proporre soluzioni per evitare che la riduzione di questi rapporti possa avere refluenze negative sull'accesso ai mercati bancari internazionali soprattutto da parte dei paesi in via di sviluppo. I successivi approfondimenti hanno indicato che, tra le motivazioni del declino, un ruolo determinante giocano i costi derivanti dal rispetto degli obblighi antiriciclaggio che impongono stringenti adempimenti di adeguata verifica sulla controparte nonché le severe prassi sanzionatorie di alcuni paesi (USA in particolare) in caso di infrazioni.

Nel presentare le proprie conclusioni al vertice G20 di Antalya di novembre 2015, il FSB ha quindi avanzato un piano d'azione basato sulla collaborazione con altri organismi internazionali di settore che hanno iniziato ad occuparsi del fenomeno: il GAFI, il Comitato di Basilea, il *Committee on Payments and Market Infrastructures* (CPMI).

Al fine di realizzare il piano d'azione, il FSB ha creato un *Correspondent Banking Coordination Group* (CBCG) – cui partecipa attivamente anche la Banca d'Italia – che, nel corso del 2016, ha promosso diverse attività:

- è stata avviata, in collaborazione con SWIFT, una rilevazione volta a valutare la portata del fenomeno del declino dei rapporti interbancari di corrispondenza. L'indagine, che ha coinvolto oltre 300 intermediari in 50 giurisdizioni, si è conclusa ad aprile 2017;
- è stato richiesto al GAFI, in collaborazione con il Comitato di Basilea e il CPMI, di pubblicare linee guida sulla corretta applicazione degli obblighi antiriciclaggio nei rapporti di corrispondenza. Tali linee guida sono state emanate dal GAFI nell'ottobre 2016 (cfr. *supra/infra*);

- è stato chiesto al Comitato di Basilea di rivedere la propria *guidance* sui rapporti di corrispondenza al fine di offrire al settore bancario indicazioni operative sulle modalità di instaurazione dei rapporti e sui controlli da effettuare nel corso delle relazioni. Nel novembre 2016, il Comitato ha pubblicato una bozza di documento per la consultazione con il settore privato in vista dell'emanazione definitiva prima del vertice G20 del luglio 2017 (cfr. *supra/infra*);
- è stato sollecitato un maggior coordinamento delle iniziative di assistenza tecnica da parte degli organismi internazionali (IMF e Banca Mondiale) e degli Stati membri a favore di quelle giurisdizioni più direttamente colpite dal fenomeno del declino dei conti di corrispondenza, anche favorendo un maggior coinvolgimento del settore privato;
- sono stati avviati contatti con l'industria per la messa a punto di strumenti volti a facilitare l'identificazione della clientela e la verifica dei relativi dati nonché per definire nuovi standard per la messaggistica dei pagamenti.

A tale proposito nel mese di ottobre 2016, il FATF ha approvato e pubblicato la *Guidance on correspondent banking services*, allo scopo di fornire ausilio alle autorità e agli operatori finanziari; il documento chiarisce come i rischi di riciclaggio e di finanziamento debbano essere gestiti e trattati nel contesto dei rapporti di corrispondenza e in relazione ai servizi di trasferimento di fondi (MVTSS); la corretta gestione del rischio e aspettative regolamentari più chiare dovrebbero, almeno per la parte AML/CFT, far comprendere come la cessazione dei rapporti debba rappresentare una misura di estrema ratio, a conclusione di una approfondita analisi dei rischi.

8.5. L'attività del GRUPPO EGMONT

La UIF partecipa molto attivamente alle attività del Gruppo Egmont, in tutte le sue articolazioni, promuovendone le politiche e le strategie.

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.

8.6 Il Comitato di Basilea

La Banca d'Italia partecipa ai lavori *dell'Anti-Money Laundering Expert Group (AMLEG)*, istituito in seno al Comitato di Basilea, con il compito di fornire ausilio al Comitato nel campo della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Nel corso dell'anno, nel corrispondere all'invito ricevuto dal FSB, l'AMLEG ha intrapreso una profonda revisione dell'allegato (cd. *Annex on correspondent banking*) alle linee guida del Comitato di Basilea su *Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism* del 2014, in linea con i chiarimenti forniti dal GAFI sul medesimo tema nell'ottobre 2016. In particolare, il documento si concentra sull'individuazione di indicatori di rischio che devono guidare le banche nella valutazione del profilo di rischio della controparte bancaria che usufruisce dei servizi di corrispondenza nonché nell'applicazione delle misure rafforzate di adeguata verifica previste, per i rapporti bancari di corrispondenza, dalle raccomandazioni 10 e 13 del GAFI. Il documento affronta altresì alcuni profili di particolare interesse per il settore privato, quali il tema dell'utilizzo di database commerciali per agevolare la raccolta - ed entro certi limiti, la verifica - delle informazioni da acquisire per assolvere agli obblighi di adeguata verifica della clientela. La nuova versione dell'allegato, dopo un periodo di consultazione pubblica, verrà presumibilmente pubblicata nell'estate 2017.

Nel 2016, l'AMLEG ha inoltre continuato a fornire supporto alle attività del GAFI che hanno un impatto sul settore bancario. In particolare, il gruppo ha contribuito alla discussione relativa alla definizione di linee guida sullo scambio d'informazioni all'interno dei gruppi finanziari *cross-border*, promuovendo una maggiore condivisione a livello consolidato dei dati e delle informazioni necessari a una corretta profilatura della clientela.



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria

Roma, maggio 2017

anno 2016

numero | 9



Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria

2016

Roma, maggio 2017

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

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

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

© Banca d'Italia, 2017

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Direttore responsabile
Claudio Clemente

Indirizzo
Largo Bastia, 35
00181 Roma – Italia

Telefono
+39 0647921

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

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

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

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

INDICE

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

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

L'ATTIVITÀ IN SINTESI	118
GLOSSARIO	120
SIGLARIO	124

Indice dei riquadri:

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

PREMESSA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il Direttore

Claudio Clemente

1. IL QUADRO NORMATIVO

1.1. Il recepimento della quarta Direttiva nell'ordinamento nazionale

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

Legge di delegazione europea 2015

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

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

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

I lavori di recepimento

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

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

¹ L. 170/2016.

² Direttiva (UE) 2015/849.

³ Direttiva 2005/60/CE.

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

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

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

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

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

Le Autorità

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

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

La UIF

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

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

La collaborazione

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

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

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

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

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

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

I soggetti obbligati

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

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

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

I presidi
antiriciclaggio

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

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

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

⁹ Si veda il § 1.2.

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

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

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

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

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

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

Il sistema sanzionatorio

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

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

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

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

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

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

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

1.2. L'evoluzione del quadro internazionale

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

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

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

Disciplina transitoria

Le novità in materia di finanziamento del terrorismo

Il decreto sui compro-oro

Recepimento della quarta Direttiva

Strategia GAFI

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

Operational Plan

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

Action Plan

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

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

Proposta di modifica della Direttiva

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

Valute virtuali e carte prepagate

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

¹⁰ Risoluzioni n. 2199 e 2253.

¹¹ [Communication from the Commission to the EU Parliament and the Council on an Action Plan for Strengthening the Fight against Terrorism Financing](http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COM_2016_50_en) (COM (2016) 50), 2 febbraio 2016.

¹² Cfr. [Action plan](#), pag. 8.

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

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

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

Trasparenza della titolarità effettiva

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

Archivi centralizzati dei conti

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

Autorità di vigilanza

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

Poteri delle FIU

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

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

Mapping Exercise

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

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

**Armonizzazione
della fattispecie penale
di riciclaggio**

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

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

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

**Trasferimento al seguito
di denaro contante**

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

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

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

1.3. L'individuazione di paesi con carenze strategiche

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

¹³ Si veda il Riquadro al § 9.2.

¹⁴ Proposta di Direttiva COM(2016) 826.

¹⁵ Si veda il § 1.5.1.

¹⁶ Proposta di Regolamento COM(2016) 825.

¹⁷ Proposta di Regolamento COM(2016) 819.

¹⁸ COM(2016) 831.

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ Art. 9 della quarta Direttiva antiriciclaggio.

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

1.4. La valutazione del rischio a livello europeo

Nella quarta Direttiva l'approccio basato sul rischio per la definizione dei presidi di prevenzione e contrasto prevede lo svolgimento di valutazioni su diversi livelli tra loro complementari. L'analisi effettuata in ciascuno degli Stati membri attraverso appositi *National Risk Assessment* viene affiancata da un esercizio a livello sovranazionale, coordinato dalla Commissione europea. Il *Supra-National Risk Assessment* mira a individuare e valutare i rischi determinati dalle interrelazioni di minacce e vulnerabilità presenti in diversi Stati membri e da questi singolarmente non osservabili.

La ricognizione europea considera fattori ulteriori rispetto a quelli di rilievo nazionale: si tiene conto dei rischi originati all'esterno dell'Unione ma suscettibili di ripercuotersi sugli Stati membri nonché dei rischi originati all'interno di questi ultimi e suscettibili di produrre effetti in altri.

Metodologia

Nel corso del 2016 la Commissione ha avviato l'analisi sovranazionale sulla base di una apposita “Metodologia” che definisce modalità accurate per individuare e valutare i rischi attraverso l'esame delle minacce da cui derivano, delle vulnerabilità che ne permettono il materializzarsi, dell'entità delle possibili conseguenze. L'esercizio sovranazionale tiene naturalmente conto dei *National Risk Assessment* degli Stati membri nonché dei fattori di rischio individuati dal settore privato in considerazione dei prodotti o servizi, della clientela, dei canali di distribuzione.

Attraverso *workshop* tematici con le autorità nazionali sono stati identificati i principali *modus operandi* che generano rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nell'Unione. Per ogni settore di attività compreso nel campo di applicazione della quarta Direttiva sono stati stimati il livello e la natura delle minacce; a ciò è seguita la valutazione delle vulnerabilità insite nel sistema di prevenzione e la stima del rischio residuo.

Quanto più efficaci sono i presidi di mitigazione tanto minore è il grado di vulnerabilità, a parità di minacce. La combinazione di minacce e vulnerabilità determina dunque il rischio residuo per ciascuna area oggetto dell'indagine.

Nell'analisi sovranazionale sono stati coinvolti autorità nazionali ed esperti competenti in diverse aree nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro. Le FIU hanno contribuito direttamente, anche attraverso la Piattaforma europea. L'Unità ha apportato l'esperienza maturata nell'approfondimento di casi di rilievo transnazionale e di rischi rilevati rispetto ad attività svolte in altri Stati membri.

L'esito del *Supra-National Risk Assessment* confluirà in un rapporto finale il cui completamento è previsto entro luglio 2017. La Commissione formulerà “raccomandazioni” agli Stati membri indicando le misure e le iniziative che è necessario intraprendere per l'efficace mitigazione dei rischi. La decisione degli Stati membri di non uniformarsi a tali raccomandazioni andrà notificata e motivata.

1.5. La normativa nazionale

1.5.1. La legislazione

All'inizio del 2016 il legislatore ha effettuato un generale intervento di depenalizzazione²² che ha riguardato, oltre ad alcuni reati specificamente individuati, le violazioni per le quali era prevista la sola pena pecuniaria (cd. depenalizzazione “cieca”)²³; ne è conseguita la depenalizzazione di diverse fattispecie penali previste dalla normativa antiriciclaggio.

In particolare sono state depenalizzate le seguenti condotte: violazione delle disposizioni concernenti l'obbligo di identificazione; omessa, tardiva o incompleta registrazione dei dati; omessa, tardiva o incompleta comunicazione da parte del collaboratore esterno all'intermediario per conto del quale opera dei dati necessari ai fini dell'adempimento dell'obbligo di registrazione²⁴.

La depenalizzazione ha posto alcune questioni interpretative in merito al coordinamento tra le nuove previsioni e quelle contenute nel d.lgs. 231/2007, con particolare riguardo all'individuazione della procedura sanzionatoria applicabile alle fattispecie depenalizzate e alle implicazioni per le autorità attive nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Tali questioni verranno superate con la riforma della normativa antiriciclaggio di recepimento della quarta Direttiva.

Le violazioni in materia antiriciclaggio sono state interessate anche dalle modifiche apportate dall'attuazione della Direttiva europea relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi di reato nell'Unione Europea²⁵.

**Altri interventi
in materia di sanzioni**

Il riferimento è in particolare ai reati di indebito utilizzo, falsificazione o alterazione di carte di credito o di pagamento o altro documento analogo, al fine di trarne profitto per sé o per altri; di possesso, cessione o acquisto di tali carte o documenti di provenienza illecita o comunque falsificati o alterati²⁶. Con riguardo a tali reati, si prevede che, in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti, possa essere ordinata anche “la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, nonché del profitto o del prodotto, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni, somme di denaro e altre utilità di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale profitto o prodotto”.

Il legislatore italiano ha ratificato e dato esecuzione a diverse Convenzioni internazionali²⁷.

**Ratifica di Convenzioni
internazionali**

Si tratta dei seguenti atti: i) Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, siglata a Varsavia il 16 maggio 2005; ii) Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, siglata a New York il 14 settembre 2005; iii) Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, siglato a Strasburgo il 15 maggio 2003; iv) Convenzione del Consiglio

²² D.lgs. 8/2016.

²³ Si veda il [Rapporto annuale](#) della UIF sull'attività svolta nel 2015, Riquadro “Effetti della depenalizzazione sulle violazioni antiriciclaggio”.

²⁴ Art. 55, commi 1, 4 e 7, d.lgs. 231/2007. L'intervento di depenalizzazione incide anche sul comma 6 nella parte in cui prevede che la sanzione di cui ai commi 1 e 4 sia raddoppiata quando gli obblighi di identificazione e registrazione siano assolti avvalendosi di mezzi fraudolenti.

²⁵ D.lgs. 202/2016 di attuazione della Direttiva 2014/42/UE.

²⁶ Art. 55, comma 9 del d.lgs. 231/2007.

²⁷ L. 153/2016.

d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, siglata a Varsavia il 16 maggio 2005; v) Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, siglata a Riga il 22 ottobre 2015.

Di particolare interesse sono le previsioni contenute nella “Convenzione di Varsavia sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo”. Sebbene l'ordinamento nazionale sia già sostanzialmente in linea con le previsioni in essa contenute, la Convenzione comporta alcuni adeguamenti riguardanti i poteri delle FIU, quali l'accesso alle informazioni di *law enforcement* e la possibilità di sospendere operazioni sospette anche su richiesta di controparti estere. Tali interventi sono stati realizzati in Italia con il decreto di recepimento della quarta Direttiva.

Contrasto al terrorismo

Nell'ambito dell'accresciuta attenzione alla materia del terrorismo, sono state introdotte nuove disposizioni penali per la repressione di condotte di sostegno e supporto a tale reato.

In particolare, il nuovo art. 270-quinquies.1 c.p. punisce chiunque raccolga, eroghi o metta a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzati, destinati a essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento di condotte con finalità di terrorismo. È inoltre punito chiunque depositi o custodisca i medesimi beni o il denaro. L'art. 270-quinquies.2, c.p. punisce chiunque sottrae, distrugge, disperde, sopprime o deteriora beni o denaro, sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo.

Convenzione Italia-Svizzera

In materia fiscale è stata data autorizzazione alla ratifica ed esecuzione del Protocollo che modifica la Convenzione tra la Repubblica Italiana e la Confederazione svizzera²⁸ per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio; in tale ambito sono state dettate, fra l'altro, disposizioni volte ad ampliare lo scambio di informazioni a fini fiscali. A tale riguardo la Convenzione non consente agli Stati contraenti di rifiutare la comunicazione di informazioni unicamente perché queste sono detenute da una banca, un altro istituto finanziario, un mandatario o una persona che opera in qualità di agente o fiduciario oppure perché dette informazioni si riferiscono a diritti di proprietà di una persona.

La Convenzione esclude, in ogni caso, ricerche generalizzate e indiscriminate di informazioni (cd. *fishig expedition*).

Pubblicità, trasparenza e prevenzione della corruzione

Con decreto legislativo di maggio 2016²⁹ sono state introdotte disposizioni in materia di pubblicità, trasparenza e prevenzione della corruzione.

Il decreto elenca le Pubbliche Amministrazioni e i soggetti cui si applica la disciplina di trasparenza e introduce, fra l'altro, il diritto di accedere a dati e documenti delle Pubbliche Amministrazioni ulteriori rispetto a quelli soggetti a obbligo di pubblicazione. Lo stesso provvedimento ha attribuito all'ANAC la competenza ad adottare il Piano nazionale anticorruzione. Il Piano, triennale, individua i principali rischi di corruzione e indica obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto. In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il Responsabile della prevenzione della corruzione risponde a titolo di responsabilità dirigenziale e disciplinare per omesso controllo, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano. La violazione da parte dei dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare.

²⁸ L. 69/2016.

²⁹ D.lgs. 97/2016.

A dicembre 2016 il legislatore³⁰ ha riaperto i termini – dal 24 ottobre 2016 al 31 luglio 2017 – della procedura di collaborazione volontaria³¹ per l'emersione di attività finanziarie e patrimoniali estere e per le violazioni di obblighi dichiarativi relativi a imposte erariali (cd. *voluntary disclosure*). Le violazioni sanabili sono quelle commesse fino al 30 settembre 2016.

Voluntary disclosure

L'adesione alla voluntary disclosure non fa venir meno gli adempimenti previsti dalle disposizioni del d.lgs. 231/2007, fatta eccezione per la sanzione amministrativa pecuniaria a carico di chi violi il divieto di utilizzare conti o libretti di risparmio in forma anonima o con intestazione fittizia aperti presso stati esteri, in coerenza con i principi internazionali.

Specifiche previsioni riguardano le ipotesi di collaborazione volontaria avente a oggetto denaro contante o valori al portatore. In questi casi, in sede di adeguata verifica della clientela, i contribuenti devono dichiarare modalità e circostanze di acquisizione dei contanti e valori al portatore oggetto della procedura.

1.5.2. La normativa secondaria e le comunicazioni della UIF

La UIF, con Comunicazione del 18 aprile 2016, ha richiamato l'attenzione degli operatori sulla necessità di rilevare con la massima tempestività gli elementi di sospetto riconducibili al finanziamento del terrorismo e ha fornito indicazioni volte a supportare tale azione³².

Comunicazione su prevenzione del finanziamento del terrorismo

La Comunicazione ha indicato le nuove modalità con le quali può realizzarsi il finanziamento del terrorismo: oltre ai canali tradizionali, costituiti dalle organizzazioni non lucrative e dai money transfer, sono state messe in luce tecniche innovative quali la raccolta di fondi on line attraverso piattaforme di crowdfunding e il ricorso alle valute virtuali.

In materia di antiriciclaggio, con la Comunicazione del 1° agosto 2016 la UIF ha diffuso un apposito schema di anomalia per far fronte alla rapida crescita che, negli ultimi anni, ha caratterizzato i mercati *over the counter*, sedi di negoziazione di titoli diverse dai mercati regolamentati e dai sistemi multilaterali, connotate dalla mancanza di regole organiche sul sistema degli scambi.

Schema di anomalia sull'operatività over the counter

La Comunicazione trae origine dagli approfondimenti condotti dalla UIF su anomale transazioni in strumenti finanziari effettuate *over the counter* da intermediari residenti con società estere di intermediazione mobiliare. Viene sottolineato come la scarsa trasparenza nel meccanismo di formazione dei prezzi, la presenza di scambi aventi a oggetto titoli non standardizzati nonché gli ingenti volumi movimentati, espongano tali mercati al rischio di manipolazioni dei prezzi per finalità illecite³³.

³⁰ L. 225/2016.

³¹ La prima procedura di collaborazione volontaria è stata introdotta con l. 186/2014.

³² Si veda il § 5.2.

³³ Si veda il [Rapporto annuale](#) della UIF sull'attività svolta nel 2014, Riquadro “Operatività di intermediari italiani con società estere di intermediazione mobiliare”.

I richiamati approfondimenti hanno fatto emergere operatività potenzialmente anomale riconducibili a movimentazioni poste in essere dalla clientela per trasferire all'estero fondi di pertinenza ovvero disponibilità sottratte mediante artifizi o raggiri a terzi, tra cui enti pubblici, fondazioni o enti morali, e comportamenti infedeli dei dipendenti degli intermediari in danno di questi ultimi o della relativa clientela. È emerso che, sul piano soggettivo, le transazioni anomale over the counter sono avvenute in contropartita con società estere aventi caratteristiche ricorrenti, specie per l'area geografica di provenienza o di operatività prevalente, gli assetti proprietari e il regime di controllo. Sotto il profilo oggettivo è stata rilevata un'attività di intermediazione in strumenti finanziari illiquidi, caratterizzati da un volume ridotto di emissione, a volte con cedole aventi strutture di indicizzazione complesse. Elemento di attenzione specifico è il coinvolgimento nelle operazioni di un ente pubblico.

**Protocollo d'intesa
tra la UIF e il CNDCEC**

Il 23 dicembre 2016 il Direttore della UIF e il Presidente del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili hanno siglato un protocollo d'intesa che consentirà ai commercialisti e agli esperti contabili di adempiere all'obbligo di segnalazione di operazioni sospette anche attraverso il CNDCEC³⁴.

**Comunicato
su dati SARA**

A seguito del completamento della riforma dell'albo unico degli intermediari finanziari, la UIF ha pubblicato il 5 maggio 2016 un Comunicato al fine di fornire chiarimenti in materia di segnalazione dei dati aggregati.

³⁴ Si veda il § 2.1.

2. LA COLLABORAZIONE ATTIVA

L'Unità è istituzionalmente deputata a ricevere segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo che intermediari finanziari, professionisti e altri operatori qualificati devono individuare e comunicare tempestivamente (cd. obbligo di collaborazione attiva).

L'accentramento presso la UIF di tale flusso informativo ne consente una valutazione omogenea e integrata, in grado di cogliere collegamenti soggettivi e oggettivi, tracciare flussi finanziari anche oltre i confini nazionali, ricostruire modalità innovative di realizzazione del riciclaggio, selezionare casi connotati da un maggior rischio.

L'Unità trasmette i risultati delle analisi effettuate al NSPV e alla DIA, organi competenti per gli accertamenti investigativi. Le segnalazioni di operazioni sospette sono trasmesse all'Autorità giudiziaria qualora emergano notizie di reato ovvero su richiesta della stessa AG. I risultati dell'analisi possono essere inviati alle Autorità di vigilanza in presenza di profili di rilievo.

La UIF utilizza tale vasto patrimonio informativo anche per elaborare indicatori e schemi di anomalia comunicati ai segnalanti per orientarne la capacità di individuare le operatività sospette.

2.1. I flussi segnaletici

Nel corso del 2016 la UIF ha ricevuto 101.065 segnalazioni³⁵ con un incremento di oltre 18.000 unità rispetto al 2015 (+ 23%) (cfr. *Tavola 2.1*).

Tavola 2.1

	Segnalazioni ricevute				
	2012	2013	2014	2015	2016
Valori assoluti	67.047	64.601	71.758	82.428	101.065
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	<i>36,6</i>	<i>-3,6</i>	<i>11,1</i>	<i>14,9</i>	<i>22,6</i>

Il superamento della soglia delle 100.000 segnalazioni, più che raddoppiate negli ultimi cinque anni (nel 2011 erano 49.075), pone in evidenza non solo la persistenza di un *trend* crescente avviatosi a partire dal 2008, ma anche, dal 2014, una progressiva accelerazione dei ritmi di crescita (11%, 15%, 23%).

³⁵ Informazioni di dettaglio sulle segnalazioni di operazioni sospette sono contenute nei *Quaderni dell'antiriciclaggio, Collana Dati statistici*, pubblicati sul sito internet della UIF.

L'andamento del flusso segnaletico è stato influenzato dai provvedimenti in materia di regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (cd. *voluntary disclosure*)³⁶, che hanno generato considerevoli aumenti nel numero delle SOS.

Depurando di tale effetto il dato complessivo delle segnalazioni ricevute negli ultimi due anni, i tassi di crescita sopra evidenziati rimangono positivi ma sono più contenuti (5,4% nel 2015, 5,7% nel 2016).

In generale si è andata ulteriormente consolidando la consapevolezza del ruolo della collaborazione attiva nell'ambito del sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Per tutte le categorie di segnalanti si registra, infatti, un aumento del numero di segnalazioni inviate. Degna di nota è anche la minore variabilità nelle percentuali di incremento (tra il 19% e il 47%): l'anno precedente, i professionisti avevano fatto registrare un picco pari al 150% ampiamente riconducibile alle segnalazioni connesse all'avvio di procedure di *voluntary disclosure*, mentre per gli intermediari finanziari diversi da banche e Poste si era rilevata una contrazione pari al 5%. Resta di gran lunga predominante il ruolo svolto da banche e Poste che effettuano il 78% delle segnalazioni (cfr. *Tavola 2.2*).

Tavola 2.2

Segnalazioni ricevute per tipologia di segnalante

	2015		2016		(variazione % rispetto al 2015)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Totale	82.428	100,0	101.065	100,0	22,6
Banche e Poste	65.860	79,8	78.418	77,6	19,1
Intermediari finanziari diversi da Banche e Poste ¹	8.719	10,6	11.251	11,1	29,0
Professionisti	5.979	7,3	8.812	8,7	47,4
Operatori non finanziari	1.864	2,3	2.584	2,6	38,6
Altri soggetti non contemplati nelle precedenti categorie	6	0,0	0	0,0	-100,0

¹ La categoria comprende i soggetti di cui all'art. 11, commi 1 – escluse le lettere a) e b) – 2 e 3, e quelli di cui all'art. 10, comma 2, lettere a), b), c) e d), d.lgs. 231/2007.

Il contributo fornito dagli intermediari finanziari (diversi da banche e Poste) è aumentato rispetto al 2015 del 29% e continua a rappresentare una quota significativa (superiore all'11%) del totale delle segnalazioni. Resta sostanzialmente stabile e quantitativamente significativa la collaborazione offerta da IMEL e istituti di pagamento. Tra questi ultimi, sono risultati particolarmente attivi gli operatori che svolgono attività di *money transfer* che, con 3.733 segnalazioni, coprono il 66% del totale

³⁶ In considerazione del flusso di segnalazioni indotte dalla *voluntary disclosure*, al fine di una migliore gestione ed evidenza, anche statistica, del fenomeno, dal mese di settembre 2015 la UIF ha introdotto una specifica categoria di censimento (“Riciclaggio: *voluntary disclosure*”).

della categoria³⁷. Un significativo incremento ha riguardato le società fiduciarie (1.700 segnalazioni rispetto alle 859 del 2015) e le imprese di assicurazione (2.185 contro le 1.201 del 2015), categorie entrambe coinvolte nella procedura di collaborazione volontaria, seppur in diversi stadi (adesione/rientro, investimento); per le società fiduciarie circa il 72% delle segnalazioni pervenute sono relative proprio a operazioni connesse con la *voluntary disclosure*, percentuale che si riduce al 28% per le imprese di assicurazione (cfr. *Tavole 2.3 e 2.5*).

Tavola 2.3

Segnalazioni ricevute per categoria di intermediari bancari e finanziari

	2015		2016		(variazione % rispetto al 2015)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Intermediari bancari e finanziari	74.579	100,0	89.669	100,0	20,2
Banche e Poste	65.860	88,2	78.418	87,4	19,1
Intermediari finanziari ex art. 106 TUB ¹	687	0,9	797	0,9	16,0
Imprese di assicurazione	1.201	1,6	2.185	2,4	81,9
Società fiduciarie	859	1,2	1.700	1,9	97,9
IP e IMEL	5.661	7,6	5.971	6,7	5,5
SGR e SICAV	129	0,2	265	0,3	105,4
SIM, imprese di investimento comunitarie ed extracomunitarie	116	0,2	252	0,3	117,2
Società di gestione mercati e strumenti finanziari	2	0,0	1	0,0	-50,0
Altri intermediari finanziari ²	64	0,1	80	0,1	25,0

¹ Il riferimento è agli artt. 106 e 107 del d.lgs. 385/1993 nel testo antecedente alla riforma di cui al d.lgs. 141/2010 che ha fra l'altro eliminato gli elenchi, generale e speciale, previsti dai citati articoli e istituito il nuovo albo di cui all'art. 106 del TUB.

² La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 10, comma 2, lettere a), c), d), f) e 11, commi 1, 2 e 3, d.lgs. 231/2007 non inclusi nelle categorie precedenti.

Nell'ambito della categoria dei professionisti, gli “studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati” hanno inoltrato 3.388 segnalazioni (849 nel 2015) in larga misura (98%) riconducibili a istanze di ammissione alla procedura di collaborazione volontaria. Il dato si presenta estremamente concentrato: 1.959 segnalazioni, infatti, pari a circa il 58% del totale, sono state inoltrate da uno stesso segnalante, mentre le restanti 1.429 si distribuiscono per oltre il 72% su altri quattro.

³⁷ L'83% di tali segnalazioni è riconducibile ai principali tre operatori del settore.

Risulta invece in contrazione il flusso segnaletico proveniente da “dottori commercialisti, esperti contabili e consulenti del lavoro”, che hanno ridotto (-11% circa) il proprio peso relativo nell’ambito della categoria dei professionisti.

La continua crescita del contributo offerto dai notai appare il frutto del ruolo svolto negli ultimi anni dal CNN, che ha tramitato la quasi totalità delle segnalazioni (3.484 a fronte delle 98 inviate direttamente da notai) e agevolato l’adempimento degli obblighi segnaletici da parte della categoria.

La consapevolezza che il miglioramento del dialogo con le diverse categorie di segnalanti genera ricadute positive sulla qualità e la quantità delle segnalazioni e che in tale prospettiva un ruolo chiave può essere svolto dagli ordini professionali ha portato, nel dicembre 2016, alla sottoscrizione del citato protocollo d’intesa³⁸ che consentirà ai commercialisti e agli esperti contabili di adempiere all’obbligo di segnalazione di operazioni sospette anche attraverso il Consiglio dell’Ordine (CNDCEC)³⁹. In base al protocollo, il Consiglio potrà ricevere in forma cifrata dai commercialisti e dagli esperti contabili le segnalazioni di operazioni sospette e trasmetterne in via telematica alla UIF il testo integrale, privo dell’indicazione del nominativo che l’ha effettuata. Tale procedura assicura la massima riservatezza sull’identità del segnalante e al tempo stesso non consente al CNDCEC di conoscere il contenuto della segnalazione.

**Operatori
non finanziari**

Si conferma anche per il 2016 il *trend* di crescita delle segnalazioni trasmesse dagli operatori non finanziari⁴⁰, passate da 1.864 nel 2015 a 2.584 nel 2016. In termini assoluti sono ancora i gestori di giochi e scommesse ad accentrare la percentuale maggiore di segnalazioni di tale categoria (circa l’80%), con un incremento che sfiora il 40%. A tale risultato può aver contribuito l’effetto di sensibilizzazione conseguente agli interventi ispettivi condotti dalla UIF nel biennio su alcuni importanti operatori appartenenti alla categoria, l’unica a non essere interessata dagli effetti della *voluntary disclosure*.

Degno di nota è anche l’aumento delle segnalazioni trasmesse dalla categoria “Operatori non finanziari diversi dai precedenti”, la cui variazione si attesta in termini assoluti su 323 unità. Gran parte di queste segnalazioni provengono da soggetti operanti nel settore della vigilanza privata e del trasposto valori, mentre resta marginale il ruolo della Pubblica Amministrazione (10 segnalazioni), il cui contributo si è ulteriormente ridotto rispetto al 2015 (cfr. *Tavola 2.4*).

³⁸ Si veda il § 1.5.2.

³⁹ L’art. 43 del d.lgs. 231/2007, nel disciplinare le modalità di segnalazione da parte dei professionisti, prevede che questi ultimi possano trasmettere la segnalazione direttamente alla UIF o ai rispettivi Ordini Professionali. Il Decreto del MEF del 4 maggio 2012 rinvia, per quanto riguarda i commercialisti, la disciplina delle modalità di trasmissione in via telematica delle segnalazioni di operazioni sospette a un protocollo tra la UIF e il CNDCEC.

⁴⁰ La categoria comprende i soggetti di cui agli artt. 10, comma 2, lettere e), f), g), e 14, comma 1, d.lgs. 231/2007.

Tavola 2.4

Segnalazioni ricevute per categoria di professionisti e operatori non finanziari

	2015		2016		<i>(variazione % rispetto al 2015)</i>
	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	
Professionisti	5.979	100,0	8.812	100,0	47,4
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	3.227	54,0	3.582	40,7	11,0
Studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati	849	14,2	3.388	38,5	299,1
Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro	1.497	25,0	1.326	15,0	-11,4
Avvocati	354	5,9	424	4,8	19,8
Società di revisione, revisori legali	21	0,4	22	0,2	4,8
Altri soggetti esercenti attività professionale ¹	31	0,5	70	0,8	125,8
Operatori non finanziari	1.864	100,0	2.584	100,0	38,6
Gestori di giochi e scommesse	1.466	78,6	2.050	79,3	39,8
Soggetti che svolgono attività di commercio di oro e fabbricazione e commercio di oggetti preziosi	240	12,9	55	2,1	-77,1
Operatori di commercio di cose antiche e case d'asta	2	0,1	0	0,0	-100,0
Operatori non finanziari diversi dai precedenti ²	156	8,4	479	18,6	207,1
Altri	6	100,0	0	0,0	-100,0

¹ La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 12, comma 1, e 13, comma 1, d.lgs. 231/2007 non inclusi nelle categorie precedenti.

² La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 10, comma 2, lettere e), f), g), e 14, comma 1, d.lgs. 231/2007.

Nel 2016 le segnalazioni aventi a oggetto operazioni finanziarie connesse con l'adesione alla procedura di collaborazione volontaria⁴¹ hanno costituito una quota

L'impatto della voluntary disclosure

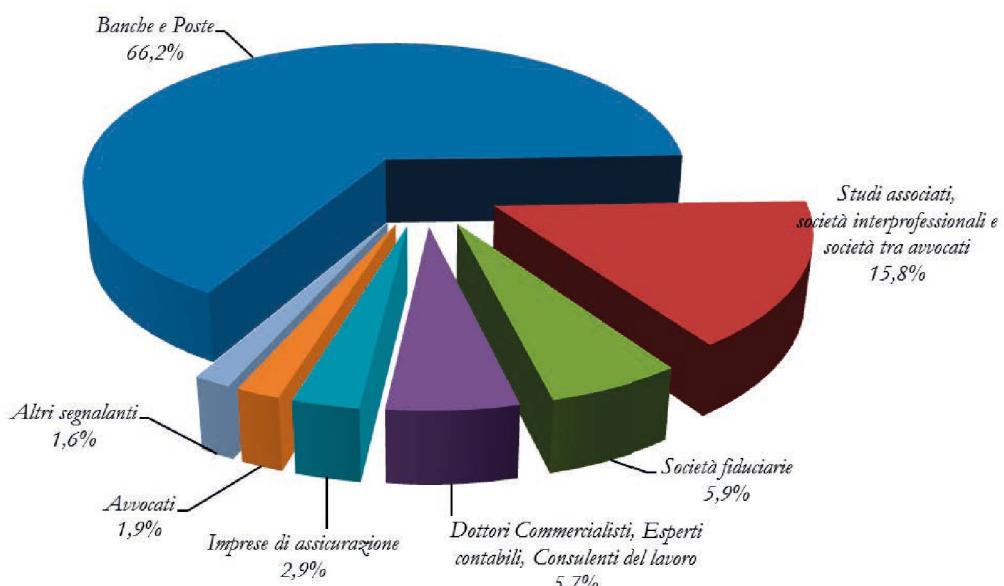
⁴¹ In materia, si veda il Riquadro al § 4.2.1.

ancor più rilevante dei flussi complessivi: nell'anno sono pervenute 21.098⁴² segnalazioni della specie, pari al 21% del totale⁴³ (8% nel 2015).

La distribuzione delle segnalazioni di *voluntary disclosure* tra le diverse categorie di soggetti obbligati denota che, rispetto al 2015, i commercialisti hanno sensibilmente ridotto il proprio contributo in materia (dal 20% al 6%) mentre è cresciuto quello di banche e Poste (dal 53% al 66%); il peso relativo delle altre tipologie di segnalanti sul totale è rimasto sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente (cfr. *Figura 2.1* e *Tavola 2.5*).

Figura 2.1

Distribuzione delle SOS di *voluntary disclosure* per tipologia di segnalante



La categoria "Altri segnalanti" include notai e CNN, SGR e SICAV, SIM, IMEL, intermediari finanziari ex art. 106 TUB, imprese di investimento comunitarie ed extracomunitarie, società di revisione e revisori legali.

Dal confronto con i dati dello scorso anno emerge una crescente attenzione segnaletica al fenomeno della *voluntary disclosure* anche da parte di altre categorie di intermediari finanziari (SIM, SGR e SICAV, società fiduciarie, assicurazioni), nonostante i valori assoluti delle segnalazioni non siano particolarmente significativi.

Il maggior contributo fornito dagli intermediari finanziari può trovare giustificazione nel fatto che le segnalazioni pervenute nel 2016 fanno riferimento all'ultima fase del ciclo vitale della *voluntary disclosure* 2015 e quindi hanno a oggetto, più che la presentazione dell'istanza di adesione, le transazioni volte all'effettivo rientro dei capitali o al loro investimento.

⁴² Il dato ricomprende le segnalazioni classificate dai segnalanti nella categoria *voluntary disclosure*, nonché quelle che sono state classificate come tali dalla UIF nel corso delle lavorazioni.

⁴³ Si veda § 1.5.1.

Tavola 2.5

Segnalazioni connesse alla <i>voluntary disclosure</i> per categoria di segnalanti			
	SOS Totali	SOS di <i>VD</i> ¹	%
TOTALE	101.065	21.098	20,9
Intermediari bancari e finanziari	89.669	16.046	17,9
Banche e Poste	78.418	13.962	17,8
Intermediari finanziari ex art. 106 TUB	797	-	-
Imprese di assicurazione	2.185	615	28,1
Società fiduciarie	1.700	1.234	72,6
IP e IMEL	5.971	3	0,1
SGR e SICAV	265	56	21,1
SIM, imprese di investimento comunitarie ed extracomunitarie	252	176	69,8
Società di gestione mercati e strumenti finanziari	1	-	-
Altri intermediari finanziari	80	-	-
Professionisti	8.812	5.052	57,3
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	3.582	50	1,4
Studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati	3.388	3.336	98,5
Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro	1.326	1.204	90,8
Avvocati	424	405	95,5
Società di revisione, revisori legali	22	1	4,5
Altri soggetti esercenti attività professionale	70	56	80,0
Operatori non finanziari	2.584	-	-
Gestori di giochi e scommesse	2.050	-	-
Soggetti che svolgono attività di commercio di oro e fabbricazione e commercio di oggetti preziosi	55	-	-
Operatori di commercio di cose antiche e case d'asta	-	-	-
Operatori non finanziari diversi dai precedenti	479	-	-
Altri	0	-	-

¹ Cfr. nota 42.

Nel 2016 si sono registrati 620 nuovi soggetti al sistema di raccolta e analisi dei dati antiriciclaggio per l'inoltro delle segnalazioni di operazioni sospette, portando il totale degli iscritti a 5.133. Le nuove adesioni riguardano in gran parte professionisti (525) e in particolare gli appartenenti alle categorie dalle quali proviene una parte

Nuove registrazioni

consistente delle segnalazioni di *voluntary disclosure*⁴⁴, con una netta prevalenza, in tale ambito, dei dottori commercialisti (322).

Dei nuovi iscritti, 218 hanno poi effettivamente inviato segnalazioni (per un totale di 762). Per quanto riguarda i nuovi professionisti iscritti, 194 hanno inviato almeno una segnalazione (679 complessive di cui 570 connesse a operazioni di *voluntary disclosure*).

Trend 2017 Nel primo trimestre 2017 il flusso complessivo delle segnalazioni di operazioni sospette, nonostante la drastica riduzione di quelle connesse con la *voluntary disclosure*, si mantiene su livelli coerenti con quelli dell'anno trascorso (circa 400 unità in più). La distribuzione percentuale tra le diverse categorie muta in parte in conseguenza dell'aumentato numero di segnalazioni inviate da intermediari finanziari diversi da banche e Poste.

2.2. Le operazioni sospette

La quasi totalità delle segnalazioni pervenute nel 2016 deriva da sospetti di riciclaggio (100.435⁴⁵ su 101.065). Un significativo incremento riguarda peraltro le segnalazioni inoltrate per sospetto finanziamento del terrorismo, in connessione con l'acuirsi della minaccia di azioni terroristiche da parte di soggetti collegati all'ISIL e della percezione di tale rischio da parte degli operatori⁴⁶. Il numero effettivo di segnalazioni relative al finanziamento del terrorismo si attesta a 741 unità, ove si tenga conto anche di quelle originariamente qualificate dai segnalanti come appartenenti alla categoria “riciclaggio” e successivamente riclassificate nel corso del processo di analisi interno alla UIF.

Soltanto 11 sono state le segnalazioni di operazioni sospette relative al finanziamento di programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa (cfr. *Tavola 2.6* e *Figura 2.2*).

Tavola 2.6

	Ripartizione per categoria di segnalazione				
	2012	2013	2014	2015	2016
(valori assoluti)					
Totale	67.047	64.601	71.758	82.428	101.065
Riciclaggio	66.855	64.415	71.661	82.142	100.435
<i>di cui voluntary disclosure</i> ¹				6.782	21.098
Finanziamento del terrorismo	171	131	93	273	619
Finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa	21	55	4	13	11

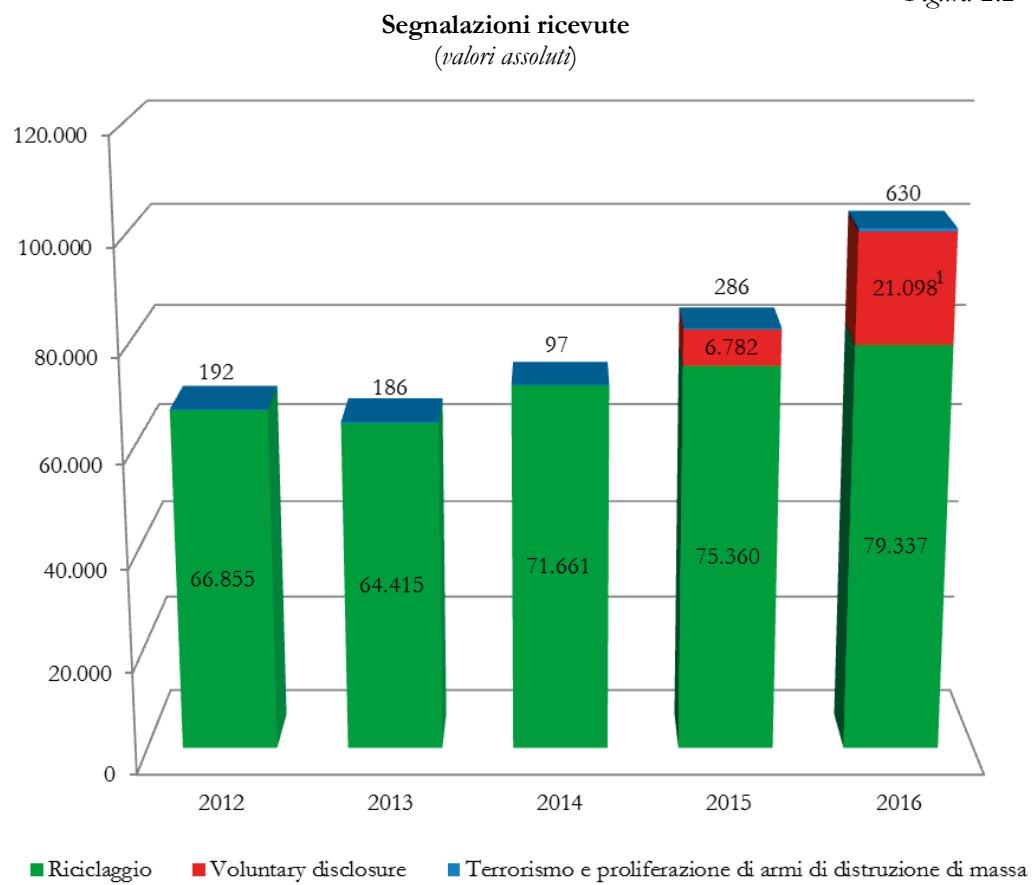
¹ Cfr. nota 42.

⁴⁴ Dottori commercialisti, studi associati, società interprofessionali, avvocati e società fra avvocati.

⁴⁵ Tale dato è comprensivo delle segnalazioni di *voluntary disclosure*, che vanno a costituire un sottoinsieme nell'ambito della più vasta categoria del riciclaggio.

⁴⁶ Si veda il § 5.1.

Figura 2.2



¹ Cfr. nota 42.

I dati dei primi tre mesi del 2017 confermano il *trend* crescente già registrato nell'anno trascorso: sono, infatti, pervenute 209 segnalazioni di terrorismo e 6 di proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Con riferimento alla distribuzione territoriale delle segnalazioni⁴⁷, si conferma nel 2016 il ruolo di primo piano della Lombardia, che ha ulteriormente accresciuto il suo contributo segnaletico sia in termini assoluti che relativi. L'incremento appare in larga misura riconducibile al fenomeno della *voluntary disclosure*, visto che in tale regione si sono concentrate ben 10.110 segnalazioni della specie. In termini generali, tale fenomeno ha fatto registrare un maggior impatto sulle regioni del nord Italia, che appaiono interessate dagli aumenti di segnalazioni più significativi in termini percentuali (Liguria 28%, Emilia-Romagna 25%, Piemonte 24% e Veneto 22%) (cfr. *Tavola 2.7*).

La distribuzione territoriale delle SOS

⁴⁷ Data la possibilità di evidenziare diverse operazioni sospette in ciascuna segnalazione, per convenzione l'origine delle segnalazioni viene fatta coincidere con il luogo di richiesta/esecuzione della prima operazione.

Tavola 2.7

Regioni	2015		2016		(variazione % rispetto al 2015)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Lombardia	16.892	20,5	25.373	25,1	50,2
Campania	8.436	10,2	9.769	9,7	15,8
Lazio	8.928	10,8	9.325	9,2	4,4
Veneto	6.430	7,8	7.841	7,8	21,9
Piemonte	5.711	6,9	7.100	7,0	24,3
Emilia-Romagna	5.579	6,8	6.979	6,9	25,1
Toscana	5.105	6,2	5.908	5,9	15,7
Puglia	4.800	5,8	4.519	4,5	-5,9
Sicilia	4.394	5,3	4.497	4,4	2,3
Liguria	2.267	2,8	2.911	2,9	28,4
Calabria	2.034	2,5	2.127	2,1	4,6
Marche	1.837	2,2	2.067	2,0	12,5
Friuli-Venezia Giulia	1.400	1,7	1.488	1,5	6,3
Abruzzo	1.171	1,4	1.265	1,3	8,0
Sardegna	1.369	1,7	1.153	1,1	-15,8
Trentino-Alto Adige	969	1,2	1.099	1,1	13,4
Umbria	805	1,0	949	0,9	17,9
Basilicata	611	0,7	521	0,5	-14,7
Molise	447	0,5	316	0,3	-29,3
Valle d'Aosta	224	0,3	212	0,2	-5,4
Estero ¹	3.019	3,7	5.646	5,6	87,0
Totale	82.428	100,0	101.065	100,0	22,6

¹ La categoria comprende le segnalazioni provenienti da soggetti obbligati italiani in cui il campo obbligatorio “Luogo di esecuzione/Richiesta” della prima operazione registrata è stato valorizzato dal segnalante con l’indicazione di un paese estero.

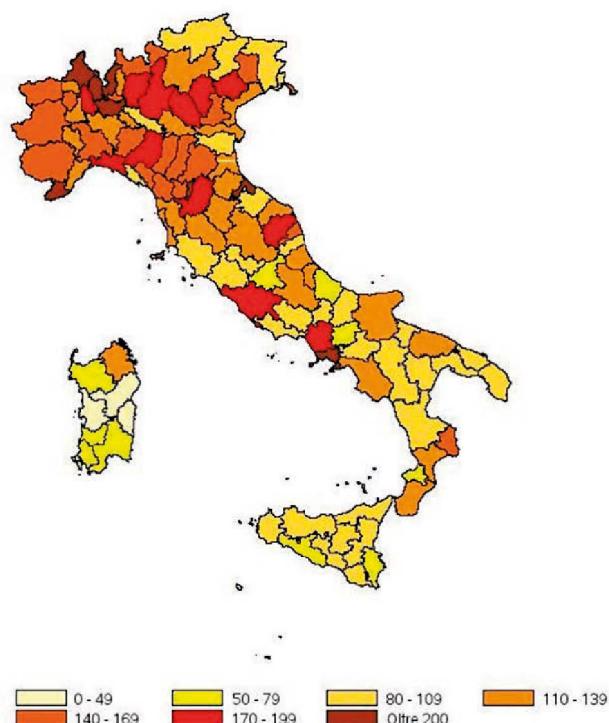
La significativa crescita (87%) delle operazioni segnalate da intermediari italiani ma classificate nella categoria “Estero”⁴⁸ è dovuta anch’essa alle operazioni di *voluntary disclosure* (4.421): tra gli Stati esteri maggiormente ricorrenti si riscontra la Svizzera (3.901), seguita, nell’ordine, dal Principato di Monaco (389) e da San Marino (240).

⁴⁸ Cfr. Tavola 2.7, nota 1.

I valori normalizzati su base provinciale evidenziano che nella classe più alta, identificativa di un numero di segnalazioni superiore alle 200 unità, si posizionano le province di confine di Imperia, Como, Varese, Verbano-Cusio-Ossola e Rimini. Emergono anche Milano e Napoli, dove si concentra gran parte del flusso segnaletico delle rispettive regioni, e Prato.

Figura 2.3

**Ripartizione delle segnalazioni ricevute in base alla provincia
in cui è avvenuta l'operatività segnalata
(numero di SOS per 100.000 abitanti)**



Nel 2016, le segnalazioni riguardanti transazioni effettivamente eseguite hanno portato all'attenzione della UIF operazioni sospette per oltre 88 miliardi di euro, a fronte dei 97 miliardi di euro circa del 2015.

Importi segnalati

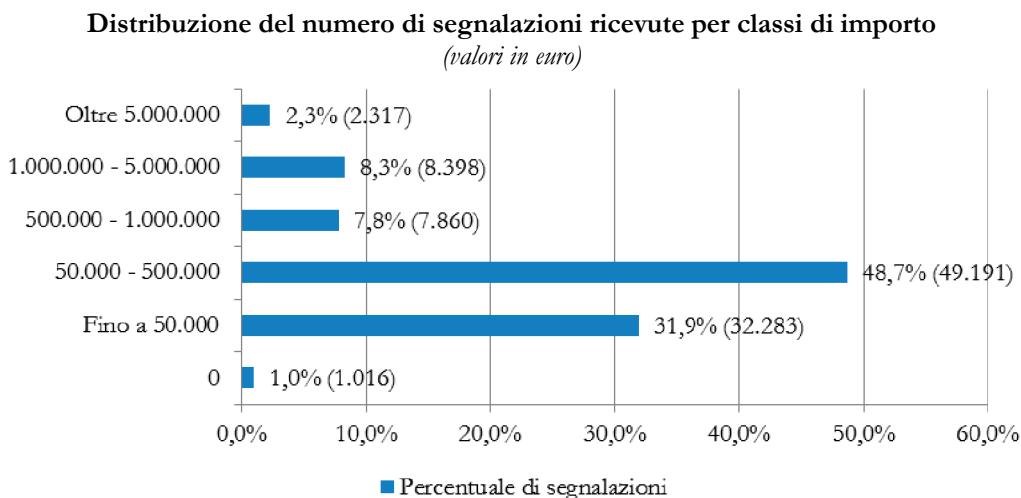
Considerato che sono oggetto di segnalazione sia le operazioni effettivamente eseguite sia quelle solo tentate, ove si tenga conto anche di queste ultime, il dato complessivo per il 2016 supera i 154 miliardi di euro, con una differenza, dunque, tutt'altro che trascurabile rispetto all'anno precedente (114 miliardi nel 2015). In generale, le stime del valore totale delle operazioni sospette segnalate vanno considerate con molta cautela e valutate come indicative. Va infatti tenuto presente che il sistema lascia alla discrezionalità del singolo segnalante la possibilità di circoscrivere l'ambito del sospetto a un sottoinsieme delle operazioni complessivamente strutturate nella SOS. Il calcolo del valore totale delle operazioni sospette, pertanto, viene influenzato in maniera decisiva dalle valutazioni effettuate in tal senso dai segnalanti. Spesso, inoltre, la medesima operazione può essere segnalata da più soggetti⁴⁹, determinando, di fatto, una moltiplicazione degli importi. Trattasi di un aspetto che

⁴⁹ Si pensi all'emissione di un assegno circolare, operazione segnalabile sia dall'intermediario emittente che da quello presso cui avviene la negoziazione.

assume ancora più rilevanza per le segnalazioni connesse alla voluntary disclosure, per le quali il fenomeno è ulteriormente acuito dal possibile coinvolgimento di diversi segnalanti nella fase di presentazione dell'istanza, di effettiva esecuzione delle operazioni di rimpatrio e di successivo investimento dei relativi fondi.

Quasi la metà delle segnalazioni complessivamente ricevute hanno riguardato operazioni sospette di importo compreso tra 50.000 euro e 500.000 euro (cfr. *Figura 2.4*). Rispetto al 2015 si riscontra, in generale, un incremento (3%) nei valori delle classi medie a scapito di quelle estreme: il calo più significativo (-3%) si registra per le segnalazioni con operatività sospetta di importo contenuto (fino a 50.000 euro).

Figura 2.4



Tipologie di operazioni segnalate

Quanto alla distribuzione delle operazioni segnalate in base alla forma tecnica⁵⁰, emerge un incremento delle disposizioni di trasferimento (*money transfer*) pari a oltre 16 punti percentuali. Il notevole scostamento rispetto al 2015 è in parte spiegabile con l'attivazione della nuova funzionalità che agevola la compilazione delle segnalazioni provenienti dal circuito *money transfer*⁵¹.

Un più lieve incremento (2%) ha interessato, in termini relativi, anche i bonifici esteri: si tratta in prevalenza di operazioni in entrata connesse con il rientro dei capitali in seguito all'adesione alla procedura di collaborazione volontaria.

Risultano in diminuzione tutte le restanti tipologie operative, compreso il contante (-5%) e i bonifici nazionali (-8%).

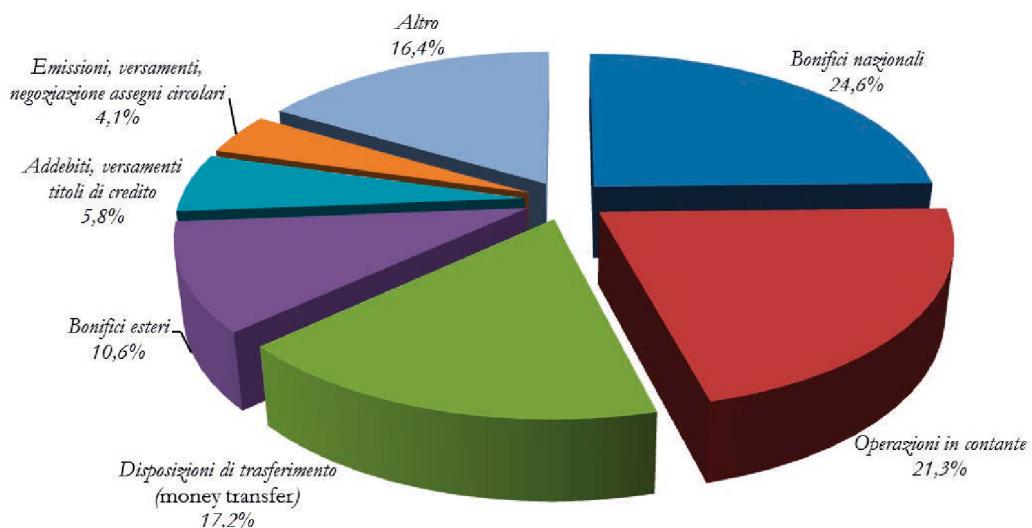
⁵⁰ Il calcolo delle percentuali è effettuato con riferimento al numero delle singole operazioni e non a quello delle segnalazioni. Si ricorda, infatti, che in ogni segnalazione possono essere strutturate più operazioni.

⁵¹ Si veda il § 2.3.

Figura 2.5

Principali forme tecniche delle operazioni segnalate nel 2016

(percentuale sul totale delle operazioni segnalate)



Nel 2016 il 43% delle segnalazioni è pervenuto entro un mese dall'esecuzione delle operazioni, il 61% entro i primi due mesi e il 72% nei primi tre (cfr. *Figura 2.6*).

Tempi di inoltro delle segnalazioni

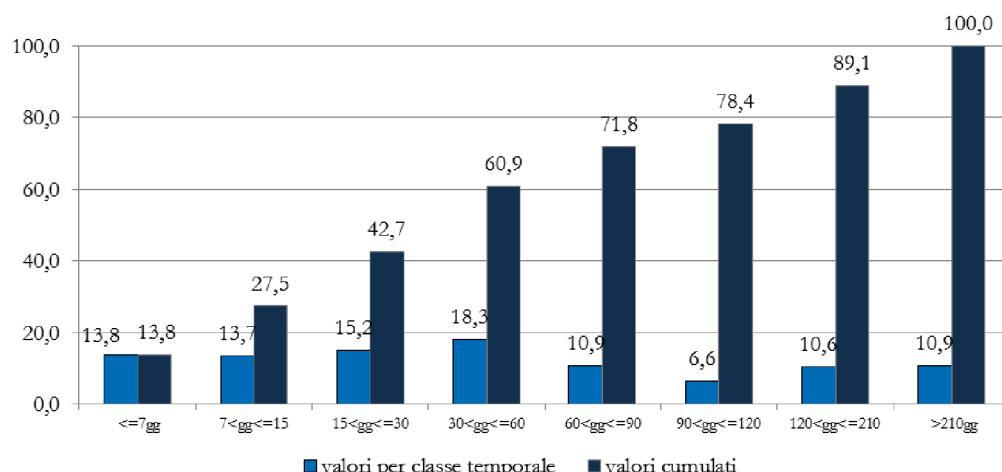
Sebbene il sistema abbia accresciuto negli ultimi anni la propria sensibilità sull'esigenza di ridurre i tempi di segnalazione, i dati del 2016 risultano ampiamente influenzati dalle segnalazioni di *voluntary disclosure* che hanno richiesto presumibilmente ai segnalanti una diversa e più complessa analisi: entro un mese sono state inviate il 20% delle segnalazioni della categoria, contro il 49% delle restanti.

Più rapidi si presentano i tempi di inoltro delle segnalazioni relative a operatività in contanti (oltre il 73% entro i 60 giorni) e di quelle trasmesse in connessione soprattutto con elementi di sospetto di natura soggettiva (per lo più riconducibili a indagini a carico dei segnalati), segnalazioni, queste, spesso caratterizzate da un processo di valutazione meno articolato.

Con riguardo alle diverse categorie di segnalanti, nei quindici giorni dall'operazione viene trasmesso il 30% delle segnalazioni di banche e Poste, il 21% di quelle dei professionisti, il 17% di quelle degli altri intermediari finanziari e il 14% di quelle degli operatori non finanziari. La differenza tra le categorie può dipendere anche dai diversi processi di analisi interna volti alla maturazione del sospetto e alla valutazione della sua fondatezza, influenzati sia dall'organizzazione del segnalante sia dal tipo di attività svolta.

Figura 2.6

Distribuzione per classi temporali delle segnalazioni ricevute dalla UIF nel 2016
(percentuale sul totale delle operazioni segnalate)



2.3. La qualità della collaborazione attiva

La tempestività nell'inoltro delle segnalazioni rappresenta senza dubbio un elemento cruciale della collaborazione attiva. L'efficacia di quest'ultima, tuttavia, dipende soprattutto da fattori come la qualità e la completezza delle informazioni fornite, per il cui miglioramento la UIF è attiva su diversi fronti. Sin dal 2012, l'Unità ha avviato un programma di incontri con i principali segnalanti, incentrati sulla ricorrenza di comportamenti segnaletici non conformi o non efficaci. A partire dal 2014 viene effettuato, per i segnalanti della categoria banche e Poste, un monitoraggio sulla qualità della collaborazione attiva prestata i cui esiti vengono condivisi con i principali esponenti della categoria.

Incontri con i segnalanti

È stata, in conseguenza, pianificata una prima serie di interventi, articolati in incontri e comunicazioni formali, nei confronti di segnalanti selezionati sulla base di specifiche caratteristiche emerse dalle valutazioni qualitative degli analisti dell'Unità e dai risultati degli indicatori appositamente sviluppati. Questi indicatori sono stati utilizzati secondo un approccio modulare, conferendo maggior peso agli aspetti di qualità e complessità delle segnalazioni espressi da indici sintetici al fine di cogliere in maniera più puntuale le eventuali criticità e selezionare le più appropriate modalità di intervento.

Nel corso del 2016 la UIF ha condotto incontri con tre intermediari che figurano tra i principali segnalanti, due della categoria banche e Poste e uno della categoria degli altri intermediari finanziari, cui nel complesso è riconducibile il 19% delle segnalazioni ricevute nell'anno.

Schede di feedback

Nei confronti dei principali operatori della categoria banche e Poste, l'Unità ha continuato a fornire, come nell'ultimo biennio, un riscontro sintetico in merito alla rispettiva attività segnaletica con la distribuzione delle schede di *feedback*.

Le schede forniscono alcuni indicatori che gli operatori, sulla base della loro esperienza e operatività, possono impiegare per valutare il proprio posizionamento rispetto alla categoria di appartenenza. Gli indicatori riguardano quattro profili dell'attività segnaletica:

- 1) ampiezza della collaborazione, misurata in base alla quantità di segnalazioni inviate dal segnalante nel periodo temporale considerato in rapporto al totale delle segnalazioni inviate dal gruppo di riferimento. In questo modo viene fornito all'intermediario un parametro per valutare la dimensione quantitativa della propria attività segnaletica;
- 2) tempestività, rappresentata dalla distribuzione percentuale delle segnalazioni per classi temporali e dal valore mediano dei tempi di inoltro delle segnalazioni. Ciò consente al segnalante di valutare la propria velocità di reazione al verificarsi degli elementi costitutivi del sospetto;
- 3) capacità di intercettare operazioni a effettivo rischio di riciclaggio, misurata da indicatori che colgono la rilevanza delle segnalazioni (livello di rischio, esito dell'analisi finanziaria e presenza di interesse da parte degli Organi investigativi);
- 4) capacità di rappresentare i sospetti in maniera adeguata ed efficace, espressa dai livelli di strutturazione delle operazioni e dei soggetti nella segnalazione.

Il flusso di ritorno verso i segnalanti è oggetto di affinamento a livello informatico, tramite l'attuazione di un progetto volto ad automatizzare e integrare tali attività all'interno della piattaforma RADAR. L'intervento, programmato nel primo semestre 2017, consentirà di sviluppare nuove modalità di invio di *feedback* ai segnalanti inerenti agli esiti dell'attività di analisi, innalzando al tempo stesso il livello degli attuali presidi di sicurezza.

La finalità di tale flusso di ritorno è quella di migliorare l'interazione tra l'Unità e i soggetti obbligati, rendendo questi ultimi maggiormente consapevoli dell'efficacia informativa delle segnalazioni inviate e agevolandoli nella selezione di fenomeni e operazioni meritevoli di approfondimento.

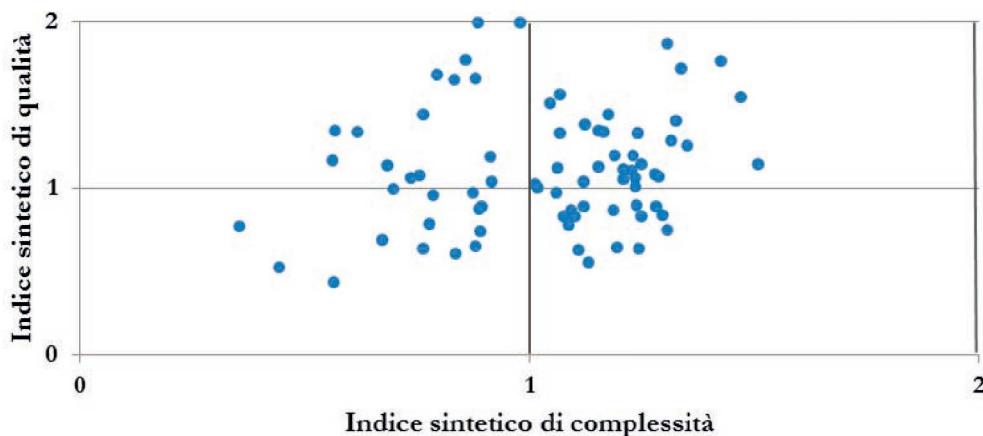
Come per i precedenti anni, ogni singolo segnalante è stato classificato in base al livello di qualità e di complessità delle segnalazioni inviate rispetto ai livelli medi della categoria, attraverso due indici che sintetizzano la rilevanza delle segnalazioni inviate in termini di elevata rischiosità espressa dalla UIF e dagli Organi investigativi (indice sintetico relativo di qualità) e di capacità di rappresentazione dei casi segnalati (indice sintetico relativo di complessità).

**Valutazione
della qualità
e complessità
delle segnalazioni**

La *Figura 2.7* mostra il posizionamento dei segnalanti nelle quattro classi di qualità/complessità della collaborazione attiva. L'elaborazione è stata effettuata con riferimento ai 77 operatori (nel 2015 erano 65) appartenenti alla categoria banche e Poste che nel corso del 2016 hanno inviato più di 100 segnalazioni. Rispetto al 2015 si rileva positivamente che il dato medio riferito alla qualità delle segnalazioni della categoria è risultato più elevato. Nel campione considerato gli intermediari che hanno inviato segnalazioni di qualità superiore alla media della categoria rappresentano, nel 2016, il 61% contro il 48% del precedente anno.

Figura 2.7

**Grafico a dispersione in base agli indici di qualità/complessità
dei segnalanti della categoria “Banche e Poste”
che hanno inviato più di 100 segnalazioni nel 2016**



Nel dettaglio, 32 tra gli intermediari scrutinati (pari al 42%) hanno inviato segnalazioni di qualità e complessità superiori al *benchmark* di riferimento (contro il 34% del 2015).

Gli intermediari che hanno inviato segnalazioni di complessità meno elevata ma di qualità superiore alla media sono 15 (pari al 20%), mentre sono 16 (21% del totale) quelli che hanno inviato segnalazioni dotate di un livello di complessità elevato ma di qualità al di sotto della media.

I segnalanti che hanno inoltrato segnalazioni caratterizzate da livelli di qualità e complessità inferiori alla media sono 14; tale dato si è ridotto in percentuale rispetto a quello dello scorso anno (18% contro il 26% del 2015).

Con riferimento ai professionisti, si conferma l’importanza di intensificare e sviluppare ulteriormente il dialogo con gli ordini professionali, fondamentale per rafforzare il relativo flusso segnaletico non solo in termini quantitativi ma anche e soprattutto in termini qualitativi. Ancora ampi, infatti, appaiono i margini di miglioramento della qualità della collaborazione attiva associata a tale categoria, in considerazione del contenuto spesso carente delle segnalazioni, che ostacola la valutazione del rischio alle stesse connesso e l’approfondimento finanziario dell’operatività posta all’attenzione della UIF.

**L’attività
di supporto
ai segnalanti**

L’Unità fornisce assistenza ai soggetti obbligati per le procedure di registrazione sul portale Infostat-UIF e di trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette mediante l’utilizzo di una casella di posta elettronica dedicata. Nel 2016 sono state evase oltre 2.300 richieste pervenute mediante il predetto canale.

Nell’ambito degli interventi informatici, nel 2016 è stato completato un progetto riguardante una nuova funzionalità di alimentazione per le segnalazioni relative all’operatività sospetta dei *money transfer*, caratterizzata da un elevato numero di soggetti e operazioni, con l’obiettivo di acquisirne tutti i dettagli informativi in un formato

standardizzato. Ciò ne consente l'integrazione con il sistema di acquisizione e analisi delle SOS e il relativo sfruttamento in forma aggregata, riducendo al tempo stesso gli oneri a carico dei segnalanti. La nuova funzionalità, presentata al settore nel corso di un incontro tenuto presso l'Unità nel mese di giugno a cui hanno partecipato 40 operatori, è disponibile sul portale Infostat-UIF dal 27 luglio 2016⁵².

Tali modalità di alimentazione hanno suscitato interesse anche in altre categorie di soggetti obbligati che, per tipologia e quantità di segnalazioni, sono assimilabili ai *money transfer*. La UIF ha avviato le necessarie valutazioni sulla possibilità di estendere la nuova funzionalità ad altri segnalanti.

2.4. Le comunicazioni nei casi di impossibilità di “adeguata verifica”

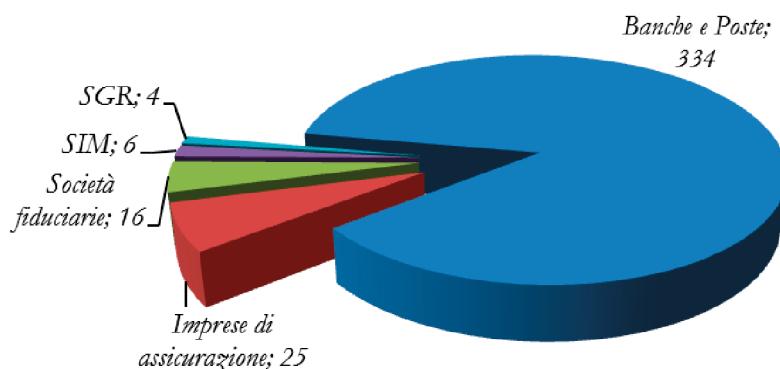
La UIF riceve le comunicazioni sulle operazioni di restituzione di fondi di importo superiore a 5.000 euro effettuate dagli intermediari nei casi di impossibilità di completare l'adeguata verifica della clientela⁵³. Le comunicazioni concorrono ad arricchire il patrimonio conoscitivo disponibile alla UIF per i propri fini istituzionali.

Nel 2016 sono pervenute 385 comunicazioni di operazioni della specie (erano 362 nel 2015) per un importo complessivo di circa 33 milioni di euro. La maggior parte delle comunicazioni è stata trasmessa da banche e Poste, seguite dalle imprese di assicurazione (cfr. *Figura 2.8*).

Dati sulle restituzioni

Figura 2.8

Comunicazioni effettuate per tipologia di segnalante



Quasi il 90% delle restituzioni, per circa 30 milioni di euro complessivi, è stato effettuato a favore di conti accesi presso sportelli bancari ubicati in Italia; per le restanti 41 restituzioni, gli intermediari di destinazione hanno sede in Stati esteri, in prevalenza europei. In 62 casi le operazioni di restituzione hanno determinato l'inoltro di una SOS.

⁵² [Comunicato UIF](#) “Nuova funzionalità per la compilazione delle segnalazioni di operazioni sospette di tipo *money transfer* mediante il *data-entry*”.

⁵³ Art. 23, comma 1 *bis*, del d.lgs. 231/2007. Le comunicazioni sono effettuate sulla base delle istruzioni emanate dalla UIF con [Provvedimento del 10 marzo 2014](#).

3. L'ANALISI OPERATIVA

La UIF analizza sotto il profilo finanziario le segnalazioni di operazioni sospette inviate dai soggetti obbligati e le trasmette al NSPV e alla DIA corredate da una relazione tecnica che compendia le risultanze degli approfondimenti effettuati.

L'analisi finanziaria svolta dalla UIF consiste in una serie di attività tese a ridefinire e ampliare l'originario contesto segnalato, a identificare soggetti e legami oggettivi, a ricostruire i flussi finanziari sottostanti all'operatività descritta, a individuare operazioni e situazioni riconducibili a finalità di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, aumentando così il patrimonio informativo di ciascuna segnalazione. Si tratta di un processo di trasformazione in cui i dati resi disponibili attraverso le segnalazioni di operazioni sospette sono elaborati per il tramite di sistemi automatici, arricchiti dagli approfondimenti degli analisti, classificati in base al rischio e alla tipologia di operazioni per selezionare quelli più rilevanti e per procedere, infine, alla loro "disseminazione" nel modo più efficace per i successivi sviluppi investigativi. Il processo descritto segue l'approccio *risk-based* definito dagli *standard* internazionali e consente di adattare l'azione dell'Unità tenendo conto delle minacce e delle vulnerabilità identificate nell'ambito degli esercizi di *risk assessment* e dei risultati dell'analisi strategica.

L'esame delle segnalazioni delle operazioni sospette è momento centrale dell'attività di *intelligence* finanziaria svolta dalla UIF e passaggio essenziale per estrarre dalle segnalazioni gli spunti investigativi e d'indagine da trasmettere alle Autorità preposte all'accertamento del riciclaggio, dei reati presupposto e del finanziamento del terrorismo.

La UIF è costantemente impegnata ad affinare il processo di analisi e ad arricchire le fonti informative utilizzate, rafforzando la selettività e l'efficacia dell'azione istituzionale e la disseminazione dei risultati agli Organi investigativi.

Il patrimonio conoscitivo che deriva dall'attività di selezione e approfondimento delle segnalazioni consente all'Unità anche di classificare le operazioni sospette, individuare e definire tipologie e schemi di comportamento anomalo da diffondere ai soggetti obbligati⁵⁴.

3.1. I dati

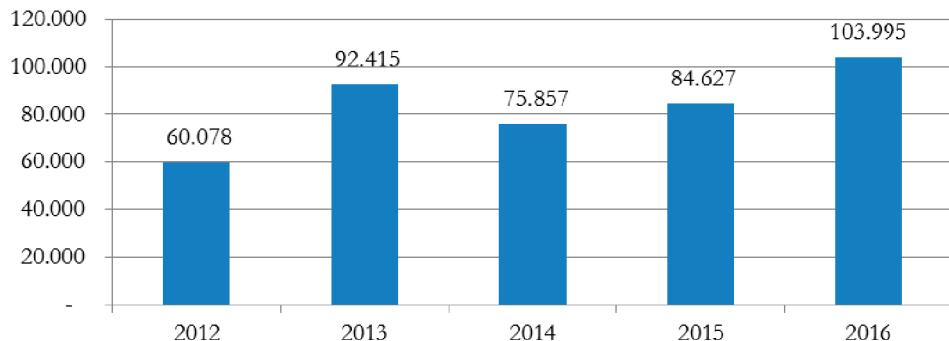
Nel corso dell'anno sono state analizzate e trasmesse agli Organi investigativi 103.995 segnalazioni di operazioni sospette, con un incremento del 23% circa rispetto al 2015 (cfr. *Tavola* e *Figura 3.1*).

⁵⁴ Si vedano il § 1.5.2 e il capitolo 4.

Tavola 3.1

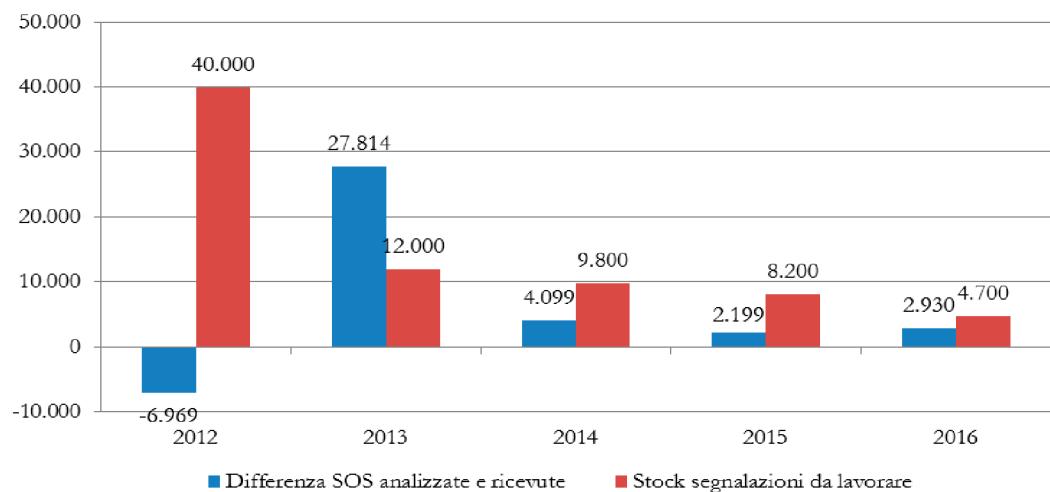
Segnalazioni analizzate					
	2012	2013	2014	2015	2016
Valori assoluti	60.078	92.415	75.857	84.627	103.995
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	96,4	53,8	-17,9	11,6	22,9

Figura 3.1

Segnalazioni analizzate
(valori assoluti)

L'attenzione costantemente rivolta al progressivo incremento dell'efficienza dei processi di lavoro ha consentito alla UIF, anche per il 2016, di fronteggiare adeguatamente la crescita del flusso segnaletico in entrata, conseguendo un'ulteriore, significativa contrazione dello *stock* di segnalazioni in attesa di trattazione al 31 dicembre (4.700, contro le 8.200 a fine 2015) e portando a quasi 3.000 unità il saldo positivo tra le segnalazioni analizzate e quelle ricevute nell'anno (cfr. *Figura 3.2*).

Figura 3.2

Differenza tra i flussi segnaletici in uscita e in entrata e *stock* di segnalazioni da lavorare
(valori assoluti)

Tale risultato è stato conseguito anche grazie al continuo affinamento dell'organizzazione delle risorse all'interno delle Divisioni incaricate del trattamento delle segnalazioni, migliorando in termini di efficienza i diversi stadi di lavorazione. Parallelamente, il costante aggiornamento degli strumenti tecnici e informatici a disposizione, l'ampliamento delle fonti informative accessibili e il miglioramento della loro fruibilità attraverso l'integrazione progressiva delle basi dati hanno contribuito significativamente a incrementare le capacità di analisi, accelerando nel contempo i processi di lavoro.

3.2. Il processo di analisi

In conformità con gli *standard* internazionali, il processo di analisi finanziaria si articola in una serie di attività volte a selezionare le segnalazioni di operazioni sospette ritenute fondate (e per questo meritevoli di approfondimento), valutarne l'effettivo grado di rischio e definirne il trattamento ricorrendo a un'analisi integrata mediante l'utilizzo di una pluralità di fonti informative.

La raccolta e la gestione delle segnalazioni sono supportate da un sistema informatizzato denominato RADAR che rappresenta il canale di acquisizione della segnalazione, nonché la sua prima fonte di arricchimento. La reiterazione (anche presso operatori diversi) di comportamenti sospetti ovvero l'incrocio con ulteriori transazioni fornisce un primo quadro di riferimento a sostegno dell'anomalia che ha dato origine alla segnalazione.

Il sistema di raccolta realizza la prima classificazione delle segnalazioni per individuare quelle a più alto livello di rischio, da valutare con priorità, sulla base di un indicatore sintetico (*rating* automatico) assegnato dal sistema informatico a ciascuna segnalazione e che si affianca alla classe di rischio definita dal segnalante.

Il processo di analisi si snoda lungo due direttive tra loro interdipendenti. Da un lato, esso mira a selezionare e classificare, tra i contesti segnalati, quelli connotati da un coefficiente di rischio più elevato. Dall'altro, si propone l'obiettivo di arricchire e sviluppare le informazioni raccolte ed elaborate dai segnalanti, qualificandole opportunamente sotto il profilo finanziario in vista della loro successiva disseminazione. Tali attività si sviluppano in parallelo, influenzandosi reciprocamente nel corso dell'intero processo di analisi: la stima del rischio connaturato all'operatività segnalata ne guida e orienta il percorso di approfondimento; a loro volta, gli esiti di questo percorso sono destinati a incidere significativamente sulla rilevanza attribuita alle segnalazioni al momento della loro trasmissione agli Organi investigativi.

Anche nel 2016 la UIF ha proseguito nel suo impegno volto a perfezionare il processo di analisi, accrescendone l'efficienza e conseguendo una maggiore accuratezza dei risultati. Tali obiettivi, considerati prioritari fin dalla creazione dell'Unità, sono diventati ancor più urgenti alla luce del costante incremento del numero delle segnalazioni ricevute. Essi sono stati perseguiti, negli anni, anche grazie a specifici strumenti tecnici, che hanno consentito di automatizzare alcune fasi del percorso di analisi, e a taluni accorgimenti organizzativi, quali la specializzazione per tematiche nella fase di analisi e la canalizzazione di alcune tipologie di segnalazioni, più uniformi dal

punto di vista fenomenologico, verso percorsi più rapidi di trattazione (ad esempio le segnalazioni di *voluntary disclosure*)⁵⁵.

I frutti della collaborazione portata avanti dall'Unità, in ambito domestico, con le diverse controparti istituzionali si sono di frequente tradotti nell'ampliamento del novero delle basi dati consultabili nell'ambito del processo di analisi. Su questo fronte, nel corso del 2016, è apparsa particolarmente rilevante l'attivazione della possibilità, per la UIF, nell'ambito della convenzione di cooperazione informatica con l'Agenzia delle Entrate, di accedere alle informazioni relative alla effettiva adesione alla procedura di *voluntary disclosure*, pur in assenza di dati di dettaglio relativi agli importi regolarizzati e ai paesi esteri eventualmente interessati. È auspicabile che, nel solco di tale collaborazione, vengano ulteriormente incrementati il numero e la qualità delle informazioni accessibili dalla UIF, utili a valutare la posizione fiscale e reddituale dei segnalati. Tale aspetto è di rilevanza strategica alla luce della significatività, sotto il profilo quantitativo, delle segnalazioni riconducibili a irregolarità fiscali e tributarie. Inoltre il passaggio dalle attuali modalità di accesso (consentito in forma puntuale a un numero circoscritto di analisti) a forme di consultazione massiva delle informazioni in questione agevolerebbe l'integrazione delle stesse con le altre banche dati in uso, accelerando ulteriormente i tempi di lavorazione.

Nella medesima logica si inserisce l'impegno volto a predisporre adeguati strumenti tecnici a sostegno delle fasi più delicate del processo di analisi: merita menzione lo scambio di informazioni con le FIU estere⁵⁶, in numerosi casi snodo fondamentale del percorso di approfondimento, in considerazione della frequente rilevanza internazionale dei contesti segnalati. A migliore supporto di tale attività, è stato avviato un progetto finalizzato ad automatizzare le fasi di trasmissione e ricezione delle richieste e a consentire la gestione integrata dei relativi esiti, con un significativo miglioramento in termini di rapidità e sicurezza degli scambi.

3.3. La valutazione del rischio

L'appropriata valutazione del rischio nelle diverse fasi di apprezzamento delle segnalazioni di operazioni sospette è funzionale sia all'attività di analisi finanziaria sia alle successive fasi investigative. Tale valutazione rappresenta una sintesi di molteplici fattori.

Il primo di questi attiene al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo associato dai soggetti obbligati all'operatività segnalata. Il giudizio viene espresso su una scala di cinque valori.

Il livello di rischio assegnato dal segnalante concorre a determinare la classe di *rating* automatico attribuito dal sistema RADAR a ogni SOS.

Il *rating* automatico, articolato su una scala di cinque livelli ed elaborato sulla base di un algoritmo strutturato su variabili prevalentemente quantitative, rappresenta un

⁵⁵ Si veda il § 3.4.

⁵⁶ Il canale della collaborazione internazionale può essere attivato secondo diverse modalità. Si veda al riguardo il § 9.1.

primo giudizio sul livello di rischio dell'operatività segnalata, che può discostarsi da quello fornito dal segnalante perché valorizza elementi interni ed esterni ulteriori. La sua accuratezza, tuttavia, dipende anche dalla corretta e completa compilazione dello schema segnaletico da parte dei soggetti obbligati.

Per quanto avanzato, un sistema di *rating* automatico non è ovviamente in grado di rappresentare adeguatamente eventuali elementi di rischio di natura tipicamente qualitativa rilevabili in sede di analisi finanziaria. Il *rating* automatico può essere quindi confermato oppure modificato nei diversi stadi di lavorazione, ai fini della definizione del *rating* finale associato alla segnalazione e trasmesso agli Organi investigativi.

La UIF è impegnata in una continua azione di affinamento degli strumenti e delle metodologie (anche di tipo econometrico) in grado di fornire indicazioni che, affiancate ai meccanismi di *rating* descritti, consentano di aumentare l'efficienza dei processi di lavorazione delle segnalazioni.

La progressiva espansione del flusso segnaletico ha reso indispensabile per l'Unità la messa a punto di tecniche e strumenti utili a valutare, in maniera rapida e accurata, la fondatezza del sospetto posto alla base delle segnalazioni ricevute. In tale valutazione, la UIF mette in gioco le capacità selettive maturate in anni di analisi finanziaria: in casi estremi, il mancato riscontro di elementi di fatto a sostegno della fondatezza del sospetto rappresentato nelle segnalazioni porta alla loro archiviazione; negli altri casi, il livello di rischiosità attribuito al contesto segnalato influenzera in maniera decisiva i tempi e le caratteristiche del relativo percorso di approfondimento.

Alla stima del rischio concorrono, in diversa forma e misura, tutti gli elementi informativi a disposizione dell'Unità, la cui progressiva integrazione all'interno del *datawarehouse*⁵⁷ ha significativamente contribuito a irrobustire e velocizzare tale fase del processo di analisi, automatizzando il *matching* tra le informazioni strutturate nelle segnalazioni e quelle presenti nelle basi dati esterne. Particolare rilievo, in questo specifico ambito, rivestono gli indicatori di pregiudizio investigativo trasmessi dalla Guardia di Finanza⁵⁸, utili ad arricchire il quadro informativo a disposizione degli analisti con elementi tratti, seppur in forma sintetica, dagli archivi investigativi, stante la lacuna normativa che ha finora impedito alla UIF l'accesso a tali dati⁵⁹.

Rating finale della UIF

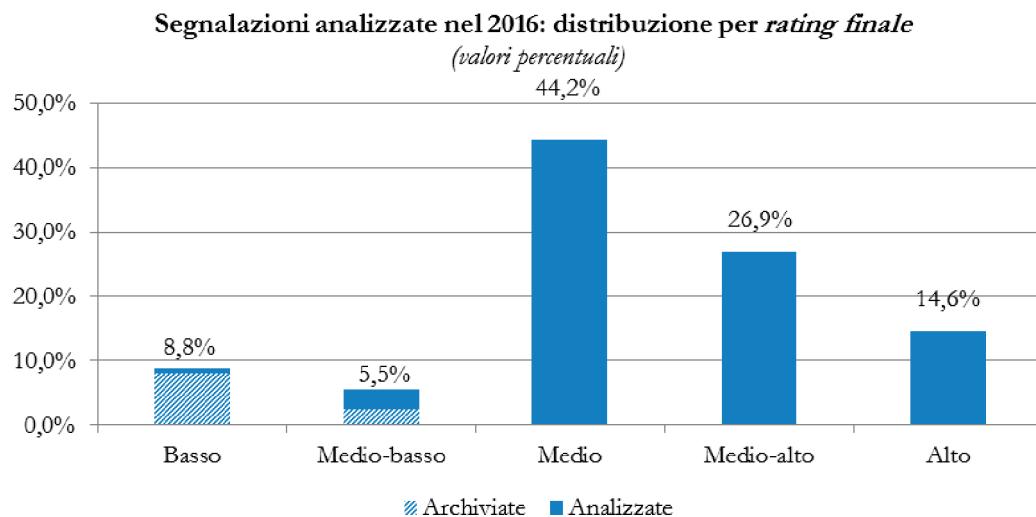
Nel corso del 2016, al termine del processo di acquisizione e lavorazione, il 42% delle segnalazioni di operazioni sospette analizzate dall'Unità è stato considerato a rischio elevato (*rating* alto e medio-alto), il 44% a rischio medio, il 14% a rischio minore (*rating* basso e medio-basso; cfr. *Figura 3.3*).

⁵⁷ Il *datawarehouse* integra la maggior parte delle basi dati a disposizione della UIF e consente di accedere in modo rapido alle informazioni rilevanti per l'approfondimento delle operazioni sospette, attraverso l'esplorazione dei dati sia in forma sintetica sia al massimo livello di dettaglio. Si veda il [Rapporto Annuale](#) della UIF sull'attività svolta nel 2015, § 4.4.

⁵⁸ Si fa riferimento all'accordo con la Guardia di Finanza in base al quale la UIF comunica preventivamente al NSPV i dati anagrafici dei soggetti citati nelle segnalazioni di operazioni sospette e riceve mensilmente dal Nucleo l'indicazione, sintetica e non soggettiva, del livello di "pregiudizio investigativo" che caratterizza le segnalazioni alla luce dei precedenti giudiziari e di polizia dei soggetti in esse citati. Sul punto si veda il [Rapporto Annuale](#) della UIF sull'attività svolta nel 2014, § 3.5.

⁵⁹ Sul punto si veda il § 1.1.

Figura 3.3



Il confronto tra il livello di rischio attribuito dai segnalanti e il *rating finale* assegnato dalla UIF a valle del processo di analisi evidenzia, anche per il 2016, un significativo tasso di convergenza degli esiti dei percorsi valutativi: le segnalazioni a cui è stata riconosciuta una rischiosità sostanzialmente corrispondente rappresentano infatti il 42% del totale. Tale convergenza, peraltro, si manifesta in maniera più decisa per le segnalazioni considerate a maggior rischio dai segnalanti (medio-alto e alto) (cfr. *Tavola 3.3*).

Tavola 3.3

**Confronto per ciascuna segnalazione analizzata tra rischio indicato dal segnalante e *rating finale* della UIF
(composizione percentuale)**

		Rischio indicato dal segnalante			Totale
		Basso e medio-basso	Medio	Medio-alto e alto	
Rating UIF	Basso e medio-basso	10,5	3,1	0,7	14,3
	Medio	22,4	13,3	8,5	44,2
	Medio-alto e alto	8,8	14,3	18,4	41,5
Totale		41,7	30,7	27,6	100,0

Nota: nelle caselle in celeste sono evidenziate le percentuali di segnalazioni per le quali si registra corrispondenza tra *rating finale* attribuito dalla UIF e classe di rischio indicata dal segnalante.

Per quanto riguarda, invece, le segnalazioni cui la UIF ha attribuito un *rating* più elevato emerge una minore convergenza con le valutazioni espresse dai segnalanti. Va tenuto presente che le analisi dell'Unità possono beneficiare di un più ampio ventaglio di fonti informative, oltre che di una visione d'insieme sull'operatività sospetta, spesso preclusa ai singoli segnalanti.

3.4. La metodologia di analisi

Il processo di lavorazione delle segnalazioni di operazioni sospette prende avvio con l'analisi di "primo livello", alla quale sono sottoposte tutte le segnalazioni pervenute, con lo scopo di valutarne l'effettivo grado di rischio e definirne il trattamento più appropriato.

Sulla base delle informazioni acquisite sia in sede di arricchimento automatico sia da altre fonti, viene valutata la fondatezza del sospetto di riciclaggio e la necessità di effettuare ulteriori approfondimenti.

Al ricorrere di alcuni presupposti (esaustività della descrizione dell'operatività e dei motivi del sospetto; sospetto riconducibile a una fenomenologia nota; impossibilità di procedere a ulteriori approfondimenti; opportunità di una rapida condivisione delle informazioni con gli Organi investigativi), la segnalazione può essere associata a una relazione semplificata, ottimizzando i tempi di trattamento.

Quando si renda opportuno procedere a ulteriori approfondimenti per ricostruire il percorso finanziario di fondi sospetti, la segnalazione viene sottoposta a un'analisi "di secondo livello", che si conclude con la stesura di una relazione che compendia le risultanze degli approfondimenti svolti.

In questa fase di lavorazione, è disponibile una pluralità di opzioni e strumenti di approfondimento. Oltre a poter contattare il segnalante o gli altri soggetti obbligati per acquisire ulteriori informazioni, è possibile consultare l'Anagrafe dei rapporti finanziari per identificare gli intermediari presso i quali i segnalati intrattengono rapporti; accedere all'Anagrafe tributaria; interessare altre FIU, qualora l'operatività presenti collegamenti *cross-border* ovvero risultino ricorrenze valutate di interesse nell'ambito dei *matching* multilaterali periodicamente effettuati in FIU.NET ("Ma3tch").

Un'analisi finanziaria efficace è il risultato di un approccio flessibile, capace di adattare gli strumenti e le metodologie alle peculiarità del caso in esame e modulare le sue diverse componenti in funzione della rilevanza della singola fattispecie. La capacità di canalizzare le segnalazioni in percorsi di analisi differenziati, selezionando di volta in volta il più appropriato in base alle caratteristiche del contesto segnalato, risulta indispensabile per contemperare al meglio l'esigenza dell'adeguato approfondimento con quella della tempestività della lavorazione. In tale contesto, gioca un ruolo fondamentale l'esperienza maturata, che ha consentito agli analisti della UIF di consolidare, nel tempo, specifiche aree di specializzazione e di strutturare metodologie di trattamento differenziate, progressivamente affinate e costantemente aggiornate per far fronte alla continua evoluzione dello scenario di riferimento.

Le SOS
di voluntary disclosure

Il forte impatto che la *voluntary disclosure* ha fatto registrare sulla collaborazione attiva ha reso necessaria la definizione di uno specifico percorso per la lavorazione delle relative segnalazioni. A tal fine, è stata introdotta un'apposita categoria, sotto-classificazione della più generale categoria del riciclaggio, allo scopo di garantire fin dall'origine una corretta rappresentazione da parte degli stessi segnalanti e un'agevole e separata evidenza negli archivi dell'Unità delle segnalazioni riferibili a tali fattispecie.

Parallelamente l'Unità ha adottato specifiche modalità di trattazione delle segnalazioni della specie al fine di assicurare omogeneità e rapidità delle analisi, soprattutto nei casi privi di particolari criticità e complessità. Il processo di lavorazione

delineato privilegia, infatti, l'analisi di primo livello, nel cui ambito – sulla base delle informazioni acquisite e delle eventuali integrazioni richieste – viene valutata la possibile riconducibilità dell'operatività rappresentata a fatti specie coperte dalla non punibilità prevista dalla procedura di emersione e individuata la specifica categoria fenomenologica da abbinare alla segnalazione in esame, tra quelle appositamente tipizzate in connessione alla *voluntary disclosure*. Tale abbinamento, quando possibile, consente di accelerare i tempi di trattazione. Laddove, invece, il maggior grado di rischio del contesto esaminato suggerisca il passaggio a un ulteriore livello di analisi, vengono condotti approfondimenti correlati alla peculiarità del caso segnalato, volti a una riconoscenza dei legami soggettivi emersi con la procedura stessa e, soprattutto, al riscontro di eventuali condotte penalmente rilevanti non coperte dalle cause di non punibilità della *voluntary disclosure*.

Si è consolidata l'attività dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata, costituito nel novembre 2015 con lo scopo di monitorare, raccogliere e rendere disponibili alle strutture operative interne informazioni e metodologie ritenute utili per l'analisi dei contesti di criminalità organizzata.

**L'Osservatorio
sulla criminalità
organizzata**

Lo sviluppo di tecniche di analisi in grado di valorizzare il contenuto informativo delle segnalazioni potenzialmente riconducibili a tali contesti e di accrescere le capacità di approfondimento finanziario non può prescindere da una preliminare selezione, tempestiva e quanto più possibile accurata, delle segnalazioni della specie. Sono stati, pertanto, elaborati criteri mirati di estrazione automatica che consentono di filtrare le segnalazioni in entrata. Le logiche di estrazione, oggetto di affinamento continuo, sfruttano la ricorrenza di alcuni elementi costitutivi delle singole segnalazioni che permettono ragionevolmente di ricondurre i fenomeni finanziari posti all'attenzione dell'Unità a soggetti direttamente o indirettamente collegati alle principali consorzierie mafiose. In una logica di complementarietà, è fatta salva la possibilità di ricondurre la segnalazione al contesto in argomento non soltanto nella fase di ingresso nel sistema, ma in ogni stadio della lavorazione, sulla base degli elementi oggettivi e soggettivi che via via si aggiungono all'originario scenario segnalato.

Le specificità proprie del fenomeno della criminalità organizzata richiedono che l'approfondimento finanziario delle segnalazioni allo stesso riconducibili sia condotto con riferimento, in primo luogo, ai soggetti e alle reti relazionali esistenti fra gli stessi. Risulta cruciale il pieno sfruttamento delle tecniche di *network analysis*, rese disponibili dagli strumenti informatici integrati nel *datawarehouse*⁶⁰: l'individuazione del maggior numero possibile di transazioni, relazioni e collegamenti di tipo finanziario, commerciale e societario aumenta la quantità e la qualità di elementi che le autorità possono utilizzare per individuare nuovi legami o confermare quelli emersi nel corso di indagini investigative.

Nel corso del 2016 si è ulteriormente consolidata la capacità della UIF di estendere la portata delle proprie analisi anche oltre il mero esame delle segnalazioni ricevute. Grazie a un approccio proattivo mirato a intercettare operazioni sospette non segnalate dai soggetti obbligati, l'Unità ha infatti svolto approfondimenti per rilevare l'eventuale riproducibilità di schemi e modelli comportamentali individuati nell'ambito dell'attività di analisi in settori e aree operative particolarmente vulnerabili. Anche

L'approccio proattivo

⁶⁰ Cfr. nota 57.

l'approfondimento delle segnalazioni ricevute ha in alcuni casi fornito l'innesto per l'avvio di un ulteriore processo di *intelligence* che, attraverso l'interazione con i segnalanti ritenuti potenzialmente più esposti al rischio di coinvolgimento nello specifico comportamento criminale oggetto di attenzione, ha consentito alla UIF di accrescere l'incisività della propria azione, individuando comportamenti criminali non intercettati dalla rete dei soggetti obbligati. Il successivo paragrafo fornisce un esempio di tale approccio con riferimento alle analisi condotte dall'Unità in merito alle irregolarità emerse nella gestione di procedure liquidatorie.

L'analisi sul traffico dei migranti

Nell'ambito del continuo sforzo di affinamento delle tecniche di analisi finanziaria, in coerenza con l'approccio *risk-based*, sono state sviluppate analisi in cui la base informativa costituita dalle operazioni segnalate viene riesaminata, a prescindere dai sospetti specificamente espressi nelle singole SOS. Nell'ottica di valorizzare al massimo la base dati RADAR, tale tipologia di analisi si propone di individuare proprio situazioni e soggetti sui quali i segnalanti non abbiano espresso un sospetto circostanziato, la cui operatività complessiva risulti tuttavia inquadrabile in una tipologia specifica di fenomeno anomalo. Il progetto, avviato dall'Unità nel 2016, ha riguardato lo sfruttamento del traffico di migranti, fenomeno di particolare interesse sia per la rilevanza socio-politica che ha assunto negli anni recenti, sia per i collegamenti con il finanziamento di attività terroristiche emersi dalle indagini investigative, sia per la natura delle tracce finanziarie a esso associate⁶¹.

3.5. Tematiche di rilievo

L'analisi operativa ha portato all'attenzione alcune tematiche specifiche che hanno formato oggetto di particolare approfondimento.

3.5.1. Irregolarità nella gestione di procedure liquidatorie

L'analisi di una segnalazione di operazioni sospette ha consentito di mettere in luce l'utilizzo irregolare dei fondi di pertinenza di un'entità di natura pubblica in liquidazione da parte dello stesso commissario liquidatore, con il coinvolgimento anche di soggetti preposti ai controlli sull'ente medesimo. L'elevato disvalore insito nei comportamenti riscontrati ha indotto l'Unità ad avviare ulteriori verifiche finalizzate a rilevare l'eventuale ricorrenza di analoghe operatività anomale in altre liquidazioni di enti e società della specie.

A seguito di una ricognizione delle norme che regolano il settore delle gestioni liquidatorie pubbliche utile a delimitare, in via preliminare, il campo degli approfondimenti sotto il profilo soggettivo, il processo di analisi ha preso avvio dalla riconsiderazione di segnalazioni già presenti negli archivi UIF dalle quali emergevano alcune operazioni eseguite da società private in contropartita con una procedura liquidatoria.

Le analisi dei numerosi conti bancari individuati grazie alla consultazione dell'Anagrafe dei rapporti finanziari, della documentazione contrattuale relativa ad alcuni

⁶¹ Si veda il Riquadro al § 3.5.2.

atti registrati nell’Anagrafe tributaria e delle informazioni acquisite nell’ambito della collaborazione con FIU estere hanno consentito di individuare molteplici operazioni caratterizzate da anomalie riguardanti procedure liquidatorie avviate da tempo. Gli schemi disvelati risultano sostanzialmente riconducibili a due principali fattispecie, a seconda che le anomalie abbiano avuto impatto sul regolamento dei debiti, dunque sul passivo delle procedure, o su operazioni di cessione dei crediti, quindi sull’attivo delle medesime.

Sotto il primo profilo, sono state rilevate disposizioni per il pagamento di debiti delle liquidazioni a favore di società diverse dagli originari creditori, anche estere, accomunate da alcuni elementi attinenti al profilo soggettivo e alle modalità del successivo utilizzo delle somme incassate. Si tratta di società, spesso di recente costituzione e tra loro collegate, che sono subentrata, presumibilmente in forza di atti di cessione, nei diritti degli originari creditori delle procedure liquidatorie. L’utilizzo da parte delle società beneficiarie dei fondi derivanti da tali pagamenti è caratterizzato dal loro pressoché totale prelevamento in contanti ovvero, nel caso delle imprese estere, dal trasferimento, anche attraverso il ricorso a ulteriori schermi societari, a favore di nominativi di nazionalità italiana.

Questa fattispecie richiama gli elementi sintomatici di una tipologia di operatività distrattiva già emersa da precedenti analisi dell’Unità in materia di procedure fallimentari e incentrata, in particolare, sui cosiddetti “creditori irrintracciabili”. È stato possibile appurare che, per procedure fallimentari molto risalenti nel tempo, i crediti vantati da società terze, non più rintracciabili al momento della liquidazione, venivano indebitamente incassati da altri soggetti che operavano in forza di atti di cessione di dubbia autenticità e che agivano, principalmente, nell’interesse ultimo del curatore fallimentare.

Sul fronte dell’attivo l’attenzione si è concentrata sulle disposizioni finalizzate al regolamento di alcune cessioni a soggetti terzi di crediti vantati dalle procedure. Le analisi hanno permesso di mettere in luce come tali cessioni fossero caratterizzate da numerosi elementi di anomalia, alcuni dei quali rilevabili anche dai relativi atti notarili, in relazione alla tempistica di esecuzione delle operazioni, al profilo soggettivo delle società cessionarie, al controvalore di cessione se rapportato al valore reale del credito trasferito, alle modalità di regolamento delle sottostanti operazioni finanziarie. Dagli approfondimenti svolti è emerso che questa tipologia operativa è stata realizzata in concreto con modalità diversificate in relazione alle caratteristiche del credito ceduto: in alcuni casi è stata riscontrata la partecipazione all’operazione in qualità di cessionari di soggetti già coinvolti in precedenti vicende giudiziarie; in altri l’anomalia ha interessato il regolamento finanziario della cessione, avvenuto in data successiva all’incasso del credito ceduto; in altri ancora a destare sospetto è stata l’assenza di fidejussioni a garanzia del pagamento del credito o il rilascio delle stesse da parte di intermediari coinvolti in indagini penali.

Le irregolarità rilevate nel corso delle analisi – che hanno interessato operazioni per un ammontare complessivo di diverse decine di milioni di euro – sono state segnalate all’Autorità giudiziaria, che ha avviato le attività di propria competenza avvalendosi anche della collaborazione dell’Unità per lo svolgimento delle indagini sotto il profilo finanziario. In tale ambito, l’Unità ha anche adottato un provvedimento di

sospensione di operatività sospetta. Dalle analisi sono emersi anche possibili collegamenti con fattispecie di natura corruttiva⁶².

3.5.2. Rimesse di denaro

Sulla base dell'esperienza maturata nel 2016, la UIF ha affinato la metodologia di analisi aggregata delle segnalazioni di *money transfer*. Affiancata all'approfondimento di SOS singole o collegate, l'analisi aggregata consente di conseguire una visione più ampia dei contesti segnalati, anche in termini temporali, e di rilevare ricorrenze di attori e connessioni di non immediata evidenza.

Le segnalazioni ricevute nel 2016 da operatori che svolgono principalmente attività di rimesse di denaro sono state 3.733, distribuite su 22 segnalanti, a 3 dei quali è riconducibile l'83% del flusso segnaletico. Tramite tali segnalazioni sono state portate all'attenzione dell'Unità 147.250 operazioni anomale, disposte da 20.245 soggetti con il coinvolgimento di oltre 4.000 agenti. Le informazioni sono state analizzate in forma aggregata unitamente a quelle della stessa specie riferite al 2015: nell'insieme costituiscono un *database* complessivo di 359.394 operazioni, 50.540 soggetti esecutori e 5.120 agenti.

Le analisi si sono rivelate particolarmente utili per individuare situazioni in cui l'attività dello stesso agente presso il quale vengono effettuate le transazioni è risultata complessivamente irregolare o sospetta. Sono stati costruiti specifici indicatori sulla base di parametri quali-quantitativi che considerano i volumi globalmente veicolati, l'origine dei clienti e i paesi controparte dei trasferimenti, oltre all'eventuale indicazione di sospetto sul comportamento dell'agente espressa dall'intermediario segnalante. Tali parametri hanno permesso di individuare gli agenti che presentano maggiori connotazioni di rischio, procedendo al relativo riesame dell'intera operatività in maniera aggregata.

Tra le principali anomalie riscontrate si rilevano quelle legate ai frazionamenti fittizi delle rimesse, agevolati o realizzati dall'agente stesso per aggirare i limiti di importo imposti dalla normativa; altre incentrate sui trasferimenti di denaro la cui destinazione o provenienza è incoerente rispetto al paese di origine del cliente; altre ancora con anomalie fortemente connotate in termini geografici. Sotto quest'ultimo profilo è stata, ad esempio, prestata attenzione ai flussi di rimesse localizzati in zone particolarmente interessate dagli sbarchi e imbarchi di migranti per il sospetto di connessioni col favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

E' stata svolta in parallelo un'analisi finalizzata a individuare i clienti caratterizzati dai profili più rischiosi, anche in questo caso sulla base di indicatori atti a intercettare operatività non occasionali che, per le caratteristiche evidenziate, non risultano riconducibili alle finalità proprie delle rimesse. Le analisi hanno delineato tre tipologie anomale di trasferimenti di denaro. La prima riguarda soggetti che svolgono triangolazioni di flussi finanziari, ricevendo importi da paesi di aree economicamente più avanzate (ad esempio del nord America e del nord Europa) e inviandoli in paesi meno sviluppati (soprattutto del continente africano), che sembrano quindi svolgere un ruolo di connettori di reti internazionali caratterizzate da scarsa trasparenza. La seconda

⁶² Si veda il § 4.2.2.

tipologia ha messo in luce il ruolo di soggetti intervenuti principalmente in qualità di *receivers* di denaro proveniente da vari paesi a titolo di possibile corrispettivo di transazioni commerciali sottostanti, di incerta legalità. Infine, la terza tipologia riguarda rimesse disposte da *senders* a favore di controparti localizzate in vari paesi diversi da quelli di origine, verosimilmente riconducibili a organizzazioni tese a nascondere i reali attori dei trasferimenti attraverso l'uso di prestanome.

Come nell'anno precedente, anche nel corso del 2016 i flussi finanziari di operatori del comparto dei *money transfer* sono stati portati all'attenzione della UIF anche attraverso numerose segnalazioni provenienti da altre categorie di soggetti obbligati, soprattutto intermediari bancari⁶³ e società di custodia e trasporto di denaro contante (cd. "portavalori"). Le informazioni presenti nelle citate segnalazioni – valutate congiuntamente a quelle emerse in sede ispettiva, ovvero messe a disposizione dalle Autorità di vigilanza (*home e host*) e dall'OAM – hanno consentito di individuare diversi istituti di pagamento comunitari operanti sul territorio italiano che presentano un grado di collaborazione attiva insufficiente o del tutto assente.

Gli approfondimenti svolti hanno contribuito a ricostruire lo schema finanziario utilizzato per trasferire ingenti somme di contante all'estero. Assumono rilievo talune modalità operative che - seppur di per sé legali e presumibilmente finalizzate anche a ridurre i rischi di rapina ovvero a ottenere risparmi di costo - di fatto hanno ostacolato l'attività di analisi finanziaria. In particolare, l'utilizzo dei servizi prestati dai portavalori per la movimentazione fisica del denaro contante ha reso difficoltosa l'identificazione delle persone fisiche che materialmente hanno eseguito i versamenti di contante sui conti correnti dei *money transfer operator* e dunque, in ultima analisi, degli agenti alla cui attività tali somme di contante vanno ascritte.

La prassi di avvalersi dei servizi offerti da intermediari comunitari (specialmente IMEL inglesi e banche tedesche) per eseguire i bonifici finalizzati al trasferimento delle somme all'estero ha comportato l'emersione di "triangolazioni" che hanno reso più difficile la ricostruzione dei flussi finanziari e, nello specifico, l'individuazione del paese di destinazione finale delle rimesse. In un caso, particolarmente rilevante per l'importo delle somme veicolate all'estero (oltre 2,5 miliardi di euro presumibilmente diretti verso la Cina nel periodo 2014 – 2016), sono emerse anche società italiane che svolgevano movimentazioni tipiche di un Istituto di Pagamento in assenza delle prescritte autorizzazioni; tali società erano infatti abilitate a operare esclusivamente come agenti nei servizi di pagamento per conto di istituti comunitari. La UIF ha collaborato con l'Autorità giudiziaria che, nel mese di dicembre 2016, ha sottoposto a misure cautelari personali alcuni dei nominativi coinvolti nella predetta operatività sospetta.

⁶³ Negli ultimi anni è stata rilevata la tendenza da parte degli intermediari bancari a chiudere i rapporti con le società operative nel comparto dei *money transfer* ritenute più rischiose (ad esempio perché neocostituite ovvero per via dei corridoi serviti). Tali *policy*, nelle analisi internazionali definite *de-risking* (cfr. § 9.4), comportano lo spostamento dei flussi finanziari su canali non tracciabili rendendo di fatto più difficoltosa la loro ricostruzione.

L'analisi sul fenomeno “traffico dei migranti”

Sulla scorta di un'esperienza di analisi congiunta transnazionale⁶⁴, nel corso del 2016 è stato condotto un progetto mirante a identificare, tra le operazioni segnalate, le tracce finanziarie del traffico di migranti.

Il diffuso utilizzo, attestato dalla letteratura e confermato dalle indagini investigative, del canale *money transfer* da parte delle consorterie criminali dediti al traffico di esseri umani, ha indotto a sviluppare il progetto con specifico riguardo alle segnalazioni concernenti tale settore di attività. L'elevato numero di variabili associate a ogni singola rimessa segnalata, corredata di informazioni relative anche ai dati personali di tutti i soggetti coinvolti nell'operazione (ordinante e beneficiario, nonché singoli agenti presso cui essi hanno rispettivamente operato), ha fornito le basi per lo sviluppo di un'analisi di tipo “induttivo”: la selezione di transazioni riconducibili a soggetti per i quali sia stato accertato il coinvolgimento in indagini per traffico di migranti ha costituito il cd. “insieme di addestramento” nel quale sono state individuate le ricorrenze operative, sia soggettive (nazionalità prevalenti) sia più specificamente finanziarie (Stati controparte, località di esecuzione). Tali ricorrenze sono state interpretate alla luce delle informazioni fornite dalle fonti di stampa in merito alla struttura e al funzionamento delle organizzazioni criminali scoperte dalle indagini investigative, al fine di distinguere le ricorrenze accidentali da quelle effettivamente spiegabili come componenti di un possibile meccanismo finanziario. L'insieme di queste ultime ha quindi costituito il “modello” candidato a rappresentare il fenomeno finanziario di interesse.

Le segnalazioni pervenute successivamente a carico di nuovi soggetti, a loro volta sottoposti a indagini investigative per traffico di migranti, sono andate poi a costituire il cd. “insieme di *test*” che ha consentito all'Unità di collaudare il modello costruito. A seguito di tale validazione, il modello è stato applicato al patrimonio informativo UIF, nell'ottica di individuare soggetti che, pur non avendo determinato nei segnalanti uno specifico sospetto inerente al traffico di migranti, presentano caratteristiche soggettive e di operatività finanziaria inquadrabili nella profilatura delineata e sollevano quindi il sospetto che si possa trattare di membri delle organizzazioni dediti a tale crimine.

I sospetti, formulati nei termini di “cauta ipotesi”, sono stati sottoposti agli Organi investigativi, nella consapevolezza che il comportamento finanziario rappresentato dal modello, pur compatibile con quello effettivamente riscontrato nell'operatività finanziaria di soggetti indagati per traffico di migranti, è altresì suscettibile di essere spiegato in sede investigativa con finalità diverse. Nell'impossibilità per la UIF di acquisire informazioni di contesto su dette operazioni, dirimente resta dunque l'approfondimento investigativo.

L'analisi condotta mira a individuare casi e soggetti a rischio ovvero minacce, coerentemente con l'approccio *risk-based* che caratterizza i metodi dell'*intelligence* finanziaria della UIF. In tale ambito, è cruciale la validazione del modello costruito, intrinsecamente *pro tempore*, non solo perché la profilatura è sottoposta a verifica per l'eventuale riconferma ogni volta che nuove transazioni relative a soggetti indagati per traffico di migranti vengono segnalate alla UIF, ma anche perché è ragionevole

⁶⁴ Si veda il Riquadro nel § 9.1.

attendersi che lo stesso fenomeno criminale sottostante possa modificare i propri connotati finanziari e quindi richiedere un conseguente adattamento della profilatura.

Una recente operazione degli Organi investigativi, che ha evidenziato tra l'altro connessioni tra traffico di migranti e finanziamento del terrorismo, ha fornito conferma ad alcune delle ipotesi formulate grazie alla suddetta profilatura: l'indagine ha riguardato nominativi già messi in luce dall'applicazione della descritta metodologia all'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette.

3.6. Le archiviazioni

La UIF archivia le segnalazioni che ritiene infondate, mantenendone evidenza per dieci anni, secondo procedure che consentano la consultazione da parte degli Organi investigativi. L'archiviazione non determina dunque una cancellazione della segnalazione, che resta recuperabile per l'analisi finanziaria all'emergere di nuovi elementi informativi. L'avvenuta archiviazione della segnalazione è comunicata dalla UIF al segnalante direttamente o per il tramite degli ordini professionali.

L'archiviazione delle segnalazioni per le quali non siano stati rinvenuti elementi idonei a suffragare ragionevolmente ipotesi di riciclaggio o finanziamento del terrorismo rappresenta uno dei momenti in cui si manifesta la capacità selettiva della UIF. Tale momento può collocarsi sia a valle della prima analisi delle SOS, quando le informazioni strutturate dal segnalante, insieme a quelle intercettate dal sistema RADAR nella fase di *matching* anagrafico, bastano a escludere l'effettiva rilevanza del sospetto posto alla base della segnalazione, sia nelle fasi più avanzate del percorso di approfondimento, qualora gli elementi raccolti dall'analista offrano alle vicende segnalate una spiegazione che consenta di derubricare il sospetto in mera anomalia.

Il corretto esercizio della selezione da parte dell'Unità si fonda sulla capacità di valorizzare il patrimonio informativo a disposizione, attraverso l'adeguata ponderazione dei diversi elementi che concorrono a definire il quadro di insieme delle vicende segnalate. Tra questi elementi giocano un ruolo fondamentale gli indicatori di pregiudizio investigativo trasmessi dalla Guardia di Finanza⁶⁵, utili a fornire all'Unità una prospettiva sulla possibile rilevanza che potrebbero rivestire per gli inquirenti anche segnalazioni caratterizzate da un contenuto finanziario apparentemente di scarso spessore, ma invece potenzialmente significative alla luce del coinvolgimento dei soggetti segnalati in pregresse vicende penalmente rilevanti.

Un approccio differente è stato riservato alle segnalazioni collegate a operazioni di *voluntary disclosure*. La circostanza che l'esclusione dalla punibilità penale derivante dall'adesione alla procedura si estende solo ad alcune fattispecie tassativamente previste dalla legge, unitamente al fatto che tale effetto viene a perfezionarsi esclusivamente all'esito di valutazioni che esulano dalle competenze dell'Unità, porta a escludere, di norma, l'archiviazione delle segnalazioni della specie.

Nel corso del 2016 sono state archiviate 10.899 segnalazioni di operazioni sospette, pari all'11% del totale delle segnalazioni analizzate (cfr. *Tavola 3.4*). Per i motivi

⁶⁵ Cfr. nota 58.

suesposti, ove non si tenga conto delle segnalazioni relative alla *voluntary disclosure*, la percentuale delle segnalazioni archiviate è pari al 14%.

Tavola 3.4

Segnalazioni archiviate dalla UIF					
	2012	2013	2014	2015	2016
SOS analizzate	60.078	92.415	75.857	84.627	103.995
SOS archiviate	3.271	7.494	16.263	14.668	10.899
<i>Percentuale di segnalazioni archiviate sul totale delle analizzate</i>	<i>5,4</i>	<i>8,1</i>	<i>21,4</i>	<i>17,3</i>	<i>10,5</i>

Le SOS archiviate sono costituite per circa l'82% da segnalazioni già classificate a rischio basso o medio-basso dai soggetti obbligati, mentre si riferiscono a segnalazioni da questi ritenute di rischio alto e medio-alto per il 3% (cfr. *Tavola 3.5*).

Tavola 3.5

		Confronto per ciascuna segnalazione archiviata tra rischio indicato dal segnalante e <i>rating</i> finale della UIF (composizione percentuale)			
		Basso e medio-basso	Medio	Medio-alto e alto	
<i>Rating UIF</i>	Basso	75,7%	0,5%	0,0%	76,2%
	Medio-basso	5,9%	15,3%	2,6%	23,8%
Totale		81,6%	15,8%	2,6%	100,0%

3.7. I provvedimenti di sospensione

La UIF — anche su richiesta del NSPV, della DIA e dell'Autorità giudiziaria — può disporre la sospensione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per un massimo di cinque giorni lavorativi, a condizione che ciò non rechi pregiudizio alle indagini.

Il provvedimento di sospensione viene adottato in genere a fronte di comunicazioni spontanee da parte di intermediari che anticipano il contenuto di segnalazioni di operazioni sospette.

Si tratta di un potere incisivo, particolarmente efficace per ritardare, per un limitato arco temporale, l'esecuzione di operazioni sospette in funzione dell'intervento di successivi provvedimenti cautelari della Magistratura.

Nell'anno in esame si è osservata una sostanziale stabilità del flusso di informative trasmesse dai segnalanti ai fini dell'esercizio del potere di sospensione: 126 casi a fronte di 124 nel 2015. In 31 casi (29 nel 2015) l'istruttoria si è conclusa con l'adozione del provvedimento, per un valore complessivo di operazioni sospese pari a circa 18,9 milioni di euro (16,7 milioni del 2015). È cresciuto anche il valore medio delle operazioni sospese, pari a 609 mila euro (575 mila euro nello scorso anno)⁶⁶. Nel 68% dei casi l'Unità ha ricevuto notizia dell'intervenuto sequestro delle relative somme da parte dell'Autorità giudiziaria competente.

Tavola 3.6

	Sospensioni				
	2012	2013	2014	2015	2016
Numero di operazioni	40	64	41	29	31
Valore totale delle operazioni (in milioni di euro)	21,6	61,9	45,5	16,7	18,9

Le informative pervenute hanno riguardato in prevalenza il riscatto di polizze assicurative, mentre in quota minoritaria sono stati trattati contesti caratterizzati da operazioni di liquidazione o trasferimento titoli, prelevamenti di contante e bonifici esteri.

Coerentemente con le tipologie operative più ricorrenti, la composizione dei segnalanti che inoltrano le informative è mutata: rispetto al 2015, in cui le banche avevano avuto un ruolo preponderante, la categoria maggiormente rappresentata nell'anno in esame è quella delle compagnie di assicurazione, con 57 iniziative (circa il 46% del totale); segue la categoria delle banche con il 33% delle istruttorie. La ricezione nel 2016 di istanze di sospensione inviate da professionisti e operatori non finanziari può essere considerata il segnale di una più radicata consapevolezza, anche in tali categorie, della rilevanza che dev'essere attribuita alla tempestività della collaborazione attiva prestata.

3.8. I flussi informativi sull'interesse investigativo

La UIF riceve dagli Organi investigativi un flusso di ritorno sull'interesse delle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse. Si tratta di una comunicazione che riguarda l'esito complessivo delle valutazioni svolte in merito alle segnalazioni e alle analisi finanziarie trasmesse dalla UIF.

Oltre agli indicatori di pregiudizio⁶⁷, ricevuti nella fase preliminare all'analisi finanziaria, il sistema dei ritorni informativi da parte degli Organi investigativi si

⁶⁶ Anche nel 2016, esattamente come nel 2015, sono state sospese 5 operazioni di importo superiore a 1 milione di euro.

⁶⁷ Cfr. nota 58.

completa con un flusso, successivo alla disseminazione delle segnalazioni, che l'Unità acquisisce in via automatica e integra nelle segnalazioni stesse⁶⁸.

Ancorché diversi per logica di concepimento e tempistica di ricezione, indicatori e *feedback* condividono l'obiettivo di accrescere il patrimonio conoscitivo dell'Unità e la sua capacità di selezionare più efficacemente i casi meritevoli di ulteriori analisi, con positive ricadute sull'efficacia complessiva dell'azione di contrasto.

Nel 2016 per circa l'82% delle segnalazioni esaminate si è rilevata una sostanziale coerenza fra il livello di rischio attribuito dalla UIF⁶⁹ e il *feedback* comunicato dagli Organi investigativi. Per il 97% circa delle segnalazioni valutate con *rating* finale basso da parte dell'Unità è seguita un'indicazione di mancanza di interesse degli Organi investigativi. Sul totale delle segnalazioni esaminate e classificate dalla UIF con *rating* finale elevato⁷⁰, gli Organi investigativi hanno mostrato interesse in circa il 77% dei casi.

Una significativa crescita ha interessato anche il numero di *feedback* positivi trasmessi dalla DIA: in particolare, il 54% circa delle segnalazioni prese in carico era stato trasmesso dall'Unità con livello di *rating* finale massimo.

Tali dati appaiono in linea con le dichiarazioni rese nel settembre 2016 dal Direttore della DIA⁷¹, il quale, nel ribadire l'importanza del ruolo della UIF nel complesso sistema di contrasto al riciclaggio, ha sottolineato come, nel periodo compreso tra il gennaio 2015 e l'agosto 2016, siano state trattate quasi 145 mila segnalazioni di operazioni sospette pervenute dalla UIF, di cui 1.737 ritenute meritevoli di ulteriori approfondimenti e 923 trasmesse alle competenti DDA in quanto ritenute d'interesse investigativo.

Dal confronto tra il *feedback* e gli indicatori di pregiudizio emerge, infine, che nel 2016 quasi il 31% delle segnalazioni aventi ulteriore seguito investigativo da parte del NSPV riportava, al momento del primo *screening*, assenza di pregiudizio su tutti i soggetti coinvolti (nessun precedente o condanna). Tale dato riflette efficacemente il valore aggiunto insito nelle segnalazioni e nell'attività di analisi svolta dall'Unità, che non solo forniscono alle indagini in corso informazioni finanziarie qualificate utili a ricostruire schemi criminali complessi, ma consentono anche l'apertura di nuovi scenari di inchiesta su contesti precedentemente non noti agli Organi investigativi.

Nell'ambito della strategia di accrescimento progressivo delle informazioni disponibili, la UIF è costantemente impegnata a perfezionare gli scambi informativi con gli Organi investigativi, in linea con le previsioni normative e gli obiettivi di *intelligence* attribuiti all'Unità.

⁶⁸ Per il NSPV è attiva dal 2015 l'acquisizione in tempo reale in modalità automatica per il tramite del Portale degli Organi investigativi.

⁶⁹ Si veda il § 3.3.

⁷⁰ In questa circostanza sono state considerate le classi 3, 4 e 5.

⁷¹ Audizione alla Commissione Finanze della Camera dei Deputati, 20 settembre 2016.

4. LE CARATTERIZZAZIONI DI PROFILO E LE TIPOLOGIE

L'analisi operativa svolta dalla UIF sulle segnalazioni di operazioni sospette consente l'individuazione di "caratterizzazioni di profilo", oggetto di osservazione e costante aggiornamento. Si tratta di elementi ricorrenti e rilevanti per la valutazione delle minacce di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, quali l'utilizzo improprio di determinati strumenti finanziari e mezzi di pagamento, la collocazione territoriale dell'operatività, i settori economici a maggior rischio, gli specifici profili soggettivi dei segnalati, le strutture societarie complesse e opache atte a mascherare la titolarità effettiva.

Sulla base delle caratterizzazioni è possibile ricostruire "tipologie" che delineano modalità operative e profili comportamentali a rischio. Attraverso le tipologie la UIF è in grado di classificare le segnalazioni e diffondere indicazioni aggiornate per agevolare l'individuazione delle operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati. La diffusione dei risultati, a beneficio della collaborazione attiva, si completa con la pubblicazione di "Casistiche di riciclaggio" all'interno della *Collana Analisi e studi*, dei *Quaderni dell'Antiriciclaggio*⁷².

La definizione delle caratterizzazioni di profilo, quale risultato ulteriore dell'attività di analisi svolta dall'Unità, la loro costante validazione attraverso il confronto con i nuovi *input* via via forniti dal sistema dei segnalanti e la ricostruzione, su tali basi, di tipologie di comportamenti a rischio, diffuse a beneficio dei soggetti obbligati, genera un circolo virtuoso in grado di produrre effetti positivi sul sistema della collaborazione attiva. Da un lato, infatti, tale circolarità è in grado di affinare la capacità selettiva dei segnalanti nell'intercettazione di anomalie che si rivelino realmente sintomatiche di fattispecie di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. Dall'altro, è lo stesso processo di analisi a beneficiare del descritto meccanismo, in quanto il riscontro nei comportamenti segnalati di ricorrenze significative, riconducibili agli schemi tipizzati, può agevolare la tempestiva classificazione delle SOS e favorirne la più accurata trattazione.

4.1. Le caratterizzazioni di profilo

L'esame del flusso segnaletico ha confermato, anche per il 2016, la tendenza dei soggetti obbligati a valutare come sospette le operazioni eseguite dalla propria clientela in denaro contante: la percentuale di operazioni della specie strutturate nelle segnalazioni resta, infatti, di rilievo⁷³, in coerenza con le opportunità che tale strumento offre - in termini di ostacolo alla tracciabilità - per il perseguimento di quelle condotte criminali considerate a maggior rischio per il paese (quali la corruzione e l'evasione fiscale). In linea di continuità con gli anni precedenti, le segnalazioni di operazioni sospette classificate, in corso di analisi, come riconducibili ad anomale movimentazioni di contante rappresentano una quota del totale pari, nel 2016, al 31%. Resta confermato

Il contante

⁷² Si veda anche il § 10.5.

⁷³ Si veda il § 2.2.

che tali segnalazioni vengono spesso inoltrate per motivi cautelativi e caratterizzate più da generici profili di anomalia che da circostanziati elementi di sospetto. È quanto si può dedurre dall'osservazione dei dati riferiti alle segnalazioni archiviate, in larga maggioranza (quasi il 70%) riconducibili alla categoria in esame.

Le carte prepagate

Va rilevato che il progressivo innalzamento della soglia di attenzione dei segnalanti nei confronti delle movimentazioni di contante, unitamente ai limiti imposti dal legislatore a queste transazioni, hanno contribuito a indirizzare su canali alternativi i flussi di denaro di origine illecita da reimmettere nel circuito economico legale. Dall'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette emerge il frequente utilizzo irregolare di carte prepagate, emesse in numero elevato a beneficio di soggetti ricorrenti, in alcuni casi rivelatisi parte di una rete di prestanome riconducibili a pochi centri di interesse.

In quest'ambito, di particolare rilievo è apparsa l'operatività rilevata sui conti di un gruppo di società legate dalla presenza di soci ed esponenti comuni e dai medesimi indirizzi, spesso cancellate o liquidate a pochi anni dalla costituzione. Su tali conti, caratterizzati da frequenti e reciproci bonifici a cifra tonda e con generiche causali riferite al pagamento di fatture, sono stati rilevati frequenti addebiti per la ricarica di numerose carte prepagate emesse da intermediari italiani a nome di persone fisiche appositamente autorizzate dalle società, in veste di collaboratori e dipendenti. Le carte, alimentate con i proventi di un'operatività verosimilmente riconducibile a una frode fiscale, sono state utilizzate per disporre ripetuti prelievi di contante presso ATM siti in una piazza del sud America implicata nel traffico internazionale di stupefacenti.

Le carte di credito estere

Un'operatività analoga è stata di frequente riscontrata anche per carte di credito emesse all'estero: in questi casi, peraltro, al sospetto legato a tale anomalo utilizzo delle carte si aggiungono ulteriori criticità connesse con la difficile identificazione dei loro titolari ovvero dei soggetti che effettuano i prelievi presso gli ATM nonché all'origine estera dei fondi movimentati. La UIF ha avviato nel 2016 una collaborazione con numerose FIU estere, selezionate sulla base della quantità dei fondi ritirati e della ricorrenza di elementi comuni a più carte di pagamento (es. numerosità e frequenza dei prelievi, concentrazione geografica degli ATM), al fine di individuare i relativi intestatari ed eventuali collegamenti soggettivi e oggettivi tra gli stessi. In alcuni casi, l'analisi dei dati forniti ha mostrato che l'utilizzo delle carte era riconducibile a gruppi di individui che agivano in modo coordinato, evidenziando altresì legami con esponenti della criminalità organizzata.

Le VLT

La potenziale connessione con flussi di denaro contante di dubbia origine è stata riscontrata anche alla base di alcune segnalazioni inoltrate da operatori di gioco e riferite ad anomale concentrazioni di incassi di *ticket* emessi da *Video Lottery Terminal* (VLT). Le peculiari modalità di funzionamento di tali apparecchiature le rendono particolarmente vulnerabili al rischio di utilizzi impropri: l'utente può, infatti, attivare il gioco mediante il caricamento diretto di banconote nella macchina e successivamente interrompere la sessione in qualsiasi momento, ottenendo la restituzione del credito residuo dietro presentazione di un *ticket* stampato direttamente dalla VLT. Ne consegue che, in linea teorica, tali apparecchiature offrono la possibilità di conferire apparente legittimazione a somme di denaro contante di origine ignota, garantendone la trasformazione in *ticket* al portatore, a loro volta liquidabili mediante bonifici o assegni circolari.

Le SOS delle società di custodia e trasporto di contante

Di interesse si sono rivelati gli spunti offerti all'attività di analisi da parte di alcune segnalazioni aventi a oggetto operatività anomala realizzata in settori *cash intensive*, inoltrate da società di custodia e trasporto di denaro contante. Pur considerando che tali soggetti offrono un *range* estremamente contenuto di servizi a vantaggio di operatori

commerciali per i quali l'uso massiccio del contante è da considerarsi fisiologico, il loro contributo segnaletico si è rivelato significativo. L'angolo di visuale disponibile a tali segnalanti, seppure strutturalmente limitato rispetto ad altre categorie di soggetti obbligati, ha consentito loro di rilevare alcune anomalie inerenti alla concentrazione giornaliera dei versamenti di banconote, ai tagli delle stesse, ai luoghi di ritiro e alla presenza di biglietti danneggiati o contraffatti, che hanno, in alcuni casi, agevolato l'Unità nell'analisi di contesti particolarmente delicati già in corso di approfondimento⁷⁴.

Sono pervenute diverse segnalazioni di operazioni sospette riferite a comportamenti anomali posti in essere da soci e amministratori di aziende nell'esercizio delle loro funzioni. L'approfondimento di tali contesti, integrato, quando necessario, dall'analisi dei bilanci d'esercizio e degli assetti proprietari, ha consentito, in alcuni casi, di mettere in relazione i comportamenti segnalati con diverse tipologie di reati societari. Le principali fattispecie, su cui ha probabilmente influito anche il perdurare della crisi economica, hanno riguardato gli obblighi civilistici relativi alla copertura delle perdite d'esercizio e alla ricostituzione del capitale sociale, ai quali i soci segnalati hanno talvolta ottemperato solo formalmente, reimpossessandosi di fatto delle risorse destinate alle società partecipate. Alcune operazioni sono state realizzate al fine di recare un ingiusto vantaggio ai soci o agli amministratori, a danno della società stessa, dei creditori e degli altri soggetti aventi un interesse nella società. Anche a causa dei comportamenti sopra descritti, è stata riscontrata in alcuni casi l'esposizione in bilancio di fatti non rispondenti al vero e tali da non consentire ai destinatari del bilancio stesso un'adeguata valutazione della situazione patrimoniale ed economica delle società coinvolte.

Un'ulteriore fattispecie più volte oggetto di segnalazione interessa la fase di costituzione di società a responsabilità limitata ovvero di aumento del capitale di tali tipi di società, spesso per importi particolarmente rilevanti. In alcuni casi gli approfondimenti condotti hanno dimostrato che, difformemente da quanto attestato dall'organo amministrativo della società, il capitale deliberato e sottoscritto non è stato liberato: gli assegni bancari, tratti anche su conti intestati a terze persone estranee all'assetto societario, sono risultati non negoziati (in alcuni casi è stata accertata anche l'incapienza dei relativi conti di traenza), inesistenti o appartenenti a *carnet* diffidati. Oltre alla criticità legata al venir meno della funzione di garanzia del capitale così costituito, tali anomalie possono anche assumere rilevanza ai fini del merito creditizio delle società coinvolte.

L'analisi di secondo livello di segnalazioni relative alla *voluntary disclosure* ha consentito di fare luce su alcuni meccanismi utilizzati per l'occultamento di capitali all'estero. Si è in particolare riscontrato, anche grazie alle informazioni acquisite in sede di collaborazione internazionale con altre FIU, l'utilizzo di fiduciarie estere, controllate da professionisti italiani attraverso strutture societarie opache, che amministrano, per conto di clientela italiana, rilevanti capitali detenuti presso intermediari di paesi esteri. Tali fiduciarie sono apparse lo snodo di un articolato circuito finanziario in grado di fornire, sfruttando le asimmetrie delle legislazioni nazionali, un ampio e diversificato novero di servizi professionali e finanziari a clienti interessati a mantenere la disponibilità di fondi all'estero, in violazione della normativa fiscale italiana. L'approfondimento dei casi segnalati, infatti, ha consentito di risalire ad altre fattispecie

Anomalie
sintomatiche
di reati societari

Costituzione di srl
e aumenti di capitale

Fiduciarie estere
e trust

⁷⁴ È il caso dell'operatività di alcuni agenti *money transfer* di cui al § 3.5.2.

non intercettate dal sistema dei segnalanti in quanto relative a fondi che non avevano costituito oggetto di istanze di *disclosure*. E' stato inoltre confermato l'utilizzo dello strumento del *trust*, spesso localizzato in paesi a fiscalità privilegiata, con il fine prevalente di occultare capitali (anche molto ingenti) rendendo complessa o impossibile l'adeguata verifica della titolarità effettiva, come evidenziato dalla successiva adesione dei titolari dei fondi amministrati attraverso detti *trust* alla procedura di *voluntary disclosure*.

**Attività di gioco
on line**

L'Unità nel corso dell'anno ha ricevuto numerose segnalazioni trasmesse da concessionari di gioco a distanza e relative a pratiche collusive poste in essere da clienti dediti ai cosiddetti *skill games*, giochi caratterizzati dalla prevalenza dell'abilità del giocatore rispetto alla componente aleatoria. Dette pratiche collusive sarebbero utilizzate per giocare in modo concertato a danno di terzi partecipanti al torneo, oppure per dissimulare trasferimenti di denaro. A tale attività fanno da corollario fenomeni di furto dell'identità digitale, finalizzati all'attivazione di conti di gioco alimentati da carte di pagamento sottratte e impiegate per simulare attività di *gaming* la cui unica finalità è quella di consentire un trasferimento di disponibilità tra i giocatori e la connessa monetizzazione. I soggetti menzionati nelle SOS in questione sono spesso stati oggetto di precedenti segnalazioni trasmesse da intermediari bancari in cui venivano sottolineati la frequenza delle vincite, gli importi complessivi cospicui e l'incoerenza del profilo soggettivo. Spesso infatti i segnalati avevano dichiarato di essere studenti, pensionati o di non svolgere alcuna attività e, nel contempo, avevano sostenuto di essere giocatori d'azzardo abituali.

**Pagamenti
processati tramite IP
e IMEL esteri**

Altra criticità frequentemente segnalata all'Unità da intermediari bancari riguarda la ricezione di pagamenti connessi a vincite di gioco effettuati per il tramite di ricorrenti IP o IMEL che non hanno sede in Italia. Questi intermediari, infatti, offrono una vasta gamma di servizi (depositi *on line*, pagamenti, giroconti, prelevamenti e operazioni su *e-wallet*), spesso in diverse valute, anche virtuali, accessibili tramite strumenti di facile uso e di difficile controllo come *smartphone*, *tablet* e *personal computer*. Ai clienti viene garantita l'istantaneità e la sicurezza delle transazioni finanziarie, presidiate dal rischio di frode. Non sono note, tuttavia, le misure adottate da tali intermediari in materia di identificazione della clientela, né l'efficacia dei controlli dagli stessi posti in essere al fine di contrastare il riciclaggio e il finanziamento al terrorismo. Ne deriva una generale difficoltà degli intermediari italiani, coinvolti in questo genere di operatività, ad avere accesso pieno a informazioni in merito alla natura delle transazioni e alle reali controparti intervenute, con evidenti ripercussioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari.

**Operazioni
di cartolarizzazione
di crediti fiscali**

Degne di nota sono apparse alcune operazioni di cartolarizzazione di crediti fiscali di ammontare significativo segnalate all'Unità, il cui schema, particolarmente complesso, è apparso privo di una plausibilità logico-finanziaria. A fondare il sospetto hanno contribuito la forte discrepanza rilevata tra il valore del credito originario e il prezzo di cessione dello stesso e l'intervento di società estere dalla struttura proprietaria opaca nella sottoscrizione dei titoli ABS. La sottoscrizione è stata finanziata attraverso l'emissione di un prestito obbligazionario di importo molto consistente. Le operazioni di cartolarizzazione e di emissione del prestito, tra loro strettamente interconnesse anche sul piano soggettivo, hanno assicurato alti rendimenti, ben al di sopra di quelli medi di mercato e hanno visto coinvolti alcuni soggetti interessati, in passato, da indagini giudiziarie. L'analisi finanziaria ha evidenziato come la struttura complessa delle operazioni sia stata presumibilmente finalizzata a schermare gli effettivi sottoscrittori dei

titoli cartolarizzati. L'interposizione delle società estere potrebbe essere finalizzata, inoltre, a ottenere vantaggi fiscali per gli investitori italiani.

La numerosità, riscontrata anche nel 2016, di segnalazioni riferite a trasferimenti di fondi da e verso l'estero ha indotto la UIF a proseguire gli approfondimenti sulla mappatura geografica e funzionale dei cosiddetti paradisi fiscali o centri finanziari *offshore*, per intercettare e interpretare adeguatamente i flussi finanziari che riguardano questi territori⁷⁵. È stato pertanto svolto uno studio preliminare sulle legislazioni societarie e fiscali vigenti in un campione prescelto di paesi, al fine di evidenziare i possibili servizi di opacità fiscale, societaria e bancaria forniti da ciascuno. A ciò è seguita un'analisi finanziaria mirata sulle operazioni sospette effettuate con controparti sitate nelle suddette aree a rischio. Dall'approfondimento di tali segnalazioni è stato quindi possibile enucleare alcuni schemi operativi ricorrenti diretti a evadere o eludere l'imposizione fiscale, a schermare assetti proprietari, a operare in un regime di scarsa trasparenza per eludere norme di legge o controlli da parte dell'Autorità giudiziaria. Nella maggior parte dei casi sono state riscontrate operazioni societarie o finanziarie concatenate in una sequenza che coinvolge più paesi *offshore*, finalizzate a sfruttare sinergicamente, per una più facile realizzazione degli illeciti, strumenti e istituti propri di ciascuna giurisdizione. Il campione di paesi sottoposto a questa tipologia di approfondimento è in corso di ulteriore ampliamento.

I **bonifici verso
paradisi fiscali
e centri offshore**

4.2. Le tipologie

Di seguito, si riportano alcune considerazioni in merito a tre tipologie di segnalazioni selezionate in ragione della loro ricorrenza o della loro riconducibilità alle aree individuate come esposte al maggior rischio in sede di valutazione del GAFI e di *National Risk Assessment*⁷⁶.

4.2.1. Tipologia di carattere fiscale

Le violazioni di norme fiscali e tributarie si caratterizzano, sotto il profilo finanziario, per la loro versatilità. Da un lato, infatti, esse rappresentano frequentemente il punto di arrivo di disegni criminosi volti al mero ottenimento di indebiti vantaggi fiscali. Dall'altro lato, tali crimini possono configurarsi anche quali elementi di schemi più complessi e articolati, finalizzati al perseguimento di reati di altra natura, in alcuni casi concepiti e realizzati nell'ambito di organizzazioni criminali ben strutturate. Lo sfasamento temporale fisiologico che si realizza tra i diversi comportamenti che vanno a integrare le fattispecie delittuose in esame e le transazioni che ne costituiscono la relativa manifestazione finanziaria⁷⁷ contribuisce a renderne particolarmente complessa

⁷⁵ La tematica è stata precedentemente trattata in Gara M. e De Franceschis P. (2015), “[I paradisi fiscali: caratteristiche operative, evidenze empiriche e anomalie finanziarie](#)”, UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio, Collana Analisi e studi*, n. 3. Si veda anche il [Rapporto Annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2015, pag. 74.

⁷⁶ Si veda il [Rapporto Annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2015, capitolo 1.

⁷⁷ Si pensi, ad esempio, all'emissione di fatture per operazioni inesistenti, al relativo regolamento finanziario e all'utilizzo delle stesse in sede di dichiarazione.

l'individuazione da parte dei soggetti obbligati. L'esperienza di analisi maturata ha, tuttavia, consentito di mettere a fuoco alcune condotte tipiche che ripropongono schemi operativi ormai consolidati e anticipatori, in qualche misura, di possibili delitti tributari.

Complessivamente, all'esito degli approfondimenti eseguiti, le segnalazioni ricondotte dagli analisti alla tipologia di carattere fiscale hanno raggiunto quasi il 36% del totale, in aumento rispetto al precedente anno (24%). Il contributo maggiore è costituito dalle segnalazioni direttamente connesse con la *voluntary disclosure* (58% di quelle della categoria).

Le segnalazioni di *voluntary disclosure*

Le segnalazioni in tema di *voluntary disclosure* hanno manifestato contenuti estremamente diversificati, a motivo della loro riconducibilità a diverse categorie di segnalanti che, nell'esercizio delle rispettive funzioni, hanno curato le varie fasi della procedura di collaborazione volontaria.

Nel complesso, hanno inciso in misura prevalente le segnalazioni prive di ulteriori spunti di approfondimento, trasmesse con intento cautelativo, e originate dalla notizia dell'avvenuta adesione del cliente alla collaborazione volontaria o, ancor prima, dalla mera manifestazione dell'intendimento di aderirvi. Frequentemente tali segnalazioni hanno posto in evidenza proprio le violazioni degli obblighi di "monitoraggio fiscale", presupposto di adesione alla VD, e fattispecie riconducibili a quei fenomeni di evasione che beneficiano della speciale causa di non punibilità penale prevista dalla legge. Sulla numerosità delle SOS della specie, connotate da scarso rilievo segnaletico, hanno inciso, oltre a talune incertezze interpretative della normativa, ulteriori elementi di opacità connaturati alla stessa procedura: si pensi all'accensione di rapporti da parte di nuovi clienti finalizzati esclusivamente alla canalizzazione del rimpatrio, alla mancata produzione di documenti a corredo dell'operatività finanziaria, come l'istanza di adesione alla VD e la relazione d'accompagnamento, e ai casi in cui i clienti, anche nuovi, hanno optato per un rimpatrio giuridico esibendo il cd. *waiver*⁷⁸.

In altri casi, di maggior rilievo, le valutazioni dei segnalanti hanno messo in evidenza criticità relative all'incoerenza con il profilo economico, patrimoniale e finanziario del cliente sia delle stesse operazioni di rimpatrio sia dei successivi utilizzi dei fondi regolarizzati (in prevalenza, girofondi tra soggetti fisici e giuridici collegati, investimenti in strumenti finanziari e polizze assicurative, prelevamenti di denaro contante).

Tenuto conto che l'adesione alla VD non elimina l'origine illecita dei capitali regolarizzati né il sospetto di reati diversi da quelli che beneficiano della esenzione dalla punibilità prevista dal legislatore, nell'analisi finanziaria di tali segnalazioni è stata rivolta particolare attenzione alla ricostruzione dei legami soggettivi, soprattutto per i nominativi con profilo connotato da maggiore rischiosità, e all'individuazione di possibili utilizzi distorti della procedura, idonei a far emergere eventuali scopi di riciclaggio sottesi all'operatività rappresentata.

⁷⁸ Si tratta dell'autorizzazione rilasciata dall'aderente alla VD alla banca estera presso cui detiene attività finanziarie a trasmettere le informazioni alle Autorità fiscali richiedenti a partire dal primo periodo di imposta successivo a quello oggetto di regolarizzazione.

Sotto il profilo soggettivo, in diverse occasioni è emerso un rilevante utilizzo della VD da parte di nominativi coinvolti in indagini per reati non tributari, esclusi, quindi, dall'area di non punibilità penale prevista dalla normativa, e da parte di PEP che, attraverso familiari, soggetti collegati o società interposte, sono risultati *beneficial owner* di attività detenute all'estero.

In via più generale, le procedure di collaborazione hanno messo in luce un significativo ricorso a veicoli societari in grado di schermare la titolarità effettiva, prevalentemente situati in paesi a rischio o non collaborativi: sono risultati numerosi i casi in cui il motivo del sospetto ha tratto origine dalla dichiarata difficoltà o impossibilità da parte del segnalante di acquisire ulteriori informazioni sull'origine dei fondi rimpatriati e sulle modalità di formazione della provvista estera.

Sotto il profilo oggettivo, l'analisi finanziaria ha fatto emergere casi, seppur numericamente contenuti, di operatività pregressa dei segnalati che potrebbe delineare fattispecie penalmente rilevanti sia di natura tributaria (ad esempio emissione di false fatture) sia di altra natura (ad esempio possibili casi di appropriazione indebita e di reati societari) non coperte dalla VD.

L'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette condotta nel 2016 ha confermato che alcuni reati tributari (in particolare quelli relativi alle false fatturazioni) risultano, talvolta, strettamente connessi con fenomeni criminali di natura diversa. Come descritto più in dettaglio nell'edizione delle “Casistiche di riciclaggio”⁷⁹ pubblicata dalla UIF nel mese di dicembre 2016, tali reati non sono stati soltanto funzionali al realizzo di indebiti vantaggi fiscali, ma anche a reimettere nel circuito legale proventi derivanti da usura o estorsione o anche per far pervenire su conti di imprese commerciali italiane fondi poi prelevati in contante dagli esponenti aziendali che, successivamente, sono risultati appartenenti a organizzazioni terroristiche internazionali.

Dato il frequente respiro transnazionale delle frodi fiscali, gli scambi informativi con altre FIU, sia comunitarie che di paesi extra-europei, si sono rivelati fondamentali per ricostruire complesse triangolazioni di fondi, giustificate con pagamenti di fatture, tra imprese nazionali ed estere, collegate tra loro in ragione della riconducibilità ai medesimi centri di interesse. Grazie alla collaborazione internazionale è stato possibile, infatti, far emergere i legami soggettivi tra le diverse società coinvolte e appurare che l'utilizzo finale dei fondi trasferiti all'estero si è frequentemente concretizzato in prelevamenti di contante con finalità elusive.

Nell'ambito degli schemi già noti di “frodi carosello” a carattere internazionale sono stati portati alla luce casi di frode perpetrati da imprese multinazionali mediante operazioni intracomunitarie surrettizie, volte a sfruttare il meccanismo del “reverse charge” e gli arbitraggi normativi connessi con la differenza tra le aliquote IVA applicate nei diversi Stati comunitari. In alcuni casi, gli approfondimenti hanno consentito di delineare la presenza di un vero e proprio *network* internazionale di imprese per realizzare complessi schemi operativi con lo scopo ultimo di frodare il fisco.

Con particolare riferimento all'operatività sospetta riguardante le imprese commerciali, talvolta portata all'attenzione dell'Unità anche da talune categorie di

⁷⁹ http://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/2016/quaderni-7-2016/quaderni_7_2016.pdf.

professionisti, l'analisi finanziaria è stata integrata, ove necessario, con le informazioni inerenti alle dichiarazioni IVA, onde appurarne una compatibilità di massima con le movimentazioni finanziarie osservate sui conti correnti e con le informazioni di bilancio presenti su fonti camerali. Sulla base di tali evidenze, l'analisi in alcuni casi ha condotto a formulare ipotesi di reati tributari successivi a quelli dichiarativi, quale l'omesso versamento di imposta (oltre la soglia penalmente rilevante), e dunque presupposto di condotte di riciclaggio.

4.2.2. Tipologia di carattere corruttivo o appropriativo di fondi pubblici

Il crescente allarme suscitato in Italia dai reati di carattere corruttivo, alla luce sia della loro ricorrenza sia della loro elevatissima pericolosità sociale, impone alle autorità preposte alla prevenzione e repressione dei fenomeni criminali l'adozione di misure di contrasto sempre più efficaci e capillari, in grado di presidiare adeguatamente i diversi settori in cui tali fenomeni si manifestano. Va tuttavia osservato che una tipizzazione del fenomeno in termini finanziari si presenta di estrema complessità. Nel settore della collaborazione attiva la possibilità di intercettare tempestivamente operazioni connotate da potenziali risvolti corruttivi resta, pertanto, fortemente legata alla approfondita conoscenza degli elementi soggettivi e di contesto che le caratterizzano, alla conseguente valutazione del livello di rischio da cui sono connotate e alla capacità di sfruttare al meglio tali informazioni.

Il costante monitoraggio da parte dei segnalanti dell'operatività dei PEP, degli altri soggetti che svolgono funzioni di rilievo nell'ambito della Pubblica Amministrazione e delle entità giuridiche agli stessi riconducibili, o comunque strettamente collegate, rappresenta, dunque, uno degli strumenti più efficaci per intercettare comportamenti anomali di interesse per i successivi approfondimenti finanziari. Parallelamente, assume un rilievo strategico anche la corretta rappresentazione nel sistema RADAR delle informazioni attinenti al profilo soggettivo o al particolare *status* di PEP della clientela, allo scopo di favorire la successiva, rapida selezione e analisi da parte dell'Unità di contesti caratterizzati da una maggiore esposizione a rischi di natura corruttiva. In tale ottica, la UIF ha di recente avviato un percorso volto a sviluppare, testare e mettere in produzione una metodologia per la classificazione e la valutazione delle segnalazioni della specie. La metodologia – che non ambisce a identificare la concreta fattispecie delittuosa eventualmente consumata – aspira in prima battuta a individuare le segnalazioni relative a un potenziale contesto corruttivo, facendo perno sia sulla valorizzazione di alcune informazioni “strutturate” disponibili nelle segnalazioni sia su strumenti di *Text Analysis*. Nell'ambito della funzione di analisi finanziaria, pertanto, tale metodologia rappresenterebbe un primo momento di selezione sulla tematica, per poi sottoporre a un'analisi approfondita, orientata alla verifica del sospetto di corruzione, quelle situazioni che si rivelino a maggiore rischio.

L'esperienza maturata dimostra, tuttavia, che in alcuni casi i fenomeni corruttivi possono anche essere rilevati partendo da fattispecie criminali di altra natura e risalendo ai soggetti che, in relazione al loro *status* o alla loro condizione lavorativa (titolari di incarichi di rilievo nell'ambito della Pubblica Amministrazione), possono avere svolto un ruolo decisivo nel favorire la perpetrazione di attività irregolari in danno della collettività.

I fenomeni corruttivi sono infatti spesso favoriti e accompagnati da illeciti di altra natura, come ad esempio le frodi nelle fatturazioni, che possono andare ad assolvere, nello schema criminale, diverse finalità. In primo luogo, le frodi fiscali consentono di occultare rilevanti disponibilità finanziarie (quali denaro contante e fondi depositati su conti all'estero) da utilizzare come serbatoi cui attingere la provvista per finalità corruttive. In secondo luogo, lo stesso strumento della falsa fatturazione può essere sfruttato, anche attraverso l'interposizione di società di comodo, per fornire una remunerazione apparentemente legittima al funzionario pubblico infedele o a soggetti ed entità giuridiche a lui collegate, giustificata da un'attività di facciata, consulenziale o di altro tipo.

Negli ultimi anni, infatti, anche a causa delle crescenti limitazioni all'utilizzo del denaro contante, si è registrata una significativa evoluzione delle modalità operative poste in essere dai gruppi criminali per trasferire illecitamente a favore di funzionari pubblici infedeli benefici di natura finanziaria o patrimoniale. Accanto al ricorso allo strumento della falsa fattura, l'analisi finanziaria ha consentito di mettere in luce casi di rilevanti attività corruttive poste in essere tramite triangolazioni con soggetti esteri ovvero apparentemente legittime da fittizie compravendite di opere d'arte, o dall'acquisto di beni di lusso o di proprietà immobiliari con fondi messi a disposizione, dietro schermatura, dal soggetto corruttore. In altri casi ancora, l'illecita dazione di utilità è stata posta in essere mediante il pagamento di servizi o prestazioni professionali a beneficio del funzionario pubblico da corrompere.

Infine, per quanto attiene al profilo più strettamente inherente all'appropriazione di fondi pubblici, sono stati rilevati sia elaborati meccanismi distrattivi finalizzati all'indebita sottrazione di fondi al patrimonio di soggetti di natura pubblica sottoposti a procedure di tipo liquidatorio⁸⁰, sia schemi operativi anomali sintomatici di possibili abusi nell'erogazione e nella gestione dei finanziamenti pubblici alle imprese⁸¹.

L'analisi finanziaria ha svelato, in alcuni casi, la presenza di stretti collegamenti tra i fenomeni appropriativi e corruttivi, in grado di potenziare gli effetti dannosi di tali condotte criminali. I descritti schemi operativi volti, in diverse forme, all'appropriazione di fondi pubblici sono stati talvolta resi possibili dal contestuale ricorso a tecniche corruttive che hanno favorito il perseguitamento delle finalità illecite ai danni della collettività. Le analisi attinenti alle successive fasi di reimpegno dei fondi pubblici oggetto di indebita appropriazione hanno permesso, infatti, di far emergere il trasferimento di parte di tali risorse sia in favore dei funzionari pubblici responsabili della gestione dei fondi stessi, sia di quelli preposti alle successive fasi di controllo, nonché di entità e nominativi agli stessi collegati.

4.2.3. Tipologie operative connesse con il crimine organizzato

Dal punto di vista finanziario può affermarsi che l'agire delle consorterie mafiose non risulta in linea di massima discosto da quello riferito al crimine non organizzato. Nei casi segnalati si ravvisano, dunque, gran parte degli schemi di comportamento

⁸⁰ Si veda il § 3.5.1.

⁸¹ Si veda la [Comunicazione UIF](#) dell'8 luglio 2010.

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

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

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

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

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

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

⁸² Si veda il § 3.4.

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

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

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

5. IL CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

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

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

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

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

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

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

Il ruolo della UIF nella prevenzione al finanziamento del terrorismo⁸⁴

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

⁸³ Si veda il § 1.2.

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

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

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

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

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

5.1. Le segnalazioni di operazioni sospette

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

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

⁸⁵ Si veda il § 8.2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2. Attività informative e di supporto ai segnalanti

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

Comunicazione UIF

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

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

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

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

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

Portale per il contrasto
al finanziamento
del terrorismo

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

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

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

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

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

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

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

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

Si tratta di informazioni che la UIF impiega sistematicamente nello svolgimento dei propri approfondimenti, in coerenza con il richiamato approccio "intelligence-based" e in maniera coordinata e complementare rispetto all'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette. Sulla base del consenso fornito dalle controparti estere interessate, la UIF condivide le informazioni e gli approfondimenti con le competenti autorità nazionali, al fine di supportare l'identificazione e la localizzazione di soggetti coinvolti in attività di terrorismo o nel finanziamento di esse. Fornisce inoltre a sua volta il proprio contributo alle altre FIU partecipanti al

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

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

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

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

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

5.4. La collaborazione nazionale

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

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

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

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

5.5. Altre iniziative di *intelligence* finanziaria

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹⁰ Si veda il § 7.1.

6. L'ANALISI STRATEGICA

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

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

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

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

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

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

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

⁹¹ Si veda il capitolo 4.

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

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

6.1. I dati aggregati

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

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

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

I dati SARA

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

Modifiche connesse con l'istituzione dell'albo unico

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

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

⁹³ Art. 40 del d.lgs. 231/2007.

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

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

Tavola 6.1

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

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

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

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

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

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

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

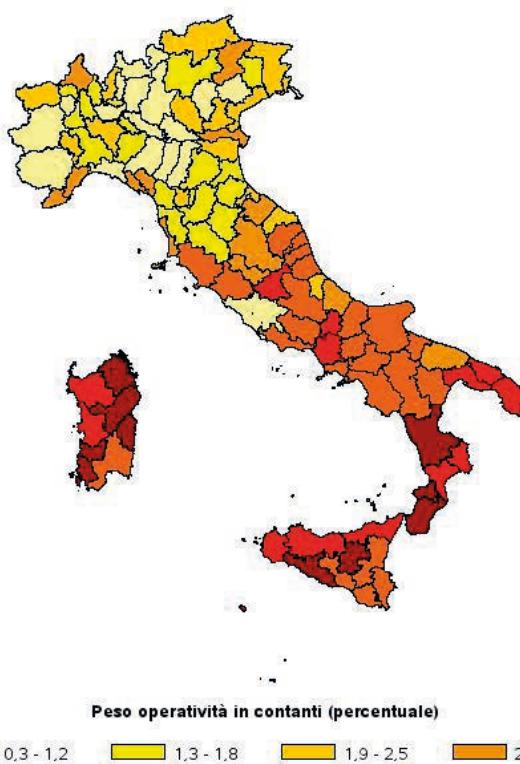
Permane l'elevata eterogeneità territoriale nell'intensità dell'impiego di contante (Figura 6.1): l'incidenza rispetto all'operatività totale si colloca in molte province del Centro-nord su percentuali inferiori al 4%, ma sale nel Meridione e nelle Isole fino a sfiorare il 13%. Seppure in misura attenuata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

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

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

Figura 6.1

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



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

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

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

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

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

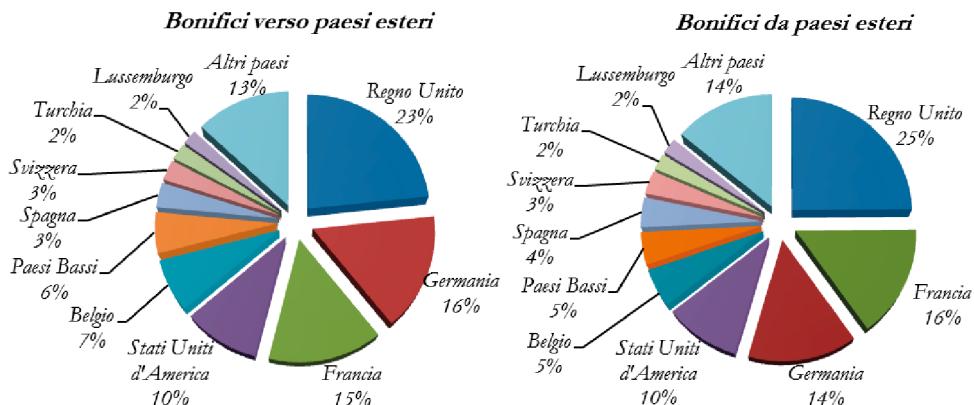
Nel 2016 è proseguita la ripresa, iniziata l'anno precedente, nei flussi di bonifici con intermediari esteri rilevati nei dati SARA. I trasferimenti in entrata e quelli in uscita si sono collocati rispettivamente al di sopra di 1.400 e 1.300 miliardi di euro, con incrementi di circa il 6%. La composizione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

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

I bonifici da e verso l'estero

Figura 6.2

Bonifici verso e da paesi esteri
2016



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

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

Flussi con paesi a fiscalità privilegiata

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

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

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

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

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

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

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

⁹⁹ Si veda il § 1.3.

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

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

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

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

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

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

Per regione
italiana

Tavola 6.2

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

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

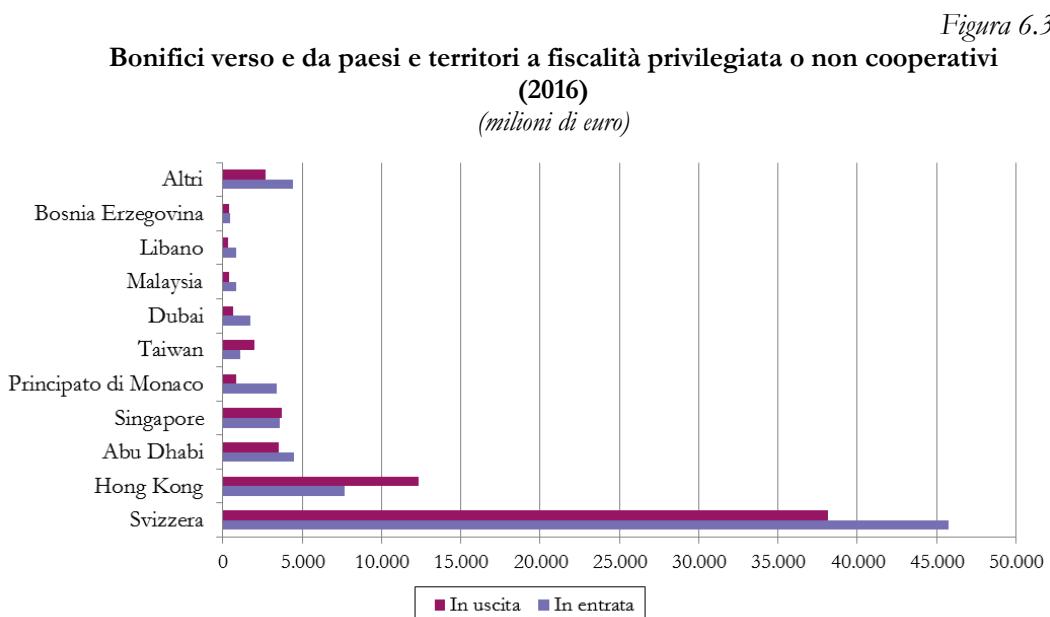
Nota: I dati non includono le operazioni effettuate dalla Pubblica Amministrazione e da intermediari bancari e finanziari residenti, non registrate in AUI in quanto tali soggetti sono sottoposti a procedure di adeguata verifica in forma semplificata. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei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

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

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)¹⁰⁴.

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).



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.

¹⁰⁴ 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 sistematico, 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 ispettivi¹⁰⁵. 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

¹⁰⁵ 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 forniscano indicazioni sull'esposizione al rischio di riciclaggio dell'operatività locale dei singoli intermediari. La metodologia è stata affinata secondo due direttive. 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 direttive. 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 proseguiti 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. 5¹⁰⁶. 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 riciclaggio¹⁰⁷.

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 aperte¹⁰⁸. 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).

¹⁰⁶ Cfr. nota 97.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ 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 2015¹⁰⁹, è un ulteriore strumento a disposizione degli analisti nella valutazione della rilevanza delle SOS ricevute, in un'ottica *risk-based*¹¹⁰.

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 riciclaggio¹¹¹.

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

¹¹⁰ Si veda il § 3.3.

¹¹¹ 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'estero¹¹².

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

Tipologia di segnalante	2016		
	Numero di segnalanti iscritti	Numero di segnalanti attivi nell'anno	Numero di dichiarazioni ¹
Banche	81	55	8.769
Operatori professionali	402	356	34.816
Privati persone fisiche	73	34	43
Privati persone giuridiche	45	25	220
Totale	601	470	43.848

¹ 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”

¹¹² 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 ¹
Servizi di consegna per investimenti oro	503	504	165
Totale	42.813	105.277	14.995

¹ 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%).

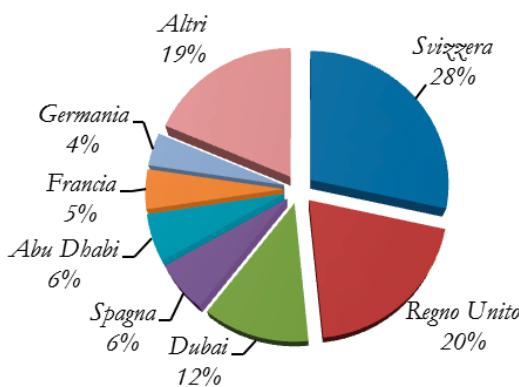
Controparti estere

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 preventive¹ (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 ²
Totale	1.035	1.326

¹ Le dichiarazioni preventive confluiscano in dichiarazioni "a consuntivo" nel caso in cui siano sottese a operazioni commerciali o finanziarie.

² 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 confluiscano 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 segnalazione¹¹³. 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	23

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

¹¹³ 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 2014-2015¹¹⁴.

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 settore¹¹⁵.

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 eritato il blocco dell'operatività attraverso cambiamenti strutturali nell'organizzazione aziendale.

Sono proseguiti 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*¹¹⁶. 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

¹¹⁴ Cfr. nota 5.

¹¹⁵ Cfr. nota 8.

¹¹⁶ 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 UIF¹¹⁷, 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 euro¹¹⁸.

¹¹⁷ Decreto del Ministero dell'Interno del 25 settembre 2015.

¹¹⁸ 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 aggregati¹¹⁹.

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 terrorismo¹²⁰; 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 MEF¹²¹.

Con riferimento alla normativa in materia di trasferimento dell'oro¹²², 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.

¹¹⁹ Si veda il capitolo 6.

¹²⁰ Si veda il § 8.2.1.

¹²¹ Art. 31, D.P.R. 148/1988.

¹²² 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 perseguitano 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	241
Risposte fornite all'Autorità giudiziaria	217	445	393	432	473

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
<i>di cui:</i>			
<i>presentate all'Autorità giudiziaria</i>	7	5	2
<i>effettuate nell'ambito delle relazioni tecniche trasmesse agli Organi investigativi</i>	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 DNA¹²³ 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.

¹²³ 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 terrorismo¹²⁴. 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 notevole 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 economiche¹²⁵; 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 relativa¹²⁶.

¹²⁴ Cfr. nota 5.

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

¹²⁶ Art. 7, d.lgs. 109/2007.

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			CHF
		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 esplicativi 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.

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.

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.

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.

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.

Scambi
con la Vigilanza
della Banca d'Italia

... con la CONSOB

... con l'IVASS

MISE e Agenzia
delle Dogane
e dei monopoli

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 “multidisciplinarità”, 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 rogatoriali. 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
Richieste/informative spontanee	429	519	486	695	723
Scambi sull'ISIL				383	536
Canale FIU.NET	294	274	453	1.075	2.055
Richieste/informative spontanee	294	274	453	518	580
Cross-border report				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 esposte 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 influenza 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 disclosure 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 portato 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 cognizione 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*

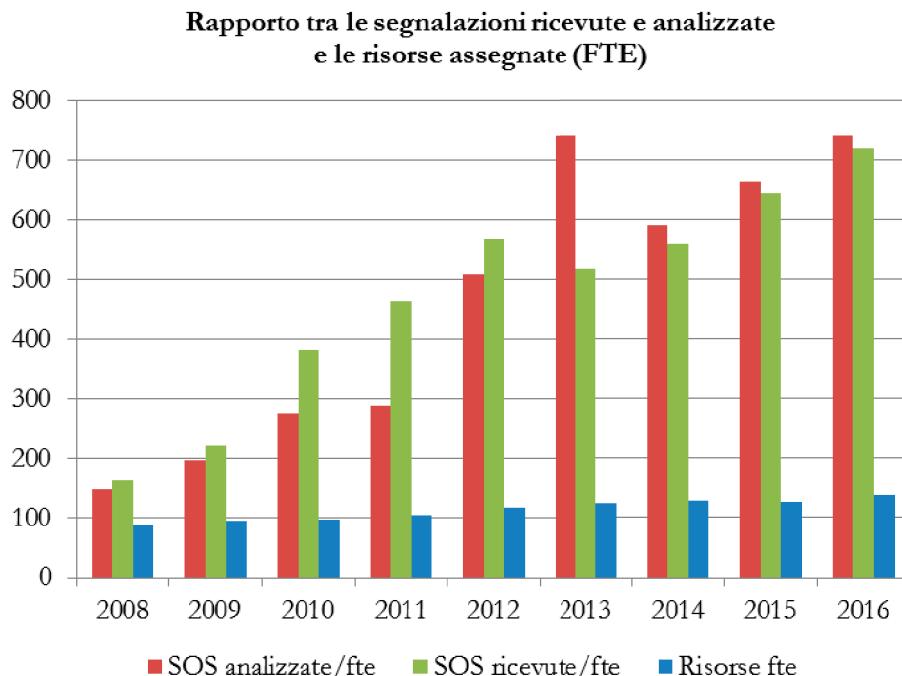
L'Unità ha ulteriormente migliorato nel corso del 2016 i livelli di *performance*.

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

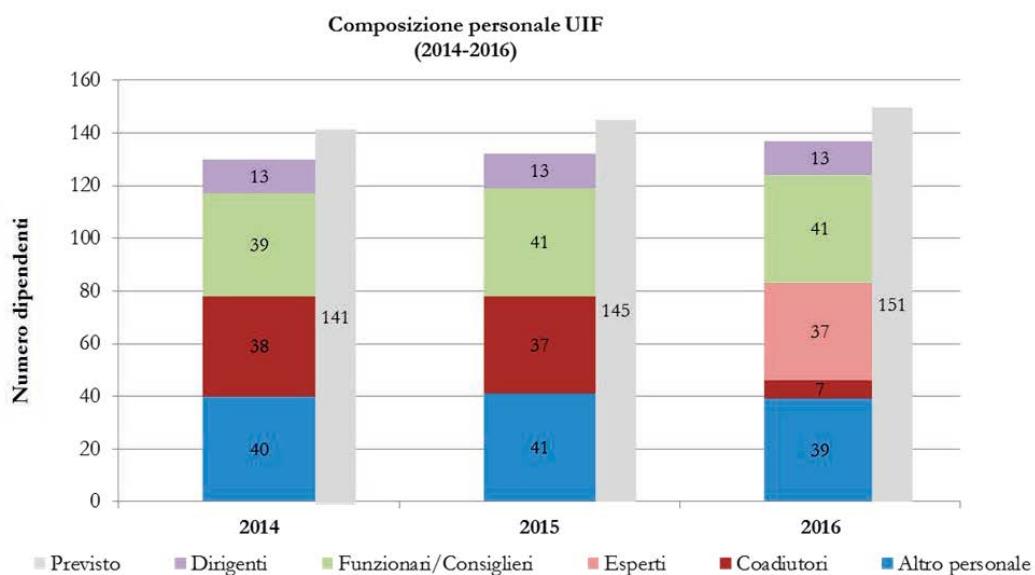
Nel 2016 la compagine della UIF è passata da 132 a 137 addetti a seguito dell'uscita di 10 unità e dell'ingresso di 15 elementi, dei quali 9 di nuova assunzione (Figura 10.2). Nel corso dell'anno si è svolto il primo concorso dedicato specificamente alla UIF per l'assunzione di 5 Esperti con orientamento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

¹⁴² Si veda il Riquadro nel § 9.2.

economico-aziendali; i vincitori del concorso hanno preso servizio nell'autunno del 2016. Nel nuovo sistema degli inquadramenti del personale della Banca d'Italia, entrato in vigore dal 1° luglio 2016, è stato introdotto – all'interno dell'area manageriale – il grado di "Esperto", che ha assorbito gli appartenenti alla categoria dei coadiutori che hanno scelto di sottoporsi a un colloquio valutativo delle capacità manageriali; tutti i coadiutori della UIF che hanno effettuato la prova sono stati giudicati idonei, a conferma dell'elevata qualità del personale addetto.

Continua a essere significativo il divario della compagine della UIF rispetto all'organico di 151 unità programmato per il 2016. Al 31 dicembre, la distribuzione fra i due Servizi vedeva assegnate 82 risorse al Servizio Operazioni Sospette e 51 al Servizio Analisi e rapporti istituzionali.

Figura 10.2



La preparazione professionale delle risorse ha continuato a essere seguita con attenzione, concentrando in particolar modo le iniziative su alcune aree tematiche (modelli econometrici, *cybersecurity*, *Big Data*). L'attività di formazione è curata anche in collaborazione con altre istituzioni, sia nazionali sia internazionali. Il personale dell'Unità ha partecipato anche a iniziative formative organizzate dalla Banca d'Italia, dal SEBC e da altre autorità di settore.

10.4. Risorse informatiche

Nel corso del 2016 lo sviluppo dei sistemi informativi è stato orientato alla definizione di strumenti di lavoro e sistemi di comunicazione a supporto della collaborazione nazionale e internazionale¹⁴³. I progetti realizzati o in via di completamento hanno perseguito l'obiettivo di favorire lo sfruttamento e la

¹⁴³ Si vedano i §§ 2.3 e 9.1.

disseminazione del patrimonio informativo della UIF, automatizzando e integrando nei processi interni la gestione della documentazione ricevuta e inviata.

Specifico rilievo riveste il progetto SAFE¹⁴⁴ per la gestione degli scambi di informazioni con l'Autorità giudiziaria e le FIU estere, il cui rilascio sarà completato entro la fine del 2017.

Il progetto prevede l'utilizzo di canali telematici per l'acquisizione delle informazioni e l'informatizzazione dell'intero processo di trattamento delle richieste, con il conseguimento di un maggior livello di automazione, di una forte compressione delle aree di manualità, di una significativa riduzione dell'uso di supporti cartacei e in definitiva di una maggior efficienza di risultato.

Di grande importanza risulta il progetto per lo scambio di informazioni con i segnalanti. Nel corso degli approfondimenti finanziari delle segnalazioni di operazioni sospette, infatti, gli analisti della UIF si trovano sovente a richiedere ai soggetti obbligati documentazione e informazioni aggiuntive¹⁴⁵. Le comunicazioni avvengono di norma tramite canali esterni alla piattaforma di invio delle SOS, attraverso l'acquisizione di documenti per lo più in formato libero. Tale prassi presuppone l'utilizzo di misure aggiuntive a presidio della riservatezza rispetto a quelle native della piattaforma e, inoltre, non permette l'integrazione automatica delle informazioni ricevute nel patrimonio informativo relativo alle operazioni sospette.

Per superare la situazione attuale è stato pianificato per il 2017 il progetto “Scambio e gestione di documentazione riservata”, finalizzato a consentire lo svolgimento del processo attraverso la piattaforma di inoltro delle SOS e l'utilizzo di presidi di sicurezza commisurati alla sensibilità delle informazioni scambiate. Nell'ambito del progetto dovranno anche essere individuate e realizzate soluzioni per standardizzare i dati scambiati, in termini sia di richieste effettuate dalla UIF sia di risposte inviate dai segnalanti.

La costante e impetuosa crescita nella disponibilità di dati non strutturati sul *web* ha spinto negli ultimi anni la ricerca scientifica verso lo studio di nuovi meccanismi, il più possibile automatici, per il riconoscimento, la classificazione e l'interpretazione delle informazioni in essi contenute. In questa direzione muove la tecnologia dei motori semantici per estrarre conoscenza da grandi moli di dati non strutturati (documenti di testo, *e-mail*, *social media*, etc.).

Uno dei filoni di sviluppo più promettenti in questo ambito è rappresentato dal “*machine learning*” e dal “*deep learning*”, finalizzati alla costruzione di modelli previsionali che siano in grado di effettuare scelte basate sui dati e non su istruzioni informatiche statiche.

La recente disponibilità in modalità *open source* di motori di *deep learning* ha stimolato l'interesse della UIF che, congiuntamente alla funzione informatica di Banca d'Italia, ha avviato alcune sperimentazioni volte a verificare l'applicabilità di questi algoritmi nel contesto del processo di classificazione delle segnalazioni di operazioni sospette.

Il progetto vuole sviluppare un motore che, dopo una prima fase di “addestramento” in cui sono analizzate segnalazioni già approfondate dagli analisti, sia in grado di effettuare autonomamente, in tempo reale e

¹⁴⁴ Si veda il § 8.1.

¹⁴⁵ Tali informazioni possono essere richieste ai sensi dell'art. 6, comma 6, lett. c), d.lgs. 231/2007.

Scambi
di informazioni
con AG e FIU

Scambio
di informazioni
con i segnalanti

Classificazione
automatica
delle segnalazioni

con buona accuratezza, la classificazione delle SOS sotto diversi profili (quali il calcolo del rating, l'assegnazione di un fenomeno tipologico). Tale classificazione automatica costituirebbe un ausilio all'analisi di primo livello, velocizzando i lavori propedeutici al trattamento delle segnalazioni.

Gestione dell'anagrafe dei partner

È in corso di definizione un progetto finalizzato ad arricchire le funzionalità di gestione dell'anagrafe dei *partner* per rendere più agevole la variazione delle informazioni già comunicate. Il progetto è finalizzato a individuare soluzioni uniche per tutti i gestori delle applicazioni della UIF che già utilizzano tale anagrafe (RADAR, SARA e ORO). L'intervento è mirato anche alla gestione degli eventi che influenzano la storia del segnalante (es. fusioni, incorporazioni, cessazioni, etc.) e che risultano utili ai fini di una corretta gestione delle segnalazioni.

Miglioramento del matching anagrafico

Infine, sono in corso di implementazione interventi volti a migliorare ulteriormente le modalità di accoppiamento anagrafico tra i nominativi censiti nelle diverse basi dati utilizzate dalla UIF, allo scopo di ridurre il numero di raccordi dubbi da risolvere manualmente attribuendo a più nominativi corrispondenti allo stesso soggetto un identificativo univoco, così da facilitare lo sfruttamento delle informazioni. In tale ottica è anche prevista un'iniziativa che si pone l'obiettivo di predisporre e integrare all'interno delle attuali procedure, o in alternativa acquisire sul mercato, un sistema per il confronto anagrafico dei nominativi più evoluto rispetto a quello attualmente in uso. In particolare, il nuovo sistema dovrà migliorare il trattamento dei nominativi stranieri che presentano delle specificità rilevanti rispetto a quelli occidentali (es. nominativi arabi o cinesi) e che quindi richiedono criteri di *matching* anagrafico diversi da quelli applicati tradizionalmente.

Anonimizzazione base dati SOS

Per favorire l'analisi quantitativa massiva delle informazioni contenute nella base dati delle segnalazioni di operazioni sospette garantendo la riservatezza delle informazioni soggettive in esso contenute è in corso un progetto per l'anonimizzazione di tale base dati. Il progetto manterrà intatti i raccordi anagrafici, seppur crittografati.

10.5. Informazione esterna

La UIF dedica crescente attenzione al confronto con la società civile e con tutti i soggetti e le istituzioni partecipi del sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Comunicazione con il pubblico e il sistema

I contenuti del Rapporto annuale attraverso il quale la UIF dà conto della propria attività al Governo e al Parlamento, e indirettamente alla generalità dei cittadini e del pubblico, formano oggetto di una presentazione ufficiale con la partecipazione di rappresentanti delle istituzioni, degli intermediari finanziari, degli operatori e delle professioni.

Il Rapporto Annuale, così come la sua presentazione ufficiale, sono tradotti in lingua inglese. Tanto la versione originale quanto quella inglese sono rese disponibili sul sito internet dell'Unità¹⁴⁶.

Sito internet

Nel corso del 2016 il sito internet della UIF¹⁴⁷ è stato costantemente aggiornato per dar conto delle novità intervenute; oltre a illustrare l'attività svolta, viene offerta una

¹⁴⁶ <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-annuale/index.html>.

¹⁴⁷ <https://uif.bancaditalia.it/>.

panoramica del complessivo sistema antiriciclaggio e antiterrorismo, italiano e internazionale, fornendo informazioni complete e aggiornate su aspetti normativi e istituzionali, iniziative e approfondimenti in materia. Nel 2016 il sito è stato arricchito dalla sezione denominata “Portale del contrasto al finanziamento del terrorismo”¹⁴⁸.

L’Unità continua a promuovere e favorire le occasioni di confronto e colloquio diretto con rappresentanti ed esponenti qualificati delle principali categorie destinararie degli obblighi antiriciclaggio, con l’obiettivo di accrescere la consapevolezza delle finalità e delle modalità di utilizzo delle diverse tipologie di segnalazioni che il sistema trasmette alla UIF, fornendo elementi di *feedback*¹⁴⁹, utili anche a fini di comparazione a livello di sistema, e facilitando l’instaurazione di un più intenso dialogo destinato a migliorare gli *standard* della collaborazione attiva.

**Confronto
con gli operatori**

Nella medesima prospettiva si inquadra le iniziative di pubblicazione promosse dalla UIF e la partecipazione di esponenti dell’Unità a momenti di studio e approfondimento della normativa e degli scenari di contrasto alla criminalità economica nelle sue varie forme.

**Pubblicazioni,
docenze e seminari**

La UIF prosegue nella redazione dei “*Quaderni dell’antiriciclaggio*”, divisi nelle due collane “*Dati statistici*” e “*Analisi e studi*”, diffusi a stampa e pubblicati sul sito internet dell’Unità. La prima collana, a cadenza semestrale, contiene statistiche sulle segnalazioni ricevute e informazioni di sintesi sull’operatività della UIF. La seconda, inaugurata nel marzo 2014, è destinata a raccogliere contributi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. In quest’ultima collana, nel corso del 2016, sono state effettuate 3 nuove pubblicazioni. Nel mese di gennaio è stato pubblicato il Quaderno n. 5 “Anomalie nell’utilizzo del contante e riciclaggio: un’analisi econometrica a livello comunale”¹⁵⁰; a dicembre il numero 6 “L’utilizzo delle banconote di taglio elevato come potenziale strumento di riciclaggio: lo studio del 2011 con nota di aggiornamento”¹⁵¹ e il numero 7 “Casistiche di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo”¹⁵².

*Esponenti della UIF hanno partecipato ad alcune delle principali conferenze, in Italia e all'estero, sulle tematiche scientifiche di interesse istituzionale, presentando gli studi condotti nell'Unità*¹⁵³.

Nel corso del 2016, la UIF ha preso parte a numerosi convegni, seminari e incontri volti alla sensibilizzazione delle diverse tipologie di operatori e del pubblico e all’approfondimento con le altre Autorità dei temi dell’antiriciclaggio e del contrasto al finanziamento del terrorismo.

*In quest’ambito la UIF ha partecipato, con propri relatori, a oltre 40 iniziative formative a beneficio di altre autorità e associazioni di categoria sia a livello nazionale che internazionale, tra le quali quelle organizzate dalla Scuola di polizia tributaria della Guardia di Finanza, dall’Istituto superiore dei Carabinieri e dalla CEPOL*¹⁵⁴. *Di particolare rilievo anche la partecipazione, nel corso del secondo semestre del 2016, a un ciclo di seminari formativi destinati ai magistrati del Pool anticorruzione della Procura di Roma. Si è intensificata, infine, la collaborazione con le Università, in particolar modo con l’Università Bocconi di Milano.*

¹⁴⁸ Si veda il § 5.2.

¹⁴⁹ Si veda il § 2.3.

¹⁵⁰ <http://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/2016/quaderni-5-2016/index.html>

¹⁵¹ <http://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/2016/quaderni-6-2016/index.html>

¹⁵² <http://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/2016/quaderni-7-2016/index.html>

¹⁵³ Si veda il § 6.2.

¹⁵⁴ Agenzia dell’Unione europea che promuove, attraverso la formazione, la cooperazione internazionale nell’attività di contrasto.

L'ATTIVITÀ IN SINTESI

Raccolta informativa

- 101.065 segnalazioni di operazioni sospette ricevute
- 100.548.534 dati aggregati ricevuti
- 42.813 dichiarazioni mensili “a consuntivo” relative alle operazioni in oro
- 1.326 dichiarazioni preventive su operazioni in oro

Analisi e disseminazione

- 103.995 segnalazioni di operazioni sospette esaminate
- 93.096 segnalazioni inviate agli Organi investigativi per un eventuale seguito d'indagine, di cui 43.161 con *rating* finale “alto” o “medio alto”

Collaborazione con Organi investigativi e autorità nazionali

- 473 risposte a richieste dell'Autorità giudiziaria
- 157 denunce di notizie di reato
- 31 provvedimenti di sospensione di operazioni sospette
- 95 misure di “congelamento” monitorate relative al finanziamento del terrorismo o ad attività di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale

Altre iniziative di collaborazione

- Collaborazione con ANAC per la redazione del Piano Nazionale Anticorruzione
- Parere al Ministero della Giustizia sui codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti per la prevenzione dei reati
- Protocollo d'intesa con il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili
- Protocolli d'intesa della UIF con la Procura di Milano (27 gennaio 2017) e la Procura di Roma (9 maggio 2017)

Collaborazione con altre FIU

- 3.314 richieste/informative spontanee ricevute da FIU estere
- 1.568 risposte fornite a FIU estere
- 544 richieste inoltrate a FIU estere

Contributi alla conoscenza del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo

- Relatori in oltre 40 convegni e seminari in materia di riciclaggio presso università e altre istituzioni
- Relatori in seminari con magistrati ordinari in tirocinio, promossi dalla Scuola Superiore della Magistratura
- 3 pubblicazioni nei *Quaderni dell'antiriciclaggio, Collana Analisi e studi*

- Attivazione del Portale per il contrasto del finanziamento del terrorismo nel sito internet dell'Unità

Normativa

- Comunicazione sulla “Prevenzione del finanziamento del terrorismo internazionale” (18 aprile 2016)
- Comunicato relativo al passaggio al nuovo albo ex art. 106 del TUB e Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate (5 maggio 2016)
- Comunicazione sull’ “Operatività *over the counter* con società estere di intermediazione mobiliare” (1° agosto 2016)

Rafforzamento dell'infrastruttura IT

- Nuovo sistema di raccolta e trattamento delle segnalazioni per gli intermediari che offrono il servizio di *money transfer*
- Avvio di un progetto per la classificazione automatica delle segnalazioni di operazioni sospette con tecniche di *machine* e *deep learning*
- Sistema per la gestione degli scambi di informazioni con l'Autorità giudiziaria e le FIU estere con più elevato livello di automazione nella gestione delle richieste esterne
- Nuovo sistema per l'invio di *feedback* ai segnalanti

GLOSSARIO

Archivio unico informatico (AUI)

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera b), d.lgs. 231/2007, è l'archivio formato e gestito a mezzo di sistemi informatici, nel quale sono conservate in modo accentrativo tutte le informazioni acquisite nell'adempimento degli obblighi di identificazione e registrazione, secondo i principi e le modalità previsti nel citato decreto e nelle disposizioni emanate dalla Banca d'Italia.

Auto-riciclaggio

Ai sensi dell'art. 648-ter.1 del codice penale è punito per il reato di auto-riciclaggio “chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa”. La norma è stata introdotta dall'art. 3, comma 3, l. 186/2014.

Autorità di vigilanza di settore

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera c), d.lgs. 231/2007, sono le autorità preposte, in base alla normativa vigente, alla vigilanza o al controllo dei soggetti indicati all'art. 10, comma 2, dalla lettera a) alla lettera d) (ossia delle società di gestione accentrativa di strumenti finanziari, delle società di gestione dei mercati regolamentati di strumenti finanziari e dei soggetti che gestiscono strutture per la negoziazione di strumenti finanziari e di fondi interbancari, delle società di gestione dei servizi di liquidazione delle operazioni su strumenti finanziari e delle società di gestione dei sistemi di compensazione e garanzia delle operazioni in strumenti finanziari), all'art. 11 (intermediari bancari e finanziari e altri soggetti esercenti attività finanziaria) e all'art. 13, comma 1, lettera a) (revisori legali e società di revisione con incarichi di revisione su enti di interesse pubblico).

Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF)

Ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 109/2007, è il Comitato istituito presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, presieduto dal Direttore generale del Tesoro (o da un suo delegato), composto da dodici membri, nominati con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, su designazione rispettivamente del Ministro dell'Interno, del Ministro della Giustizia, del Ministro degli Affari esteri, della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'ISVAP (oggi IVASS) e dell'Unità di Informazione Finanziaria. I restanti componenti del Comitato sono un dirigente in servizio presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, un ufficiale della Guardia di Finanza, un funzionario o ufficiale della Direzione Investigativa Antimafia, un ufficiale dei Carabinieri, un rappresentante della Direzione Nazionale Antimafia. Il Comitato è integrato, ai fini dello svolgimento dei compiti riguardanti il congelamento delle risorse economiche, da un rappresentante dell'Agenzia del Demanio e, ai fini dello svolgimento dei compiti relativi al contrasto della proliferazione delle armi di distruzione di massa, da due rappresentanti designati, rispettivamente, dal Ministero dello Sviluppo economico e dall'Agenzia della Dogane e dei monopoli. Gli enti che partecipano con propri rappresentanti nel CSF comunicano al Comitato, anche in deroga a ogni disposizione in materia di segreto d'ufficio, le informazioni riconducibili alla materia di competenza del Comitato stesso. Inoltre, l'Autorità giudiziaria trasmette ogni informazione ritenuta utile per contrastare il finanziamento al terrorismo internazionale. L'art. 5, comma 3, d.lgs. 231/2007 ha esteso le competenze del Comitato, inizialmente limitate al coordinamento in materia di contrasto finanziario al terrorismo, anche alla lotta al riciclaggio.

Congelamento

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera e), d.lgs. 109/2007, è il divieto di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione dei fondi o di accesso a essi, così da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che consente l'uso dei fondi, compresa la gestione di portafoglio.

Direzione Investigativa Antimafia (DIA)

Organismo investigativo specializzato, a composizione interforze, con competenza su tutto il territorio nazionale. Istituito nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno – con l. n. 410/1991 – ha il compito esclusivo di assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività

d'investigazione preventiva attinenti alla criminalità organizzata, in tutte le sue espressioni e connessioni, nonché di effettuare indagini di polizia giudiziaria relative ai delitti di associazione di tipo mafioso o, comunque, a essa ricollegabili.

ECOFIN

Consiglio Economia e Finanza, formazione del Consiglio della UE (Il Consiglio dell'UE è un'entità giuridica unica, ma si riunisce in dieci diverse “formazioni” a seconda dell'argomento trattato). Il Consiglio Economia e Finanza è composto dai Ministri dell'Economia e delle finanze degli stati membri ed eventualmente dai Ministri del Bilancio. Si riunisce con cadenza mensile, è responsabile della politica economica, delle questioni relative alla fiscalità, dei mercati finanziari e dei movimenti di capitali, nonché delle relazioni economiche con i paesi al di fuori dell'Unione Europea; prepara e adotta insieme al Parlamento europeo il bilancio annuale dell'Unione Europea; coordina le posizioni dell'Unione Europea alle riunioni di livello internazionale, come quelle del G-20, del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale. Infine, è responsabile degli aspetti finanziari dei negoziati internazionali sulle misure per affrontare i cambiamenti climatici.

Financial Intelligence Unit (FIU)

Unità centrale nazionale che, al fine di combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, è incaricata di ricevere e analizzare segnalazioni di operazioni sospette e altre informazioni rilevanti in materia di riciclaggio, finanziamento del terrorismo e connessi reati presupposto, nonché della disseminazione dei risultati di tale analisi.

In base alla scelta compiuta dal singolo legislatore nazionale, la FIU può assumere la natura di autorità amministrativa, di struttura specializzata costituita all'interno delle forze di polizia o incardinata nell'ambito dell'Autorità giudiziaria. In alcuni Stati sono stati adottati modelli misti fra i precedenti.

Finanziamento del terrorismo

Ai sensi dell'art. 1, d.lgs. 109/2007, per finanziamento del terrorismo si intende qualsiasi attività diretta, con qualsiasi mezzo, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi o di risorse economiche, in qualunque modo realizzati, destinati a essere, in tutto o in parte, utilizzati al fine di compiere uno o più delitti con finalità di terrorismo; ovvero in ogni caso diretti a favorire il compimento di uno o più delitti con finalità di terrorismo previsti dal codice penale, e ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione dei delitti anzidetti.

FIU.NET

Infrastruttura di comunicazione decentrata tra le *Financial Intelligence Unit* (FIU) dell'Unione Europea che consente uno scambio strutturato di informazioni su base multilaterale, garantendo standardizzazione applicativa, immediatezza e sicurezza degli scambi.

Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI)

Organismo intergovernativo a carattere temporaneo, creato in ambito OCSE, che ha lo scopo di ideare e promuovere strategie di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, a livello nazionale e internazionale. Le decisioni assunte vengono approvate in sede OCSE. Nel corso del mandato iniziale, affidato nel 1989, ha emanato 40 Raccomandazioni relative all'azione di monitoraggio in materia di riciclaggio, alle quali si sono aggiunte, nei mandati successivi, 9 Raccomandazioni Speciali relative al contrasto finanziario del terrorismo internazionale. La materia è stata interamente rivista nel 2012 con l'emanazione di 40 nuove Raccomandazioni. Il GAFI promuove inoltre la diffusione delle misure antiriciclaggio e antiterrorismo al di fuori dell'ambito dei paesi membri collaborando con altri organismi internazionali e approfondisce le nuove tendenze e tipologie di riciclaggio.

La denominazione inglese del GAFI è *Financial Action Task Force* (FATF).

Gruppo Egmont

Organismo a carattere informale, costituito nel 1995 da un gruppo di FIU, per sviluppare la cooperazione internazionale e accrescerne i benefici. Il numero delle FIU aderenti è progressivamente aumentato nel

tempo. Nel 2010 il Gruppo Egmont si è trasformato in un'organizzazione internazionale, con Segretariato a Toronto, Canada.

Mezzi di pagamento

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera i), d.lgs. 231/2007, sono il denaro contante, gli assegni bancari e postali, gli assegni circolari e gli altri assegni a essi assimilabili o equiparabili, i vaglia postali, gli ordini di accreditamento o di pagamento, le carte di credito e le altre carte di pagamento, le polizze assicurative trasferibili, le polizze di pegno e ogni altro strumento a disposizione che permetta di trasferire, movimentare o acquisire, anche per via telematica, fondi, valori o disponibilità finanziarie.

Moneyval (Select Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures)

Sottocomitato dell'*European Committee on Crime Problems* (CDPC) del Consiglio d'Europa costituito nel settembre del 1997. Opera come organo preposto alle politiche antiriciclaggio nell'ambito del Consiglio – tenendo conto anche delle misure adottate dal GAFI – rivolgendo ai paesi aderenti specifiche raccomandazioni in materia. Valuta le misure antiriciclaggio adottate dai paesi aderenti al Consiglio d'Europa diversi dai membri del GAFI. Possiede lo *status* di *Associate Member* del GAFI, in qualità di gruppo regionale.

Dal gennaio 2011 *Moneyval*, interessato da una sostanziale modifica statutaria, opera come autonomo organismo di monitoraggio del Consiglio d'Europa in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo che risponde direttamente al Comitato dei Ministri, cui presenta il proprio Rapporto annuale.

Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV)

Costituito all'interno del Corpo della Guardia di Finanza, opera sul fronte della lotta al riciclaggio sia come organismo investigativo di polizia, sia come organo amministrativo di controllo del settore dell'intermediazione finanziaria, unitamente alla Banca d'Italia e alla DIA. Nell'espletamento della propria attività, si avvale dei poteri e delle facoltà che la legge riconosce ai suoi appartenenti con riferimento alla specifica disciplina valutaria, oltre che di quelli propri della materia fiscale.

OAM

Organismo degli Agenti e dei Mediatori (istituito ai sensi dell'art. 128-undecies, d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385), competente in via esclusiva e autonoma per la gestione degli elenchi degli Agenti in attività finanziaria e dei Mediatori creditizi

Office of Foreign Assets Control (OFAC)

Agenzia del Dipartimento del tesoro statunitense, costituita sotto gli auspici del Sottosegretario del Tesoro per il terrorismo e l'*intelligence* finanziaria. L'OFAC regola e applica le sanzioni economiche e commerciali disposte, nello svolgimento della politica estera e della sicurezza nazionale, nei confronti di altri Stati, organizzazioni e individui stranieri.

Paesi dell'Unione Europea

Comprendono i 15 paesi che erano membri dell'Unione Europea già prima del maggio 2004 (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia) e i 13 paesi nuovi membri entrati a far parte della UE dopo tale data (Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria).

Paesi e territori non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata

Paesi e territori elencati (cosiddette *black list*) nel decreto del Ministro delle Finanze del 4 maggio 1999 (da ultimo modificato dal decreto ministeriale del 12 febbraio 2014), nel decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 21 novembre 2001 (nella versione aggiornata al decreto ministeriale 18 novembre 2015). Il decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 23 gennaio 2002 non può più essere utilizzato in quanto sono stati abrogati gli articoli del TUIR che ne prevedevano l'esistenza. L'elenco comprende i seguenti paesi: Abu Dhabi, Ajman, Andorra, Anguilla, Antigua e Barbuda, Aruba, Bahamas, Bahrein,

Barbados, Belize, Bermuda, Bonaire, Sint Eustatius e Saba, Brunei, Costarica, Curaçao, Dominica, Dubai, Ecuador, Filippine, Fujairah, Gibilterra, Gibuti (Ex Afar e Issas), Grenada, Guatemala, Guernsey, Hong Kong, Isola di Man, Isole Cayman, Isole Cook, Isole Marshall, Isole Turks and Caicos, Isole Vergini Britanniche, Isole Vergini Statunitensi, Jersey, Kiribati, Libano, Liberia, Liechtenstein, Macao, Maldive, Malesia, Mauritius, Principato di Monaco, Monserrat, Nauru, Niue, Nuova Caledonia, Oman, Panama, Polinesia Francese, Ras El Khaimah, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Salomone, Samoa, Sant'Elena, Seychelles, Sharjah, Singapore, Sint Maarten – parte Olandese, Svizzera, Taiwan, Tonga, Tuvalu, Umm Al Qaiwain, Uruguay, Vanuatu. A questi si aggiungono i paesi che, in base alle valutazioni del GAFI (cfr. *FATF Public Statement February 2016* e *Improving Global AML/CFT compliance: On-going process February 2016*), risultano non allineati alla normativa di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; si tratta di: Afghanistan, Bosnia ed Erzegovina, Corea del Nord, Guyana, Iran, Iraq, Laos, Myanmar, Papua Nuova Guinea, Siria, Uganda, Vanuatu, Yemen.

Persone politicamente esposte

Le persone fisiche residenti in altri Stati comunitari o in Stati extracomunitari, che occupano o hanno occupato importanti cariche pubbliche, nonché i loro familiari diretti o coloro con i quali tali persone intrattengono notoriamente stretti legami, individuate sulla base dei criteri di cui all'allegato tecnico del d.lgs. 231/2007.

Piattaforma delle FIU dell'Unione Europea

Organo europeo presieduto dalla Commissione e composto dalle FIU dell'Unione; esso, attivo dal 2006, è stato formalizzato dalla quarta Direttiva che ne ha anche definito il mandato (art. 51). Questo si riferisce in particolare al rafforzamento della cooperazione, allo scambio di opinioni, alla prestazione di consulenza su questioni relative all'attuazione delle regole europee d'interesse per le FIU e i soggetti segnalanti.

Riciclaggio e impiego

L'art. 648-bis del codice penale punisce per il reato di riciclaggio chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato, "sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione a essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa". L'art 648-ter punisce per il reato di impiego chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli articoli 648 e 648-bis, "impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto".

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, d.lgs. 231/2007 costituiscono riciclaggio, se commesse intenzionalmente, le seguenti azioni: a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni; b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; d) la partecipazione a uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolarne l'esecuzione.

Titolare effettivo

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera u), d.lgs. 231/2007, è la persona fisica per conto della quale è realizzata un'operazione o un'attività, ovvero, nel caso di entità giuridica, la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano tale entità, ovvero ne risultano beneficiari secondo i criteri riportati nell'art. 2 dell'allegato tecnico al citato decreto.

SIGLARIO

ABS	<i>Asset-Backed Security</i>
AG	Autorità giudiziaria
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
ATM	<i>Automated Teller Machine</i>
AUI	Archivio Unico Informatico
BCE	Banca Centrale Europea
CASA	Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo
CDP	Cassa Depositi e Prestiti
CIFG	<i>Counter-ISIL Finance Group</i>
CNDCEC	Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili
CNN	Consiglio Nazionale del Notariato
CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
CSF	Comitato di Sicurezza Finanziaria
DIA	Direzione Investigativa Antimafia
DDA	Direzione Distrettuale Antimafia
DNA	Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo
ECOFIN	Consiglio Economia e Finanza
FIU	<i>Financial Intelligence Unit</i>
GAFI	Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale
IMEL	Istituto di moneta elettronica
IP	Istituto di pagamento
IRPEF	Imposta sui Redditi delle Persone Fisiche
ISIL	<i>Islamic State of Iraq and the Levant</i>
IVA	Imposta sul Valore Aggiunto
IVASS	Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni
MEF	Ministero dell'Economia e delle finanze
NRA	<i>National Risk Assessment</i>
NSPV	Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza

OAM	Organismo degli Agenti e dei Mediatori
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
PEP	<i>Political Exposed Person</i>
RADAR	Raccolta e Analisi Dati AntiRiciclaggio
SARA	Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate
SCO	Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato
SGR	Società di gestione del risparmio
SICAV	Società di investimento a capitale variabile
SIM	Società di intermediazione mobiliare
SOS	Segnalazione di operazioni sospette
TUB	Testo Unico Bancario (d.lgs. 385/1993)
TUIR	Testo Unico delle Imposte sui Redditi (DPR 917/1986)
TUF	Testo Unico della Finanza (d.lgs. 58/1998)
UE	Unione Europea
UIF	Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia
VD	<i>Voluntary disclosure</i>