

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto



# Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria 2017

Roma, maggio 2018



## Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

*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 prevede scambi di informazione tra la UIF e le Autorità di vigilanza, le amministrazioni e gli 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, 2018

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 2018 presso la Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

**INDICE**

<b>PREMESSA</b> .....	<b>7</b>
<b>1. IL QUADRO NORMATIVO</b> .....	<b>9</b>
1.1. L'evoluzione del quadro internazionale.....	9
1.1.1. Ulteriori linee evolutive e “cantieri” aperti.....	11
1.2. La valutazione del rischio a livello europeo .....	13
1.3. La normativa nazionale.....	14
1.3.1 Disposizioni in materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo .....	14
1.3.2. Altri interventi normativi .....	20
<b>2. LA COLLABORAZIONE ATTIVA</b> .....	<b>23</b>
2.1. I flussi segnaletici .....	23
2.2. Le operazioni sospette.....	31
2.3. La qualità della collaborazione attiva .....	37
2.4. Le comunicazioni nei casi di impossibilità di “adeguata verifica” .....	40
<b>3. L'ANALISI OPERATIVA</b> .....	<b>41</b>
3.1. I dati .....	41
3.2. Il processo di analisi.....	43
3.3. La valutazione del rischio .....	45
3.4. La metodologia di analisi.....	47
3.5. Tematiche di rilievo .....	50
3.5.1. Anomale operazioni di investimento di enti previdenziali .....	50
3.5.2. La cessione a titolo oneroso di crediti IVA inesistenti .....	51
3.5.3. Truffe nel mercato dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE).....	53
3.6. Le segnalazioni non rilevanti .....	54
3.7. I provvedimenti di sospensione .....	56
3.8. I flussi informativi sull'interesse investigativo.....	57
<b>4. LE CARATTERIZZAZIONI DI PROFILO E LE TIPOLOGIE</b> .....	<b>58</b>
4.1. Le caratterizzazioni di profilo.....	59
4.2. Le tipologie .....	63
4.2.1. Tipologia di carattere fiscale.....	63
4.2.2. Tipologia di carattere corruttivo o appropriativo di fondi pubblici .....	65

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

4.2.3. Tipologie operative connesse con il crimine organizzato .....	66
<b>5. IL CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO .....</b>	<b>69</b>
5.1. Le segnalazioni di operazioni sospette .....	69
5.2. Attività informative e di supporto ai segnalanti .....	73
5.3. Interventi a livello internazionale .....	74
5.4. La collaborazione internazionale .....	75
<b>6. L'ANALISI STRATEGICA .....</b>	<b>77</b>
6.1. I dati aggregati .....	78
6.2. Le analisi dei dati aggregati e le attività di studio .....	84
6.3. Le dichiarazioni Oro .....	89
<b>7. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO .....</b>	<b>93</b>
7.1. L'attività ispettiva .....	93
7.2. Le procedure sanzionatorie .....	95
<b>8. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ .....</b>	<b>97</b>
8.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria .....	97
8.2. La collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle finanze e il Comitato di Sicurezza Finanziaria e altre forme di collaborazione .....	99
8.2.1. Liste di soggetti "designati" e misure di congelamento .....	100
8.3. La collaborazione con le Autorità di vigilanza e altre istituzioni .....	101
<b>9. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE .....</b>	<b>104</b>
9.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere .....	104
9.2. Lo stato della collaborazione tra FIU .....	109
9.3. Gli sviluppi della rete FIU.NET .....	109
9.4. La Piattaforma delle FIU .....	110
9.5. Rapporti con controparti estere e assistenza tecnica .....	111
9.6. La partecipazione al GAFI .....	112
9.7. La partecipazione ad altri organismi internazionali .....	116
<b>10. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE .....</b>	<b>117</b>
10.1. Struttura organizzativa .....	117
10.2. Indicatori di <i>performance</i> e piano strategico .....	117
10.3. Risorse umane .....	120

## Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

10.4. Risorse informatiche .....	121
10.5. Comunicazione esterna .....	123
<b>L'ATTIVITÀ IN SINTESI</b> .....	<b>125</b>
<b>GLOSSARIO</b> .....	<b>127</b>
<b>SIGLARIO</b> .....	<b>133</b>

---

**Indice dei riquadri:**

Il finanziamento del terrorismo attraverso il commercio transnazionale di autoveicoli	72
Il rafforzamento della collaborazione tra autorità	74
Anomalie nei flussi commerciali con l'estero: un'analisi delle discrepanze tra le statistiche bilaterali	86
Terza edizione del <i>Workshop</i> UIF-Bocconi su metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica	88
Il sistema di scambio automatico di segnalazioni <i>cross-border</i>	107
Scambi "diagonali"	108
Fintech	113
Autonomia e indipendenza delle FIU	114

---

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

## PREMESSA

Il 4 luglio del 2017 è giunto a compimento il processo di modifica della legislazione nazionale antiriciclaggio con l'entrata in vigore delle norme di recepimento della quarta Direttiva comunitaria in materia.

La UIF, forte dell'esperienza dei suoi primi dieci anni di vita e del consolidamento del suo ruolo, ha fornito una intensa collaborazione nelle diverse fasi del processo di formazione normativa, formulando, anche in sede parlamentare, proposte di integrazioni e modifiche volte ad accrescere l'efficacia del sistema, in particolare, attraverso l'ampliamento dello scambio di informazioni e della collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti, sia pubblici sia privati. L'accoglimento nei pareri delle Commissioni di gran parte delle indicazioni fornite non ha trovato pieno seguito nel decreto legislativo successivamente emanato, lasciando diversi profili di incertezza che l'applicazione concreta delle norme è ora chiamata a superare.

La riforma normativa ha introdotto significative modifiche anche nei compiti della UIF che ha immediatamente avviato il lavoro di adattamento della propria azione.

Le nuove modalità di collaborazione con la Direzione Antimafia e Antiterrorismo hanno formato oggetto di appositi protocolli di intesa. Sono state fornite le indicazioni sul contributo antiriciclaggio chiesto agli uffici della Pubblica Amministrazione nel loro rinnovato ruolo che vede la UIF come principale interlocutore. Si sono predisposti gli interventi necessari per l'introduzione delle comunicazioni oggettive che, dopo una fase di interlocuzione con le rappresentanze degli operatori interessati, andranno ad ampliare il patrimonio informativo dell'Unità in analogia con quanto avviene in numerosi ordinamenti esteri. È stato avviato il confronto con gli organismi di regolamentazione e di autoregolamentazione per la definizione delle norme e delle prassi di attuazione della disciplina nei diversi comparti. In campo internazionale, si è continuato a approfondire un forte impegno a livello normativo e operativo in favore dell'armonizzazione e del superamento delle disomogeneità che ostacolano l'efficacia della cooperazione tra FIU (capitolo 1).

L'applicazione delle nuove regole e l'ampliamento del novero dei soggetti obbligati sono destinati, in prospettiva, ad accrescere ulteriormente il numero delle segnalazioni di operazioni sospette che si sono attestate a circa 94.000 unità alla fine dello scorso anno, dopo il picco del 2016 (101.000 unità) dovuto alla componente straordinaria legata alle procedure di *voluntary disclosure*. Al netto di tale componente è proseguito pure nel 2017 il *trend* di crescita delle segnalazioni con un incremento del 9,7%, il più elevato dell'ultimo triennio. Anche nell'anno in commento le segnalazioni esaminate dall'Unità e trasmesse agli Organismi investigativi hanno superato quelle ricevute consentendo di ridurre ulteriormente le giacenze, peraltro già da tempo portate a livelli fisiologici (capitoli 2 e 3).

Sotto il profilo della qualità, il ciclo dell'*intelligence* potrà giovare delle modifiche normative che hanno previsto l'accesso della UIF ai dati investigativi e l'ampliamento del *feedback* sulle segnalazioni, favorendo così anche maggiori ritorni informativi per i segnalanti. Nel 2017 l'Unità ha proseguito nell'azione volta a individuare schemi operativi anomali non facilmente riconoscibili da parte dei soggetti obbligati e

## Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

nell'approfondimento di fenomeni complessi che ha consentito l'avvio di nuove attività investigative ovvero fornito significativi apporti a indagini in corso. I risultati ottenuti inducono a continuare in questa direzione per contribuire ulteriormente alla crescita del sistema (capitolo 4).

Particolarmente rilevante (+58%) è stato l'aumento delle segnalazioni relative al finanziamento del terrorismo che hanno raggiunto quasi 1.000 unità. A tale crescita ha contribuito l'azione di sensibilizzazione sulle più recenti manifestazioni del fenomeno svolta dalla UIF nei confronti dei segnalanti (capitolo 5).

L'attività di analisi e studio è proseguita anche con il ricorso a nuove basi dati: risultati incoraggianti in termini di individuazione di flussi anomali verso altri paesi sono emersi dal confronto con le statistiche ufficiali sul commercio estero. I lavori svolti concorrono alla valutazione dei rischi di riciclaggio cui sono esposti gli operatori, contribuiscono all'aggiornamento del *National Risk Assessment*, orientano l'azione di controllo (capitolo 6).

Il continuo ampliamento della platea dei soggetti obbligati spinge ulteriormente verso un utilizzo mirato dello strumento ispettivo per verificare il rispetto degli obblighi di collaborazione attiva da parte di categorie particolarmente esposte ai rischi di riciclaggio ovvero meno esperte nell'individuazione delle anomalie. Significativi cambiamenti hanno riguardato il sistema sanzionatorio in termini di destinatari, autorità competenti, qualificazione delle violazioni, entità delle sanzioni, richiedendo modifiche nell'azione di accertamento e nelle procedure di irrogazione (capitolo 7).

Si è ulteriormente rafforzata la collaborazione con le altre autorità sia in virtù delle nuove disposizioni che hanno ampliato i diretti interlocutori dell'Unità sia delle esigenze operative che hanno determinato l'intensificarsi dei rapporti con gli Organismi di vigilanza, la Guardia di Finanza, la Direzione Investigativa Antimafia e con diverse Procure (capitolo 8).

Una più fruttuosa cooperazione internazionale è favorita dal potenziamento del ruolo della Piattaforma europea delle FIU, obiettivo attivamente perseguito dall'Unità per facilitare lo scambio di informazioni e realizzare analisi congiunte su casi di comune interesse (capitolo 9).

I maggiori impegni che derivano dal mutato quadro normativo, dagli ulteriori sviluppi che si vanno prefigurando e dal ruolo centrale attribuito alle FIU dalle regole internazionali impongono una rimodulazione delle linee strategiche e organizzative dell'Unità e costituiscono una nuova sfida per il suo personale, che si è già impegnato ad affrontarla con la passione e la preparazione che hanno contraddistinto i primi dieci anni di attività e consentito di contribuire con crescente efficacia alla lotta alla criminalità finanziaria (capitolo 10).

**Il Direttore**  
**Claudio Clemente**

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

## 1. IL QUADRO NORMATIVO

### 1.1. L'evoluzione del quadro internazionale

L'anno trascorso è stato caratterizzato in Europa dallo sviluppo di iniziative volte ad accompagnare l'attuazione efficace della quarta Direttiva nonché a estendere e completare il quadro regolamentare per tenere conto sia delle criticità emerse nell'esperienza operativa sia dell'evoluzione dei rischi, che occorre fronteggiare con nuove e più adeguate misure in linea con l'evoluzione degli *standard* e delle *policy* internazionali.

La quarta Direttiva antiriciclaggio<sup>1</sup> ha introdotto significative innovazioni nell'ordinamento europeo, richiedendo agli Stati membri un notevole impegno per il suo recepimento. La maggior parte dei paesi ne ha completato o è in procinto di completarne la trasposizione anche grazie all'opera di impulso svolta dalla Commissione europea.

Il 13 dicembre 2017 la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo sul testo della quinta Direttiva antiriciclaggio. La sua adozione costituisce uno degli obiettivi principali del Piano d'Azione della Commissione europea contro il finanziamento del terrorismo.

La quinta Direttiva  
antiriciclaggio

La quinta Direttiva amplia l'ambito dei soggetti tenuti agli obblighi antiriciclaggio, includendovi, tra l'altro, i prestatori di servizi di cambio tra valute virtuali e valute aventi corso legale nonché i prestatori di servizi di "portafoglio" digitale per la custodia delle credenziali di accesso alle valute virtuali. Per entrambe le categorie di operatori vengono previste forme di registrazione e di controllo.

In materia di adeguata verifica: è ammessa l'identificazione attraverso strumenti o processi elettronici riconosciuti e regolati a livello nazionale; sono specificati e ampliati i casi in cui devono essere applicate misure di verifica rafforzata, specie con riguardo a controparti provenienti da paesi terzi individuati come ad "alto rischio" nella "lista nera" europea; vengono estesi i presidi per le carte prepagate, riducendo le soglie di esenzione e prevedendo che le carte emesse in paesi terzi possono essere utilizzate nell'Unione solo se aventi caratteristiche equivalenti a quelle previste dalla Direttiva; è introdotto un esplicito divieto di tenere cassette di sicurezza in forma anonima.

Per la maggiore trasparenza della titolarità effettiva, la quinta Direttiva amplia il contenuto informativo dei relativi registri e l'accessibilità alle informazioni in essi contenute. Viene esplicitata la necessità di registrazione, oltre che delle società e dei *trust* (anche di tipo "familiare"), delle strutture analoghe a questi ultimi. Viene inoltre previsto che i *trust* siano iscritti nel registro dello Stato dove il *trustee* risiede.

*Le FIU, al pari di altre autorità competenti, accede in maniera piena e incondizionata ai registri. L'accesso da parte della generalità del pubblico, sia pure limitato a una parte delle informazioni, viene ampliato e sottratto al requisito di un "interesse legittimo" (salvo che per le informazioni su trust). I soggetti obbligati e le autorità competenti, ove ciò non interferisca con le loro funzioni, sono chiamati a segnalare*

<sup>1</sup> Direttiva (UE) 2015/849.

## Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

*discrepanze riscontrate tra il contenuto dei registri e le informazioni in proprio possesso. Per le FIU, tale “disclosure” trova un limite nella riservatezza delle informazioni relative alle segnalazioni di operazioni sospette e alle analisi.*

Disposizioni specifiche della nuova Direttiva riguardano i poteri informativi delle *Financial Intelligence Unit* per l'analisi domestica e per la collaborazione internazionale.

*Le FIU devono poter ottenere informazioni da qualsiasi soggetto obbligato, a prescindere dall'esistenza di una previa segnalazione di operazione sospetta. Tali informazioni devono essere acquisibili direttamente e su semplice richiesta, senza limitazioni derivanti da norme o procedure nazionali (ad esempio, a causa di condizioni o autorizzazioni). Viene enfatizzata la capacità di collaborazione internazionale, escludendo vincoli e cause di rifiuto ricorrenti nella pratica (ad esempio, a motivo del collegamento con vicende fiscali o dell'esistenza di regimi di segreto, di indagini o di procedimenti penali).*

La quinta Direttiva affida alla Commissione il compito di monitorare gli sviluppi dell'attività operativa e della collaborazione tra FIU europee e di proporre eventuali interventi correttivi. La Commissione è chiamata a valutare tale sistema di collaborazione, con particolare riguardo agli ostacoli esistenti e ai miglioramenti che è necessario introdurre, anche attraverso l'istituzione di un “meccanismo di coordinamento e supporto”<sup>2</sup>.

**Il Rapporto del  
“PANA Committee”**

In tema di prevenzione e contrasto dell'illegalità economica il Parlamento europeo ha approvato, nel dicembre 2017, il Rapporto conclusivo del “*PANA Committee*”, istituito nel 2016 per affrontare le criticità poste in luce dal caso dei “*Panama Papers*”. Il Rapporto è accompagnato da ventuno Raccomandazioni rivolte al Consiglio e alla Commissione. La UIF ha contribuito ai lavori del *Committee*, partecipando a un'audizione sulle caratteristiche, le attività e la collaborazione delle FIU europee.

*Nelle Raccomandazioni del Committee si auspicano il miglioramento dell'efficacia dell'azione e della collaborazione tra FIU, una maggiore convergenza nelle loro funzioni e nei loro poteri e lo sviluppo di un sistema più efficace di scambio di informazioni, anche mediante l'istituzione di una “FIU europea”. Il Rapporto si basa, tra l'altro, sugli esiti del “Mapping Exercise and Gap Analysis on FIUs’ Powers and Obstacles for Obtaining and Exchanging Information”, promosso e coordinato dalla UIF nell'ambito della Piattaforma delle FIU dell'Unione Europea<sup>3</sup> e indicato dal Consiglio ECOFIN come lo strumento sul quale devono fondarsi nuove politiche e regole per il rafforzamento delle FIU e il riferimento cui attingere per ulteriori misure e interventi. Una sede europea accentrata potrebbe favorire una più stretta collaborazione attraverso forme più estese di condivisione di informazioni e lo sviluppo di analisi congiunte, fermo restando il necessario radicamento nazionale dei compiti di ricezione, analisi e disseminazione delle SOS che le FIU svolgono per consentire l'individuazione di attività illecite.*

<sup>2</sup> Art. 65, comma 3 della quarta Direttiva, come modificato dalla quinta Direttiva: “The Commission shall assess the framework for FIUs’ cooperation with third countries and obstacles and opportunities to enhance cooperation between FIUs in the Union including the possibility of establishing a coordination and support mechanism”.

<sup>3</sup> Nel “*Mapping Exercise*” sono stati approfonditi i diversi assetti nazionali che caratterizzano l'organizzazione, i poteri e le attività delle FIU, e posti in luce gli effetti del basso livello di armonizzazione sull'efficacia delle analisi e della collaborazione reciproca. Si veda il [Rapporto Annuale](#) della UIF sull'attività svolta nel 2016, capitolo 9.

## Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

**1.1.1. Ulteriori linee evolutive e “cantieri” aperti**

È crescente, nella comunità internazionale, l'interesse per lo sviluppo di forme di collaborazione preordinate a rafforzare il coordinamento e la condivisione di informazioni tra autorità pubbliche a livello domestico, nonché a realizzare migliori forme di dialogo e cooperazione tra istituzioni e settore privato.

Il Rapporto “*Effective Inter-Agency Co-Operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes*” della *Task Force on Tax Crimes* dell'OCSE, giunto alla terza edizione, individua le autorità che, in oltre cinquanta paesi, contribuiscono alla lotta alla criminalità finanziaria, passandone in rassegna le caratteristiche e le forme di cooperazione nazionale. Il Rapporto, cui la UIF ha contribuito, esprime raccomandazioni volte a rafforzare lo scambio di informazioni e la cooperazione inter-istituzionale, anche prevedendo che le agenzie fiscali segnalino alle forze dell'ordine o alle FIU possibili fatti illeciti individuati nei controlli (in particolare, evasione fiscale, corruzione, riciclaggio e finanziamento del terrorismo). Nel contempo, per valorizzare i collegamenti e l'efficacia del contrasto sui vari fronti, il Rapporto raccomanda l'accesso delle amministrazioni fiscali alle informazioni contenute nelle segnalazioni, fatti salvi i limiti di riservatezza che presidiano queste ultime.

**Il Rapporto su *Effective Inter-Agency Co-Operation in Fighting Tax Crimes***

*Nella Task Force, la UIF ha anche contribuito alla predisposizione dei “Ten Global Principles”, relativi al rafforzamento della prevenzione e del contrasto dei crimini fiscali. Alcuni principi prendono in considerazione anche il sistema antiriciclaggio, sottolineando che i reati fiscali dovrebbero essere sempre inclusi tra i reati presupposto del riciclaggio e che dovrebbe essere assicurata un'efficace collaborazione tra le autorità fiscali e antiriciclaggio, a livello domestico e internazionale.*

**The Ten Global Principles - OCSE**

Anche il GAFI ha rivolto la propria attenzione alla collaborazione inter-istituzionale, concentrandosi sul tema del “*Domestic inter-agency CFT information sharing*”, allo scopo di rendere più efficaci gli scambi informativi per la prevenzione e il contrasto del finanziamento del terrorismo<sup>4</sup>. Analogo potenziamento viene auspicato con riguardo alla cooperazione per il contrasto ai reati fiscali.

**La collaborazione tra autorità pubbliche a livello domestico**

Nel 2017 il GAFI è stato impegnato anche nello sviluppo di modalità più ampie di dialogo tra settore pubblico e settore privato per favorire lo scambio di informazioni, l'efficacia della collaborazione attiva e la qualità della *compliance*.

**La collaborazione pubblico-privato**

*La discussione si è particolarmente sviluppata nel Forum of FATF Heads of FIU<sup>5</sup> nel quale, con la partecipazione di rappresentanti del settore privato, sono stati presentati e discussi alcuni modelli nazionali di “Financial Information Sharing Partnership” (FISP), incentrati su strutture e comitati misti, spesso coordinati dalle FIU<sup>6</sup>.*

*L'osservazione comparata mostra la crescente diffusione e lo sviluppo di modelli di collaborazione tra pubblico e privato nel settore dell'antiriciclaggio, seppur con una notevole varietà negli approcci adottati a livello nazionale, sia con riguardo alle autorità coinvolte sia con riguardo ai compiti svolti. Particolarmente consolidati sono i modelli di collaborazione realizzati in alcuni paesi anglosassoni (Australia, Canada, Hong Kong, Regno Unito, Singapore, Stati Uniti); essi si estendono talora sino alla condivisione di informazioni su casi operativi e alla diretta trattazione di questi attraverso approfondimenti congiunti.*

<sup>4</sup> Si veda il riquadro “Il rafforzamento della collaborazione tra autorità” nel § 5.3.

<sup>5</sup> Si veda il § 9.6.

<sup>6</sup> Iniziative volte a favorire forme più organizzate e sistematiche di dialogo tra pubblico e privato nel settore dell'antiriciclaggio si stanno rapidamente diffondendo anche presso altri organismi internazionali, tra cui il Gruppo Egmont.

## Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

In Italia, la UIF, valorizzando la propria natura amministrativa e la posizione di particolare prossimità rispetto al sistema finanziario in particolare e ai soggetti obbligati in generale, ha già da tempo avviato e sviluppato forme articolate di dialogo con il settore privato (ad esempio, su indicatori e schemi di comportamento per la rilevazione di operazioni sospette, sulle modalità e la qualità delle segnalazioni, sul *feedback* rispetto a casi specifici o a fenomeni di carattere complessivo, sulle criticità nella *compliance*).

**Circolazione di informazioni tra soggetti obbligati**

Il GAFI ha approfondito anche le modalità per l'ampliamento della circolazione delle informazioni nell'ambito del settore privato, con l'obiettivo di favorire la valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, l'applicazione di misure appropriate di adeguata verifica, l'efficace e tempestiva rilevazione di operazioni sospette.

*La circolazione di informazioni tra soggetti obbligati è condizionata da vincoli di riservatezza. Tali restrizioni sono più accentuate per la trasmissione di informazioni a livello cross-border, anche per l'esistenza di significative differenze tra le normative nazionali. Con l'obiettivo di favorire la condivisione di informazioni per la valutazione dei rischi e l'individuazione di anomalie, nel novembre 2017 il GAFI ha pubblicato linee-guida per il settore privato ("Private Sector Information Sharing"), chiarendo che i vincoli di riservatezza relativi alle segnalazioni di operazioni sospette non impediscono la condivisione infragruppo delle informazioni.*

**Armonizzazione della fattispecie penale di riciclaggio**

A livello europeo, nell'anno sono proseguiti i lavori per l'adozione di una Direttiva volta ad armonizzare la fattispecie penale di riciclaggio, sulla base di una proposta della Commissione europea attuativa dell'*Action Plan* del 2016. La nuova figura di reato affianca, senza sostituirla, la fattispecie amministrativa di riciclaggio contenuta nella quarta Direttiva per le finalità preventive.

*L'intervento mira ad allineare la disciplina europea alle fonti internazionali di riferimento (Convenzione di Varsavia del Consiglio d'Europa del 2005, Raccomandazioni del GAFI) attraverso una definizione comune delle condotte di riciclaggio e un ambito minimo di reati presupposto, nell'ottica di favorire la convergenza degli approcci nazionali e ridurre gli ostacoli alla collaborazione tra le autorità competenti.*

**I negoziati per il nuovo Regolamento sulla dichiarazione del trasferimento al seguito di denaro contante**

Sono proseguiti anche i negoziati sullo schema di nuovo Regolamento relativo alla dichiarazione del trasferimento al seguito di denaro contante<sup>7</sup>, volto in particolare a estendere l'ambito degli obblighi dichiarativi<sup>8</sup> e ad ampliare gli scambi informativi tra autorità competenti, sia a livello di collaborazione internazionale sia a livello domestico, specie tra agenzie doganali e FIU.

*Secondo la bozza di Regolamento, le dichiarazioni ricevute dalle Autorità doganali devono essere trasmesse tempestivamente alle FIU anziché, come nella disciplina in vigore, essere semplicemente "rese disponibili" per un'acquisizione o consultazione solo eventuale. Oltre alle dichiarazioni, seguono lo stesso regime anche i dati raccolti nel corso di controlli che evidenzino collegamenti con attività criminali.*

**La "lista nera" di paesi terzi con carenze strategiche**

Tra le priorità della Commissione europea figura l'impegno, previsto dalla quarta Direttiva, per l'individuazione dei paesi terzi che, in ragione di carenze strategiche nei propri sistemi nazionali, presentano rischi elevati di riciclaggio o di finanziamento del

<sup>7</sup> Destinato a sostituire il vigente Regolamento (CE) 1889/2005.

<sup>8</sup> Viene prevista una definizione più ampia di "denaro contante" che comprende, oltre a banconote e monete, gli strumenti al portatore, i beni usati come riserve liquide di valore (come l'oro) e le carte prepagate.

## Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

terrorismo per l'Unione<sup>9</sup>. La compilazione e l'aggiornamento di una "lista nera" di paesi terzi costituisce un compito complesso che richiede la definizione di criteri il più possibile ampi (per evitare di lasciare spazio a lacune e conseguenti arbitraggi) e rigorosi (per evitare eccessiva discrezionalità).

*Il Parlamento europeo ha esplicitamente criticato l'approccio alla base dei primi "atti delegati" della Commissione, con i quali è stata semplicemente recepita la lista dei paesi ad alto rischio del G.AFI. Il Parlamento ha in più occasioni esortato la Commissione a svolgere una valutazione autonoma e più ampia delle giurisdizioni che presentano significative criticità per l'Europa. La Commissione e gli Stati membri, raccogliendo le osservazioni del Parlamento europeo, sono impegnati nella predisposizione di una "metodologia" dedicata, in grado di cogliere le carenze in tutti i principali comparti dei sistemi nazionali antiriciclaggio. La UIF è attivamente coinvolta nei lavori.*

*Per la valutazione degli ordinamenti nazionali vengono in rilievo gli elementi richiamati dall'art. 9 della quarta Direttiva: quadro legale e istituzionale (specie con riguardo alle fattispecie di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e agli obblighi di segnalazione); poteri delle autorità competenti; adeguatezza delle misure di prevenzione. È stata posta in luce la necessità di estendere la valutazione a criticità sul piano dell'efficacia (a fianco della conformità formale della normativa) e ai presidi per la trasparenza societaria e fiscale e per la collaborazione internazionale.*

Nell'anno la UIF è stata coinvolta nel secondo ciclo di valutazione dell'attuazione, da parte dell'Italia, della Convenzione Onu contro la corruzione (UNCAC). L'esercizio ha riguardato i capitoli relativi alla prevenzione e all'*asset recovery*, i quali contengono, tra l'altro, articoli sull'adeguatezza del sistema antiriciclaggio nazionale.

Valutazione  
UNCAC

*La on site visit del team di esperti, che ha avuto luogo nello scorso mese di febbraio, ha offerto l'occasione per fornire ulteriori elementi informativi utili alla piena comprensione del funzionamento del sistema antiriciclaggio italiano. Il Rapporto finale è in fase di elaborazione.*

## 1.2. La valutazione del rischio a livello europeo

Il 26 giugno 2017 la Commissione ha pubblicato la prima "Relazione sulla valutazione sovranazionale dei rischi". Il *Supra-National Risk Assessment* è previsto dalla quarta Direttiva quale elemento costitutivo del complessivo "approccio basato sul rischio" che caratterizza la nuova disciplina.

Le FIU hanno contribuito all'esercizio di valutazione direttamente e nell'ambito della Piattaforma europea. L'Unità ha apportato l'esperienza maturata nell'approfondimento di casi di rilievo transnazionale e di rischi originati in altri Stati membri.

La Relazione comprende una vasta mappatura dei rischi per campo di attività, un elenco dei metodi maggiormente utilizzati dai criminali per il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nonché delle vulnerabilità comuni a tutti i settori (finanziario e non finanziario). Completa la valutazione l'individuazione di misure di mitigazione che l'Unione nel suo complesso e ciascuno Stato membro dovrebbero adottare per fronteggiare i rischi individuati.

<sup>9</sup> L'art. 9 della quarta Direttiva ha sancito l'abbandono del tradizionale approccio basato sull'individuazione in una "white list" di paesi terzi caratterizzati da regimi antiriciclaggio equivalenti e ha affidato alla Commissione il compito di formare una "black list" di paesi a rischio per l'Europa.

## Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

*Nel settore finanziario, tra i comparti esposti a rischi “significativi” o “molto significativi” vengono indicati il private banking, i servizi di custodia (cassette di sicurezza), di trasferimento di fondi e di cambio valute, la moneta elettronica, le attività di crowdfunding, le valute virtuali e l’innovazione tecnologica (Fintech), il credito al consumo e l’erogazione di piccoli prestiti. Con riguardo al settore non finanziario, fonti di rischio vengono individuate nei comparti dei professionisti legali e contabili, delle attività immobiliari, del gioco d’azzardo (operatori su rete fisica e online, lotterie e “macchine da gioco”, casinò) e nel settore no-profit. Tra le aree più esposte al rischio di finanziamento del terrorismo rilevano il credito al consumo, il settore no-profit, il commercio di opere d’arte. Elevata rischiosità è inoltre correlata all’impiego del denaro contante, specie in relazione allo svolgimento di attività di commercio di beni di elevato valore. Vengono anche individuate aree di vulnerabilità e presidi comuni a tutti i settori; tra questi figurano la trasparenza della titolarità effettiva di società e trust, i controlli sugli intermediari in contesti cross-border, la cooperazione tra FIU.*

Le misure di mitigazione richieste trovano risposte specifiche nella quinta Direttiva (completamento del *risk-based approach*, istituzione di registri per l’identificazione dei titolari effettivi, rafforzamento della cooperazione tra FIU); altre dovranno essere introdotte attraverso nuove disposizioni o iniziative di *policy*.

Come previsto dalla quarta Direttiva<sup>10</sup>, la Relazione è corredata da Raccomandazioni della Commissione cui gli Stati membri sono tenuti a uniformarsi secondo il principio “*comply or explain*”, volte ad affrontare e contenere i fattori di rischio individuati.

*Le Raccomandazioni attengono ai seguenti aspetti: a) i Risk-Assessment nazionali devono specificamente prendere in considerazione le minacce e le vulnerabilità delineate nella valutazione sovranazionale; b) l’ambito dei soggetti obbligati deve essere determinato tenendo conto dei rischi e, ove necessario, deve estendersi al di là di quello minimo definito nella Direttiva; c) le attività di vigilanza anticicliaggio devono essere ampliate, soprattutto attraverso lo strumento ispettivo; d) gli obblighi di adeguata verifica devono essere intensificati per tenere conto di settori o attività esposti a rischi maggiori; e) le Autorità di vigilanza e le FIU devono essere dotate di risorse più ampie; f) devono essere adottate con urgenza efficaci misure nazionali per la trasparenza della titolarità effettiva; g) sono necessarie linee-guida aggiornate per le varie categorie di soggetti obbligati.*

Unitamente al *Supra-National Risk Assessment* la Commissione ha pubblicato un documento di *policy* “*On Improving Cooperation between EU Financial Intelligence Unit*”, interamente dedicato allo sviluppo dei risultati del *Mapping Exercise* attraverso l’individuazione di aree di intervento prioritarie.

### 1.3. La normativa nazionale

#### 1.3.1 Disposizioni in materia di anticicliaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo

Il 4 luglio è entrato in vigore il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, che ha modificato il d.lgs. 231/2007 al fine di recepire la quarta Direttiva in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo<sup>11</sup>. Modifiche sono state apportate anche al d.lgs. 109/2007 riguardante specificamente il contrasto finanziario del terrorismo.

<sup>10</sup> Art. 6, comma 4.

<sup>11</sup> La delega al Governo e i relativi criteri sono contenuti nella l. 170/2016, legge di delegazione europea 2015.

## Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

La riforma – della quale nel Rapporto annuale della UIF del maggio 2017 sono stati illustrati i principali aspetti relativi all'*iter* di approvazione e ai contenuti<sup>12</sup> – conferma l'assetto istituzionale del previgente sistema di prevenzione e reca diverse innovazioni riguardanti il novero dei soggetti obbligati, la collaborazione tra autorità, gli obblighi antiriciclaggio improntati a una più estesa applicazione del *risk based approach* e alla semplificazione, il sistema sanzionatorio.

In tale ambito per la UIF vengono previsti nuovi poteri normativi in materia di rilevazione e segnalazione delle operazioni sospette e ampliate le forme di collaborazione istituzionale e le fonti informative per l'analisi finanziaria e lo studio di fenomeni, di tipologie di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

A seguito dell'entrata in vigore della riforma le autorità competenti sono state impegnate ad applicare le nuove previsioni, diffondere linee di orientamento e realizzare i primi interventi normativi di attuazione.

La UIF, lo stesso 4 luglio 2017, ha pubblicato un comunicato con il quale ha fornito ai soggetti obbligati indicazioni a fini di conferma e aggiornamento dei provvedimenti in materia di collaborazione attiva e segnalazioni antiriciclaggio aggregate.

Indicazioni  
della UIF

*L'Unità ha in particolare chiarito che rimangono applicabili i provvedimenti riguardanti: i dati e le informazioni da inserire nelle segnalazioni di operazioni sospette; quelli concernenti i dati aggregati; gli indicatori di anomalia emanati per tutti i soggetti obbligati (diversi dalle Pubbliche Amministrazioni); i modelli e gli schemi di comportamento anomalo; le comunicazioni dell'Unità concernenti operatività a rischio (prevenzione del finanziamento del terrorismo, utilizzo anomalo di valute virtuali e di carte di pagamento). È stato infine precisato che i soggetti obbligati non sono più tenuti a inviare alla UIF le comunicazioni relative alle operazioni di restituzione (cd. SMAV) di cui ai Provvedimenti emanati dall'Unità il 6 agosto 2013 e il 10 marzo 2014.*

*Il Ministero dell'Economia e delle finanze ha reso disponibile sul proprio sito istituzionale un elenco di "faq" aggiornate al nuovo decreto<sup>13</sup>.*

I chiarimenti  
delle altre  
Autorità

*Con la Circolare del 7 luglio 2017 il Comando Generale della Guardia di Finanza ha richiamato i principali elementi di novità in materia di prevenzione del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e di compro-oro e dettato preliminari direttive alle proprie Unità operative.*

*Il 9 febbraio 2018 la Banca d'Italia ha fornito indicazioni agli intermediari vigilati in merito alle disposizioni attuative della previgente disciplina da considerarsi ancora applicabili; il rispetto delle indicazioni fornite dall'Autorità di vigilanza assicura la conformità con il nuovo quadro legislativo anche successivamente alla scadenza del periodo transitorio.*

*Il 28 marzo scorso l'IVASS ha effettuato un analogo intervento per le imprese di assicurazione e gli intermediari assicurativi.*

Tra le iniziative di attuazione della riforma assume rilievo il Protocollo sottoscritto il 5 ottobre 2017 tra la UIF, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, la Guardia di Finanza e il Dipartimento della Polizia di Stato, in applicazione delle nuove disposizioni che disciplinano gli scambi informativi con la DNA<sup>14</sup>.

Il Protocollo  
con la DNA

*Il Protocollo prevede il matching tra i dati anagrafici dei soggetti contenuti nelle segnalazioni di operazioni sospette (resi anonimi con apposite tecniche di crittografia) e quelli presenti nelle basi dati a*

<sup>12</sup> Si veda il [Rapporto Annuale](#) della UIF sull'attività svolta nel 2016, § 1.1.

<sup>13</sup> Si veda [http://www.dt.tesoro.it/it/faq/faq\\_prevenzione\\_reati\\_finanziari.html](http://www.dt.tesoro.it/it/faq/faq_prevenzione_reati_finanziari.html).

<sup>14</sup> Art. 8 del d.lgs. 231/2007.

## Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

disposizione della DNA. Da tale confronto la DNA può rilevare: l'attinenza delle situazioni a procedimenti giudiziari, con conseguente interessamento delle Procure competenti, ovvero la presenza dei nominativi nelle proprie basi dati; in questo caso, ove ricorrano ragioni di specifico interesse, la DNA può richiedere alla UIF ogni elemento informativo e di analisi per l'esercizio delle attività di impulso investigativo. La DNA fornisce alla UIF riscontro in ordine all'utilità delle informazioni ricevute.

Il 7 maggio 2018 tra DNA e UIF è stato firmato un Protocollo bilaterale, che definisce i profili tecnico-operativi della collaborazione.

**Feedback**

Nel nuovo contesto normativo si accentua il carattere biunivoco degli scambi informativi dell'Unità con gli Organi della indagini attraverso l'ampliamento del *feedback* sugli esiti investigativi delle segnalazioni di operazioni sospette<sup>15</sup>. Sulla base di detto flusso di ritorno la UIF estenderà ai segnalanti il proprio *feedback* che, nel previgente quadro normativo, era limitato solo al caso dell'archiviazione della segnalazione.

**Accesso ai dati investigativi**

Sono in via di approfondimento da parte degli Organi investigativi alcune questioni applicative relative all'attuazione delle disposizioni del nuovo decreto che richiedono di fornire alla UIF le informazioni investigative necessarie per lo svolgimento delle analisi finanziarie e della collaborazione con le FIU estere<sup>16</sup>.

**Le Istruzioni per le Pubbliche Amministrazioni**

La UIF ha elaborato istruzioni e indicatori rivolti alle Pubbliche Amministrazioni, ora non più ricomprese tra i soggetti obbligati, ma tenute alla comunicazione all'Unità di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette. Il CSF nella riunione del 27 marzo 2018 ha reso parere favorevole sul provvedimento dell'Unità, approvando contestualmente le linee guida per la mappatura e la valutazione dei rischi da parte delle Pubbliche Amministrazioni interessate<sup>17</sup>.

*Le istruzioni della UIF disciplinano i presupposti, le modalità e il contenuto delle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette, stabilendo che le Pubbliche Amministrazioni nominino un "gestore" delegato a valutare ed effettuare le comunicazioni all'Unità. Gli indicatori di anomalia sono volti a ridurre i margini di incertezza delle valutazioni soggettive connesse alle comunicazioni di operazioni sospette e a contribuire al contenimento degli oneri e alla correttezza e omogeneità delle comunicazioni. Gli indicatori riguardano l'identità o il comportamento del soggetto cui è riferita l'operazione e le modalità di richiesta o esecuzione dell'operazione stessa; tengono altresì conto delle specificità dei settori di attività (appalti e contratti pubblici, finanziamenti pubblici, immobili e commercio).*

*Le linee guida del CSF richiamano l'ambito applicativo dell'articolo 10 del decreto anticiclaggio e descrivono il ruolo delle Pubbliche Amministrazioni nel sistema di prevenzione. È stabilito che queste ultime procedano alla mappatura dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e adottino procedure interne idonee a consentire la valutazione, la gestione e la mitigazione dei rischi, il reperimento dei dati e delle informazioni concernenti le operazioni sospette, la loro tempestiva comunicazione alla UIF, la massima riservatezza dei soggetti coinvolti nella comunicazione e l'omogeneità dei comportamenti.*

**Le comunicazioni oggettive**

Un significativo elemento di novità introdotto dalla riforma riguarda le comunicazioni oggettive che i soggetti obbligati sono tenuti a trasmettere alla UIF con cadenza periodica e che concernono dati e informazioni individuati in base a criteri di tipo oggettivo connessi con il rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo<sup>18</sup>. La nuova tipologia di comunicazione sarà utilizzata dall'Unità per approfondire operazioni sospette e analizzare fenomeni e tipologie di interesse. La relativa disciplina

<sup>15</sup> Art. 41 del d.lgs. 231/2007.

<sup>16</sup> Art. 12, comma 4, e 13 del d.lgs. 231/2007.

<sup>17</sup> Art. 10, comma 1, del d.lgs. 231/2007.

<sup>18</sup> Art. 47 del d.lgs. 231/2007.