

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CLX

n. 1

R E L A Z I O N E

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

(Anno 2017)

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

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(GUALTIERI)

Trasmessa alla Presidenza il 28 novembre 2019

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

Doc. CLX

n. 1

R E L A Z I O N E
SULL'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO E RAPPORTO ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA (UIF) DELLA BANCA D'ITALIA
(Anno 2017)

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

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(GUALTIERI)

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

INDICE**INDICE****I. IL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEI FENOMENI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO 12**

- I.1 L'evoluzione del quadro normativo nazionale ed europeo di riferimento: il decreto legislativo n. 90 del 25 maggio 2017 di attuazione della direttiva (ue) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo 12
- I.2 Rafforzamento delle norme volte a prevenire nuove forme di terrorismo: la direttiva (ue) n. 2017/541 14

II. I DIVERSI ATTORI COINVOLTI E IL RUOLO DI COORDINAMENTO DEL COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA 16

- II.1 Il ruolo del Comitato di sicurezza finanziaria e l'analisi dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo 16
- II.2 Il ruolo della direzione nazionale anti mafia e anti-terrorismo nel sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo 17
- II.3 Il ruolo delle Pubbliche Amministrazioni (PPAA) 22
- II.4 La collaborazione con il settore privato 22
- II.5 Altre iniziative di prevenzione e contrasto dell'economia illegale: il fenomeno dell'usura e il fondo di Prevenzione previsto dalla legge 7 marzo 1996 n. 108 23

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO 26

- III.1 I Flussi Segnaletici 26
- III.2 Le operazioni sospette 35
- III.3 Il processo e la metodologia di analisi. La valutazione del rischio delle operazioni segnalate 40
- III.4 Le archiviazioni delle operazioni sospette 43
- III.5 I provvedimenti di sospensione 45
- III.6 La caratterizzazione di profilo e le tipologie 46
- III.7 L'analisi strategica e l'esame dei dati aggregati 49
- III.8 Le segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo 51

IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE 59

- IV.1 L'attività della Guardia di finanza 59
- IV.2 L'attività della Direzione investigativa antimafia (DIA) 73



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

V.	L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO	82
V.1	Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuate dalla UIF	82
V.2	Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuate dalla Guardia di finanza	85
VI.	L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA	93
VI.1	L'attività di vigilanza della Banca d'Italia	93
VI.2	L'attività di vigilanza della Consob	104
VI.2	L'attività di vigilanza dell'IVass	106
VII.	I PRESIDI E I PROCEDIMENTI A TUTELA DELL'OSSERVANZA DELLA NORMATIVA DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO	108
VII.1	La violazione dell'obbligo di segnalazione sospetta: le sanzioni amministrative, il contenzioso e la giurisprudenza	108
VII.2	L'attività sanzionatoria delle Ragionerie Territoriali dello Stato	110
VII.3	Le dichiarazioni valutarie	110
VIII.	LE SANZIONI FINANZIARIE NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE	125
VIII.1	Le misure restrittive internazionali ed europee adottate nei confronti della Corea del Nord: inasprimento e prospettive future	125
VIII.2	Iran: l'implementazione del <i>Joint Comprehensive Plan of Action</i> : stato dell'arte e impatto delle normative statunitensi	130
VIII.3	Le misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, l'indipendenza e la sovranità dell'Ucraina	134
VIII.4	Le misure restrittive nei confronti della Libia	136
VIII.5	Le misure restrittive nei confronti della Siria	137
IX.	IL CONTRASTO DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO: CONTESTO GENERALE E ANALISI DEL RISCHIO IN ITALIA	141
IX.1	Il quadro istituzionale internazionale ed europeo	141
IX.2	L'ISIL nel quadrante siro-iracheno e le sue fonti di finanziamento	142
IX.3	I risultati della presidenza italiana del G7	144
IX.4	Il Counter Isis Finance Group (CIFG)	145
IX.5	La strategia della Financial Action Task Force	146
X.	L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO IN AMBITO EUROPEO ED INTERNAZIONALE	150
X.1	L'attività del FATF-GAFI	150



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

INDICE

X.2	L'attività nell'ambito dell'Unione Europea	152
X.3	CYBER SECURITY	155
X.4	Il fenomeno del derisking: l'approccio del <i>Financial Stability Board (FSB)</i> e le 19 raccomandazioni	156
X.5	L'attività del <i>Gruppo Egmont</i>	158
X.6	Il comitato di Basilea	158



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO**INDICE DELLE TAVOLE**

Tavola 2.1	25
Tavola 3.1	27
Tavola 3.2	29
Tavola 3.3	30
Tavola 3.4	32
Tavola 3.5	35
Tavola 3.6	38
Tavola 3.7	42
Tavola 3.8	43
Tavola 3.9	44
Tavola 3.10	44
Tavola 3.11	45
Tavola 3.12	51
Tavola 4.1 (Fonte Gdf)	59
Tavola 4.2 (Fonte Gdf)	61
Tavola 4.3 (Fonte Gdf)	63
Tavola 4.4 (Fonte Gdf)	67
Tavola 4.5 (Fonte Gdf)	70
Tavola 4.6 (Fonte Gdf)	71
Tavola 5.1 (Fonte Uif)	83
Tavola 5.2 (Fonte Gdf)	85
Tavola 5.3 (Fonte Gdf)	87
Tavola 5.4 (Fonte Gdf)	89
Tavola 7.1	109
Tavola 7.2 (Fonte Sistema Informativo Doganale Aida)	111
Tavola 7.3 (Fonte Sistema Informativo Doganale Aida)	112
Tavola 7.4 (Fonte Sistema Informativo Doganale Aida)	114



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

INDICE

Tavola 7.5 (Fonte Sistema Informativo Doganale Aida)	116
Tavola 7.6	121
Tavola 7.7	122



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO**INDICE DELLE FIGURE**

Figura 2.1	19
Figura 2.2	19
Figura 2.3	20
Figura 3.1	27
Figura 3.2	34
Figura 3.3	35
Figura 3.4	40
Figura 3.5	41
Figura 4.1 – Trend Segnalazioni Operazioni Sospette Relazione Gdf	60
Figura 4.2 – Distribuzione Per Area Geografica	61
Figura 4.3 – Ripartizione Per Categoria Di Segnalante	62
Figura 4.4 – Tipologia Di Operazioni Sospette Pervenute Dall'uif (Fonte Gdf)	63
Figura 4.5 (Fonte Gdf)	65
Figura 4.6 (Fonte Gdf)	65
Figura 4.7 (Fonte Gdf)	66
Figura 4.8 (Fonte Gdf)	69
Figura 4.9 (Fonte Gdf)	69
Figura 4.10 (Fonte Dia)	74
Figura 4.11 (Fonte Dia)	76
Figura 4.12 (Fonte Dia)	78
Figura 4.13 (Fonte Dia)	79
Figura 4.14 (Fonte Dia)	80
Figura 5.1 (Fonte Gdf)	88
Figura 5.2 (Fonte Gdf)	88
Figura 5.3 (Fonte Gdf)	91
Figura 5.4 (Fonte Gdf)	91
Figura 6.1 (Fonte Banca D'italia)	95



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

INDICE

Figura 6.2 (Fonte Banca D'italia)	96
Figura 6.3 (Fonte Banca D'italia)	98
Figura 6.4 (Fonte Banca D'italia)	98
Figura 6.5 (Fonte Banca D'italia)	100
Figura 7.1 (Fonte Sistema Informativo Doganale Aida)	112
Figura 7.2 (Fonte Sistema Informativo Doganale Aida)	113
Figura 7.3 (Fonte Sistema Informativo Doganale Aida)	115
Figura 7.4	118
Figura 7.5	120
Figura 7.6	122

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

INTRODUZIONE

La presente Relazione è stata elaborata dal Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) e presentata al Ministro dell'Economia e delle Finanze per il successivo inoltro al Parlamento, ai sensi dell'art.4, c.2 del d. lgs 21 novembre 2007, n.231.

La relazione sullo stato dell'azione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo illustra l'evoluzione della normativa di riferimento, l'attività delle amministrazioni e delle autorità competenti ed i relativi risultati raggiunti nel 2017.

Nel corso dello stesso anno, la normativa nazionale ha visto l'emanazione del **decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90**, attuativo della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.

Tale decreto, coerentemente al focus della direttiva, amplia e sviluppa il principio dell'approccio basato sul rischio, così come richiesto dal legislatore europeo, ed individua nel **Comitato di sicurezza finanziaria** l'organismo responsabile dell'analisi nazionale del suddetto rischio.

Al *Comitato* - presieduto dal Direttore generale del Tesoro - è affidato il ruolo di "cabina di regia" in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario ed economico per fini di riciclaggio dei proventi di attività criminose, di contrasto e repressione del finanziamento al terrorismo, del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, e delle attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

Il decreto legislativo contiene diverse novità attinenti il novero dei soggetti obbligati, la collaborazione tra autorità, gli obblighi antiriciclaggio improntati a una più estesa applicazione del *risk based approach*: in particolare è stato istituito il "Registro del titolare effettivo di persone giuridiche e trust" e avviata la regolamentazione del canale dei cd. "money transfer".

Sempre in attuazione della direttiva europea 2015/849, è stato adottato il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 92 che disciplina l'attività dei "compro oro", sul presupposto dell'elevata esposizione del settore al rischio di riciclaggio di denaro e del reimpiego di beni di provenienza illecita.

Vengono, quindi, illustrate le varie attività di prevenzione e di contrasto del riciclaggio dei proventi del crimine e del finanziamento del terrorismo poste in essere nel corso del 2017 dalle varie Autorità, ciascuna per il suo ambito di competenza specifico, anche a livello internazionale.

La relazione - elaborata grazie ai contributi forniti dalle diverse Autorità che compongono il CSF - descrive i risultati raggiunti da ciascuna di esse, è arricchita dai dati operativi e fornisce



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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

utili elementi per la valutazione complessiva dell'azione di prevenzione realizzata nel corso dell'anno di riferimento.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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

I.1 L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE ED EUROPEO DI RIFERIMENTO: IL DECRETO LEGISLATIVO N. 90 DEL 25 MAGGIO 2017 DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA (UE) 2015/849 RELATIVA ALLA PREVENZIONE DELL'USO DEL SISTEMA FINANZIARIO A SCOPO DI RICICLAGGIO DEI PROVENTI DI ATTIVITÀ CRIMINOSE E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Nel corso dell'anno 2017 e nel rispetto dei principi e criteri di delega individuati dalla legge di delegazione europea 13 agosto 2016, n. 170, è stato adottato il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, attuativo della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo.

Il decreto legislativo modifica e integra i decreti legislativi 22 giugno 2007, n. 109 e 21 novembre 2007, n. 231^a, ampliando e sviluppando il principio dell'approccio basato sul rischio responsabilizzando ulteriormente i soggetti obbligati nel processo di analisi e valutazione complessiva della clientela che con essi entra in contatto.

La novella legislativa ha introdotto importanti novità attinenti 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 del sistema sanzionatorio e degli strumenti, tecnici e normativi, volti ad accrescere la trasparenza di persone giuridiche e *trust*.

Il d.lgs. n. 90/2017 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.

^a Con il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, era stata recepita la direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo. Il decreto 22 giugno 2007, n. 109, sempre attuativo della direttiva 2005/60/CE, contiene misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale. La direttiva 2005/60/CE è stata abrogata dalla direttiva (UE) 2015/849.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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

Il 19 giugno 2018 è stata pubblicata in G.U.C.E. la Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la Direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

La nuova direttiva introduce taluni emendamenti alla IV Direttiva antiriciclaggio, principalmente al fine di dotare il sistema di strumenti di prevenzione dei rischi connessi all'uso, per fini illegali, di valute virtuali e schede prepagate, migliorare i presidi per le operazioni finanziarie da e verso paesi terzi ad alto rischio e introdurre registri centralizzati nazionali dei conti bancari e dei conti di pagamento o sistemi centrali di reperimento dei dati in tutti gli Stati membri. La legge di delegazione europea per il 2018 costituirà il veicolo normativo attraverso cui l'ordinamento nazionale recepirà le nuove previsioni dettate dal legislatore europeo.

1.1.1 La normativa per l'esercizio di attività di compro oro nel Dlgs. 92/2017

Il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 92 ha introdotto nell'ordinamento una disciplina ad hoc in attuazione della delega legislativa contenuta nell'articolo 15, comma 2, lettera l) della legge di delegazione europea 2015^b, avente ad oggetto l'adozione di una disciplina organica del settore dei compro oro, idonea a garantire la tracciabilità e la registrazione delle operazioni di acquisto e di vendita di oggetti preziosi usati, dei mezzi di pagamento utilizzati quale corrispettivo per l'acquisto o per la vendita dei medesimi e delle caratteristiche identificative degli oggetti, nonché la tempestiva disponibilità di tali informazioni alle Forze di polizia, a supporto delle rispettive funzioni istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

I lavori di predisposizione del testo hanno tenuto conto della natura essenzialmente commerciale degli operatori destinatari delle disposizioni nonché della necessità di coordinare l'intervento regolatorio con una serie di prassi e disposizioni medio tempore sviluppatesi in modo non coordinato ed uniforme.

Prima dell'entrata in vigore del provvedimento, l'avvio dell'attività di compro oro non soggiaceva ad alcuna regolamentazione specifica essendo richiesto esclusivamente il conseguimento di una licenza per commercio in oggetti preziosi ai sensi dell'articolo 127 TULPS^c. L'assenza di una disciplina *ad hoc* impediva la possibilità di censire stabilmente il numero e la tipologia degli operatori, rendendo complessa qualsiasi attività di ricognizione strutturata del fenomeno.

Il decreto legislativo prevede l'istituzione di un apposito *Registro degli operatori compro oro*, tenuto e gestito dall'Organismo degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi^d. L'obbligatorietà dell'iscrizione nel registro è disposta ai fini dell'esercizio in via professionale

^b Legge 12 agosto 2016, n. 170. L'articolo 15 contiene la delega al Governo per il recepimento della direttiva (UE) 2015/849.

^c Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773

^d Organismo previsto dall'articolo 128-undecies del decreto legislativo n. 385 del 1993, TUB.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

dell'attività e stabilita anche a carico degli operatori professionali in oro^e diversi dalle banche, intenzionati a svolgere l'attività specifica di compro oro parallelamente all'attività principale.

Le disposizioni, al fine di garantire la piena tracciabilità soggettiva dell'operazione di compro oro e la sua univoca riconducibilità al disponente, introducono l'obbligo di utilizzo di strumenti di pagamento, diversi dal denaro contante, per operazioni di compro oro eccedenti la soglia dei 500 euro, nonché l'obbligo di utilizzo di un conto corrente dedicato per l'effettuazione delle transazioni relative all'attività di compro oro.

Al fine di definire le caratteristiche e le modalità tecniche di invio dei dati e di alimentazione del nuovo Registro degli operatori compro oro, il decreto legislativo n. 92 rinvia all'adozione di un decreto ministeriale attuativo con la finalità di individuare procedure tecniche idonee a garantire il costante aggiornamento dei dati contenuti nel registro e la tempestiva disponibilità dei dati medesimi alle autorità competenti e alle amministrazioni interessate. Il medesimo decreto ministeriale individua, inoltre, l'entità e i criteri di determinazione del contributo, dovuto dagli iscritti, a copertura integrale dei costi di istituzione, sviluppo e gestione del registro, nonché le modalità e i termini entro cui provvedere al relativo versamento.

Il provvedimento attuativo, adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze lo scorso 14 maggio 2018 (pubblicato nella G.U. n.151 del 2/7/2018), completa il percorso legislativo di recepimento delle disposizioni europee volte all'individuazione e intensificazione dei presidi normativi idonei a contrastare l'utilizzo illecito di attività economiche sensibili a fenomeni di infiltrazione criminale e di reimpiego di risorse di provenienza illecita.

I.2 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 che modifica la Decisione 2005/671/GAI sempre del Consiglio. Sulla base della Direttiva è previsto che gli Stati membri adottino disposizioni volte a sanzionare atti di terrorismo, atti riconducibili a gruppi terroristici, come la pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo, il reclutamento a fini terroristici, la fornitura e la ricezione di addestramento a tali fini, il viaggio, l'organizzazione o l'agevolazione del viaggio, nonché il finanziamento, diretto o indiretto, effettuato con l'intenzione che i capitali forniti, a gruppi o ad individui saranno utilizzati per commettere o per contribuire alla commissione dei reati detti. Il sistema penale italiano contiene una serie di previsioni volte a sanzionare tutte le condotte

^e Gli operatori professionali in oro, di cui alla Legge 17 gennaio 2000 n.7, rientrano nella categoria dei soggetti destinatari degli obblighi di cui al d.lgs. 231 del 2007 novellato dal d.lgs. 25 maggio 2017, n.90 attuativo della direttiva (UE) 2015/849. Per tali operatori restano ferme la disciplina specifica della legge n.7 del 2000 e le disposizioni del predetto d.lgs. 231 del 2007 dettate in funzione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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

sopra menzionate^f, prevedendo, tra l'altro una previsione ulteriore rispetto a quanto richiesto dalla Direttiva volta a colpire anche gli atti di "auto addestramento" (art. 270-quinquies).

L'impianto sanzionatorio si è arricchito con l'introduzione, ad opera della L. 28 luglio 2016, n. 153, articolo 4, comma 1, lett. a), dell'articolo 270-quinquies.1 che punisce tutte le condotte di finanziamento con finalità di terrorismo.

^f Codice Penale, Articoli da 270 bis a 270 sexies.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

II. I DIVERSI ATTORI COINVOLTI E IL RUOLO DI COORDINAMENTO DEL COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA

II.1 IL RUOLO DEL COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA E L'ANALISI DEI RISCHI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) presieduto dal Direttore generale del Tesoro, è istituito presso il MEF in ottemperanza agli obblighi assunti dall'Italia nel 2001 nell'ambito della strategia internazionale di contrasto al finanziamento del terrorismo. Tra le altre competenze, assicura l'attuazione delle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche di persone fisiche, giuridiche, gruppi o entità disposte dalle Nazioni unite e dall'Unione europea (art. 4 del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109), propone al Ministro dell'economia e delle finanze misure di congelamento nazionale (art. 4 bis del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109) e coordina le attività delle diverse autorità ed enti competenti in materia.

Il suo mandato è stato legislativamente esteso ad opera del decreto legislativo 25 maggio 2017, n.90: il Comitato è oggi la "cabina di regia" in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario ed economico per fini di riciclaggio dei proventi di attività criminose, di contrasto e repressione del finanziamento al terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa, e delle attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale (art. 3, decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109). Per effetto della citata novella, l'Analisi Nazionale del rischio è legislativamente prevista tra le competenze del Comitato di sicurezza finanziaria e assume una valenza strategica in ambito nazionale e internazionale. L'esercizio ha cadenza triennale, salva la facoltà del Comitato di procedere all'aggiornamento quando insorgano nuovi rischi e quando ritenuto opportuno e su di essa si poggia l'analisi dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che dovrà informare l'attività delle autorità preposte nonché l'analisi e l'implementazione di misure specifiche da parte dei presidi di prevenzione. Vengono inoltre valutati la vulnerabilità relativa dei soggetti obbligati che residua dopo l'applicazione dei presidi di prevenzione da parte di questi ultimi e le eventuali criticità dei presidi investigativi e repressivi e delle attività di sequestro e confisca.

Nel Comitato sono rappresentati il Ministero dell'interno, il Ministero della giustizia, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'economia e delle finanze, la Banca d'Italia, la Commissione nazionale per le società e la borsa, l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni, l'Unità di informazione finanziaria, la Guardia di finanza, la Direzione investigativa antimafia, l'Arma dei carabinieri, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Il

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

II. I DIVERSI ATTORI COINVOLTI E IL RUOLO DI COORDINAMENTO DEL COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA

Comitato è integrato da un rappresentante dell'Agenzia del Demanio ai fini dello svolgimento dei compiti riguardanti il congelamento delle risorse economiche.

II.2 IL RUOLO DELLA DIREZIONE NAZIONALE ANTI MAFIA E ANTITERRORISMO NEL SISTEMA DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEL RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

La partecipazione della **Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo** nel sistema di prevenzione e contrasto al riciclaggio al finanziamento del terrorismo è motivata 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" (cit. 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.

Il programma organizzativo della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo stabilisce che "I Poli di Interesse costituiscono una sorta di laboratori destinati all'approfondimento delle varie tematiche che, più o meno trasversalmente, rispetto alle organizzazioni criminali individuate attraverso le Sezioni, rappresentano i principali aspetti sostanziali o procedurali con i quali deve misurarsi l'agire della D.N.A. e delle DDA".

Ed ancora che: "Il settore del Contrasto Patrimoniale mantiene una sua autonomia" in quanto "si tratta di settore relevantissimo per l'azione di contrasto alla criminalità organizzata rispetto al quale il legislatore attribuisce funzioni specifiche alla D.N.A.".

A tal fine la materia delle segnalazioni delle operazioni sospette viene organicamente inserita nel Polo di Interesse "Contrasto Patrimoniale alla Criminalità Organizzata", al fine di sviluppare un coerente e complessivo disegno volto a realizzare una efficace aggressione ai patrimoni e ai flussi economici illeciti riconducibili alla criminalità organizzata di tipo mafioso ed al finanziamento del terrorismo internazionale.

L'ultimo rapporto sull'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (*National Risk Assessment*) approvato dal Comitato di Sicurezza Finanziaria conferma che le minacce di riciclaggio nel nostro Paese sono "molto significative". Le stime ufficiali e le valutazioni delle istituzioni e del mondo accademico differiscono nell'attestare l'esatta dimensione economica del riciclaggio, ma concordano nel sottolinearne l'assoluta rilevanza e la capacità di generare gravi e durature distorsioni dell'economia in termini di alterazione dei meccanismi concorrenziali, inefficiente allocazione delle risorse, più ridotte opportunità di investimento e crescita, minore produzione di ricchezza.

La rilevanza delle minacce deriva, in particolare, dall'ampiezza e pervasività della criminalità organizzata, sia nelle sue configurazioni più tradizionali, sia nelle sue manifestazioni più recenti. In particolare è notevolmente aumentata la 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

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

circa 60 miliardi euro di transazioni a rischio di riciclaggio) per cui 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 confluiscono verso impieghi criminali.

Oltre alla criminalità organizzata e alle attività ad essa tipicamente riconducibili, vengono in evidenza la 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.

Uno dei primi approfondimenti di cui necessita il fenomeno è quello relativo alla questione definitoria: oggi con il termine “terrorismo” si indica un fenomeno di ampia portata. Si parla così di *iperterrorismo*, cioè di terrorismo globale che non rispetta più alcuna forma di regola. Non solo, nell’era di Internet, non ha tardato a nascere anche il c.d. *cyberterrorismo*, ovvero il terrorismo che utilizza il dark web per attivare le cellule presenti in tutto il mondo.

Altro aspetto cruciale che riguarda tutte le forme di terrorismo è il suo finanziamento. Ecco, pertanto, che l’analisi finalizzata alla predisposizione delle migliori strategie di prevenzione e di contrasto non può prescindere dallo studio dei canali e delle modalità di finanziamento.

Come emerso dalle evidenze investigative, le attività terroristiche richiedono disponibilità di fondi e di mezzi materiali che significano denaro e mezzi di ogni genere, strutture logistiche, armi, documenti contraffatti, coperture e rifugi.

Si tratta di attività criminali che, per essere realizzate, necessitano di una vasta rete relazionale di complicità esterne alla associazione terroristica e che per generare profitti tendono a interagire anche con l’economia legale attraverso circuiti ufficiali (si pensi alle condotte di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo realizzabili attraverso i circuiti *money transfer*).

In tale contesto si inquadra l’attività svolta dalla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo in materia di segnalazioni per operazioni sospette il cui servizio, nel corso degli ultimi anni, è stato completamente ristrutturato.

Sulla base di tale situazione ed allo scopo di migliorare l’efficacia del servizio operazioni sospette, la DNA, nel rigoroso rispetto delle competenze attribuite dalla legge, ha migliorato i rapporti con le altre autorità che intervengono in materia, quali la UIF, Unità di Informazione Finanziaria incardinata presso la Banca di Italia, la Guardia di Finanza, la Direzione Investigativa Antimafia.

Tutto ciò ha portato la DNA, in data 05 ottobre 2017 ha siglare con l’UIF, la Guardia di Finanza ed il Dipartimento di P.S. un protocollo di intesa finalizzato a disciplinare le modalità e le tempistiche dello scambio di informazioni in materia di prevenzione e contrasto dell’utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo. A tale protocollo generale, sono seguiti due protocolli tecnici rispettivamente in data 19 ottobre 2017 con la Guardia di Finanza ed il 27 ottobre 2017 con la Direzione Investigativa Antimafia.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

II. I DIVERSI ATTORI COINVOLTI E IL RUOLO DI COORDINAMENTO DEL COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA

La sperimentazione effettuata ha consentito di pervenire ad importanti risultati. Basterà considerare che dalla sottoscrizione dei protocolli sono state poste in essere le attività sintetizzate nelle figure che seguono:

FIGURA 2.1

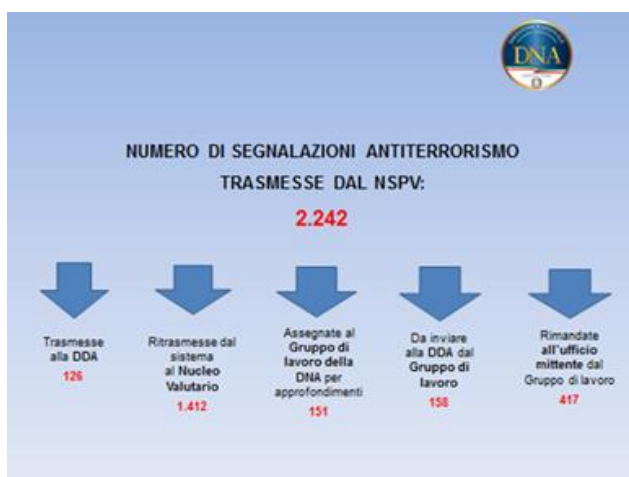


FIGURA 2.2

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO**FIGURA 2.3**

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

II. I DIVERSI ATTORI COINVOLTI E IL RUOLO DI COORDINAMENTO DEL COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA



DDA Bari	3	DDA Catania	1
DDA Bologna	12	DDA Cagliari	5
DDA Genova	2	DDA Brescia	4
DDA Milano	17	DDA Messina	1
DDA Napoli	2	DDA Palermo	1
DDA Salerno	2	DDA Roma	4
DDA Firenze	5	DDA Torino	2
DDA Palermo	1	DDA Venezia	3
DDA Ancona	4		

I risultati conseguiti hanno indotto il legislatore ad assegnare alla DNA un importante ed innovativo ruolo con il recepimento della IV Direttiva UE antiriciclaggio e, segnatamente con l'articolo 8 del e il decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 90.

La procedura delineata dalla norma appare in grado di garantire la speditezza, la economicità e la efficacia delle investigazioni che costituiscono il fondamento della attività di coordinamento e di impulso attribuita alla Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo anche in relazione ai fenomeni di utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi della criminalità organizzata o di finanziamento del terrorismo, ponendo l'accento sullo strumento più efficace al riguardo che è la pre-investigazione.

Alla luce di tale considerazione, la Direzione nazionale si è posta come obiettivo primario, il diretto esercizio dell'azione di prevenzione, avviando un rapporto di collaborazione con le Procure distrettuali per un massiccio ricorso alla prevenzione in materia di terrorismo, individuando i casi di intervento diretto, in aggiunta ad eventuali misure cautelari personali già applicate o richieste, ovvero i casi per i quali le investigazioni svolte non hanno portato a risultati idonei per l'esercizio dell'azione penale e/o non è stata raggiunta la gravità indiziaria sufficiente per l'adozione di una misura cautelare.

Inoltre, grazie ai rapporti diretti con numerosi uffici giudiziari impegnati a livello europeo ed extraeuropeo nell'attività di contrasto al terrorismo, sono stati ottenuti significativi risultati di coordinamento internazionale, molto spesso con le caratteristiche fondamentali della spontaneità e della immediatezza della circolazione delle informazioni.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

II.3 IL RUOLO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI (PPAA)

Il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, per come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 attribuisce alle Pubbliche amministrazioni un peculiare ruolo di collaborazione in funzione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Il legislatore ha infatti previsto che, per determinate categorie di procedimenti e procedure, consistenti nel rilascio di provvedimenti ampliativi della sfera giuridico-patrimoniale dell'interessato o nell'aggiudicazione di commesse, sovvenzioni e benefici di natura finanziaria e per le altre categorie di procedimenti eventualmente individuate dal CSF previa analisi del rischio ad esse riconducibile, le Pubbliche amministrazioni siano tenute a mappare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui siano esposte in occasione dello svolgimento della propria attività istituzionale e a comunicare alla UIF i dati e le informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio delle proprie attribuzioni.

Al fine di coadiuvare le Pubbliche amministrazioni nel corretto assolvimento del ruolo attribuito loro all'interno del sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e supportarle nella corretta interpretazione della norma e del suo ambito oggettivo di efficacia, è stata redatta una nota metodologica, contenente alcune indicazioni utili a guidare nella lettura della norma, i numerosi e variegati soggetti pubblici coinvolti, anche in considerazione del carattere di novità assoluta che il tema riveste per la maggior parte di loro e della non automatica applicabilità, al contesto dei procedimenti amministrativi e delle procedure di evidenza pubbliche di concetti e termini, tipici della normativa di prevenzione del riciclaggio, plasmatis sulla dinamica di relazioni interprivatistiche aventi ad oggetto l'intermediazione ovvero la consulenza per il compimento di operazioni a contenuto finanziario.

Nella medesima prospettiva di collaborazione, la UIF ha predisposto, ai sensi dell'articolo 10, comma 4 le istruzioni riguardanti le modalità di trasmissione e la tipologia dei dati e delle informazioni concernenti le comunicazioni di operazioni sospette riscontrate dalle Pubbliche amministrazioni nell'esercizio della propria attività, individuando altresì alcuni specifici indicatori funzionali ad agevolarne la rilevazione.

II.4 LA COLLABORAZIONE CON IL SETTORE PRIVATO

L'articolo 8 del decreto legislativo 90 del 2017, al fine di garantire il coordinamento tra le disposizioni modificate provvedimento legislativo e l'ordinamento nazionale, ha modificato talune disposizioni vigenti. In particolare, sono state introdotte alcune modifiche al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 e successive modificazioni, per tenere conto delle nuove disposizioni concernenti i prestatori di servizi di valuta virtuale. Nell'ambito di tali modifiche è stata prevista l'adozione di un decreto ministeriale^a in materia di comunicazione relativa

^a L'adozione del decreto è prevista dall'articolo 17 bis, comma 8 ter, del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141. Il predetto articolo 17 bis è stato modificato, con l'introduzione dei commi 8 bis e 8 ter, dal comma 1 dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 90 del 2017.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

II. I DIVERSI ATTORI COINVOLTI E IL RUOLO DI COORDINAMENTO DEL COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA

alla prestazione di servizi relativi all'utilizzo della valuta virtuale sul territorio nazionale. Lo schema di decreto disciplina le modalità con cui i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale, sono tenuti a comunicare al Ministero dell'Economia e delle Finanze la loro operatività. Lo schema del decreto è stato posto in consultazione nel mese di febbraio 2018. L'adozione del provvedimento consentirà di effettuare una prima rilevazione sistematica del fenomeno delle valute virtuali in Italia, a partire dalla consistenza numerica degli operatori del settore che, a regime, dovranno iscriversi in uno speciale registro tenuto dall'Organismo degli Agenti e dei Mediatori, per poter esercitare la loro attività sul territorio nazionale. Il monitoraggio costante del registro consentirà, da un lato di avere effettiva contezza delle dimensioni e dell'evolvere di un mercato in notevole espansione e fortemente esposto, a causa della sua elevata volatilità, al rischio di manovre speculative; dall'altro permetterà alle forze di polizia, preposte alla prevenzione e repressione delle fattispecie di utilizzo del sistema finanziario per fini illegali, di focalizzare i propri controlli in modo efficiente e proficuo, isolando e perseguendo i casi di utilizzo anomalo della moneta virtuale.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha coordinato, inoltre, i lavori del tavolo tecnico costituito ad ausilio degli organismi di autoregolamentazione (segnatamente: Consiglio nazionale del notariato, Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e Consiglio nazionale forense) nella predisposizione di regole tecniche in materia di procedure e metodologie di analisi e valutazione del rischio, controlli interni, adeguata verifica e conservazione. Il Comitato di sicurezza finanziaria è chiamato a rendere un parere, obbligatorio e non vincolante, sulle regole di condotta di cui le categorie professionali decidano di dotarsi, al fine di dare attuazione ai presidi e agli adempimenti prescritti dal d.lgs. n. 231/07, in chiave rispondente alla natura e alle caratteristiche dell'attività professionale.

II.5 ALTRE INIZIATIVE DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELL'ECONOMIA ILLEGALE: IL FENOMENO DELL'USURA E IL FONDO DI PREVENZIONE PREVISTO DALLA LEGGE 7 MARZO 1996 N. 108

L'usura costituisce uno dei canali principali per re-impiegare il denaro illecitamente percepito, apportando alla criminalità organizzata ingenti profitti derivanti dall'utilizzo di questo strumento di "pulizia" del denaro sporco. Dall'altro lato, i profitti dei reati usurai vengo a loro volta riutilizzati e re-investiti in altre attività criminali

Il rapporto tra riciclaggio e usura innesta pertanto un circolo vizioso e dinamico che si autoalimenta e si articola su tre principali direttrici: 1)utilizzo dei fondi da riciclare tramite l'erogazione di credito usurario 2) reinvestimento e pulizia dei fondi derivanti da attività usuarie in altre attività illegali 3) sfruttamento dai vantaggi derivanti da economie esterne che l'usura fornisce all'organizzazione criminale nell'ambito del controllo e della gestione del territorio.

In ragione di questi fattori, l'usura è stata classificata come minaccia di rilevanza medio alta nei diversi ranking riportati nell' *Analisi dei rischi nazionali di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo* del Comitato di Sicurezza finanziaria del 2014.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

La consapevolezza della necessità di attuare politiche pubbliche finalizzate a prevenire il fenomeno del credito illegale ha portato, sin dagli anni novanta alla istituzione, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, del "Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura", uno strumento deputato al sostegno delle imprese e delle famiglie che, versando in condizioni di difficoltà economica e sociale, rischiano di rivolgersi a circuiti malavitosi^b.

La legge prevede che le disponibilità del Fondo vengano veicolate alle imprese e cittadini in difficoltà tramite organismi associativi e mutualistici, quali Confidi Fondazioni e Associazioni che abbiano espressamente indicato nel proprio statuto e atto costitutivo l'obiettivo della prevenzione dell'usura.

Le Fondazioni e le Associazioni favoriscono l'erogazione di garanzie in favore di individui, famiglie e società di persone che incontrano difficoltà di accesso al credito non solo nei confronti delle banche, ma anche degli intermediari finanziari.

La ripartizione delle risorse del Fondo tra gli Enti che ne hanno fatto domanda viene stabilita da una Commissione governativa presieduta dal MEF^c sulla base di una combinazione di indicatori che tengono conto dell'indice del rischio usura presente nell'ambito territoriale dove opera l'ente assegnatario, e dell'efficienza nella capacità di utilizzo dei fondi riscontrata in passato. Inoltre, considerate le difficoltà economiche in cui versano le popolazioni delle regioni colpite dai terremoti del 2016 e del 2017, nel 2017 si è stabilito di riconoscere un contributo aggiuntivo agli enti che operano in queste zone del Paese.

In particolare, nel 2017 il Fondo ha erogato in totale 27 milioni di euro, di cui poco meno di 19 milioni sono stati assegnati a 112 Confidi, mentre i restanti 8 milioni sono andati a 37 enti fra Fondazioni e Associazioni^d.

^b Art. 15 legge 7 marzo 1996 n. 108 "disposizioni in materia di usura".

^c Il c.8., art.15 della l.108/96 prevede che per l'assegnazione dei contributi provveda una commissione costituita da due rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, di cui uno con funzioni di presidente, da due rappresentanti del Ministero dell'interno, di cui uno nella persona del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative anti-racket ed antiusura, da due rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico e da due rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

^d Per ulteriori dati inerenti l'attività del Fondo Antiusura negli anni antecedenti al 2017 cfr. http://www.dt.tesoro.it/it/attivit%20istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/anti_usura/.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

II. I DIVERSI ATTORI COINVOLTI E IL RUOLO DI COORDINAMENTO DEL COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA

TAVOLA 2.1

<u>Contributi MEF</u>		2017
<i>Confidi</i>	112	18.904.157,30
<i>Associazioni/Fondazioni</i>	37	8.101.781,70
		27.005.939,00

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

III.1 I FLUSSI SEGNALETICI

La **Unità di informazione finanziaria (UIF)** analizza sotto il profilo finanziario le segnalazioni di operazioni sospette inviate dai soggetti obbligati e le trasmette al *Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV)* e alla *Direzione Investigativa Antimafia (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 obbligati.

Nel corso del 2017 l'Unità ha ricevuto 93.820 segnalazioni, circa 7.200 in meno rispetto al 2016 (-7,2%).

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO**TAVOLA 3.1**

	Segnalazioni ricevute				
	2013	2014	2015	2016	2017
Valori assoluti	64.601	71.758	82.428	101.065	93.820
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	-3,6	11,1	14,9	22,6	-7,2

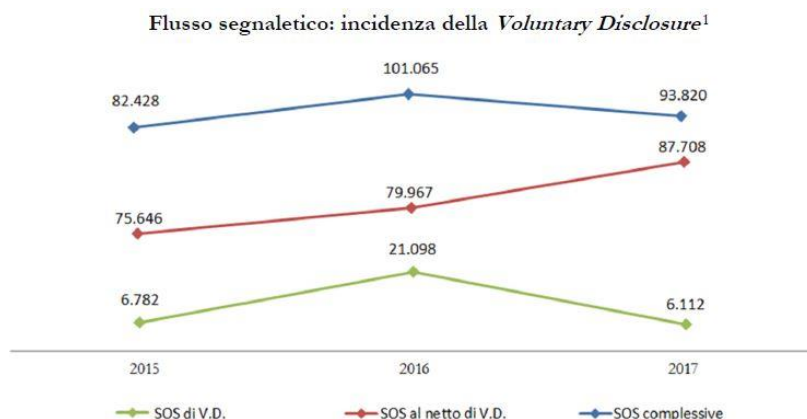
La contrazione del flusso complessivo è riconducibile all'esaurirsi degli effetti dei provvedimenti in materia di regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (cd. *voluntary disclosure*)^a che ne avevano determinato la marcata espansione del 2016. Al netto del contesti riconducibili a tali provvedimenti, le segnalazioni complessivamente inoltrate dalla platea dei soggetti obbligati non soltanto risultano in aumento, ma fanno registrare il tasso di crescita più alto dell'ultimo triennio, pari al 9,7% contro il 5,7% e il 5,4% registrati, rispettivamente nel 2016 e nel 2015.

FIGURA 3.1

^a Il riferimento è sia alla *voluntary disclosure* introdotta dalla Legge 186/2014, sia alla cd. *voluntary disclosure bis*, di cui al Decreto-legge 193/2016, convertito con modificazioni dalla Legge 255/2016.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO



¹ 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.

In continuità con il passato^b, il maggior numero delle segnalazioni ricevute (77% del totale) proviene dalla categoria banche e Poste (di seguito, per correttezza, si farà riferimento a tale categoria con il termine “banche”), che registrano, tuttavia, una riduzione dell’8% rispetto al 2016. Prosegue la crescita del flusso di SOS provenienti da intermediari e altri operatori finanziari, che si confermano la seconda macrocategoria di soggetti obbligati per numero di segnalazioni inoltrate, con un incremento del 19% circa. Anche per gli operatori non finanziari e i prestatori dei servizi di gioco si rileva una variazione positiva rispetto al 2016 (+ 25%). Le segnalazioni trasmesse dalla Pubblica Amministrazione hanno registrato un deciso incremento in termini percentuali, pur nell’ambito di valori assoluti trascurabili (70 segnalazioni, contro le 10 del 2016). Analogo fenomeno si è verificato per le società di gestione dei mercati e strumenti finanziari. La rilevante riduzione del dato relativo ai professionisti (-44%) appare ampiamente ascrivibile al ruolo svolto dagli stessi soprattutto in fase di adesione alla procedura di collaborazione volontaria, fenomeno i cui riflessi sulle segnalazioni di operazioni sospette si sono fortemente ridimensionati.

^b Il nuovo decreto antiriciclaggio, nel ridefinire la platea dei soggetti obbligati, ha apportato alcuni cambiamenti alle previgenti classificazioni. Le macrocategorie di seguito riportate riflettono, pertanto, il nuovo assetto definito dal legislatore; le nuove classificazioni sono state adottate anche per la rappresentazione dei dati relativi al 2016, al fine di consentire un confronto più agevole. La nuova formulazione del d.lgs. 231/2007, nell’ambito dell’elenco dei soggetti obbligati di cui all’art. 3, riporta gli operatori non finanziari (comma 5) in maniera distinta rispetto ai prestatori di servizi di gioco (comma 6), in precedenza inclusi nella medesima categoria. A partire dal 4 luglio 2017, la Pubblica Amministrazione non rientra più nella platea dei soggetti obbligati.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO**TAVOLA 3.2**

	Segnalazioni ricevute per tipologia di segnalante				
	2016		2017		(variazione % rispetto al 2016)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Totale	101.065	100,0	93.820	100,0	-7,2
Banche e Poste	78.418	77,6	72.171	76,9	-8,0
Intermediari e altri operatori finanziari	11.250	11,1	13.347	14,2	18,6
Società di gestione dei mercati e strumenti finanziari	1	0,0	5	0,0	400,0
Professionisti	8.801	8,7	4.969	5,3	-43,5
Operatori non finanziari	535	0,5	658	0,7	23,0
Prestatori di servizi di gioco	2.050	2,0	2.600	2,8	26,8
Uffici della Pubblica Amministrazione	10	0,0	70	0,1	600,0

Nell'ambito degli operatori finanziari diversi dalle banche emerge il contributo proveniente dagli Istituti di Moneta Elettronica (IMEL) e dai relativi punti di contatto, le cui segnalazioni sono più che triplicate, passando dalle 328 del 2016 alle 1.444 del 2017. Tale flusso si conferma essere fortemente concentrato: il 93% delle segnalazioni in questione provengono da uno solo dei cinque operatori che compongono la categoria, circostanza che si era registrata anche nel 2016, pur se con valori complessivi decisamente inferiori. Seguono, per percentuale di incremento, le imprese di assicurazione e la macrocategoria costituita da SGR, SICAV e SICAF, la cui variazione positiva si attesta intorno al 24%. Anche il contributo degli IP e dei punti di contatto di prestatori di servizi di pagamento comunitari è aumentato, passando dalle 5.643 segnalazioni del 2016 alle 6.575 del 2017: nell'ambito di tale gruppo un ruolo di primo piano è ricoperto dagli operatori che svolgono attività di *money transfer* che, con 5.224 segnalazioni, rappresentano quasi l'80% del totale della categoria^c.

Tra le variazioni negative si sottolinea, per rilevanza, quella relativa alle SIM, pari a oltre il 75%. Ulteriori contrazioni hanno riguardato gli intermediari finanziari ex art. 106 TUB (-1,6%) e soprattutto le società fiduciarie (-21,8%), queste ultime anche a causa del calo delle segnalazioni collegate alla procedura di collaborazione volontaria: la percentuale delle SOS connesse a tale fenomeno si è drasticamente ridotta, attestandosi al 19,5% del totale, a fronte del 76% registrato nel 2016. Il flusso segnaletico delle imprese di assicurazione si mantiene sostanzialmente invariato.

^c Il 92% di tali segnalazioni è riconducibile ai principali quattro operatori del settore.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

TAVOLA 3.3



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Segnalazioni ricevute per categoria di intermediari bancari e finanziari					
	2016		2017		(variazione % rispetto al 2016)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Banche, Intermediari e altri operatori finanziari	89.669	100,0	85.523	100,0	-4,6
Banche e Poste	78.418	87,5	72.171	84,4	-8,0
Intermediari e altri operatori finanziari	11.250	12,5	13.347	15,6	18,6
IP e punti di contatto di prestatori di servizi di pagamento comunitari	5.643	6,3	6.575	7,7	16,5
Imprese di assicurazione	2.185	2,4	2.721	3,2	24,5
IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari	328	0,4	1.444	1,7	340,2
Società fiduciarie ex art. 106 TUB	1.348	1,5	1.054	1,2	-21,8
Intermediari finanziari ex art. 106 TUB*	794	0,9	781	0,9	-1,6
SGR, SICAV e SICAF	265	0,3	329	0,4	24,2
SIM	252	0,3	62	0,1	-75,4
Intermediari e altri operatori finanziari non ricompresi nelle precedenti categorie **	435	0,5	381	0,4	-12,4

* 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.

** La categoria comprende gli altri soggetti di cui all'art. 3, commi 3 e 4, del d.lgs. 231/2007, come modificato dal d.lgs. 90/2017, non inclusi nelle categorie precedenti.

Si riduce il peso dei professionisti sul totale della macrocategoria degli operatori non finanziari (passato dal 77,2% del 2016 al 59,9% del 2017) per la diminuzione del numero di segnalazioni inoltrate, nell'ordine, da "studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati (-93,4%), dottori commercialisti, esperti contabili e consulenti del lavoro (-72,8%), avvocati (-76,2%)". In controtendenza, si registra l'aumento del contributo delle società di revisione e dei revisori legali (+26%) nonché dei notai e del Consiglio nazionale del notariato (CNN), categoria quest'ultima le cui segnalazioni sono passate da 3.582 a 4.222, con un incremento di quasi il 18%. Anche nel 2017 ha trovato conferma l'importanza del ruolo svolto dal CNN, dal quale sono transitate quasi il 98% delle segnalazioni della categoria.

Analogo fenomeno non è stato ancora riscontrato con riferimento al Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC), attraverso cui sono state inoltrate 147 segnalazioni rispetto alle 361 complessive della categoria. Per il 59%, dunque, i singoli commercialisti ed esperti contabili hanno provveduto autonomamente all'adempimento degli obblighi segnalatici, circostanza verosimilmente ascrivibile al breve lasso di tempo trascorso dalla definizione del protocollo d'intesa tra la UIF e il CNDCEC (sottoscritto nel dicembre 2016 ma divenuto operativo nel maggio del 2017, con l'inoltro della prima segnalazione da parte del Consiglio Nazionale) per il quale è ipotizzabile una graduale entrata a regime.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Nell'ambito degli operatori non finanziari è risultato in aumento il flusso proveniente dai soggetti che svolgono attività di fabbricazione e commercio di oro e preziosi (251 contro le 55 del 2016) e da quelli attivi nella custodia e nel trasporto di denaro contante e di titoli o valori: questi ultimi, ricompresi nella voce residuale "operatori non finanziari diversi dai precedenti", hanno inviato 406 segnalazioni. I prestatori di servizi di gioco continuano a far registrare un significativo tasso di crescita (+27% circa rispetto al 2016) seppure di entità meno rilevante rispetto al passato (tra il 2015 e il 2016 l'incremento era stato di quasi il 40%).

TAVOLA 3.4

Segnalazioni ricevute per categoria di professionisti e operatori non finanziari					
	2016		2017		(variazione % rispetto al 2016)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Soggetti obbligati non finanziari	11.386	100	8.227	100	-27,7
Professionisti	8.801	77,3	4.969	60,4	-43,5
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	3.582	31,5	4.222	51,3	17,9
Studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati	3.388	29,8	222	2,7	-93,4
Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro	1.326	11,6	361	4,4	-72,8
Avvocati	424	3,7	101	1,2	-76,2
Società di revisione, revisori legali	22	0,2	26	0,3	18,2
Altri soggetti esercenti attività professionale ¹	59	0,5	37	0,5	-37,3
Operatori non finanziari	535	4,7	658	8,0	23,0
Soggetti che svolgono attività di commercio di oro e fabbricazione e commercio di oggetti preziosi	55	0,5	251	3,1	356,4
Operatori di commercio di cose antiche e case d'asta	0	0,0	1	0,0	NA
Operatori non finanziari diversi dai precedenti ²	480	4,2	406	4,9	-15,4
Prestatori di servizi di gioco	2.050	18,0	2.600	31,6	26,8

¹ La categoria comprende i soggetti di cui all'art. 3, comma 4, lettera b).

² La categoria comprende gli altri soggetti di cui all'art 3, comma 5 del d.lgs. 231/2007, come modificato dal d.lgs. 90/2017 non inclusi nelle categorie precedenti.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Come già sottolineato, la riduzione delle segnalazioni collegate alla collaborazione volontaria ha costituito la determinante fondamentale del calo registrato nel numero delle SOS in entrata. Le segnalazioni della specie sono passate da 21.098 nel 2016 a 6.112 nel 2017, valore che è inferiore anche al dato registrato nel 2015 (6.782), primo anno interessato dal fenomeno. Percentualmente, le segnalazioni della specie sono pari al 6,5% del totale, contro il 21% dello scorso anno (8% nel 2015).

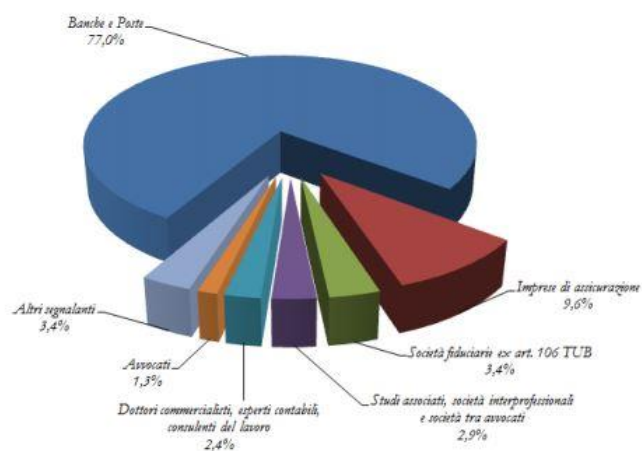
Nel primo trimestre 2018 il flusso complessivo delle segnalazioni di operazioni sospette, nonostante l'ulteriore drastica riduzione di quelle connesse con la *voluntary disclosure*, si mantiene su livelli coerenti con quelli dell'anno trascorso. La distribuzione percentuale tra le diverse categorie muta parzialmente in conseguenza dell'aumentato numero di segnalazioni inviate da professionisti, operatori non finanziari e prestatori di servizi di gioco.

Quanto alla relativa distribuzione tra le diverse categorie di segnalanti, aumenta il contributo delle banche (che fanno registrare un incremento superiore al 10% rispetto allo scorso anno) e delle imprese di assicurazione (+6,7%). Cala ulteriormente l'apporto di dottori commercialisti, esperti contabili e consulenti del lavoro, la cui percentuale si attesta sul 2,39% delle SOS della categoria (contro il 5,7% del 2016 e il 20% del 2015). Si tratta di variazioni ragionevolmente ascrivibili al diverso ruolo svolto da ciascuna di tali categorie nelle varie fasi del processo di regolarizzazione: iniziale adesione alla procedura (commercialisti), successivo rientro dei capitali e relativo investimento (banche, imprese di assicurazione). Nel corso del 2017, numerose segnalazioni hanno riguardato ancora la prima *voluntary disclosure* (ex Legge 146/2014) e si sono focalizzate proprio sull'utilizzo anomalo dei fondi precedentemente rimpatriati, tramite investimenti in valori mobiliari e polizze assicurative.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

FIGURA 3.2

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

La categoria "Altri segnalanti" include notai e CNN, SGR, SICAV e SICAF, SIM, IMEL e relativi punti di contatto, società fiduciarie ex l. 1966/1939 e Pubbliche Amministrazioni.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO**III.2 LE OPERAZIONI SOSPETTE**

Le segnalazioni concernenti sospetti di riciclaggio continuano a costituire la gran massa di quelle complessivamente ricevute (92.824^d su 93.820) nonostante il notevole aumento fatto registrare da quelle connesse con il presunto finanziamento del terrorismo, da ascrivere all'accresciuta sensibilità degli operatori a seguito dell'inasprirsi delle minacce e dell'attività di sensibilizzazione svolta. Numericamente, le segnalazioni inoltrate per sospetto finanziamento di terrorismo si attestano a 981 unità (contro le 619 del 2016), includendo tra queste anche quelle originariamente qualificate dai segnalanti come appartenenti alla categoria "riciclaggio" e successivamente riclassificate nel corso del processo di analisi interno alla UIF.

Soltanto 15 sono state le segnalazioni di operazioni sospette relative al finanziamento di programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa.

TAVOLA 3.5

Ripartizione per categoria di segnalazione					
	2013	2014	2015	2016	2017
	<i>(valori assoluti)</i>				
Totale	64.601	71.758	82.428	101.065	93.820
Riciclaggio	64.415	71.661	82.142	100.435	92.824
di cui voluntary disclosure ¹			6.782	21.098	6.112
Finanziamento del terrorismo	131	93	273	619	981
Finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa	55	4	13	11	15

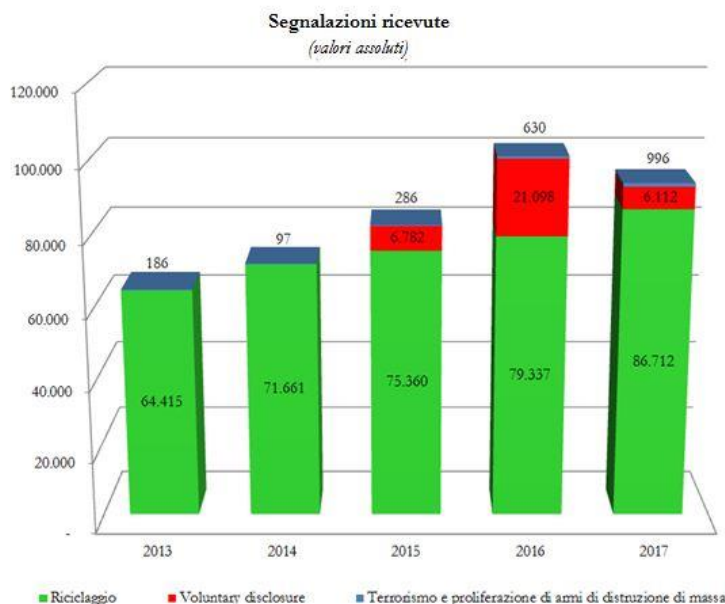
¹ Il dato ricomprende le segnalazioni classificate dai segnalanti nella categoria *voluntary disclosure*, nonché quelle che sono state classificate come tali dalla UIF nel corso delle lavorazioni.

FIGURA 3.3

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

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO



I dati dei primi tre mesi del 2018 confermano il *trend* crescente già registrato nell'anno trascorso: sono, infatti, pervenute 337 segnalazioni di terrorismo.

Quanto alla distribuzione geografica^e, la regione che si conferma al primo posto per numero di segnalazioni inoltrate è la Lombardia, nonostante la significativa flessione rispetto al 2016 (-22,2%): il dato appare riconducibile alla più volte citata minore incidenza della *voluntary disclosure* registrata nel 2017, essendo la regione in questione quella che negli anni precedenti ha contribuito in misura maggiore al flusso segnaletico connesso alla procedura di collaborazione volontaria. Le altre regioni del nord Italia che, dopo la Lombardia, risultano ugualmente interessate dal fenomeno in commento, hanno registrato variazioni percentuali negative (Emilia-Romagna -9,2%, Piemonte -13,2% e Liguria -0,1%) ad eccezione del Veneto le cui segnalazioni complessive sono aumentate del 4,3%.

^e 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.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

**III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO
E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO**



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

TAVOLA 3.6



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Ripartizione delle segnalazioni ricevute in base alla regione in cui è avvenuta l'operatività segnalata					
Regioni	2016		2017		(variazione % rispetto al 2016)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Lombardia	25.373	25,1	19.744	21,0	-22,2
Campania	9.769	9,7	10.863	11,6	11,2
Lazio	9.325	9,2	9.435	10,1	1,2
Veneto	7.841	7,8	8.181	8,7	4,3
Emilia-Romagna	6.979	6,9	6.338	6,8	-9,2
Piemonte	7.100	7,0	6.165	6,6	-13,2
Toscana	5.908	5,9	6.129	6,5	3,7
Sicilia	4.497	4,4	5.003	5,3	11,3
Puglia	4.519	4,5	4.759	5,1	5,3
Liguria	2.911	2,9	2.908	3,1	-0,1
Calabria	2.127	2,1	2.657	2,8	24,9
Marche	2.067	2,0	2.059	2,2	-0,4
Friuli-Venezia Giulia	1.488	1,5	1.724	1,8	15,9
Abruzzo	1.265	1,3	1.464	1,6	15,7
Sardegna	1.153	1,1	1.265	1,3	9,7
Trentino-Alto Adige	1.099	1,1	1.210	1,3	10,1
Umbria	949	0,9	921	1,0	-3,0
Basilicata	521	0,5	529	0,6	1,5
Molise	316	0,3	315	0,3	-0,3
Valle d'Aosta	212	0,2	182	0,2	-14,2
Estero ¹	5.646	5,6	1.969	2,1	-65,1
Totale	101.065	100	93.820	100,0	-7,2

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. Si confermano come paesi maggiormente ricorrenti la Svizzera e il Principato di Monaco, rispettivamente con 788 e 149 segnalazioni; al terzo posto, con 95 SOS, si colloca il Regno Unito (tale posizione era occupata da San Marino nel 2016). La significativa riduzione (-65,1%) delle operazioni segnalate da intermediari italiani ma classificate nella categoria "Estero" è anch'essa una conseguenza della minore incidenza della *voluntary disclosure* (793 segnalazioni).

La composizione della graduatoria relativa al numero complessivo delle segnalazioni inviate si mantiene sostanzialmente inalterato rispetto al 2016 (al netto degli avvicendamenti tra Piemonte ed Emilia Romagna da un alto e Sicilia e Puglia dall'altro). Non emergono particolari connessioni con specifiche aree territoriali: le regioni che registrano le variazioni positive superiori a dieci punti percentuali sono, nell'ordine, Calabria (+24,9%), Friuli-Venezia Giulia

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

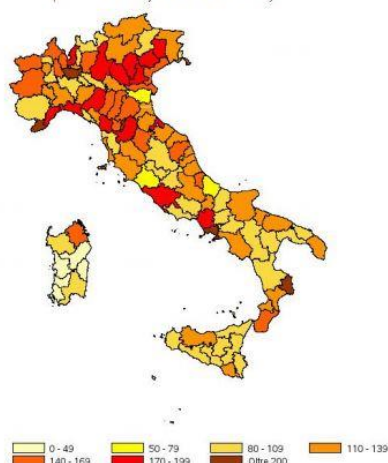
RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

(+15,9%), Abruzzo (+15,7%), Sicilia (+11,3%), Campania (+11,2%) e Trentino-Alto Adige (+10,1%).

Dai valori normalizzati su base provinciale emerge ancora una volta l'elevato numero delle segnalazioni provenienti dalla zona di Milano. Seguono, nell'ordine, le province di Prato (che si conferma al secondo posto), Imperia, Napoli e Crotone, tutte posizionate nella classe più alta, identificativa di un numero di segnalazioni superiore alle 200 unità. Chiudono la graduatoria cinque province sarde, per le quali si registrano valori compresi tra le 39 e le 49 segnalazioni.

FIGURA 3.4

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



III.3 IL PROCESSO E LA METODOLOGIA DI ANALISI. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO DELLE OPERAZIONI SEGNALATE

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.

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

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

automatico) assegnato dal sistema informatico a ciascuna segnalazione e che si affianca alla classe di rischio definita dal segnalante.

All'attività di analisi "micro", finalizzata alla ricostruzione dei flussi finanziari e alla eventuale qualificazione dei comportamenti illeciti sottesi ai fatti segnalati (nell'ottica di agevolare le successive indagini investigative), si è andato affiancando un approccio di più ampio respiro, volto all'individuazione tra le fattispecie esaminate di filoni tematici connotati dalla ricorrenza dei medesimi elementi caratterizzanti.

L'osservazione, protratta nel tempo, di tali ricorrenze nell'ambito del flusso delle segnalazioni in entrata ha portato alla definizione di modelli di comportamento anomalo che, grazie agli esiti delle analisi, sono stati messi in relazione, quando possibile, con i fenomeni criminali di cui costituiscono la verosimile manifestazione finanziaria. Grazie alle sinergie sviluppate tra i diversi attori del sistema, è venuto a delinearsi un meccanismo in base al quale le informazioni immesse nel circuito della collaborazione attiva sotto forma di SOS tornano ai segnalanti a seguito di un complesso processo di elaborazione che ne valorizza gli aspetti maggiormente qualificanti, elevandoli a modello.

FIGURA 3.5



L'attenta ponderazione del rischio è un principio cardine a cui si informa l'intero sistema di prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo. La valutazione del rischio associato alla singola segnalazione, infatti, è in grado di influenzare il trattamento a essa riservato, condizionandone il relativo percorso di analisi. Allo stesso tempo, da tale percorso essa è significativamente influenzata, dal momento che i dettagli emersi nel corso dell'approfondimento finanziario possono ragionevolmente ridimensionare il livello di rischio attribuito in via automatica alle segnalazioni al momento del loro ingresso a sistema o, eventualmente, determinarne l'innalzamento.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

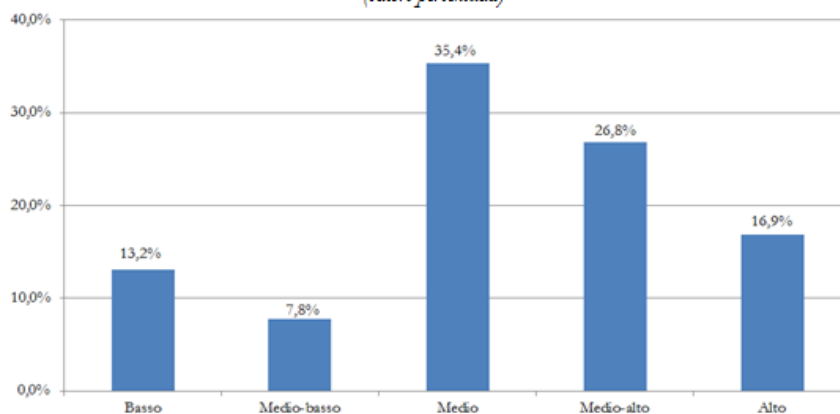
L'appropriata valutazione del rischio nelle diverse fasi di apprezzamento delle segnalazioni di operazioni sospette è funzionale sia all'attività di analisi finanziaria sia alle successive fasi investigative. Tale valutazione rappresenta una sintesi di molteplici fattori. Il primo di questi attiene al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo associato dai soggetti obbligati all'operatività segnalata.

Nel corso del 2017, al termine del processo di acquisizione e lavorazione, il 43% delle segnalazioni di operazioni sospette analizzate dall'Unità è stato considerato a rischio elevato (rating alto e medio-alto), il 35% a rischio medio, il 21% a rischio minore (rating basso e medio-basso).

Il confronto con i dati del 2016 evidenzia un calo delle segnalazioni classificate a rischio medio di circa 9 punti percentuali, cui ha fatto da contraltare un aumento quasi corrispondente delle segnalazioni valutate a rischio basso e medio basso. Tale andamento è dipeso in prevalenza da un approccio maggiormente selettivo degli analisti, che ha portato a contenere l'utilizzo della classe di rating intermedia. La mancata emersione, nel corso di tale processo, di elementi utili a confermare la elevata rischiosità delle vicende segnalate, infatti, si traduce nell'utilizzo di fasce di rating che, in sede di disseminazione, evidenzino a beneficio degli Organi investigativi, la rilevanza contenuta delle segnalazioni o la totale assenza di elementi idonei a suffragare il sospetto del segnalante.

TAVOLA 3.7

Segnalazioni analizzate nel 2017: distribuzione per rating finale
(valori percentuali)



È cresciuto, nel 2017, il tasso di convergenza tra gli esiti dei processi valutativi svolti dai segnalanti e sintetizzati nel livello di rischio attribuito alle segnalazioni e quelli rappresentati dal rating attribuito dalla UIF al termine del processo di analisi. Le segnalazioni a cui è stata

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

riconosciuta una rischiosità sostanzialmente corrispondente rappresentano infatti il 44% del totale (contro il 42% del 2016). Tale convergenza ha evidenziato, nell'anno in esame, valori più significativi anche per i contesti ritenuti meno rilevanti.

TAVOLA 3.8

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	14,9	5,1	0,9	20,9
	Medio	17,8	11,7	5,8	35,3
	Medio-alto e alto	10,1	15,9	17,6	43,6
Totale		42,8	32,7	24,3	100,0

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

III.4 LE ARCHIVIAZIONI DELLE OPERAZIONI SOSPETTE

Il mancato riscontro, nel corso dell'analisi di una segnalazione, di elementi utili a sostenere il sospetto espresso dal segnalante, corroborato dall'attribuzione di una classe di pregiudizio investigativo che attesta l'assenza, in capo ai soggetti segnalati, di precedenti di polizia, determina l'attribuzione alla SOS delle classi di rischio più basse. Nel corso del 2017 sono state individuate circa sedicimila segnalazioni che, all'esito delle analisi svolte dall'Unità, non hanno evidenziato elementi di sospetto significativi. Si tratta di una quota pari al 17% del numero complessivo delle segnalazioni analizzate nel corso dell'anno, in netto aumento rispetto ai valori del 2016. Tale andamento è stato influenzato dal calo delle segnalazioni rife-

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

rite a operazioni di *voluntary disclosure*, di norma canalizzate in un processo di lavoro dedicato che esclude l'attribuzione di un *rating* pari al minimo, generando un risultato in linea con i valori degli anni precedenti.

TAVOLA 3.9

Segnalazioni valutate non rilevanti					
	2013	2014	2015	2016	2017
SOS analizzate	92.415	75.857	84.627	103.995	94.018
SOS valutate non rilevanti ¹	7.494	16.263	14.668	10.899	16.042
<i>Percentuale di segnalazioni non rilevanti sul totale delle analizzate</i>	<i>8,1</i>	<i>21,4</i>	<i>17,3</i>	<i>10,5</i>	<i>17,1</i>

¹ Per gli anni precedenti al 2017 si fa riferimento alle segnalazioni archiviate.

Le SOS valutate non rilevanti sono costituite per circa il 76% da segnalazioni già classificate a rischio basso o medio-basso dai soggetti obbligati, mentre si riferiscono a segnalazioni da questi ritenute a rischio alto e medio-alto per il 3%.

TAVOLA 3.10

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Confronto per ciascuna segnalazione non rilevante 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	69,6%	0,7%	0,0%	70,3%
	Medio-basso	6,5%	19,8%	3,4%	29,7%
Totale		76,1%	20,5%	3,4%	100,0%

III.5 I PROVVEDIMENTI DI SOSPENSIONE^f

Il 2017 ha fatto registrare un consistente aumento (+ 70% rispetto al 2016) delle informative trasmesse dai segnalanti ai fini dell'esercizio del potere di sospensione: sono infatti pervenute 214 informative, rispetto alle 126 dell'anno precedente. In 38 casi (31 nel 2016) le valutazioni svolte dall'Unità in collaborazione con gli Organi delle indagini hanno portato all'adozione di provvedimenti, che hanno riguardato operazioni per un importo complessivo di 66,4 milioni di euro (18,9 milioni nello scorso anno). È risultato in crescita il valore medio delle operazioni oggetto di sospensione pari, nel 2017, a 1,7 milioni di euro (609 mila euro l'anno precedente). La norma non prevede un flusso informativo di ritorno a beneficio della UIF in merito alla successiva adozione del relativo provvedimento di sequestro da parte dell'Autorità giudiziaria competente, ma dai contatti con i segnalanti si è appreso che, almeno nel 71% dei casi, tale provvedimento è effettivamente intervenuto.

TAVOLA 3.11

^f La UIF – anche su richiesta del NSPV, della DIA, dell'Autorità giudiziaria e di FIU estere – 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. tra le innovazioni significative apportate dal d.lgs. 90/2017, la previsione della possibilità di sospendere operazioni sospette anche su richiesta di FIU estere. Si tratta di fattispecie che richiedono l'adozione di modalità operative di stretto coordinamento con le controparti estere.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

	Sospensioni				
	2013	2014	2015	2016	2017
Numero di operazioni	64	41	29	31	38
Valore totale delle operazioni (in milioni di euro)	61,9	45,5	16,7	18,9	66,4

Circa la natura dei segnalanti, anche nel 2017 la categoria maggiormente rappresentata si è confermata quella delle compagnie di assicurazione, con 168 iniziative a fini sospensivi (circa il 79% del totale) contro le 57 del 2016 (circa il 46% del totale). Continua a ridimensionarsi il contributo offerto dalle banche, cui è riconducibile il 18% delle istruttorie, contro il 33% dello scorso anno. Tale contrazione appare singolare alla luce del fatto che gli intermediari bancari continuano a rappresentare la categoria cui è riconducibile il più elevato numero di segnalazioni di operazioni sospette. In coerenza con tale composizione della platea dei segnalanti, le informative pervenute nel corso del 2017 hanno riguardato in prevalenza operazioni su polizze assicurative (in particolare, riscatto anticipato o a scadenza) che hanno costituito circa il 79% del totale; in quota minoritaria sono stati trattati contesti caratterizzati da prelevamenti di contante, richiesta di assegni circolari e disposizioni di bonifico su Italia o su estero.

III.6 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.

In linea con quanto rilevato dagli studi condotti a livello europeo che dimostrano come l'Italia, nel confronto internazionale, si posizioni ai vertici delle classifiche relative all'utilizzo del contante, resta elevata la percentuale di operazioni segnalate riguardanti tale tipo di operatività. Le caratteristiche dello strumento, combinando i vantaggi della estrema facilità di utilizzo con quelli della non tracciabilità dei movimenti, risultano, d'altro canto, funzionali al



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

perseguimento di scopi illeciti della più varia natura. Nel complesso, la percentuale di segnalazioni che, all'esito delle analisi svolte, è stata ricondotta a fenomenologie afferenti l'utilizzo anomalo di denaro contante appare in lieve crescita rispetto allo scorso anno (33% contro il 31% del 2016).

Diverse segnalazioni pervenute nell'anno riferiscono di transazioni connesse a frodi o truffe informatiche perpetrate non solo ai danni di privati consumatori ma anche di imprese e, in alcuni casi, di intermediari finanziari. Alle comuni fattispecie di *phishing*, già diffusamente oggetto di rilevazione da parte dei soggetti obbligati, si sono aggiunte nuove, più elaborate fattispecie criminali che hanno riguardato, ad esempio, compagnie di assicurazione. Alcune segnalazioni hanno portato all'attenzione dell'Unità operazioni di liquidazione di sinistri accreditate su conti correnti o carte prepagate intestate a soggetti diversi da coloro i quali, in base alle causali dei bonifici, avrebbero dovuto esserne i legittimi beneficiari. Secondo quanto ricostruito nel corso degli approfondimenti, grazie ad accessi fraudolenti nei sistemi informatici delle compagnie truffate, gli *iban* comunicati dai clienti in abbinamento alle rispettive polizze venivano sostituiti con gli estremi di rapporti di recente accensione, intestati a soggetti ricorrenti che, incassate le liquidazioni, provvedevano immediatamente al prelievo dei fondi o al loro trasferimento all'estero.

In altri casi, è stato oggetto di segnalazione l'utilizzo fraudolento dei *Sepa Direct Debit (SDD)*, vale a dire dei cosiddetti incassi preautorizzati. Tali strumenti consentono al soggetto creditore, tramite la propria banca, di notificare alla banca del debitore la presenza di un mandato in forza del quale egli è abilitato a inviare disposizioni di incasso a valere sul conto corrente intestato al debitore. Le truffe prendono di mira conti dormienti o scarsamente movimentati, su cui vengono appoggiati falsi mandati di addebito riferiti, ad esempio, al pagamento di fatture, conguagli fiscali o condominiali. I fondi illecitamente accreditati vengono immediatamente utilizzati, spesso con operazioni multiple, finalizzate a ostacolarne la ricostruzione e impedirne il recupero. L'attività di collaborazione internazionale ha consentito di far emergere casi analoghi di truffe realizzate anche ai danni di società estere, dietro l'esibizione di inesistenti accordi di investimento.

Tracciando il percorso dei fondi, spesso anche con l'aiuto delle *Financial Intelligence Unit (FIU)* estere interessate, l'analisi finanziaria condotta dalla UIF ha consentito di mettere in relazione alcune delle frodi informatiche descritte, originariamente oggetto di distinte segnalazioni. Numerose indagini investigative, in Italia e all'estero, hanno rivelato la presenza di organizzazioni criminali strutturate secondo modelli reticolari virtuali, i cui membri, spesso di diverse nazionalità, raramente si incontrano di persona. Sfruttando la facilità di comunicazione, l'anonimato e l'accessibilità degli strumenti informatici necessari al perfezionamento delle operazioni illegali, queste organizzazioni si dispiegano lungo l'intera catena del valore connessa con i reati informatici, ripartendo il profitto dei crimini commessi in base ai diversi segmenti di responsabilità (sviluppo del software, vendita sul *dark web* della strumentazione necessaria al perfezionamento degli attacchi, gestione delle reti di computer compromesse, ricezione e successivo trasferimento delle somme frodate).

L'analisi aggregata delle SOS inoltrate dagli operatori attivi nel servizio di *money transfer* ha consentito di evidenziare, nel flusso segnaletico riferibile a tale comparto, alcune anomalie

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

meritevoli di attenzione, talvolta non immediatamente identificabili dall'esame dei singoli contesti. Tra queste, spicca per numerosità l'incoerenza geografica dei flussi, vale a dire la mancata coincidenza tra il paese di origine degli esecutori delle rimesse e quello di destinazione dei fondi. In presenza di determinate connotazioni territoriali, tale casistica può essere connessa con il traffico di migranti, come peraltro confermato in diversi casi dalle evidenze investigative. Le analisi condotte evidenziano che il fenomeno descritto, pur essendo presente in tutte le zone interessate dagli sbarchi dei migranti, è localizzato principalmente in Sicilia per gli esecutori di origine africana, in Puglia per quelli di origine mediorientale e in Calabria per entrambe le etnie.

Nel corso del 2017 sono proseguiti gli approfondimenti sulla mappatura funzionale e geografica dei cosiddetti paesi ad alto rischio di riciclaggio^g. L'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette riferite a tali contesti, supportata dalle evidenze acquisite in sede di cooperazione internazionale, ha portato a individuare diverse caratteristiche di appetibilità di tali paesi per i potenziali riciclatori: in alcuni casi, la totale opacità in merito alla titolarità effettiva delle persone giuridiche, in ragione, in particolare, della possibilità di emettere azioni al portatore; in altri, la ridotta imposizione fiscale o l'esclusione della tassazione di dividendi e plusvalenze; in altri ancora la possibilità di costituire strutture societarie in modo molto più agile, in un contesto caratterizzato da minore pervasività dei controlli. Gli approfondimenti hanno confermato il frequente coinvolgimento nelle vicende segnalate anche di alcuni stati dell'Unione Europea che, grazie alle peculiarità del proprio diritto tributario e societario e alla possibilità di operare in libera prestazione dei servizi, finiscono per essere punti di transito o di approdo per fondi di origine illecita^h.

Con riferimento al comparto dei giochi, anche nel 2017 sono state portate all'attenzione dell'Unità diverse casistiche riguardanti i Video Lottery Terminal (VLT). Le fattispecie rilevate mettono in luce specifici aspetti di anomalia – dalla concentrazione di vincite a intervalli temporali eccessivamente prolungati tra l'emissione dei ticket e il successivo riutilizzo/riscossione – che rimandano di frequente al medesimo schema, vale a dire l'improprio utilizzo dei ticket vincenti per il trasferimento anonimo di somme di denaro.

Il contributo segnaletico dei professionisti si è rivelato particolarmente utile per far luce su alcune operazioni societarie dalle caratteristiche anomale, poste in essere da cittadini italiani

^g Si tratta di quei paesi, tradizionalmente definiti paradisi fiscali o centri finanziari off shore, caratterizzati da ordinamenti che incentivano arbitraggi fiscali e/o garantiscono opacità e segretezza nella titolarità di patrimoni.

^h Dall'esame del flusso segnaletico è emerso che il Lussemburgo rappresenta una base per transazioni finanziarie caratterizzate dall'utilizzo di architetture societarie complesse, che spesso prevedono l'impiego di trust e di altri veicoli societari residenti in giurisdizioni terze a rischio, quali Guernsey, Bahamas, Cayman Island, British Virgin Islands. Tale schema, riscontrato in particolare in alcune operazioni di private equity, si presta a veicolare significativi flussi finanziari in Italia, la cui origine risulta difficilmente ricostruibile. Degne di nota sono apparse alcune segnalazioni che hanno evidenziato il frequente trasferimento in Italia di risorse finanziarie provenienti da società di gaming con sede a Malta; la provvista, nella maggior parte dei casi, è stata prelevata in contanti. L'approfondimento di questa tipologia di segnalazioni ha fatto emergere una serie di elementi che, considerati nel loro complesso, sembrerebbero non compatibili con l'incasso di vincite conseguente all'effettiva partecipazione al gioco; vengono in rilievo: l'opacità degli assetti proprietari, il profilo economico dei beneficiari, l'elevato import dei fondi complessivamente ricevuti in un ristretto arco temporale, la monetizzazione della provvista e l'utilizzo di carte prepagate.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

titolari di imprese in evidente stato di difficoltà finanziaria e con situazioni di pesante indebitamento verso il sistema bancario. È stato rilevato, infatti, il frequente ricorso a veicoli societari dalla struttura opaca, costituiti in giurisdizioni caratterizzate da scarsa trasparenza, allo scopo di ostacolare la ricostruzione dell'origine dei fondi utilizzati per far fronte allo stato di tensione finanziaria delle aziende italiane o, al contrario, per distrarre parte rilevante del loro patrimonio prima del possibile avvio di procedure concorsuali. Con riferimento alla prima tipologia di casi, le analisi condotte hanno rivelato che la cessione delle quote della società italiana in crisi a un'azienda estera appositamente costituita e riconducibile, dietro schermature, ai medesimi titolari effettivi risultava funzionale al rientro di capitali detenuti illecitamente all'estero, rimpatriati per rimediare al forte indebitamento bancario dell'azienda italiana. Nella seconda tipologia, la sottoscrizione di un aumento di capitale di una società estera, effettuato tramite conferimento di immobili da parte di cittadini italiani dietro interposizione fiduciaria, è stato finalizzato alla sottrazione dei beni stessi all'imminente procedura di fallimento.

Nel corso del 2017 le segnalazioni ricondotte dagli analisti alla tipologia di carattere fiscale si sono attestate a poco più del 24% del totale, in netto calo rispetto al dato dell'anno precedente (circa 36%). Tale trend risente naturalmente della diminuzione delle segnalazioni connesse con operazioni di *voluntary disclosure*, che hanno rappresentato circa il 27% della categoria "fiscale" (contro il 58% dell'anno precedente). Una componente rilevante di tale flusso è ancora riferita alla prima versione della procedura di regolarizzazione e ha quindi ad oggetto operazioni successive alla fase del rimpatrio dei capitali, generalmente consistenti in forme di utilizzo anomalo degli stessi: si tratta, generalmente, di girofondi tra soggetti fisici e giuridici collegati, investimenti in strumenti finanziari e polizze assicurative e prelevamenti di denaro contante. Gli approfondimenti si sono concentrati sull'individuazione di possibili utilizzi distorti della procedura, idonei a far emergere eventuali scopi di riciclaggio sottesi all'operatività rappresentata.

Spesso l'analisi tecnica delle segnalazioni di operazioni sospette ricondotte dall'Unità a violazioni di carattere fiscale (false fatturazioni, "frodi carosello" anche a carattere internazionale) ha evidenziato anche nel 2017 strette connessioni con contesti di criminalità organizzata ovvero con fenomeni di usura, estorsione, corruzione. Sotto un profilo finanziario, lo strumento del contante si è spesso accompagnato ai descritti fenomeni.

III.7 L'ANALISI STRATEGICA E L'ESAME DEI DATI AGGREGATI

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.

L'analisi 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

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

delle tipologie e degli schemi di condotte finanziarie anomale e l'attività di osservazione e studio dei flussi finanziari e dei fenomeni di riciclaggio¹.

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 rischio 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*.

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. 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.

Nel 2017 è proseguita la tendenza crescente del numero dei record relativi ai dati SARA ricevuti dalla UIF e del valore delle operazioni sottostanti (pari rispettivamente a circa 100 milioni e 320 milioni, con aumenti del 2 e 3%). Gli importi totali, pari a circa 29 mila miliardi di euro, mostrano un aumento molto consistente (30%), derivante soprattutto dagli effetti del nuovo decreto antiriciclaggio. Rimane sostanzialmente invariato il peso relativo del settore bancario (95% dei record inviati e 97% degli importi segnalati); la platea dei segnalanti si è lievemente ridotta nel corso dell'anno (-3%), soprattutto per i numerosi processi di fusione e incorporazione che hanno interessato il settore.

L'entrata in vigore del nuovo decreto antiriciclaggio a luglio 2017 ha avuto ripercussioni immediate sui flussi SARA. L'incremento del numero di operazioni inviate e del loro importo totale è derivato dall'eliminazione dell'esenzione dagli obblighi di registrazione e conservazione delle transazioni disposte da clienti in regime di adeguata verifica semplificata, quali gli intermediari finanziari residenti o considerati equivalenti in base al previgente decreto antiriciclaggio.

A seguito delle novità normative, alcuni intermediari hanno iniziato a registrare, e quindi inviare alla UIF nei dati aggregati, le operazioni disposte da clienti costituiti da intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi equivalenti.

La riduzione dell'operatività in contanti, già osservata nei dati SARA degli anni precedenti, è proseguita nel 2017, sebbene in misura più contenuta (-2,1%).

¹ Art. 6, commi 4, lettera b), e 7, lettera a) del d.lgs. 231/2007.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

L'Italia rimane, tuttavia, uno dei paesi europei con il maggior ricorso al contante. La distribuzione territoriale dell'utilizzo del contante (misurato come incidenza sull'operatività complessiva) rimane eterogenea, con valori generalmente bassi nel Centro-Nord (al di sotto del 4%) e valori più elevati al Sud e nelle Isole (oltre il 13%).

L'eterogeneità territoriale nell'uso del contante è riconducibile in gran parte a differenze strutturali legate al contesto socio-economico di riferimento, alla preferenza per strumenti di pagamento diversi, alla disponibilità e funzionalità dei servizi finanziari. D'altra parte, un ricorso significativo al contante non spiegabile dai fondamentali economici può essere indicativo di condotte illecite.

Il bonifico costituisce un altro strumento di pagamento censito nei flussi SARA che riveste particolare importanza a fini di contrasto alla criminalità finanziaria. Di particolare interesse sono i casi in cui l'intermediario estero coinvolto nel tra-sferimento 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.

I principali paesi di destinazione e di origine dei bonifici rimangono i tradizionali partner commerciali europei dell'Italia, oltre a Stati Uniti e Turchia. La quota della Turchia è ancora in crescita in entrambe le direzioni di flusso. I paesi extra-comunitari compresi nella categoria residuale 'Altri paesi' includono Russia, Cina e Hong Kong per i bonifici in entrata; gli ultimi due paesi si confermano anche tra le principali destinazioni extra-comunitarie dei flussi.

III.8 LE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

A partire dal 2015 il numero di segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo ha subito un repentino e deciso incremento, in connessione con la recrudescenza del fenomeno, principalmente legata alle attività dell'ISIL nei territori occupati e alle numerose azioni terroristiche poste in essere, anche nel continente europeo, da persone o cellule locali collegate a tale organizzazione ovvero da singoli individui aderenti a ideologie radicali ("lupi solitari") e da "combattenti stranieri". Nel 2017 le segnalazioni qualificate dai soggetti obbligati per sospetto di finanziamento del terrorismo hanno raggiunto quasi le mille unità, facendo registrare una crescita del 58,5% circa rispetto al 2016; al confronto con il 2014, il numero di segnalazioni è aumentato di ben 10 volte. Nello stesso periodo, la quota sul totale delle segnalazioni pervenute alla UIF è passata dallo 0,1% all'1%.

TAVOLA 3.12

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

SOS di finanziamento del terrorismo

	2013	2014	2015	2016	2017
numero segnalazioni	131	93	273	619	981
variazioni percentuali annue	-23,4	-29,0	193,5	126,7	58,5
quota sul totale segnalazioni	0,2	0,1	0,3	0,6	1,1

Sulle descritte dinamiche hanno influito essenzialmente due fattori. Il primo è costituito dalla maggiore sensibilità dei soggetti obbligati e dalle conseguenti azioni intraprese da questi ultimi per la rilevazione automatica e l'analisi di movimenti e comportamenti sospetti potenzialmente collegati ad attività terroristiche. Il secondo è connesso con la più intensa azione delle istituzioni: l'intensificarsi delle attività di prevenzione e repressione svolte sul nostro territorio dalle autorità preposte, analogamente a quanto accade per le altre forme di illecito di maggiore rilevanza e allarme sociale, dà origine a segnalazioni di operazioni sospette da parte degli operatori presso cui i soggetti coinvolti, o le persone a questi vicine, detengono rapporti finanziari o hanno operato, anche solo occasionalmente. L'aumentata reattività dei segnalanti è stata influenzata anche dalle iniziative di sensibilizzazione adottate dalla UIF attraverso la diffusione di specifiche comunicazioni in materia nonché nell'ambito di interventi pubblici e di incontri con i principali operatori.

Le Comunicazioni pubblicate dalla UIF hanno dato origine a un numero crescente di segnalazioni, destinato ad aumentare ulteriormente con la progressiva implementazione degli indicatori nei sistemi di rilevazione automatica delle operazioni sospette degli intermediari.

La distribuzione territoriale delle segnalazioni riflette in alcuni casi la maggiore presenza di immigrati delle etnie generalmente percepite come più vicine al fenomeno terroristico: circa il 30% delle segnalazioni riguarda operazioni effettuate nelle province della Lombardia, quota che sale al 70% includendo le regioni Veneto, Emilia Romagna, Piemonte, Lazio e Sicilia.

Il 37% circa del totale delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo è stato inoltrato dalla categoria degli Istituti di Pagamento, in particolare da operatori di *money transfer* (il dato generale dell'attività segnaletica della categoria è al di sotto del 10%); le restanti segnalazioni, salvo un numero ristretto di casi, sono riferibili a istituti di credito.

Le operazioni più frequentemente segnalate sono di gran lunga i prelievi e versamenti di contante (34%), seguiti da bonifici nazionali (16%) ed esteri (10%), operazioni collegate all'utilizzo di carte di credito e prepagate (19%) e rimesse money transfer (17%).

L'elemento soggettivo nelle segnalazioni di finanziamento del terrorismo costituisce tradizionalmente una delle principali, in molti casi l'unica, fonte del sospetto e innesco della segnalazione. Le manifestazioni finanziarie del terrorismo presentano alcune peculiarità che ne rendono difficile la rilevazione. I flussi finanziari hanno spesso origine lecita; i fabbisogni finanziari, specie nel caso di soggetti che agiscono singolarmente o di piccole reti e cellule



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

isolate, sono generalmente contenuti e possono, pertanto, sfuggire ai sistemi di rilevazione automatica delle operazioni anomale; infine, i trasferimenti possono essere perfezionati avvalendosi di strumenti di pagamento non tracciabili e/o di circuiti alternativi a quelli ufficiali (*Hawala*), il cui utilizzo è piuttosto diffuso soprattutto all'interno di alcune comunità.

La fattispecie più frequente (circa la metà dei casi nel 2017) è costituita dalle segnalazioni in cui il sospetto matura da elementi puramente soggettivi, in particolare dal coinvolgimento di clienti o di loro congiunti in fatti di terrorismo o di estremismo religioso, circostanze apprese di regola tramite fonti aperte, sistemi di controllo automatico o dalle Autorità investigative, in occasione di richieste di informazioni.

Le segnalazioni innescate da elementi soggettivi, anche se in certi casi possono apparire poco rilevanti per il limitato spessore economico, non di rado contengono tracce e informazioni, non solo strettamente finanziarie, che si rivelano preziose per le attività investigative. Esse contribuiscono all'identificazione del profilo dei soggetti, all'interpretazione delle dinamiche comportamentali e alla ricostruzione delle reti relazionali.

Nel corso del 2017 l'incidenza di tali segnalazioni si è accresciuta soprattutto per effetto del contributo di alcuni operatori internazionali di servizi di money transfer, i quali hanno avviato iniziative specifiche volte a ricostruire in maniera sistematica e su scala globale i network dei trasferimenti riferibili ai soggetti coinvolti in vicende di terrorismo e ad attivare i relativi flussi segnaletici alle FIU interessate (oltre 300 segnalazioni nel 2017).

Un discreto numero delle segnalazioni innescate da elementi soggettivi è stato originato dai sistemi di controllo automatico utilizzati dagli intermediari per identificare gli accessi al sistema finanziario (tentativi di apertura di rapporti o transazioni con clientela) da parte di soggetti "designati" nelle liste internazionali del terrorismo (ONU/UE, OFAC).

Una fattispecie che si presenta con una certa frequenza è costituita dalle segnalazioni riferite a enti e organizzazioni no-profit impegnate generalmente in attività di assistenza religiosa e di sostegno a favore delle comunità locali di immigrati. Tale tipologia di segnalazioni ha costituito nel 2017 poco meno del 10% del totale.

Le segnalazioni su tali organizzazioni traggono origine dalle attività di monitoraggio rafforzato poste in essere dagli operatori sui rapporti finanziari riferibili alle stesse e ai relativi esponenti, anche sulla base degli indicatori di anomalia pubblicati dalla Banca d'Italia nel 2010.

Tra le fattispecie più ricorrenti figurano i versamenti o prelevamenti di contante, anomali per frequenza o importi, e bonifici, domestici o esteri, con persone fisiche o con altre associazioni, che non appaiono riconducibili alle attività associative o alla raccolta di contributi. In alcuni casi il sospetto è riferito alle modalità di finanziamento di associazioni in via di costituzione o neo costituite. I movimenti anomali sono spesso giustificati come raccolte destinate alla realizzazione e all'allestimento di centri di culto, attraverso l'acquisto e la ristrutturazione di unità immobiliari. Il sospetto può essere anche focalizzato su persone collegate alle associazioni o alle relative comunità locali, quali rappresentanti, tesorieri, esponenti religiosi.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Le segnalazioni non ricomprese nelle precedenti casistiche, pari a circa il 40% del totale, hanno tratto origine da anomalie finanziarie spesso di tipo generico, ricondotte a ipotesi di finanziamento del terrorismo sulla base della connotazione territoriale delle transazioni.

Si tratta nella maggior parte dei casi di anomalie nei movimenti di contante e negli utilizzi di carte prepagate (adoperate ad esempio come mezzo di trasferimento di fondi attraverso ricariche da parte di soggetti terzi seguite da prelievi di contante da parte dei titolari).

Negli ultimi tre anni vi è stato un forte impegno da parte delle autorità competenti nell'approfondimento delle nuove forme del terrorismo e dei connessi profili finanziari, in particolare delle modalità e dei canali di finanziamento dell'ISIL e dei fenomeni connessi, come quello dei *foreign fighters*.

Per l'approfondimento delle segnalazioni, gli analisti della UIF si avvalgono di tutte le informazioni, anche non strettamente finanziarie, cui l'Unità ha accesso, e di tecniche di network analysis orientate all'esame di reti di trasferimenti, anche complesse. I metodi e i percorsi di analisi, pur se affini a quelli previsti per l'esame dei contesti di riciclaggio, sono orientati soprattutto alla valorizzazione delle informazioni soggettive, delle connessioni finanziarie e tra soggetti e di ogni comportamento o traccia finanziaria, anche di spessore limitato, potenzialmente interessante in quanto conforme agli indicatori sopra descritti.

La prospettiva è quella di ampliare il quadro informativo iniziale con la ricerca di spunti o indizi che possano rivelarsi promettenti in chiave investigativa, sia per l'individuazione di contesti nuovi sia per la rivalutazione di quelli già noti agli investigativi. Le dinamiche finanziarie costituiscono una fonte informativa di primaria importanza per l'interpretazione di comportamenti, la ricostruzione di spostamenti e l'identificazione di *network* del terrorismo, a integrazione e complemento delle tradizionali indagini investigative.

IL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO ATTRAVERSO IL COMMERCIO TRANSNAZIONALE DI AUTOVEICOLI

Una tipologia di segnalazioni originate da sospetto di finanziamento del terrorismo è quella riferita al commercio transnazionale di autoveicoli, settore economico la cui potenziale connessione con organizzazioni terroristiche – da tempo riconosciuta a livello internazionale* – è stata recentemente confermata anche da notizie di cronaca su indagini investigative in materia.

Tali indagini hanno mostrato come il più delle volte il commercio transnazionale di autoveicoli viene utilizzato quale “fase intermedia” nella catena di trasferimenti finanziari che alimenta le organizzazioni terroristiche, al fine di mascherare tanto l'utilizzo finale quanto l'origine dei fondi, secondo il seguente schema operativo:

- i fondi, costituiti in genere da contante, vengono spesi per acquistare autoveicoli usati in paesi in cui l'operatività della specie è più agevole (tipicamente perché l'eventuale soglia massima per l'utilizzo del contante è sufficientemente alta da superare il prezzo dell'autoveicolo);



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

- gli autoveicoli vengono rivenduti più volte fra parti insediate in paesi diversi, con conseguente trasferimento del bene da uno Stato all'altro;

- tra gli acquirenti figurano spesso imprese di import-export che, al termine della catena, cedono gli autoveicoli a controparti localizzate in giurisdizioni con bassi presidi antiriciclaggio, così da poter trasferire più facilmente i proventi di tale vendita verso i paesi a rischio ove sono insediate le organizzazioni terroristiche da finanziare.

In questo schema operativo**, in Italia – stanti i presidi antiriciclaggio e le soglie all'uso del contante vigenti – vengono effettuate prevalentemente le transazioni della seconda fase le quali, considerate separatamente dai passaggi realizzati in altre giurisdizioni, non sono di per sé distinguibili da ordinarie transazioni di compravendita.

Per gli intermediari segnalanti, pertanto, il sospetto di finanziamento del terrorismo può essere originato da altre circostanze come il ricorrere di paesi a rischio tra quelli di destinazione dei flussi o di insediamento/origine delle parti, e ciò a prescindere dalla possibile emersione di altri profili di anomalia di tipo oggettivo, che tipicamente – dato il fenomeno in esame – possono assumere la forma delle cd. frodi carosello (evasione dell'IVA intracomunitaria).

* Il Rapporto GAFI “Emerging Terrorist Financing Risks” include il commercio di autoveicoli fra le tecniche classificate come “tradizionali”.

** Per una descrizione più dettagliata si veda il caso n. 10 in Criscuolo C. et al., (2016), “Casistiche di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo”, UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio, Collana Analisi e studi n. 7*.

Più recentemente indagini investigative hanno mostrato come il commercio transnazionale di autoveicoli (soprattutto di autovetture usate) può essere utilizzato da organizzazioni terroristiche non solo come fonte di finanziamento. Reti dedite al traffico di migranti*** infatti utilizzano autoconcessionarie o imprese di import-export per giustificare il possesso di numerose autovetture con le quali effettuano il trasferimento clandestino di immigrati verso i paesi di destinazione, in ipotesi anche di ex foreign fighter. In questo caso, uno specifico sospetto di connessione con il terrorismo può sorgere al ricorrere di elementi di rischio di natura geografica o di collegamenti soggettivi con organizzazioni o individui prossimi ad ambienti radicali.

*** Si veda il *Rapporto Annuale sull'attività svolta dalla UIF nel 2016*, Riquadro “L'analisi sul fenomeno del traffico di migranti”, pag. 52-

Con la Comunicazione del 13 ottobre 2017 l'Unità ha richiamato l'attenzione dei soggetti obbligati sul rischio di consistenti afflussi verso i paesi occidentali di terroristi “combattenti di ritorno” (cd. *returnees*), addestrati all'uso delle armi, radicalizzati e difficili da monitorare negli spostamenti. Tali soggetti possono fornire supporto logistico o esecutivo a iniziative terroristiche in Europa e contribuire, nei paesi di destinazione, alla formazione e all'organizzazione di cellule locali e reti transnazionali.

La Comunicazione – che, alla luce dell'evoluzione della minaccia terroristica, fornisce elementi integrativi rispetto alla precedente Comunicazione dell'Unità del 18 aprile 2016 – si

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

basa sui risultati dell'analisi di segnalazioni di operazioni sospette, delle evidenze raccolte e approfondite nelle sedi internazionali e del confronto con le esperienze delle controparti estere. Le casistiche richiamate, singolarmente considerate, non denotano univocamente situazioni sospette; la loro ricorrenza rende però necessario compiere ulteriori approfondimenti di tipo integrato, che tengano conto dell'insieme degli elementi acquisiti.

L'iniziativa è volta a sensibilizzare quanto più possibile i soggetti obbligati e il relativo personale, nel presupposto che essi possano svolgere un ruolo essenziale nella rilevazione di comportamenti della clientela indicativi di una loro radicalizzazione religiosa, consentendo di contestualizzare con maggiore accuratezza gli elementi di anomalia riconducibili a possibili casi di finanziamento del terrorismo.

Uno specifico richiamo è rivolto agli operatori del comparto dei *money transfer*.

Rilievo è attribuito anche all'operatività che transita sui conti di corrispondenza e su rapporti assimilabili con controparti insediate in paesi o aree a rischio geografico, ai versamenti di valori di provenienza transfrontaliera e al ricorso a finanziamenti al consumo non finalizzati all'acquisto di specifici beni o servizi, in particolare laddove vengano immediatamente monetizzati e in caso di mancato pagamento delle rate.

Nella valutazione del rischio geografico è stata rimarcata l'esigenza di: tenere in considerazione i paesi e le aree di conflitto, le zone limitrofe e di transito; i paesi che finanziano o sostengono attività terroristiche o nei quali operano organizzazioni terroristiche; le giurisdizioni caratterizzate da carenze nei presidi di prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo.

In presenza di attività che interessano più intermediari o soggetti obbligati (ad esempio, nel caso di trasferimenti di fondi), si sottolinea l'importanza di assicurare, oltre alla pronta disponibilità degli elementi informativi all'interno dell'organizzazione aziendale, anche la condivisione trasversale delle informazioni sulle minacce rilevate, in linea con quanto previsto dal decreto antiriciclaggio^j.

In sede *GAFI* sono proseguite le iniziative volte al monitoraggio dei rischi di finanziamento del terrorismo per tenere conto della rapida evoluzione del fenomeno e cogliere le necessità di rafforzamento dei presidi di prevenzione e di contrasto, nella cornice della complessiva "Strategy on Combatting Terrorist Financing" e del connesso "Operational Plan"^k.

Nel corso del 2017, oltre alla revisione della Raccomandazione 5, sono stati aggiornati gli standard volti a prevenire l'utilizzo di enti no-profit per finalità illecite, specificando la necessità di valutare analiticamente l'esposizione a rischi delle diverse categorie di organismi e di calibrare di conseguenza gli obblighi e i controlli, in chiave di efficacia e di proporzionalità. È

^j Art. 39, comma 3, d. lgs. 231/2007.

^k Si veda il Rapporto Annuale sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, § 1.2.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

inoltre proseguito l'impegno per la ricognizione di tipologie aggiornate di finanziamento del terrorismo sulla base dell'esperienza operativa delle autorità nazionali.

In coordinamento con gli analoghi approfondimenti che le *FIU* svolgono nel *Gruppo Egmont*, l'attenzione è stata rivolta, da un lato, all'evoluzione delle modalità di finanziamento dell'*ISIL* attraverso lo sfruttamento delle risorse dei territori controllati e degli affiliati esteri e, dall'altro lato, alla rilevazione di attività di supporto economico a singoli individui, combattenti nelle zone di conflitto o di ritorno nei paesi di origine in conseguenza dell'arretramento dell'*ISIL* dalle aree occupate. Il finanziamento dei "returnees", per il supporto logistico ovvero per l'organizzazione di attività di propaganda o il compimento di atti violenti nei paesi di destinazione, assume modalità particolarmente frammentate e variegate, difficili da individuare.

Proprio per tenere conto dell'evoluzione del fenomeno, il *GAFI* ha approfondito le forme di supporto economico ad attività di reclutamento. In un Rapporto dedicato¹ vengono esaminate anche le modalità di finanziamento di iniziative di propaganda volte a favorire la radicalizzazione e l'affiliazione attraverso materiali e forme di comunicazione appositamente congegnati, evidenziando come tale funzione assuma talora forme organizzate che si avvalgono di appositi canali di sostegno economico.

IL RAFFORZAMENTO DELLA COLLABORAZIONE FRA AUTORITÀ

Il progetto del *GAFI* su "Domestic Inter-Agency CTF Information Sharing", avviato nel 2016 nell'ambito della "Strategy on Combatting Terrorist Financing" e terminato nel giugno 2017, si è incentrato sull'analisi comparata dei sistemi nazionali, ponendo in luce criticità nei meccanismi di collaborazione inter-istituzionale, esempi di "best practice", indicazioni per il miglioramento dei modelli domestici.

Il Rapporto del *GAFI* evidenzia la necessità di ampliare le fonti informative disponibili alle autorità competenti per la prevenzione e il contrasto del terrorismo. È fondamentale l'accesso delle autorità, comprese le *FIU*, a dati investigativi relativi a provvedimenti giudiziari, a indagini e procedimenti in corso (comprese le informazioni su misure cautelari e di confisca), a soggetti "monitorati" da organi di polizia o di intelligence o colpiti da provvedimenti di espulsione. Il Rapporto evidenzia anche la necessità di ampliare il novero delle informazioni finanziarie disponibili alle *FIU* e di estendere l'accesso ad archivi di carattere amministrativo quali, ad esempio, quelli relativi al possesso di autoveicoli, agli spostamenti aerei e ad altri viaggi, a dati anagrafici, di residenza e di relazione familiare.

Interventi ancora più ampi sono stati realizzati in Europa, dove una specifica Direttiva^m ha esteso la fattispecie di terrorismo con riguardo a condotte di reclutamento, addestramento,

¹ FATF, Financing of Recruitment for Terrorist Purposes, 2018.

^m Direttiva (EU) 2017/541.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

viaggio con finalità di compiere o preparare atti di terrorismo. La Direttiva ha inoltre individuato una più estesa nozione di “fondi” sia comprendendo un novero ampio di beni di valore economico, sia estendendo il supporto economico a tutti i nuovi comportamenti che integrano il reato “base” di terrorismo.

Gli strumenti della collaborazione internazionale tra FIU sono stati orientati in misura notevole verso l’esigenza di accrescere l’intensità e ampliare le modalità degli scambi per la prevenzione del terrorismo.

Gli scambi in tale ambito hanno consentito alla UIF 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 2017 sono state 164 e hanno riguardato oltre 10 mila soggetti, con una flessione di circa il 70% rispetto all’anno precedente, riconducibile all’evoluzione del fenomeno e del contesto di riferimento, caratterizzato dal crescente indebolimento politico e territoriale dello stato islamico, e all’esigenza di spostare l’attenzione verso condotte di finanziamento circoscritte, relative ai cd. returnees e ad attività di reclutamento e proselitismo svolte nei paesi occidentali.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

IV.1 L'ATTIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA

Il *Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza* e la *Direzione investigativa antimafia* 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 2017, sono pervenute dalla U.I.F. 92.603 segnalazioni di operazioni sospette, con una diminuzione del 10,95% rispetto al 2016.

L'incidenza delle segnalazioni sospette riferibili a fatti di finanziamento del terrorismo è stata pari all'1,26% del totale (ossia 1.165 contesti).

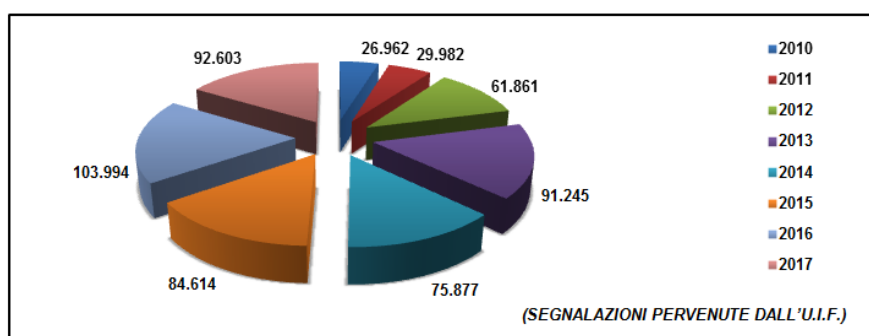
TAVOLA 4.1 (FONTE QDF)

Flusso delle segnalazioni di operazioni sospette pervenute dall'U.I.F.	
Anno	Numero Segnalazioni
2010	26.962
2011	29.982
2012	61.861
2013	91.245
2014	75.877
2015	84.614
2016	103.994
2017	92.603
TOTALE	567.138

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

FIGURA 4.1 – TREND SEGNALAZIONI OPERAZIONI SOSPETTE RELAZIONE GDF



Con riferimento all'area geografica di provenienza ed alla tipologia di ente segnalante, si può osservare che:

- la maggioranza delle segnalazioni sospette – pari al 50,05% – è stata originata nel Nord, mentre nelle regioni centrali la quota di segnalazioni si attesta al 21,39% del totale, al Sud è pari al 20,31%, il restante 6,62%^a è stato invece originato nelle Isole;
- l'apporto più consistente di segnalazioni è stato fornito dalle Banche (76,76%) e dagli Intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale previsto dall'art. 106 del D.Lgs. 385/1993 (14,54%);
- le segnalazioni generate da professionisti rappresentano solo il 5,09% del totale e su base territoriale sono così distribuite: Nord 2,90%, Centro 1,02%, Sud 0,71%, Isole 0,21%.

^a L'ulteriore 1,63% riguarda segnalazioni non classificate territorialmente in quanto contenenti operazioni con luogo di esecuzione o richiesta in Stato estero.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE**TAVOLA 4.2 (FONTE GDF)**

Segnalazioni di operazioni sospette pervenute dall'U.I.F. nel 2017 distinte per area geografica e categoria segnalante							
AREA CATEGORIA SEGNALANTE	NORD	CENTRO	SUD	ISOLE	STATO ESTERO	Totale	%
BANCHE	35.190	15.203	14.971	4.727	988	71.079	76,76%
ALTRI INTERMEDIARI FINANZIARI	6.814	3.021	2.468	921	238	13.462	14,54%
PROFESSIONISTI	2.688	944	655	194	237	4.718	5,09%
OPERATORI NON FINANZIARI	1.656	643	715	288	42	3.344	3,61%
Totale	46.348	19.811	18.809	6.130	1.505	92.603	100,00%
	50,05%	21,39%	20,31%	6,62%	1,63%	100,00%	

FIGURA 4.2 – DISTRIBUZIONE PER AREA GEOGRAFICA

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

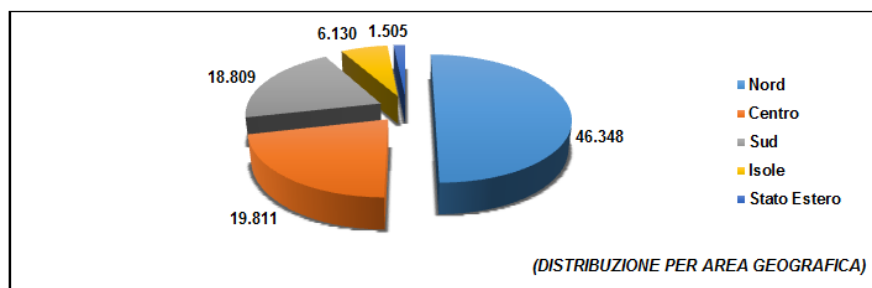
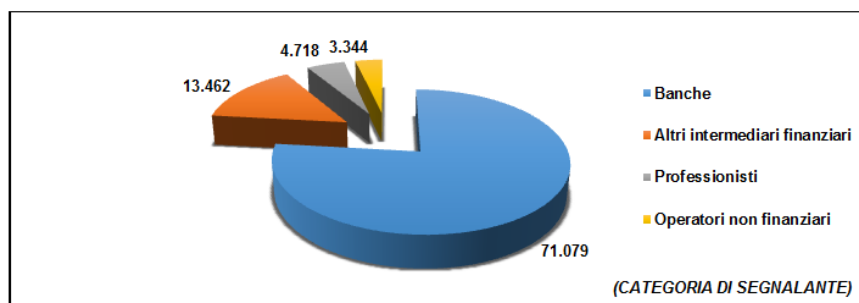


FIGURA 4.3 – RIPARTIZIONE PER CATEGORIA DI SEGNALANTE

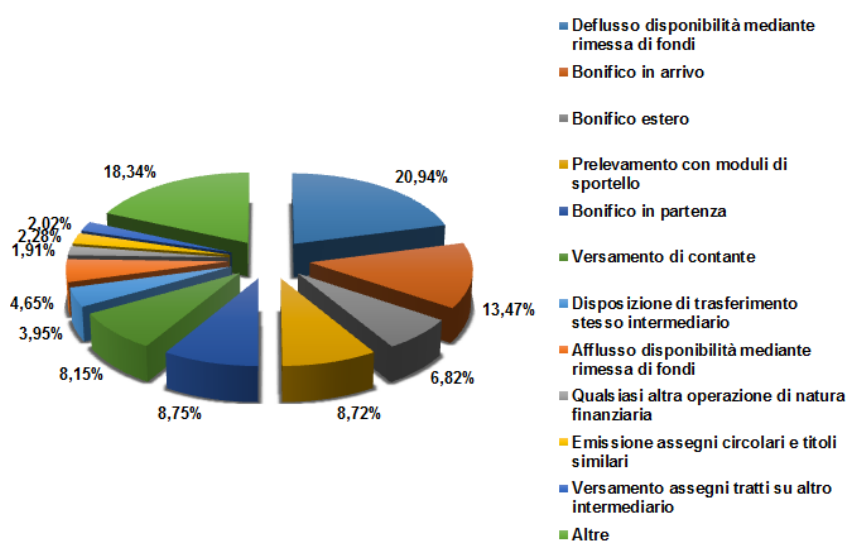


Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

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.

FIGURA 4.4 – TIPOLOGIA DI OPERAZIONI SOSPETTE PERVENUTE DALL'UIF (FONTE GDF)



Nel corso del 2016 l'U.I.F. ha proceduto ad archiviare 14.627 segnalazioni (il 15,79% del totale di quelle pervenute); mentre il Nucleo Speciale Polizia Valutaria ha sottoposto ad analisi pre-investigativa 147.436 segnalazioni di operazioni sospette, con un incremento del 73,54% rispetto alla precedentemente annualità.

TAVOLA 4.3 (FONTE GDF)

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

ANALISI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE					
	2013	2014	2015	2016	2017
Segnalazioni pervenute dall'U.I.F.	91.245	75.877	84.614	103.994	92.603
Totale segnalazioni analizzate	85.483	85.581	76.414	84.959	147.436
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.	45.330	48.760	35.768	25.281	91.154
Segnalazioni assegnate dal Nucleo Speciale P.V. per gli approfondimenti antiriciclaggio ai sensi del D.Lgs. n. 231/07 ¹	40.153	21.136	15.182	38.146	22.394
Segnalazioni oggetto di comunicazione ai Reparti territorialmente competenti	-	15.685	25.464	21.532	33.888

Si tratta delle segnalazioni di operazioni sospette ritenute meritevoli di ulteriori approfondimenti all'esito dell'analisi pre - investigativa e, pertanto, assegnate ai Gruppi di Sezione del NSPV, ovvero delegate ai Nuclei per, ai Gruppi, alle Compagnie, alle Tenenze o alle Brigate competenti.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

FIGURA 4.5 (FONTE GDF)

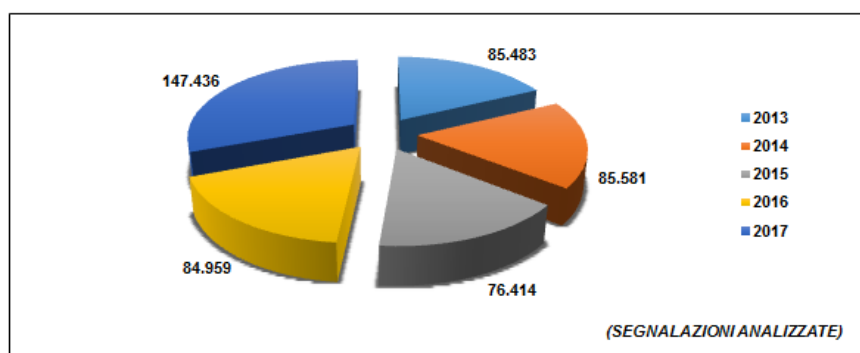
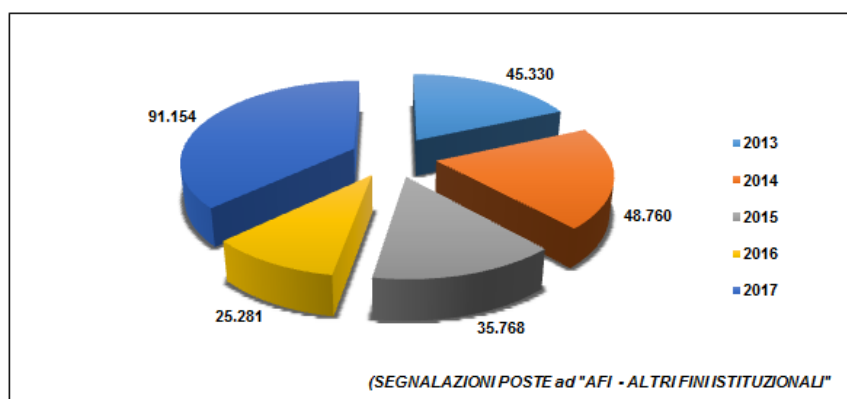


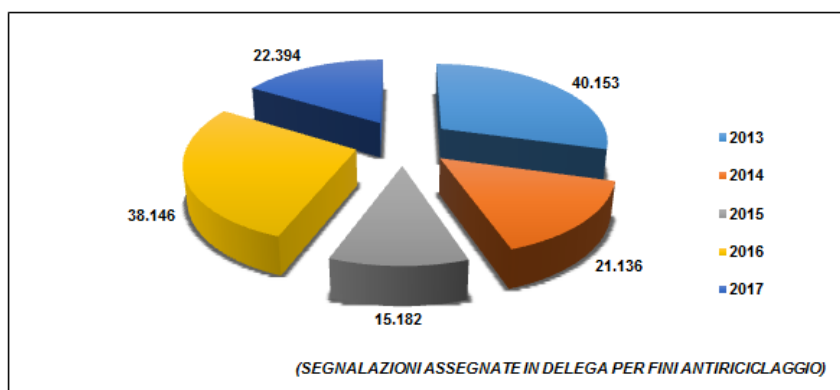
FIGURA 4.6 (FONTE GDF)



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

FIGURA 4.7 (FONTE GDF)



Nella tabella sottostante si riportano gli esiti derivanti dall'approfondimento operativo delle 27.433 segnalazioni di operazioni sospette^b che nel corso del 2017 hanno prodotto sviluppi sotto il profilo investigativo^c.

^b Si tratta di segnalazioni anche relative ad annualità precedenti.

^c Una segnalazione può produrre più esiti, potendo ad esempio in un primo momento dar luogo ad un nuovo contesto penale e successivamente essere acquisita dall'A.G. mediante un decreto motivato ai sensi dell'art. 38, comma 3, del D.Lgs. n. 231/2007.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

TAVOLA 4.4 (FONTE GDF)



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

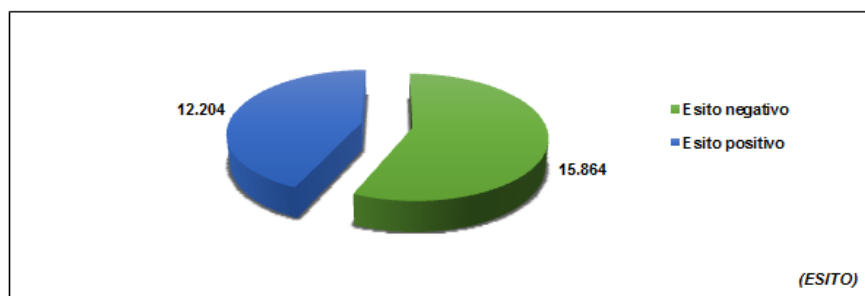
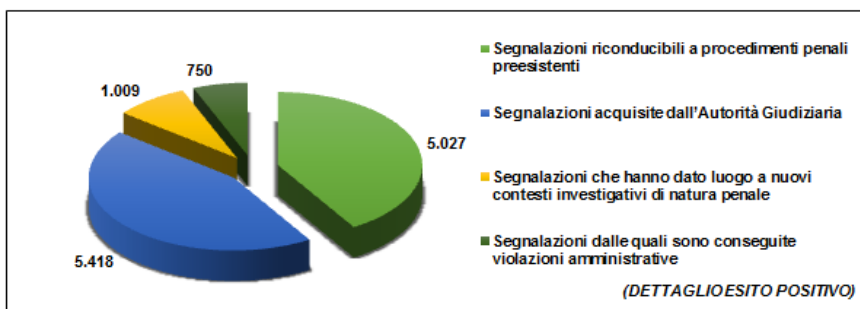
ESITO DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE ANNO 2017		
Tipo Esito	Dettaglio esito	Numero di segnalazioni
POSITIVO	Segnalazioni riconducibili a procedimenti penali preesistenti*	5.027
	Segnalazioni acquisite dall'Autorità Giudiziaria**	5.418
	Segnalazioni che hanno dato luogo a nuovi contesti investigativi di natura penale	1.009
	Totale segnalazioni portate a conoscenza dell'A.G.	11.454
	Segnalazioni dalle quali sono conseguite violazioni amministrative	750
NEGATIVO	Segnalazioni che non hanno dato luogo ad interessamento dell'A.G. o ad altre contestazioni	15.864
TOTALE		28.068

* 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.

** 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. 38, comma 3, del D.Lgs. n. 231 del 2007.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE**FIGURA 4.8 (FONTE GDF)****FIGURA 4.9 (FONTE GDF)**

Le indagini di polizia giudiziaria, d'iniziativa o su delega dell'Autorità Giudiziaria, e le investigazioni antiriciclaggio di cui al D.Lgs. n. 231/2007 svolte dalla Guardia di Finanza nel 2017 hanno portato alla scoperta ed alla denuncia di 1.780 persone per i reati di cui agli artt. 648 bis, 648 ter e 648 ter 1 c.p., di cui 159 tratte in arresto, con il sequestro di beni e disponibilità patrimoniali per circa 435 milioni di euro.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

In particolare, ammonta a circa 2,6 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 250 milioni di euro è invece l'ammontare dell'autoriciclaggio, ossia il reimpiego e/o il riutilizzo di proventi illeciti posto in essere da coloro i quali sono autori o hanno partecipato alla realizzazione della fattispecie delittuosa presupposta.

Si tratta di proventi originati, in particolare, da delitti di frode fiscale (1,2 miliardi di euro, di cui 98,7 mln per auto riciclaggio), bancarotta fraudolenta (61,1 milioni di euro, di cui 22,5 mln per autoriciclaggio), associazione di stampo mafioso (43,8 milioni di euro), usura e estorsione (71 milioni di euro di cui 1,2 mln per autoriciclaggio), ricettazione (96,2 milioni di euro, di cui 26,9 mln per auto riciclaggio), corruzione (5,6 milioni di euro di cui 43 mila euro per autoriciclaggio), contraffazione (382 mila euro) e contrabbando (1,45 milioni di euro).

TAVOLA 4.5 (FONTE GDF)

CONTRASTO AL RICICLAGGIO E ALL'AUTORICICLAGGIO		
		2017
Indagini e attività di polizia giudiziaria svolte	n.	972
Persone denunciate per art. 648 b/s, 648 ter c.p. e 648 ter 1 - di cui tratte in arresto	n.	1.780
	n.	159
Sequestri di beni e disponibilità finanziarie	Mln €.	435

4.1.1 L'analisi delle segnalazioni sospette di finanziamento del terrorismo

Complessivamente, tra il 2013 ed il 2017 sono giunte al Nucleo Speciale Polizia Valutaria 2.863 segnalazioni di operazioni sospette per presunti fatti di finanziamento del terrorismo, che rappresentano lo 0,64% del totale delle segnalazioni inviate dall'U.I.F. nel medesimo arco temporale, pari a 448.333.

Di queste, 1.165 sono pervenute nel 2017, in aumento rispetto alle 822 segnalazioni del 2016.

In tale ambito, il Nucleo Speciale Polizia Valutaria ha:

- considerato non di interesse investigativo il 47,44% dei contesti analizzati;



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

- delegato il restante 52,56% alle dipendenti articolazioni operative ed ai Nuclei di polizia economico finanziaria per lo sviluppo di approfondimenti investigativi.

TAVOLA 4.6 (FONTE GDF)

SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE PER PRESUNTI FATTI DI FINANZIAMENTO AL TERRORISMO					
	2013	2014	2015	2016	2017
Segnalazioni pervenute* dall'U.I.F.	383	145	348	822	1.165
Segnalazioni analizzate di cui:	494	318	578	1.166	900
- non di interesse investigativo**	275	267	150	93	427
- delegate per sviluppi investigativi	219	51	428	1.073	473
➤ di cui delegate "T"	-	-	251	1.058	437
Approfondimenti investigativi conclusi***	55	95	140	570	599

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

* Segnalazioni per operazioni sospette riconducibili al fenomeno del terrorismo per categoria (Terrorismo, Proliferazione delle armi di distruzione di massa), origine o fenomeno.

** Comprende le segnalazioni poste ad A.F.I. a seguito dell'analisi *pre*-investigativa effettuata dall'Ufficio Analisi e quelle trasmesse ai Reparti con Scheda "S", ovvero oggetto di comunicazione ai Reparti territorialmente competenti.

*** Per le annualità 2013 e 2014 sono stati considerati gli approfondimenti effettuati sulle segnalazioni pervenute come "Terrorismo" dall'UIF. A partire dal 2015 sono stati valutati i soli approfondimenti sulle SOS classificate "T" dall'Ufficio Analisi del Nucleo Speciale Polizia Valutaria.

Dall'approfondimento delle 599 segnalazioni "T" di maggior interesse investigativo dell'annualità 2017:

- a) 119 segnalazioni sono confluite in procedimenti penali esistenti per reati previsti dalla disciplina antiterrorismo, e in particolare:
 - 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. 1 ipotesi di cui all'art. 270-*quiquies* c.p. (Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale);
 - 3. 1 ipotesi di cui all'art. 270 c.p. (Associazioni sovversive);
- b) 5 segnalazioni hanno fatto emergere 6 violazioni penali, relative a casi di:
 - 1. mancata indicazione generalità del soggetto per cui si effettua l'operazione, di cui all'art. 55, comma 2 del previgente D.Lgs. n. 231 /2007;
 - 2. false dichiarazioni sulla identità o su qualità personali proprie o di altri, di cui all'art. 496 c.p.;
 - 3. ricettazione, di cui all'art. 648 c.p.;
 - 4. truffa, di cui all'art. 640 c.p.;
 - 5. associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico, di cui all'art. 270-*bis* c.p.;
 - 6. riciclaggio, di cui all'art. 648-*bis* c.p.;
- c) 13 segnalazioni hanno dato luogo a contestazioni amministrative;



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

- d) 6 segnalazioni sono state acquisite dall'Autorità Giudiziaria con decreto motivato;
- e) 456 segnalazioni non hanno prodotto esiti sostanziali.

IV.2 L'ATTIVITÀ DELLA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA (DIA)

Le nuove disposizioni del d.lgs.90/2017, introducendo misure più incisive per contrastare le attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo^d, hanno posto in risalto, tra gli altri, il ruolo della **D.I.A.**, in relazione alla sua specificità in tema di criminalità organizzata ed al contributo che è chiamata a fornire agli altri attori istituzionali di settore tra i quali, in primis, il Procuratore Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo.

Sul piano dell'azione di prevenzione e contrasto al crimine organizzato, il 2017 ha visto altresì l'emanazione di un ulteriore importante provvedimento: la riforma del codice antimafia^e, che ha apportato significative modifiche al previgente Decreto Legislativo n. 159/2011 in particolare in materia di misure di prevenzione patrimoniali e personali.

In tale contesto si colloca la stipula, in data 5 ottobre 2017, di un protocollo d'intesa tra Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, Unità d'Informazione Finanziaria, Dipartimento di P.S. e Guardia di Finanza, avente ad oggetto la gestione e lo sviluppo delle segnalazioni di operazioni sospette.

Alla luce delle previsioni dei nascenti rapporti, il successivo 26 ottobre, il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e il Direttore della D.I.A. hanno stipulato un ulteriore protocollo d'intesa (che integra e completa i contenuti di analogo accordo già vigente) finalizzato a rinsaldare il coordinamento investigativo tra i due organismi nella lotta alle mafie ed assicurare uno scambio informativo costante e tempestivo necessario da un lato a favorire il potere d'impulso proprio del P.N.A.A. e dall'altro la concentrazione di risorse della D.I.A. verso contesti di criminalità organizzata ancora di maggior spessore.

Nel 2017 il processo di analisi ed approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette si è evoluto alla luce delle intese protocollari già stipulate negli anni precedenti con la Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo in conseguenza della crescita del flusso documentale di specie, ed è stata innovata l'attività preventiva nel settore e modulata l'azione di polizia giudiziaria e di coordinamento delle indagini nel sistema di contrasto antimafia, in

^d Rivolte ad innovare le disposizioni riguardanti i soggetti destinatari, le misure di adeguata verifica della clientela, la valutazione del rischio, le segnalazioni di operazioni sospette, l'attività di registrazione e le sanzioni.

^e Entrata in vigore il 19 novembre 2017.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

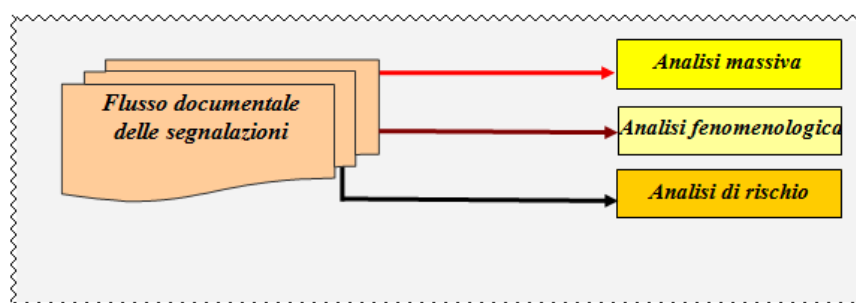
RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

linea con le risultanze dei lavori di aggiornamento del "National Risk Assessment" e delle indicazioni formulate dagli ispettori del F.M.I.^f.

Sotto l'aspetto sistematico è proseguito il processo di re-ingegnerizzazione dell'applicativo informatico per la gestione delle segnalazioni di operazioni sospette, c.d. sistema "EL.I.O.S. - Elaborazioni Investigative Operazioni Sospette", al fine di renderlo più confacente alle esigenze di carattere operativo delle dipendenti articolazioni periferiche ed agli omologhi sistemi e procedure adottate dalle altre Autorità ed organismi investigativi del settore.

La nuova metodologia di analisi è articolata su tre distinte procedure da avviare e condurre in modo complementare.

FIGURA 4.10 (FONTE DIA)



Anche nel 2017 l'analisi massiva ha consentito il raggiungimento degli obiettivi più rilevanti per la D.I.A. in quanto ha permesso di analizzare, sostanzialmente, tutte le segnalazioni di operazioni finanziarie sospette trasmesse dalla U.I.F..

Alla data del 31 dicembre 2017, risultano presenti nella banca dati EL.I.O.S. complessivamente 658.526 segnalazioni, riconducibili ad oltre 2 milioni di soggetti segnalati, dei quali 1.444.195 costituiti da "persone fisiche" e 561.464 da "non persone fisiche".

Le segnalazioni di operazioni sospette pervenute alla D.I.A. nel solo anno 2017 sono 92.318.

^f Si fa riferimento al Rapporto di valutazione del sistema italiano di prevenzione e contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa, discusso e adottato dalla riunione Plenaria del GAFI-FATF del 22 ottobre 2015.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

Anche per l'anno in esame ed in linea con le precedenti annualità, la maggior parte delle segnalazioni risulta riconducibile alle "banche", cui si ascrivono 70.843 segnalazioni, corrispondenti ad oltre il 76 % del riferito ammontare annuo.

Per la restante parte, seguono il "Notariato" e gli "Istituti di pagamento, comprese le succursali italiane di istituti di pagamento esteri", ai quali sono ascrivibili, rispettivamente, 3.942 e 3.285 segnalazioni, che rappresentano il 4,3% ed il 3,6% del totale.

Da un'analisi comparata tra il flusso di segnalazioni sospette pervenuto nell'anno in esame ed il corrispondente valore registrato nel 2016 si osserva una battuta di arresto della progressiva crescita registrata nel corso delle precedenti annualità.

Nell'anno 2017 risultano infatti pervenute alla D.I.A. 11.467 segnalazioni di operazioni sospette in meno rispetto alle complessive 103.785 del 2016.

Tale decremento, superiore all'11%, è imputabile per la quasi totalità proprio alle banche, alle quali nel 2016 risultavano riconducibili 80.265 segnalazioni vale a dire 9.422 in più rispetto al 2017.

Significativa ed analoga inversione di tendenza emerge anche per la categoria degli "Studi associati, società interprofessionali, società fra avvocati", in relazione alla quale risultano soltanto 222 segnalazioni a fronte delle 3.587 s.o.s. del precedente esercizio, con conseguente riduzione sul totale dal 3,5% allo 0,24%.

Di contro, con riferimento alle predette categorie del "Notariato" e degli "Istituti di pagamento, comprese le succursali italiane di istituti di pagamento esteri", i flussi di segnalazioni alle stesse ascrivibili nel 2017 risultano, seppur in minima parte, superiori ai corrispondenti valori del 2016, le cui percentuali erano pari, rispettivamente, al 3,5% ed al 3,1% del volume complessivo di segnalazioni pervenute alla D.I.A.⁸.

L'interruzione della crescita esponenziale del numero complessivo di segnalazioni registrata nell'anno in esame non è in linea però con le attività delle più recenti categorie di soggetti segnalanti.

È il caso, ad esempio, delle "Società fiduciarie di cui all'art. 199, comma 2, del TUF" e dei "Punti di contatto di Istituti di pagamento comunitario", tipologie di segnalanti emerse per la prima volta nel 2016, per le quali nel corrente anno è stato registrato un ulteriore importante incremento dei flussi di riferimento.

Infatti, mentre nel 2016 alle predette categorie erano ascrivibili, rispettivamente, 82 e 52 segnalazioni, nell'anno in esame risultano loro riconducibili, rispettivamente, 689 e 2.466 segnalazioni.

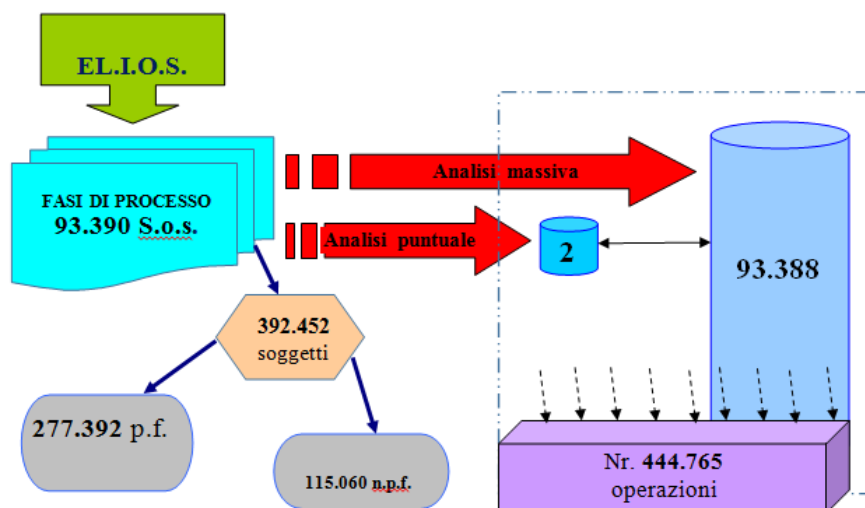
⁸ Trattasi, rispettivamente, di 3.942 e 3.285 Sos per l'anno 2017 rispetto alle 3.680 e 3.242 rilevate per l'anno 2016.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Nel contesto delineato, giova evidenziare come nel corso del 2017 sono state analizzate dalla DIA 93.390 segnalazioni di operazioni finanziarie sospette, delle quali 93.388 processate con analisi massiva e 2 con analisi puntuale.

FIGURA 4.11 (FONTE DIA)



Le operazioni finanziarie che hanno formato oggetto di segnalazione sono risultate riconducibili a diverse tipologie di operazioni, tra le quali spiccano quelle inerenti i “Deflussi disponibilità mediante rimessa di fondi” (92.287), i “Bonifici a favore di ordine e conto” (60.541) ed i “Bonifici in partenza” (39.055).

Persorgono consistenti, anche nell’anno in esame, le operazioni in contanti, in particolare i “Versamenti di contante” (35.885) ed i “Prelevamenti con moduli di sportello” (38.528).

Anche per l’anno 2017, 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 210.060 operazioni, corrispondenti al 47% circa del complessivo ammontare.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

Seguono le “macro aree” composte dalle “regioni del sud”, ove risultano 105.999 operazioni, dalle “regioni dell’Italia centrale”, ove risultano 90.905 operazioni e dalle “isole”, caratterizzate da 28.863 operazioni, corrispondenti rispettivamente al 24%, al 20% ed al 6,5% circa del complessivo ammontare¹.

Dalla riclassificazione delle operazioni segnalate, operata sulla base delle relative regioni di effettuazione (Tabella 7), emerge come la maggior parte di esse risulti effettuata in Lombardia (89.888), regione seguita a notevole distanza dalla Campania (58.389) e dal Lazio (46.377).

ESITI DELLE SEGNALAZIONI EVIDENZIATE ALLA D.N.A

In attuazione delle intese raggiunte, la D.I.A. ha evidenziato nella predetta annualità al Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo i principali contenuti di 20.567 segnalazioni di operazioni finanziarie sospette, tratte da quelle complessivamente analizzate nell’anno in esame.

Sulla scorta dei flussi documentali evidenziati dalla D.I.A. al Procuratore nazionale antimafia ed antiterrorismo nell’ambito delle riferite intese protocollari, le segnalazioni formate di sviluppi investigativi presso la D.N.A. ammontano, nell’anno 2017, a 3.534.

Avuto riguardo alle corrispondenti risultanze registrate nella precedente annualità, tale valore indica che nel periodo in esame si è determinata una crescita in valore assoluto dei positivi riscontri di sistema superiore all’80%.

Nel corso dell’anno 2017 la D.N.A. ha restituito alla D.I.A. a 14.761 segnalazioni delle quali 9.606 fanno riferimento al flusso documentale alla stessa inviato nella medesima annualità mentre le restanti 5.065 sono riconducibili agli invii effettuati negli anni 2015 e 2016.

Grafico 4 DIA p.32

La successiva fase di processo avviata da questa Direzione, denominata “Valutazione d’area”, ha avuto peraltro ad oggetto complessive 3.111 segnalazioni di operazioni finanziarie sospette, per le quali si è proceduto alla prevista attivazione, per via telematica, delle articolazioni periferiche territorialmente competenti.

Nonostante il sensibile aumento del flusso documentale destinato alla valutazione d’area nell’anno in esame rispetto a quello osservato nel precedente 2016, l’impegno profuso dalle articolazioni operative ha consentito di approfondire 759 segnalazioni, ovvero oltre il 24% del relativo volume.

Sulla scorta delle procedure di analisi condotte dalla Direzione è emersa l’esigenza, per 84 segnalazioni d’operazioni finanziarie sospette, di effettuare specifici approfondimenti investigativi tesi a riscontrare i preliminari collegamenti rilevati con contesti di criminalità organizzata ovvero con indagini in corso di svolgimento.

¹ In numero 8.938 casi, pari al 2% circa, la regione di effettuazione delle operazioni non è presente nel sistema.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

La ripartizione delle anzidette 84 segnalazioni investigate, in ragione delle tipologie dei rispettivi soggetti obbligati, ha confermato la più volte registrata preponderante presenza delle banche tra i soggetti segnalanti, nella fattispecie relativa a 75 segnalazioni e pertanto superiore all'87% dell'ammontare complessivo del flusso in esame.

Peraltro, le operazioni finanziarie complessivamente oggetto delle citate 84 segnalazioni ammontano a 434, in seno alle quali la tipologia più frequente è rappresentata da "bonifici a favore di ordine e conto", rilevata in 98 casi corrispondenti ad un'incidenza superiore al 22%.

Seguono, a debita distanza, le 76 operazioni correlate ai "Bonifici in partenza" e le 35 operazioni concernenti "Emissioni di assegni circolari e titoli similari, vaglia", corrispondenti, rispettivamente, a percentuali del 17% e dell'8% circa.

Avuto riguardo, invece, alla ripartizione territoriale delle complessive 434 operazioni finanziarie segnalate, operata sulla base delle aree di effettuazione delle stesse, emerge, come per le precedenti annualità, il primato della macro area costituita dalle "regioni settentrionali", ove risultano effettuate 231 operazioni, corrispondenti ad oltre il 50% del complessivo ammontare.

Seguono le regioni dell'"Italia centrale", con 88 operazioni, quelle relative all'"Italia meridionale", con 79 operazioni, e quelle relative alle "isole", cui risultano riconducibili 33 operazioni, corrispondenti, rispettivamente, al 20%, al 18% ed al 7,6% circa del complessivo ammontareⁱ.

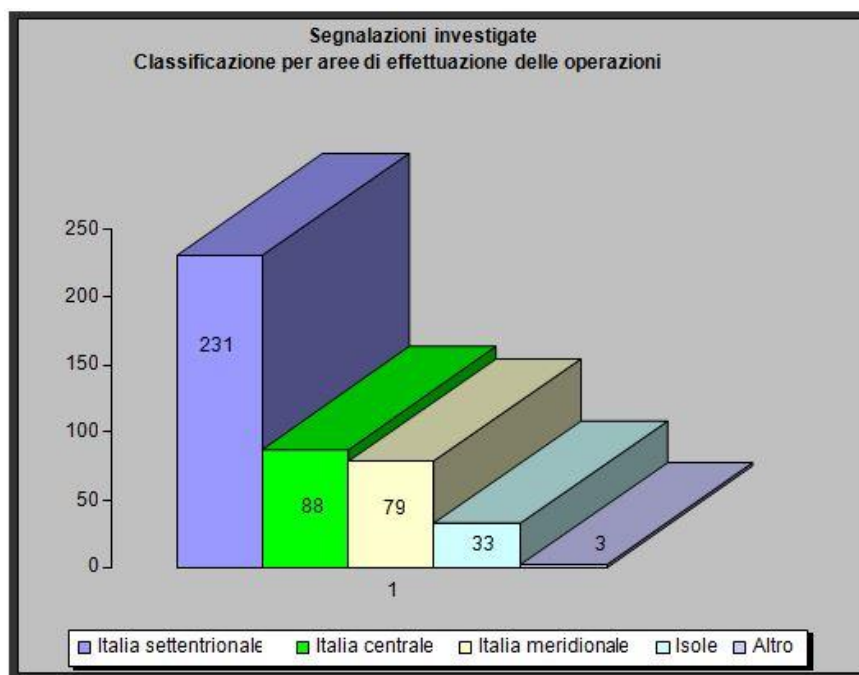
FIGURA 4.12 (FONTE DIA)

ⁱ In 3 casi, pari a circa lo 0,7% del complessivo valore, il dato risulta non disponibile al sistema.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE



Anche nel 2017, sebbene in misura diversa dai più marcati scostamenti osservati nelle precedenti annualità, i dati in esame avvalorano l'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.

La Lombardia permane la regione italiana alla quale risultano riconducibili il maggior numero di operazioni finanziarie investigate da questa Direzione, nella fattispecie pari a 108, in misura corrispondente al 47% circa delle operazioni finanziarie nell'insieme indagate nell'Italia settentrionale.

Con maggiore evidenza, l'assunto emerge dalla ulteriore classificazione su base regionale delle riferite 434 operazioni finanziarie complessivamente investigate.

FIGURA 4.13 (FONTE DIA)

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Segnalazioni Investigate Classificazione per Regione d'effettuazione delle operazioni segnalate		S.o.s
Abruzzo		2
Calabria		52
Campania		21
Emilia-romagna		6
Friuli-venezia giulia		4
Lazio		88
Lombardia		108
Piemonte		21
Puglia		4
Sicilia		33
Veneto		92
Altro (n.d.)		3
Totale		434

In relazione ai profili di riconducibilità dei soggetti segnalati alle rispettive aree di matrice criminale di tipo mafioso evidenze confermano - in linea con la tendenza registrata nel tempo - come nell'ambito delle segnalazioni foriere di sviluppi investigativi risaltino quelle afferenti a soggetti segnalati collegati alla 'Ndrangheta, nella fattispecie pari a 38.

FIGURA 4.14 (FONTE DIA)

Segnalazioni Investigate Classificazione per aree di matrice criminale		S.o.s
Ndrangheta		38
Cosa nostra		13
Camorra		5
Criminalità organizzata pugliese		1
Altre organizzazioni Italiane		25
Altre organizzazioni straniere		1
Altro		1
Totale		84



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

LA COLLABORAZIONE TRA LA DNA E L'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

Nel 2017 l'Ufficio Intelligence della Direzione Centrale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha continuato a elaborare e inoltrare alla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo segnalazioni contenenti elementi di rischio inerenti a centinaia di posizioni soggettive (complessivamente pari a 105 segnalazioni nel periodo 2014-2017). A seguito di queste segnalazioni, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ha comunicato di avere emesso n. 20 atti di impulso emessi ai sensi dell'art. 371 bis del C.P.P. verso le competenti Procure della Repubblica. Al fine di dare attuazione all'art. 8 del D. Lgs. 21 novembre 2007, n. 231, come modificato dall'art. 1 del D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 90, il 2 marzo 2018 è stato sottoscritto il protocollo tecnico fra la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

V. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

V.1 GLI INTERVENTI ISPETTIVI E I RISULTATI DELLE VERIFICHE EFFETTUATE DALLA UIF

Nel 2017 la UIF ha effettuato 20 ispezioni; 18 a carattere generale e 2 di tipo mirato, concernenti i presidi sull'operatività in contanti presso alcune banche di credito cooperativo.

La programmazione dell'attività ispettiva di carattere generale per il 2017, in una logica di continuità con gli anni precedenti, è stata orientata, oltre che alla tradizionale funzione di verifica di *compliance*, anche a finalità conoscitive e di analisi di comparti non finanziari.

La selezione dei soggetti da ispezionare è stata basata su elementi sintomatici di carenze in tema di collaborazione attiva o di maggiore esposizione ai rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo quali: il basso numero o l'assenza di segnalazioni di operazioni sospette; l'esistenza di riferimenti nelle segnalazioni trasmesse da altri destinatari degli obblighi antiriciclaggio e nelle informazioni fornite dagli Organi inquirenti o dalle Autorità di vigilanza di settore; inadempienze nell'invio dei dati aggregati; la comparsa di notizie pregiudizievoli sull'intermediario o su clienti dello stesso in esposti o fonti pubbliche. La pianificazione dell'attività ispettiva ha tenuto conto anche dei contatti di coordinamento con le Autorità di vigilanza di settore, con l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli e con il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza.

Sono proseguite le iniziative di controllo presso Istituti di pagamento (*IP*) comunitari che operano nel settore delle rimesse, sia *corporate* sia *retail*.

Nel comparto *corporate* si è riscontrata la sottovalutazione dei rischi insiti nel servizio prestatore le cui modalità implicano l'interposizione dell'*IP* nel trasferimento rendendo più onerosa la tracciabilità dei soggetti intervenuti nella remessa.

Nel settore *retail* sono emerse procedure informatiche non sempre idonee ad assicurare la necessaria tempestività nell'individuazione delle operazioni da sottoporre a congelamento^a.

^a A seguito di ispezioni dell'Unità e di successive iniziative della Banca d'Italia, l'Autorità di vigilanza del paese d'origine ha revocato nel settembre 2017 l'autorizzazione a operare a un IP comunitario la cui succursale italiana aveva dimostrato rilevanti criticità sotto il profilo della *compliance* alla normativa di settore.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

V. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

Sono proseguite le ispezioni nel comparto del gioco, settore particolarmente a rischio di infiltrazione di fondi di dubbia provenienza o destinazione, nel quale le società sono state selezionate in collaborazione con l'*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM)*.

Le principali criticità emerse nel gioco "fisico" concernono la scarsa propensione da parte delle società concessionarie a valutare anomalie gestionali riscontrate presso distributori ed esercenti anche a fini di collaborazione attiva. Il comparto è esposto a rischi rilevanti, in particolare con riferimento all'utilizzo di apparecchi da intrattenimento cd. *Video Lottery Terminal*; i rischi connessi con tale tipologia di gioco potranno essere in parte mitigati con l'attuazione della nuova normativa antiriciclaggio e di settore. Con riferimento al gioco *on-line* permangono difficoltà a garantire adeguati controlli sulle operazioni di ricarica da parte dei titolari e sulla tracciabilità delle operazioni di prelievo dai conti di gioco.

Nel corso del 2017 sono state avviate iniziative nel settore del *servicing* su operazioni di cartolarizzazioni di crediti, con particolare riguardo al comparto non *performing*. Le verifiche sono finalizzate ad accertare eventuali profili di criticità connessi con l'assolvimento dell'obbligo di segnalazione tenuto conto della numerosità di attori potenzialmente interessati dai flussi finanziari connessi con le operazioni di cartolarizzazioni.

In esito alle ispezioni condotte nel 2017, la UIF ha provveduto a trasmettere le necessarie informative all'Autorità giudiziaria sui fatti di possibile rilievo penale riscontrati, ad avviare procedimenti sanzionatori per le violazioni di natura amministrativa, a interessare le Autorità di vigilanza e controllo sui profili di competenza, a intrattenere i soggetti ispezionati sulle carenze rilevate e sulle misure correttive da adottare.

Nel 2017 la UIF ha effettuato le contestazioni per l'avvio di 17 procedimenti sanzionatori (11 a seguito di accertamenti ispettivi e 6 sulla base di analisi cartolari) di competenza del MEF per omessa segnalazione di operazioni sospette^b.

TAVOLA 5.1 (FONTE UIF)

^b Si tratta di procedimenti per violazioni antecedenti alla data di entrata in vigore della riforma della normativa antiriciclaggio (ossia al 4 luglio 2017); le procedure avviate successivamente a tale data hanno tenuto conto del regime transitorio dettato dalla riforma.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Irregolarità di rilievo amministrativo					
	2013	2014	2015	2016	2017
Omessa segnalazione di operazioni sospette	29	11	32	17	17
Omessa trasmissione dei dati aggregati	-	-	-	1	-
Omessa dichiarazione oro	7	8	7	5	5
Omesso congelamento di fondi e risorse economiche	7	8	10	8	5

Nel complesso la UIF ha contestato operazioni sospette non segnalate per un importo di circa 100 milioni di euro.

Nello stesso anno sono stati trattati 5 procedimenti amministrativi sanzionatori per violazione dell'obbligo di congelamento di fondi e di risorse economiche disposto dalla normativa di contrasto al finanziamento del terrorismo; in particolare, 3 procedimenti sono stati avviati dalla UIF in esito ad accertamenti ispettivi e per altri 2 l'Unità ha condotto l'istruttoria ai fini della trasmissione della prevista relazione al MEF^c.

Con riferimento alla normativa in materia di trasferimento dell'oro, nel 2017 la UIF ha curato l'istruttoria e inviato al MEF relazioni inerenti a 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.

L'ADM ha sottoscritto da tempo con l'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia specifiche intese per rafforzare la collaborazione istituzionale in ordine al contrasto del riciclaggio.

Nel 2017, l'ADM, a seguito delle attività condotte dall'Ufficio Intelligence di questa struttura, ha inoltrato numerose segnalazioni alla Unità di Informazione finanziaria, elaborando dieci specifiche informative in ordine al contrasto del riciclaggio dei proventi del contrabbando e delle violazioni valutarie e doganali in generale.

^c A norma dell'art. 31 del D.P.R. n. 148/1988, richiamato dall'art. 13 del d.lgs. 109/07, vigente alla data della violazione contestata. Con riferimento al procedimento sanzionatorio, il vigente d.lgs. 109/2007, come modificato dal d.lgs. 90/2017, non rinvia più alle disposizioni del testo unico delle norme di legge in materia valutaria (D.P.R. 148/1988) e contiene una disposizione specifica (art. 13-quater) in base alla quale la UIF, nell'ambito delle proprie attribuzioni, anche sulla base di quanto previsto dal d.lgs. 231/2007, accerta e contesta le violazioni delle disposizioni indicate dall'articolo 13.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

V. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO**V.2 GLI INTERVENTI ISPETTIVI E I RISULTATI DELLE VERIFICHE EFFETTUATE DALLA GUARDIA DI FINANZA**

Ai sensi dell'art. 9 del D.lgs. n. 231 del 2007, il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria è competente in via esclusiva o previe intese con le Autorità di Vigilanza di settore a effettuare il controllo circa il rispetto degli obblighi antiriciclaggio nei confronti di una vasta platea di operatori economici. In particolare, il carico operativo è suddiviso in tre specifici Gruppi, rispettivamente dedicati agli operatori finanziari, professionisti giuridico contabili e operatori non finanziari^d.

Nel 2017, a livello nazionale, risultano concluse 438 ispezioni e controlli antiriciclaggio, a seguito dei quali sono state accertate 38 violazioni penali e 381 infrazioni amministrative^e.

TAVOLA 5.2 (FONTE GDF)

RISULTATI ANNO 2017*		
Ispezioni e controlli antiriciclaggio	n.	438
- Violazioni penali	n.	38
- Violazioni amministrative	n.	381
Persone denunciate	n.	119
Persone verbalizzate	n.	885

^d In concreto, le attività ispettive sono sviluppate dal Nucleo Speciale Polizia Valutaria sia direttamente, sia delegando i Reparti territorialmente competenti.

^e Nell'ambito di una ispezione/controllo antiriciclaggio si possono riscontrare anche più violazioni penali e/o amministrative.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

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

Tra le violazioni amministrative sono preponderanti le verbalizzazioni attinenti l'uso irregolare del contante, seguono le verbalizzazioni relative all'inosservanza degli obblighi di adeguata verifica e registrazione di cui all'art. 56, comma 1, del D.Lgs. n. 231/07, come modificato dal D.Lgs. n. 90/2017. Per quanto attiene le violazioni penali risaltano i soggetti denunciati per abusivo esercizio dell'attività finanziaria, ai sensi dell'art. 132 del D.Lgs. n. 385/1993.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

V. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO**TAVOLA 5.3 (FONTE GDF)**

TIPOLOGIA DI VIOLAZIONI RISCONTRATE ANNO 2017			
		Numero violazioni	Soggetti verbalizzati
Violazioni Amministrative	D.Lgs. n. 231/2007 - Art. 49 - comma 1 (Trasferimento di denaro contante).	37	520
	D.Lgs. n. 231/2007 - Art. 56, comma 1 (Inosservanza agli obblighi di adeguata verifica della clientela) – In vigore dal 4.7.2017 (D.Lgs. n. 90/2017).	111	114
	D.Lgs. n. 231/2007 - Art. 55, comma 1 (Violazione obbligo identificazione) – In vigore fino al 3.7.2017 (Depenalizzato per effetto del D.Lgs. n. 8/2016).	37	41
	D.Lgs. n. 231/2007 - Art. 58 (Inosservanza agli obblighi di segnalazione di operazioni sospette) - In vigore dal 4.7.2017 (D.Lgs. n. 90/2017).	35	40
	D.Lgs. n. 231/2007 - Art. 55, comma 4 (Violazione obblighi registrazione) – In vigore fino al 3.7.2017 (Depenalizzato per effetto del D.Lgs. n. 8/2016).	30	31
	D.Lgs. n. 231/2007 - Art. 57, comma 1 (Inosservanza obblighi di conservazione) - In vigore dal 4.7.2017 (D.Lgs. n. 90/2017).	24	25
	Altre violazioni amministrative	107	114
	Totale	381	885

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

FIGURA 5.1 (FONTE GDF)

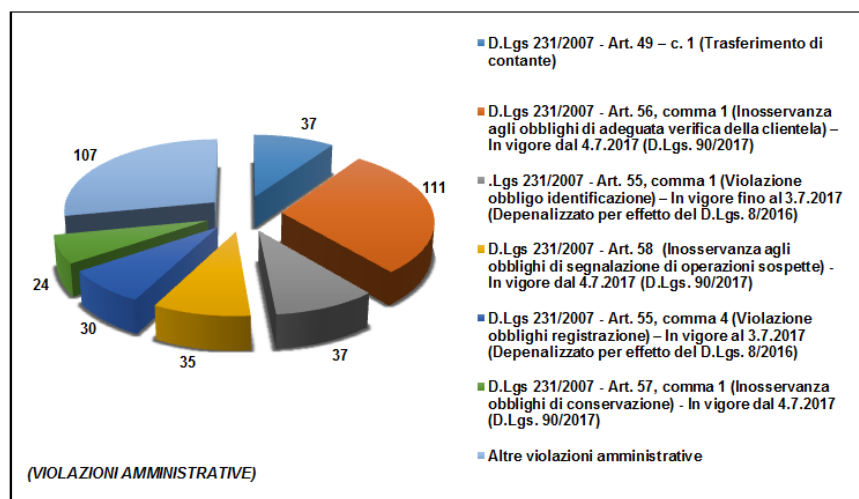
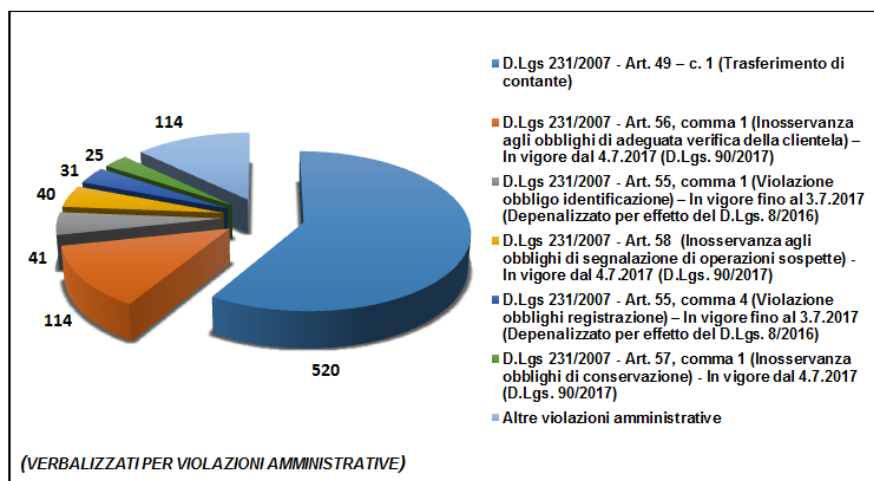


FIGURA 5.2 (FONTE GDF)

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

V. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO**TAVOLA 5.4 (FONTE GDF)**

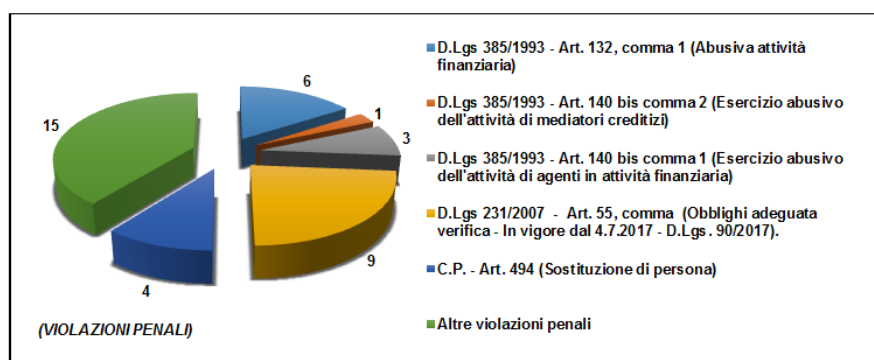
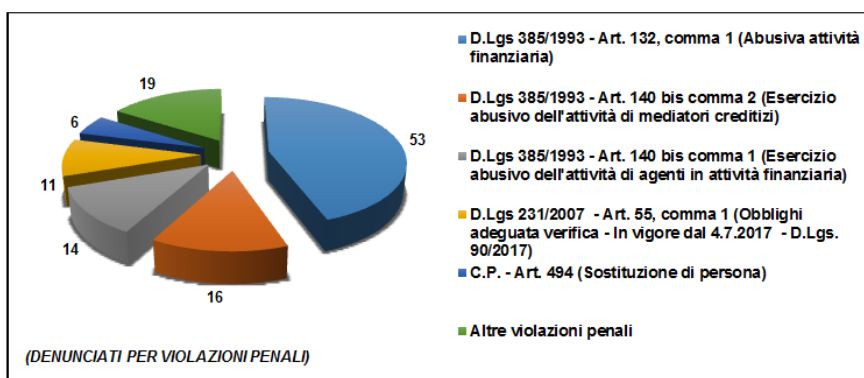
Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

TIPOLOGIA DI VIOLAZIONI RISCONTRATE ANNO 2017			
		Numero violazioni	Soggetti denunciati/verbalizzati
Violazioni Penali	D.Lgs. n. 385/1993 - Art. 132, comma 1 (Abusiva attività finanziaria).	6	53
	D.Lgs. n. 385/1993 - Art. 140 bis comma 2 (Esercizio abusivo dell'attività di mediatori creditizi).	1	16
	D.Lgs. n. 385/1993 - Art. 140 bis comma 1 (Esercizio abusivo dell'attività di agenti in attività finanziaria).	3	14
	D.Lgs. n. 231/2007 - Art. 55, comma 1 (obblighi adeguata verifica - Chiunque falsifica i dati e le informazioni relative al cliente, al titolare effettivo, all'esecutore) - In vigore dal 4.7.2017 (D.Lgs. n. 90/2017).	9	11
	C.P. - Art. 494 (Sostituzione di persona).	4	6
	Altre violazioni penali.	15	19
	Totale	38	119



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

V. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO**FIGURA 5.3 (FONTE GDF)****FIGURA 5.4 (FONTE GDF)**

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Tra gli operatori finanziari la maggior parte degli interventi ha riguardato gli agenti in attività finanziaria. Per i professionisti giuridico-contabili il maggior numero di attività ha riguardato i commercialisti mentre, tra gli altri operatori non finanziari, la categoria maggiormente controllata è stata quella delle agenzie immobiliari.

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

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

In tale contesto, deve essere evidenziato che in data 25 maggio 2017 sono stati approvati i Decreti Legislativi n. 90 e n. 92, con i quali è stata recepita nell'ordinamento interno la "IV Direttiva Antiriciclaggio", rinnovando profondamente l'impianto del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231 e dettando una disciplina speciale per gli operatori compro oro.

Tra le novità introdotte con i citati Decreti, assumono particolare rilevanza quelle concernenti l'attribuzione, in via esclusiva, alla Guardia di Finanza della responsabilità del controllo circa il rispetto degli obblighi di settore specificamente dettati per gli agenti che effettuano servizi di pagamento (c.d. "money transfer") per conto di intermediari comunitari, i distributori e gli esercenti dei servizi di gioco e le attività di "compro oro".

Si tratta, a fattor comune, di operatori che non rientrano tecnicamente tra i soggetti obbligati al rispetto della disciplina antiriciclaggio, in quanto non ricompresi nell'elencazione di cui all'art. 3 del D.Lgs. n. 231/2007, ma per i quali viene dettata una specifica disciplina integrativa di quella di carattere generale.

Tale regolamentazione prevede, in particolare, che la Guardia di Finanza esercita il controllo sull'osservanza di tali disposizioni con i poteri di polizia economico – finanziaria di cui all'art. 2 del D.Lgs. 19 marzo 2001, n. 68, comportando la possibilità di procedere ai controlli di cui si tratta senza la necessità dell'utilizzo dei poteri valutari e determinando il pieno coinvolgimento nelle azioni ispettive di tutti i Reparti del Corpo, con particolare riguardo alle unità territoriali.

Nei confronti dei distributori e degli esercenti dei servizi di gioco e delle attività di "compro oro", nel corso del 2017, sono stati eseguiti 478 interventi.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VI. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

VI.1 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELLA BANCA D'ITALIA^a

La **Banca d'Italia** utilizza un modello di valutazione dei rischi di riciclaggio per le banche, realizzato in collaborazione con la UIF ed operativo dal 2016, i cui risultati sono tenuti in considerazione per orientare l'approccio in base al rischio della Vigilanza; nel corso del 2018, tale modello verrà sviluppato anche per le altre tipologie di intermediari vigilati dall'Istituto.

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 ad 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, fin da ottobre 2015, anticipando le previsioni normative contenute nel decreto di recepimento della Quarta Direttiva Antiriciclaggio, 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 rischi in parola nonché di valutare l'adeguatezza dei propri strumenti di gestione e mitigazione, favorendo,

^a La Banca d'Italia orienta la propria attività di vigilanza in materia di antiriciclaggio, in linea con quanto raccomandato dal GAFI, dal Comitato di Basilea e da altri organismi internazionali, secondo un approccio basato sul rischio, pertanto, le attività di supervisione (svolte sia attraverso attività di controllo a distanza che accertamenti in loco), nei confronti dei soggetti vigilati tengono conto del profilo di rischio di ogni intermediario, anche in relazione alla natura, alle dimensioni ed al tipo di attività svolta; la determinazione del profilo di rischio è basata sui dati e sulle informazioni in possesso della Vigilanza.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

ove 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.

L'aggiornamento dell'esercizio di autovalutazione da parte delle banche nel corso del 2017, effettuato senza un'esplicita richiesta da parte della Banca d'Italia, ha dato prova della presenza di una forte cultura dell'antiriciclaggio nel settore bancario italiano. Nell'aggiornamento gli intermediari hanno dato conto delle iniziative di rafforzamento poste in essere a seguito dei profili di attenzione emersi nel corso dell'esercizio precedente.

6.1.1 Accertamenti ispettivi di carattere generale e settoriale

Nel 2017 sono stati effettuati 117 accertamenti di carattere generale (c.d. "a spettro esteso"), 6 accertamenti mirati, di cui 3 su succursali di banche estere, 6 accertamenti tematici focalizzati alle procedure di adeguata verifica per le persone politicamente esposte (PEP) e, a seguito della riforma dell'intermediazione finanziaria del Titolo V del TUB.

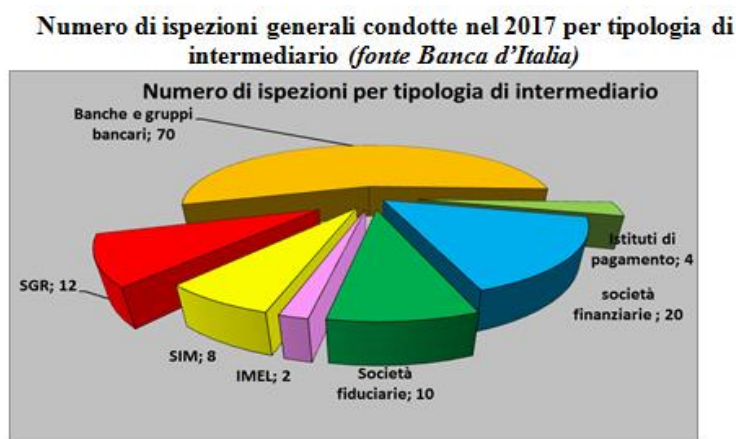
Gli accertamenti condotti nel 2017 sono così ripartiti in funzione della tipologia del soggetto vigilato^b: 58 banche e gruppi bancari (spettro esteso); 6 accertamenti mirati su banche e gruppi bancari; 6 accertamenti tematici su banche; 12 società di gestione del risparmio; 8 società di intermediazione mobiliare; 20 società finanziarie; 2 istituti di moneta elettronica; 4 istituti di pagamento; 6 accertamenti mirati antiriciclaggio su società fiduciarie statiche.

Inoltre, nel 2017 sono state concluse altre 4 ispezioni presso società fiduciarie richiedenti iscrizione alla sezione speciale dell'albo unico; in 3 casi la richiesta di iscrizione, a seguito di interventi incisivi, è stata autorizzata, in 1 caso la società istante ha ritirato la richiesta di iscrizione. 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.

^b Al 31 dicembre 2017 operavano in Italia 538 banche, 60 gruppi bancari, 69 SIM, 16 gruppi di SIM, 153 SGR iscritte all'Albo (tra GEFIA, gestori di OICVM, gestori di EuVECA e soggetti presenti anche in più sezioni dell'albo ex art. 35 TUF), 17 SICAF (di cui 2 presenti anche nella sezione dei gestori di EuVECA), 195 finanziarie iscritte nel c.d. "albo unico" ex art. 106 del TUB, 39 società fiduciarie iscritte nella sezione separata dell'albo ex art. 106 del TUB, 4 gruppi di finanziarie, 11 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 dicembre 2017 risultavano inoltre abilitati a esercitare l'attività di concessione di finanziamenti nei confronti del pubblico 22 intermediari che - risultando iscritti nel vecchio elenco generale al 12 maggio 2016, cessato 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.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VI. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA**FIGURA 6.1 (FONTE BANCA D'ITALIA)****6.1.2 Le verifiche presso le dipendenze delle banche**

Nel 2017 sono state condotte ispezioni mirate antiriciclaggio presso 119 dipendenze (cd. verifiche "sportellari"). Per la programmazione di tali verifiche, in virtù del richiamato approccio basato sul rischio, viene 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^c.

^c 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 geografiche interessate. Le ispezioni prevedono 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 degli accertamenti. 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. Nei confronti degli intermediari oggetto di accertamenti ispettivi mirati antiriciclaggio presso la sede generale, sono state condotte in concomitanza verifiche sportellari sulle dipendenze, al fine

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

FIGURA 6.2 (FONTE BANCA D'ITALIA)

Ispezioni “sportellari” per regione 2017



Nel corso delle verifiche è stata prestata particolare attenzione alla movimentazione di banconote di grosso taglio, dato l'elevato rischio di riciclaggio per gli intermediari coinvolti; a tale scopo, nelle campagne ispettive sono stati selezionati anche gli sportelli interessati da una significativa movimentazione in contanti, tra cui, in particolare, quelli con il maggior numero

di ottenere una valutazione complessiva dell'efficacia delle misure in essere; in tal caso l'attività di selezione degli sportelli è stata diretta dal gruppo ispettivo.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VI. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

di banconote da 500 € processate anche in relazione alla popolazione e ad indicatori econometrici relativi all'attività economica locale. Gli accertamenti sono stati condotti sulla base dell'apposito "questionario antiriciclaggio" e si sono avvalsi dell'esperienza applicativa maturata negli ultimi anni dai gruppi ispettivi. La Banca d'Italia ha previsto un nuovo aggiornamento del questionario nel corso del 2018, per tenere conto del mutato quadro normativo in seguito all'emanazione del d.lgs. 90/2017, oltre che dell'ulteriore esperienza accumulata nella conduzione degli accertamenti.

Dal complessivo esito delle verifiche sono emerse, tra le principali tematiche, in linea con le ispezioni ordinarie, il permanere di lacune nel processo di adeguata verifica, principalmente con riferimento all'esatta individuazione del titolare effettivo, all'individuazione di Persone PEP ed alla conduzione dell'adeguata verifica rafforzata, all'adeguamento dei profili di rischio della clientela e 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 condotti, alcuni intermediari sono stati invitati ad assumere iniziative finalizzate al superamento delle criticità emerse^d. Sono state effettuate verifiche ispettive anche presso succursali di banche comunitarie. In un caso la Banca d'Italia ha disposto il blocco operativo della 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; con successivo provvedimento della Vigilanza il blocco operativo è stato poi rimosso alla luce delle misure di rimedio poste in essere dall'intermediario.

- NUMEROSITÀ DI RILIEVI PER TIPOLOGIA:

- a) 79 rilievi hanno avuto a oggetto ritardi o carenze nell'adempimento degli obblighi relativi all'attività di adeguata verifica della clientela (di questi 13 hanno riguardato le società fiduciarie);
- b) 10 rilievi hanno riguardato il mancato rispetto degli obblighi di conservazione dei documenti e di registrazione delle transazioni in AUI ai sensi dell'art. 36 d.lgs. 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 25 casi sono state riscontrate criticità nel processo di valutazione delle operazioni potenzialmente anomale;

^d I rilievi ispettivi della Banca d'Italia possono avere carattere cd. "gestionale" o di "conformità"; nel primo caso si tratta di rilievi attinenti a debolezze reputate non gravi nella struttura organizzativa, nelle procedure o nei controlli, ed hanno lo scopo di indirizzare l'intermediario vigilato verso il miglioramento dell'organizzazione e delle procedure interne; viceversa, i rilievi cd. di conformità hanno ad oggetto più serie carenze nella struttura organizzativa, nelle procedure o nei controlli, e possono anche risultare in una valutazione della sussistenza dei presupposti per l'eventuale avvio di procedure sanzionatorie in presenza dei requisiti di legge. Gli accertamenti ispettivi condotti hanno rilevato le seguenti disfunzioni, principalmente di carattere gestionale, mentre meno diffusi sono risultati i rilievi di conformità.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

- d) in 79 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 (di questi 27 hanno riguardato le società fiduciarie).

FIGURA 6.3 (FONTE BANCA D'ITALIA)

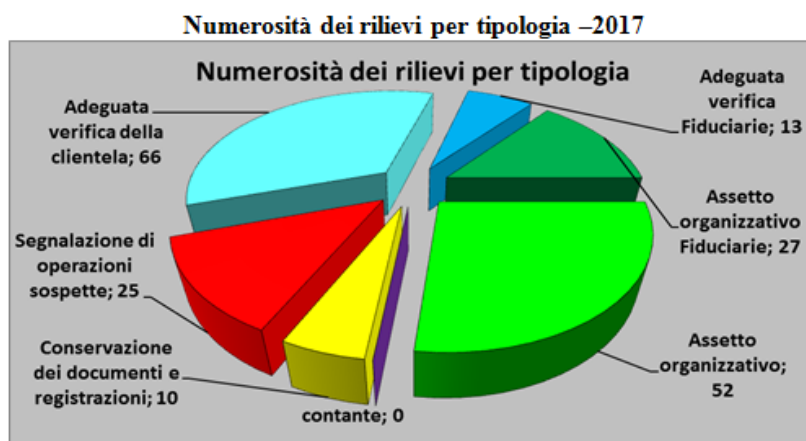
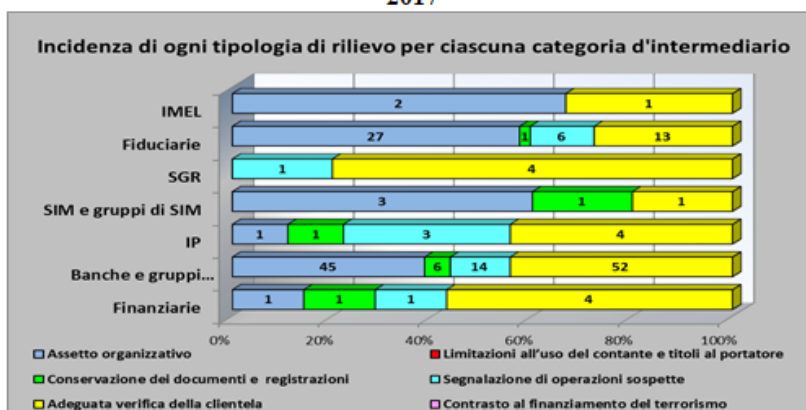


FIGURA 6.4 (FONTE BANCA D'ITALIA)

Incidenza di ogni tipologia di rilievo per categoria d'intermediario – 2017



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VI. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA**6.1.3 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 d.lgs. 231/2007 (ora articolo 46 nel novellato testo) per fatti che possano costituire una violazione delle disposizioni (37 nel corso del 2017) per lo più riguardanti anomalie nell'adeguata verifica della clientela e nell'alimentazione dell'AUI. 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 2017 sono state redatte 109 lettere e si sono tenuti 32 incontri con i soggetti vigilati. Inoltre, in occasione del rilascio dei provvedimenti amministrativi di vigilanza che hanno impatto sui profili proprietari, partecipativi, organizzativi od operativi degli intermediari vigilati (269 nel corso del 2017), si è provveduto a valutare anche il profilo antiriciclaggio degli intermediari coinvolti; 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 Vigilanza^e.

6.1.4 Le procedure sanzionatorie

Nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta nel 2017, la Banca d'Italia ha rilevato violazioni delle disposizioni in materia di antiriciclaggio che hanno condotto all'adozione di 14 provvedimenti sanzionatori nei confronti di intermediari vigilati. L'ammontare complessivo delle sanzioni irrogate è stato pari a euro 544.000. Le irregolarità sono riconducibili all'inadeguatezza dei controlli interni, dei presidi organizzativi o delle procedure.

In specifiche ipotesi, sono stati sanzionati anche il mancato adempimento degli obblighi in materia di adeguata verifica (3 casi) nonché le carenze nella tenuta dell'AUI (1 caso). A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 90/2017, che ha modificato il regime sanzionatorio in materia di antiriciclaggio, in applicazione del principio del *favor rei* i procedimenti pendenti alla data del 4 luglio 2017 sono stati rivalutati ai sensi dei criteri di maggiore intensità della violazione così come previsti dalla nuova disciplina.

^e 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.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

6.1.5 I risultati dell'attività di vigilanza

L'attività di vigilanza della Banca d'Italia, espletata sia a distanza sia tramite gli accessi ispettivi, ha permesso negli anni di infondere una cultura antiriciclaggio sempre più diffusa e radicata nella compagine dei soggetti vigilati.

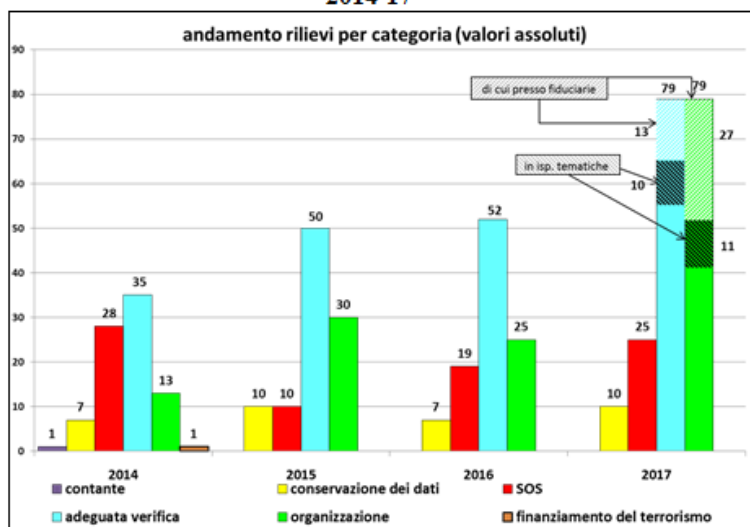
L'aumentata consapevolezza da parte degli intermediari dell'importanza del contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo, frutto anche dell'esercizio di autovalutazione dell'esposizione a tali rischi ha migliorato l'intero impianto della collaborazione attiva da parte del sistema finanziario italiano. In particolare, a partire dal 2015 l'azione ispettiva della Banca d'Italia si è sempre più ispirata all'approccio basato sul rischio. Le risultanze di tale politica di supervisione sono evidenziate dai rilievi formulati in esito agli accertamenti ispettivi condotti nel periodo 2014-17^f, confermando la correttezza dell'approccio orientato verso accessi mirati nei confronti di soggetti che, in base alle informazioni disponibili alla Vigilanza, presenterebbero le maggiori necessità di interventi correttivi volti al superamento delle fragilità nell'impianto organizzativo e dei presidi di controllo.

FIGURA 6.5 (FONTE BANCA D'ITALIA)

^f Occorre infine precisare che ogni intermediario può ricevere più rilievi nello stesso ambito, pertanto il numero di rilievi complessivo (193 nell'anno in esame) e per categoria, si riferisce ad un numero di soggetti inferiore rispetto al numero complessivo dei rilievi.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VI. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA**Numero di rilievi per categoria (valori assoluti) – Quadriennio 2014-17**

L'azione di approfondimento mirato della Vigilanza ha permesso di far emergere le debolezze organizzative ancora presenti presso taluni intermediari, le quali si riflettono sul processo di collaborazione attiva, in particolare con riguardo all'adeguata verifica della clientela ed al monitoraggio delle operazioni, funzionale all'analisi e segnalazione delle operazioni sospette. Rileva peraltro la circostanza che i rilievi emersi in sede ispettiva si riferiscono principalmente a debolezze organizzative o procedurali, cui gli intermediari pongono tempestivamente rimedio con la predisposizione di piani di adeguamento di cui la vigilanza segue con attenzione lo stato di avanzamento, stimolando l'intermediario ad intervenire qualora le tempistiche di completamento non rispettino i tempi ipotizzati. Sempre meno rilevanti sono risultati, sia numericamente che per estensione, i rilievi di conformità, che sottintendono gravi carenze organizzative o situazione di mancato rispetto della normativa.

Inoltre, il numero strutturalmente basso di rilievi in materia di conservazione della documentazione e registrazione delle operazioni⁶, l'assenza di violazioni delle norme sulla gestione del

⁶ I rilievi sulla corretta tenuta dell'Archivio Unico Informatico (la cui obbligatorietà è stata superata dal d.lgs. 90/2017), sono esclusivamente di tipo gestionale e si attestano su di un numero contenuto, rimanendo sempre ridotto ad un livello fisiologico. Le irregolarità riscontrate 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*.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

contante e titoli al portatore conferma che per tali aspetti la cultura di rispetto delle regole antiriciclaggio è ormai consolidata.

Con riguardo alle debolezze in tema di adeguata verifica della clientela, gli accertamenti mostrano il permanere di carenze nelle procedure volte all'espletamento dell'adeguata verifica rafforzata, alla corretta profilatura ed al monitoraggio nel continuo dei clienti; tali difficoltà possono riflettersi nell'indebolimento del complessivo processo di collaborazione attiva. Nella verifica dei dati sul titolare effettivo dei rapporti e delle operazioni permangono aree di miglioramento, anche riguardo all'approfondimento delle ulteriori informazioni rese dal cliente in sede di identificazione, specialmente nella conduzione dell'adeguata verifica rafforzata per la clientela connotata da elevato rischio di riciclaggio. Le debolezze sono spesso dovute 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.

Per verificare il livello di adesione degli operatori al vigente quadro normativo, sono state condotte ispezioni tematiche dedicate alle modalità con cui gli intermediari bancari pongono in essere le misure rafforzate di adeguata verifica sulle *PEP*. In particolare, sono stati verificati i profili relativi agli assetti organizzativi e di controllo nonché le procedure adottate dagli intermediari per dare attuazione agli obblighi di misure rafforzate sulle persone politicamente esposte.

Le verifiche hanno rilevato la presenza di talune criticità riguardanti il governo e i controlli di questo fattore di rischio, l'utilizzo incompleto o errato delle fonti informative, procedure aziendali non propriamente definite e condivise ai vari livelli dell'organizzazione, un approccio formale e non sufficientemente approfondito nella relazione con tale tipologia di clientela. A seguito di tale campagna ispettiva tematica, a gennaio 2018 la Banca d'Italia ha condiviso con il sistema finanziario un documento che riassume una serie di "buone prassi" in materia di *PEP*, invitando gli intermediari ad adottarle per superare le prassi improprie in materia anche attraverso l'aggiornamento delle politiche e procedure in tema di adeguata verifica rafforzata.

Il numero di rilievi riguardanti le procedure volte all'individuazione e segnalazione di operazioni sospette è dipeso da debolezze procedurali ed inefficienze organizzative nelle precedenti fasi dell'identificazione e monitoraggio, anche con riferimento alla non corretta parametrizzazione ed utilizzo degli applicativi informatici di ausilio, oltre che - in taluni casi - dalla insufficiente sensibilità del personale deputato alla valutazione delle operazioni medesime. Inoltre, il processo di analisi delle operazioni potenzialmente anomale talvolta risente di carenze organizzative nella gestione degli inattesi, anche a fronte di un numero di operazioni da esaminare superiore alle capacità valutative delle strutture deputate. Miglioramenti



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VI. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

nell'assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva potranno derivare dal potenziamento delle capacità di analisi, sia da parte degli applicativi che delle risorse deputate, da un corretto dimensionamento delle strutture di controllo e da una adeguata attività di formazione e nei confronti degli addetti.

In tale contesto, la qualità e la robustezza dei sistemi informativi di supporto risultano essenziali per assicurare un corretto espletamento di tali compiti e sono alla base di procedure antiriciclaggio efficaci. Al fine di proseguire nel miglioramento nell'assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva la Vigilanza stimola gli intermediari a perseguire l'obiettivo del rafforzamento delle procedure valutative e a sfruttare lo strumento dei piani di interventi formativi volti a rafforzare la sensibilità del personale deputato alla valutazione delle operazioni medesime.

6.1.6 La sorveglianza sui sistemi di pagamento

Nel corso del 2017 la funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti è stata impegnata in attività che rilevano anche ai fini del contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo; in tale contesto è presente l'esigenza di conseguire un bilanciamento tra l'obiettivo di favorire una maggiore efficienza dei sistemi di pagamento, anche attraverso la promozione di strumenti e servizi innovativi, e quello di assicurare la sicurezza e l'integrità del sistema finanziario. Le attività hanno riguardato, in particolare: il recepimento della Direttiva sui servizi di pagamento (2015/2366/UE, cd. PSD2) e l'attuazione dei relativi mandati assegnati all'EBA; il sostegno del progetto del Sistema Pubblico per l'Identità Digitale (cd. SPID); il monitoraggio dei rischi posti dalle valute virtuali (VV); il contrasto alle minacce cibernetiche.

Il 13 gennaio 2018 è entrato in vigore il d.lgs. n. 218/2017, che recepisce la PSD2 e dà attuazione al Regolamento (UE) 2015/751 sulle commissioni interbancarie per le operazioni con carta di pagamento (*Interchange Fees Regulation - IFR*); lo sviluppo di un mercato interno dei pagamenti al dettaglio efficiente, sicuro e competitivo rappresenta, tra l'altro, una condizione necessaria per ridurre l'uso del contante e assicurare l'integrità del sistema dei pagamenti attraverso la diffusione dei servizi e degli strumenti innovativi e affidabili e il rafforzamento della tutela degli utenti. La Sorveglianza ha contribuito, in collaborazione con la Vigilanza, alla predisposizione della normativa secondaria di competenza dell'Istituto e alla definizione delle linee guida e standard tecnici dell'EBA, tra cui rilevano quelli che definiscono le condizioni in presenza delle quali le autorità nazionali possono richiedere agli istituti di pagamento che operano nel loro territorio tramite agenti di istituire un punto di contatto per facilitare la supervisione; una previsione analoga è presente nella normativa di recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio.

La funzione di sorveglianza ha partecipato a iniziative volte all'attuazione del *Progetto SPID*, anche attraverso la partecipazione alle riunioni del Comitato Pagamenti Italia, allo scopo di favorire le opportunità derivanti dallo sfruttamento delle sinergie tra i sistemi di identificazione elettronica e i processi in uso nel sistema bancario; in questo contesto si sta analizzando - sempre in collaborazione con la Vigilanza e in coerenza con gli orientamenti europei - il possibile inquadramento dell'identità digitale nella normativa di antiriciclaggio, al fine di

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

semplificare gli oneri di verifica della clientela e ottimizzare le possibilità offerte dal riconoscimento a distanza.

È altresì proseguita l'analisi del fenomeno delle Valute Virtuali che si avvalgono della tecnologia "blockchain"^h, anche partecipando a gruppi di lavoro nazionali e internazionali, al fine di approfondire e, in prospettiva, contrastare i rischi legati a un loro utilizzo a fini illeciti. Le minacce cibernetiche, se non adeguatamente rilevate e contrastate, possono propagarsi rapidamente a causa delle forti interdipendenze e dell'intensità tecnologica che caratterizzano il settore finanziario; la Sorveglianza è stata impegnata - partecipando ai lavori in ambito internazionaleⁱ e domestico - in azioni di contrasto all'utilizzo improprio delle tecnologie digitali a scapito del sistema finanziario, promuovendo il rafforzamento delle capacità di resilienza cibernetica delle singole istituzioni e del sistema nel suo complesso. In particolare, è divenuto operativo nel gennaio 2017 il "Computer Emergency Response Team del settore finanziario" (CERTFin) - nella cui *governance* è coinvolta la funzione di sorveglianza con il ruolo di *catalyst* - che sostiene campagne di sensibilizzazione sui rischi *cyber*, collaborando anche a iniziative di *law enforcement* su temi di antiriciclaggio, come ad esempio la campagna *European Money Mule Action (EMMA)* promossa da *Europol*.

Si è, infine, riscontrata una correlazione frequente tra le attività criminali connesse con minacce cibernetiche (come ad esempio truffe ed estorsioni ai danni degli utenti del web) e l'utilizzo dei fondi provenienti da tali attività a fini di riciclaggio.

VI.2 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELLA CONSOB

Nel 2017 la **Consob** ha proseguito l'attività di vigilanza sulle società di revisione con incarichi su enti di interesse pubblico e a regime intermedio, secondo un approccio basato sul rischio, al fine di implementare le più opportune azioni di controllo on site e a distanza. In particolare, gli accertamenti hanno riguardato quattro società di revisione di piccole dimensioni e una società di medie dimensioni. Dagli accertamenti ispettivi sono emerse carenze con riferimento:

^h La tecnologia *blockchain* si avvale di uno schema decentrato che prevede lo scambio diretto di fondi tra operatori senza l'ausilio di conti bancari, tramite la registrazione della catena delle transazioni in un unico registro informatico condiviso dagli utenti.

ⁱ Le attività sono state svolte in diversi ambiti: nel *G7-Cyber Expert Group* che, sotto la presidenza italiana, ha definito un insieme di principi per la valutazione dell'efficacia dei presidi di sicurezza cibernetica del settore finanziario; nel Sistema Europeo delle Banche Centrali, per la definizione della strategia di supervisione per la resilienza cibernetica dei sistemi di pagamento e delle altre infrastrutture di mercato dell'UE (*European Cyber Resilience Board*).



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VI. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

- agli assetti organizzativi e ai sistemi di controllo che, per tre società di revisione, non sono risultati idonei alla tempestiva rilevazione e gestione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo;
- alle procedure interne che, per tre società di revisione, non sono risultate idonee ad adempiere agli obblighi di adeguata verifica della clientela, di controllo costante dei dati e delle informazioni acquisite durante lo svolgimento della prestazione professionale, nonché di segnalazione di operazioni sospette;
- alle procedure di registrazione che, nel caso di una società di revisione, sono risultate non conformi ai requisiti ed agli standard tecnici stabiliti dalla normativa primaria e secondaria.

A seguito degli esiti ispettivi, si è provveduto in due casi all'avvio di procedimenti sanzionatori per violazioni delle disposizioni del d.lgs. n. 231/2007 (in uno dei quali è stata effettuata anche una segnalazione all'Autorità Giudiziaria) e in due casi ad azioni di vigilanza volte al migliore allineamento dei soggetti ispezionati rispetto alla disciplina di riferimento.

Nell'anno 2017 sono stati altresì conclusi un procedimento sanzionatorio avviato in corso d'anno e tre procedimenti sanzionatori nei confronti di altrettante società di revisione che erano state oggetto di verifica ispettiva nell'anno precedente. A conclusione dei quattro procedimenti sono state comminate sanzioni amministrative per 250.000 euro complessivi.

In applicazione del Protocollo d'Intesa siglato nel 2011 con la Banca d'Italia, la Consob ha effettuato nel 2017, su richiesta della Banca d'Italia, specifiche accertamenti ispettivi nei confronti di due Società di Gestione del Risparmio. 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 conservazione e registrazione dei dati e delle informazioni dei clienti 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 relativamente a n. 24 fattispecie giunte all'attenzione della Consob, con il coinvolgimento di n. 11 intermediari.

Nell'ambito del Protocollo d'Intesa siglato nel 2012, la Consob ha trasmesso all'UIF tre esposti su presunte irregolarità in materia antiriciclaggio riguardanti due istituti di credito italiani, oltre a una segnalazione di operatività potenzialmente sospetta ascrivibile a due consulenti finanziari. In sei casi l'UIF ha inviato informativa alla Consob su aspetti di competenza di quest'ultima.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

VI.2 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELL'IVASS

L'IVASS ha proseguito l'attività, già avviata nel 2016, per rendere le proprie prassi di vigilanza – sia a distanza, sia ispettive – pienamente aderenti al principio dell'approccio fondato sul rischio in linea con le raccomandazioni contenute nel Rapporto GAFI sull'Italia e con le nuove disposizioni della normativa nazionale adottate in recepimento della IV direttiva antiriciclaggio.

Nel primo semestre 2017, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera c) e dell'art. 15, comma 1 del novellato D. Lgs. 231/2007, l'Ivass ha definito specifici criteri e la metodologia per l'analisi e la valutazione del rischio cui le compagnie assicurative sono esposte. La procedura, avviata a giugno e conclusa a dicembre 2017, ha riguardato le compagnie nazionali, le rappresentanze e le compagnie operanti in regime di libera prestazione di servizi, alle quali tuttavia è stato richiesto un set informativo ridotto. Gli esiti dell'autovalutazione, tra cui le informazioni quantitative sulla nuova produzione e sulla ripartizione per canali distributivi sono già stati utilizzati per la programmazione ispettiva 2018.

L'attività di controllo si è estrinsecata in accertamenti ispettivi presso tre imprese di assicurazioni (di cui una operante in Italia in regime di stabilimento), i cui premi rappresentano il 14% del mercato assicurativo nei rami "Vita" e 10 intermediari assicurativi.

Gli accertamenti, che hanno specificamente riguardato il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, hanno fatto emergere che:

- le imprese non avevano acquisito tutte le informazioni necessarie per assolvere gli obblighi di adeguata verifica e, conseguentemente, avevano effettuato una profilatura incompleta della clientela che non garantiva un'adeguata valutazione del rischio; in particolare, non erano state valutate la coerenza tra ammontare dei premi sottoscritti e situazione patrimoniale del cliente e la sua relazione con il beneficiario;
- non risultavano implementati esaustivi confronti automatizzati per individuare eventuali PEPs tra i beneficiari designati con conseguente impossibilità di tempestiva esecuzione dell'adeguata verifica rafforzata;
- un'impresa non aveva pienamente garantito l'indipendenza della Funzione Antiriciclaggio, non concedendole effettivi poteri decisionali in materia di verifiche rafforzate e segnalazione di operazioni sospette. La Funzione Antiriciclaggio di un'altra impresa, a causa del limitato accesso alla documentazione e ai sistemi informativi, riusciva a garantire solo controlli di primo livello.

Gli accertamenti presso gli intermediari assicurativi, condotti anche con l'utilizzo di risorse della rete territoriale della Banca d'Italia (tramite opportuni distacchi), hanno reso possibile osservare che gli adempimenti richiesti dalla normativa vengono assolti utilizzando strumenti e procedure messi a disposizione dalle Compagnie mandanti. Talune specifiche carenze sono



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VI. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

state rilevate con riferimento all'identificazione del titolare effettivo e dell'esecutore e all'adeguata verifica in caso di pagamenti tramite bonifico bancario.

Sono state comminate sanzioni amministrative per € 200.000 complessivi a conclusione di due procedimenti avviati nel 2016.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VII. I PRESIDI E I PROCEDIMENTI A TUTELA DELL'OSSERVANZA DELLA NORMATIVA DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

VII.1 LA VIOLAZIONE DELL'OBLIGO DI SEGNALEZIONE SOSPETTA: LE SANZIONI AMMINISTRATIVE, IL CONTENZIOSO E LA GIURISPRUDENZA

Il Dipartimento del Tesoro è competente ad applicare la sanzione amministrativa in caso di violazione dell'obbligo di segnalazione sospetta.

L'entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, ha introdotto profonde innovazioni nel sistema sanzionatorio previsto per la condotta di omessa segnalazione di operazione sospetta, in precedenza fondato sulla disposizione di cui al previgente art. 57, comma 4 del d.lgs. n. 231/2007, che prevedeva una sanzione nella misura compresa tra l'1% e il 40% dell'importo dell'operazione non segnalata.

L'impianto sanzionatorio delineato dal novellato d.lgs. n. 231/2007 è articolato in due diverse fattispecie tipiche, caratterizzate da elementi costitutivi e meccanismi sanzionatori distinti:

- l'art. 58, comma 1, prevede la fattispecie "base", non connotata da elementi qualificanti rispetto al mero riscontro della violazione del precetto. Per tale violazione è prevista l'applicazione della sanzione pecuniaria nella misura di € 3.000;
- l'art. 58, comma 2, individua invece una fattispecie "qualificata" di illecito, in ragione della presenza, alternativa o cumulativa, di ulteriori elementi costitutivi, quali il carattere "grave", "ripetuto", "sistematico", "plurimo" delle violazioni. In tal caso, la sanzione da applicare va determinata tra il minimo e il massimo edittale (da € 30.000 a € 300.000).

Il Dipartimento del Tesoro, con Circolare di istruzioni operative del 6/7/2017, emanata a ridosso dell'entrata in vigore della nuova disciplina, ha individuato tra l'altro puntuali criteri da adottare ai fini del riscontro della sussistenza dei parametri legislativi che caratterizzano la violazione "qualificata" di cui all'art. 58, comma 2, al fine di definire e correttamente delimitare l'ambito del potere sanzionatorio dell'Amministrazione anche in relazione al principio c.d. del favor rei, introdotto dall'art. 69, comma 1, il quale prevede che ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore della novella debba applicarsi la legge vigente all'epoca della commessa violazione, "se più favorevole".

Nel corso del 2017, tenuto conto del fisiologico "assestamento" che ha preceduto e seguito l'entrata in vigore del citato d.lgs. n. 90/2017 (approvato in via definitiva il 25 maggio 2017

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VII. I PRESIDI E I PROCEDIMENTI A TUTELA DELL'OSSERVANZA DELLA NORMATIVA DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

ed entrato in vigore il successivo 4 luglio) sono stati avviati 68 procedimenti relativi a violazioni dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette. Di tali procedimenti, 4 sono stati archiviati, mentre 64 si sono conclusi con l'emanazione di un provvedimento sanzionatorio, con irrogazione di sanzioni per un importo complessivo di circa € 18,9 milioni.

TAVOLA 7.1

	SOGGETTI OBBLIGATI				TOTALE
	BANCHE	PROFESSIONISTI	FIDUCIARIE e S.G.R.	ALTRI	
DECRETI SANZIONATORI	34	14	14	8	64
ARCHIVIAZIONI	1	3	-	-	4
SANZIONI IRROGATE (euro)	6.367.551	2.881.163	2.881.163	5.143.876	18.913.396

Nel corso del 2017 sono state emesse 145 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 17 (pari all'11,7%) hanno annullato i provvedimenti impugnati.

In particolare 87 sentenze (di cui quindici sfavorevoli) sono state pronunciate da Tribunali, 12 (di cui due sfavorevoli) da Corti d'Appello, e 46 dalla Suprema Corte di Cassazione (tutte favorevoli).

Come emerge da tale ultimo dato, nel 2017, le pronunce della Corte della Cassazione in materia di normativa antiriciclaggio sono state numerose; tra queste si segnala, per la sua rilevanza, la decisione n. 22083/2017, adottata a Sezione Unite, con la quale la Suprema Corte ha risolto il contrasto giurisprudenziale formatosi sull'interpretazione dell'art.14, ultimo comma, della legge n.689/1981, che vedeva contrapposti due distinti indirizzi sulla sorte dell'obbligazione gravante sull'obbligato solidale nel caso di estinzione di quella a carico del trasgressore. La Corte, ha chiarito che l'obbligazione del coresponsabile solidale è autonoma rispetto a quella dell'obbligato in via principale, per cui non viene meno nell'ipotesi in cui quest'ultima si estingua per mancata tempestiva notificazione, ai sensi del citato art. 14, ciò in quanto, all'interno del sistema dell'illecito amministrativo, la solidarietà "non si limita ad assolvere una funzione di sola garanzia, ma persegue anche uno scopo pubblicistico di deterrenza generale nei confronti di quanti, persone fisiche o enti, abbiano interagito con il trasgressore rendendo possibile la violazione".

In materia valutaria, dodici dei provvedimenti sanzionatori per omessa dichiarazione valutaria emanati nel corso del 2017, sono stati impugnati dinnanzi all'autorità giudiziaria.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Un solo giudizio è stato già definito con sentenza di primo grado favorevole all'Amministrazione.

Nel corso del 2017 sono state emesse 26 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 3 (pari all'11,5%) hanno annullato i provvedimenti impugnati.

In particolare 21 sentenze (di cui due sfavorevoli) sono state pronunciate da Tribunali e 5 (di cui una sfavorevole) da Corti d'Appello.

VII.2 L'ATTIVITÀ SANZIONATORIA DELLE RAGIONERIE TERRITORIALI DELLO STATO

Nel 2017 le Ragionerie territoriali dello Stato^a hanno adottato complessivamente n. 2.167 decreti sanzionatori per inosservanza della normativa in materia di antiriciclaggio, di cui:

- n. 836, per le violazioni della normativa in materia di trasferimento di denaro contante e di libretti di deposito al portatore, bancari o postali (art. 1 comma 1, della legge 197/91 e art. 49, comma 1, del d.lgs. 231/2007);
- n. 1273, per le violazioni in materia di trasferimento di assegni bancari, postali e circolari (art. 49, commi 5, 6 e 7 del d.lgs. 231/2007);
- n. 11, per la violazione relativa al superamento della soglia del saldo dei libretti al portatore (art. 49, comma 12 e 13);
- n. 40, per la violazione della normativa in materia di trasferimento di denaro contante effettuato per il tramite degli esercenti attività di prestazione di servizi di pagamento (art. 49, comma 18 e 19, d.lgs. 231/2007);
- n. 7, per omessa comunicazione al MEF delle infrazioni di cui al titolo III del d.lgs. 231/2007 da parte dei soggetti destinatari del suddetto decreto.

VII.3 LE DICHIARAZIONI VALUTARIE

L'attività di controllo da parte delle Autorità preposte realizzata nel 2017, ha confermato l'efficace capacità di contrasto degli illeciti valutari connessi al trasporto di denaro contante, (art. 1 del d.lgs. 19 novembre 2008, n. 195), in occasione di passaggi transfrontalieri da e per l'estero.

Dal confronto dei dati del 2017 con quelli del 2016, emerge la seguente situazione:

- dichiarazioni valutarie n. 26.286 (-5,8% rispetto al 2016), per un ammontare complessivo di importi dichiarati di € 6.288.630.051 (-2,5% rispetto al 2016);

^a Le RTS sono competenti ai sensi dell'art. 65, c. 4, d.lgs. 231/2007.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VII. I PRESIDI E I PROCEDIMENTI A TUTELA DELL'OSSERVANZA DELLA NORMATIVA DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

- violazioni accertate n. 6.209 (+18% rispetto al 2016), per un importo complessivo non dichiarato di € 547.617.207,

in relazione alle quali

- 5.908 (95% dei casi), per complessivi € 22.004.445 trasportati, sono state definite con oblazione e la conseguenziale riscossione immediata di € 2.726.575 (+10,6% rispetto al 2016);
- 301 (5% dei casi), a fronte dell'omessa dichiarazione di trasferimento di € 463.887.762, hanno determinato il sequestro amministrativo di € 227.291.477 e la conseguenziale instaurazione dei relativi procedimenti amministrativi sanzionatori.

Inoltre, in ordine a violazioni di natura penale, sono state redatte 12 informative di reato inviate all'Autorità Giudiziaria, con sequestro penale di € 51.941.920, per il reato di cui all'art. 648-bis c.p. (riciclaggio).

Riguardo, infine, ad altre ipotesi di illeciti amministrativi sono state effettuate:

- 125 segnalazioni agli Uffici delle entrate per violazioni di natura tributaria;
- 75 segnalazioni alle Ragionerie Territoriali dello Stato per violazioni al d.lgs. 231/2007;
- 3 segnalazioni all'Unità di Informazione finanziaria collegate a passaggi transfrontalieri con trasporto di oro al seguito di oro, di cui alla legge n. 7/2000).

Come rilevato per gli anni precedenti, anche per il 2017 si conferma la propensione dei trasgressori ad adottare strategie strettamente mirate alla minimizzazione del costo da sanzione, correlato alla "scoperta" della mancata dichiarazione mediante il ricorso a comportamenti adattivi al vigente sistema sanzionatorio: su 5908 violazioni accertate e definite con il pagamento dell'oblazione, 5302 (90% degli accertamenti, a fronte dell'89% nel 2016 e dell'87% nel 2015) hanno riguardato eccedenze fino a € 10.000, mentre solo n. 606 (10%) eccedenze ricomprese tra € 10.000 e € 40.000 (erano l'11% nel 2016 e il 13% nel 2015).

I dati relativi alle dichiarazioni acquisite nel sistema informativo doganale nell'anno 2017, suddivise per valore tra quelle in entrata nello Stato ed in uscita dallo stesso, recanti il controvalore in euro delle valute ivi indicate, definiscono la seguente situazione:

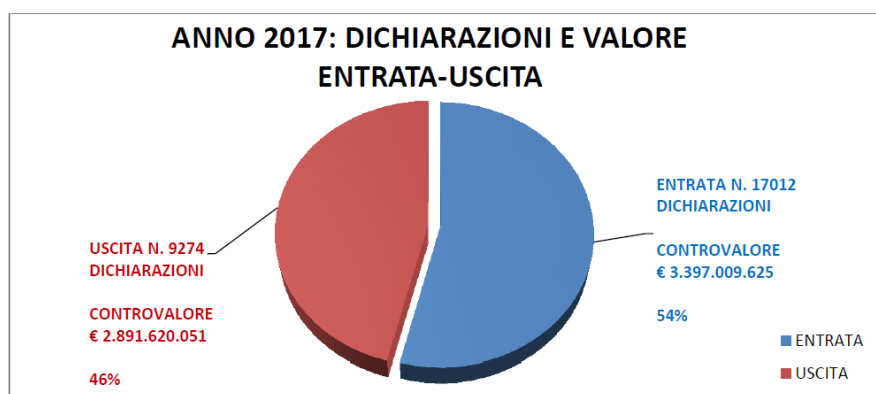
TAVOLA 7.2 (FONTE SISTEMA INFORMATIVO DOGANALE AIDA)

ANNO 2017. DICHIARAZIONI VALUTARIE		
TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	17.012	3.397.009.625
IN USCITA	9.274	2.891.620.426
Totale	26.286	6.288.630.051

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

FIGURA 7.1 (FONTE SISTEMA INFORMATIVO DOGANALE AIDA)



Rispetto ai flussi registrati nell'anno 2016, si rilevano le seguenti variazioni:

- numero delle dichiarazioni, -5,8% (-1.609);
- controvalore in euro, -2,5% (-159.695.440 €)

Nel 2017 si conferma la tendenza alla diminuzione del numero complessivo delle dichiarazioni, mentre i valori registrati rimangono sostanzialmente stabili (€ 122.432.379 in entrata e € 37.263.061 in uscita). Le movimentazioni dichiarate hanno interessato i Paesi UE e quelle con Paesi extra UE, sia in entrata che in uscita dal territorio nazionale.

TAVOLA 7.3 (FONTE SISTEMA INFORMATIVO DOGANALE AIDA)

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VII. I PRESIDI E I PROCEDIMENTI A TUTELA DELL'OSSERVANZA DELLA NORMATIVA DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

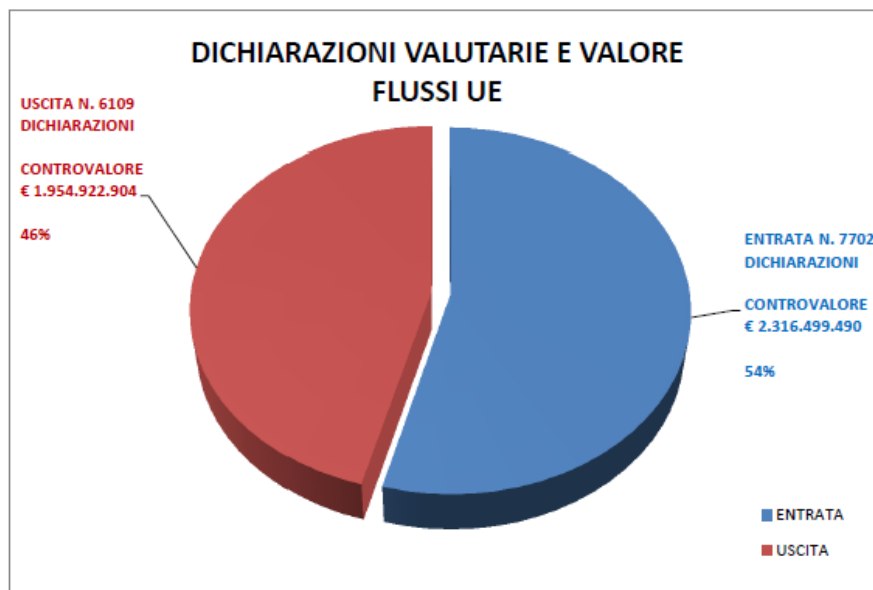
ANNO 2017. DICHIARAZIONI VALUTARIE (FLUSSI UE)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
ENTRATA	7702	€ 2.316.499.490
USCITA	6109	€ 1.954.922.904
Totale	13811	€ 4.271.422.394

FIGURA 7.2 (FONTE SISTEMA INFORMATIVO DOGANALE AIDA)

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO



Rispetto al 2016 si evidenziano le seguenti variazioni:

- numero delle dichiarazioni, -0,5% (-69);
- controvalore in euro, -0,8% (-35.736.473 €).

L'incidenza dei flussi UE su quelli totali è pari al 52,5 % sul totale delle dichiarazioni e del 67,9 % sul controvalore in euro complessivo.

TAVOLA 7.4 (FONTE SISTEMA INFORMATIVO DOGANALE AIDA)

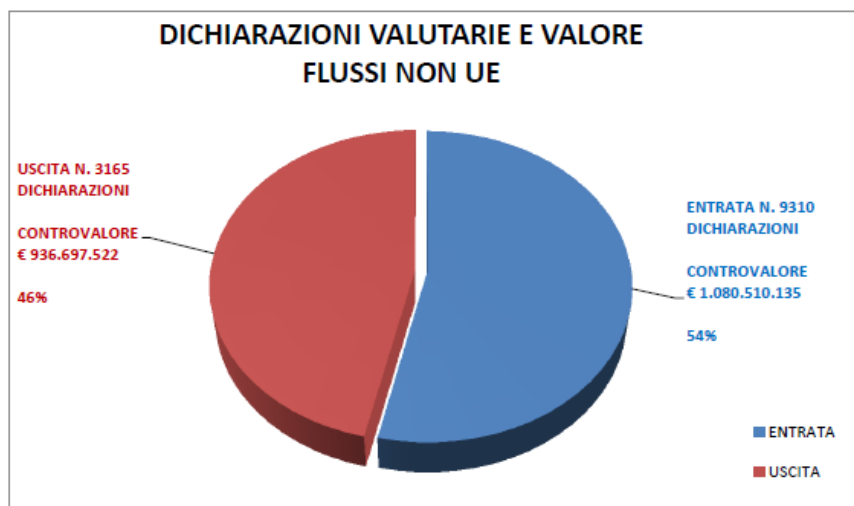
ANNO 2017. DICHIARAZIONI VALUTARIE (FLUSSI NON UE)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	9310	1.080.510.135
IN USCITA	3165	936.697.522
Totale	12.475	2.017.207.657

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VII. I PRESIDI E I PROCEDIMENTI A TUTELA DELL'OSSERVANZA DELLA NORMATIVA DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

FIGURA 7.3 (FONTE SISTEMA INFORMATIVO DOGANALE AIDA)



Rispetto ai dati registrati nell'anno 2016, si evidenziano le seguenti variazioni in diminuzione:

- numero delle dichiarazioni, -11% (-1.540);
- controvalore in euro, -5,8% (-123.958.968 €).

Con riferimento alle somme in entrata, si conferma anche per l'annualità in esame la tendenza a una costante diminuzione delle dichiarazioni e dei correlati valori delle movimentazioni da e per i Paesi non UE.

Peraltro, il dato relativo alle somme in uscita verso i Paesi non UE inverte la tendenza e, dopo la occasionale diminuzione riscontrata nel 2016 (-37%), segnala un incremento di oltre 16 milioni di euro, a fronte di una riduzione delle dichiarazioni (-16%).

In tale ambito, le movimentazioni quantitativamente più significative si riferiscono ai flussi da e verso la Svizzera e a quelli costituiti dalle casse di bordo delle navi, mentre per quanto riguarda la Repubblica di San Marino si registra una notevole diminuzione dei valori dichiarati in entrata ed in uscita (-15%) rispetto all'anno 2016. Tra le movimentazioni in entrata dall'Italia, si segnalano quelle provenienti da Hong Kong e Libano.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Il denaro contante costituito da banconote rappresenta l'83% del controvalore indicato nelle dichiarazioni registrate nel corso del 2017 ed è riferito a movimentazioni al seguito, mentre gli assegni sono oggetto principalmente delle spedizioni postali.

Si evidenzia un aumento delle dichiarazioni rese in denaro contante pari al 2,5%, cui corrisponde un decremento di quelle aventi ad oggetto assegni in genere.

Il 50% del controvalore dichiarato è riferibile alle casse di bordo, mentre le movimentazioni al seguito di passeggeri rappresentano il 34% e i *cash courier* professionali il 12%. Il rimanente 4%, infine, è riferito alle spedizioni postali.

Si segnala rispetto all'anno 2016 una flessione degli importi dichiarati al seguito pari al 15%.

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

7.3.1 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:

- 5.908 violazioni, estinte mediante pagamento immediato di una somma di denaro a titolo di oblazione, di cui n. 1.864 (31,6%) in entrata e n. 4.044 (68,4%) in uscita;
- 301 violazioni, di cui n. 101 (33,6%) in entrata e n. 200 (66,4%) in uscita, in ordine alle quali si è provveduto al sequestro delle somme illecitamente trasportate, nella misura prevista.

Il numero delle violazioni constatate dalla Guardia di Finanza risulta così ripartito:

- 199 violazioni, constatate a seguito di controlli sul territorio nazionale, nonché a seguito di controlli tributari effettuati presso i contribuenti, in ordine ai quali l'evidenza della documentazione esaminata e acquisita ha fatto emergere la movimentazione di denaro contante in assenza della prescritta dichiarazione;
- 39 violazioni, in ordine alle quali si è proceduto al sequestro di parte delle somme illecitamente trasportate, nella misura prevista.

In funzione dell'attività di controllo svolta, si hanno i seguenti dati complessivi relativi alle oblazioni effettuate nel 2017.

TAVOLA 7.5 (FONTE SISTEMA INFORMATIVO DOGANALE AIDA)



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VII. I PRESIDI E I PROCEDIMENTI A TUTELA DELL'OSSERVANZA DELLA NORMATIVA DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

AMMINISTRAZIONE	NUMERO	AMMONTARE OBLAZIONI IN EURO	IMPORTO INFRAZIONE*
AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI	5.908	2.726.575	22.004.445
GUARDIA DI FINANZA	199	136.877	1.179.860
Totale	6.107	2.863.452	23.184.305

Da un punto di vista generale occorre sottolineare che su 6.209 violazioni rilevate dall'Agenzia, di cui 5.908 definite con oblazione, il 31,6% (1.965) ha riguardato movimentazioni in entrata, mentre il 68,4% (4.244) ha affetto movimentazioni in uscita.

I dati relativi alle violazioni accertate, compresi i contesti di natura, penale evidenziano le seguenti situazioni:

- i flussi di denaro non dichiarati sono trasportati da soggetti che utilizzano in prevalenza il mezzo di trasporto aereo (86% dei casi); il trasporto stradale/ferroviario è stato utilizzato nell'11% delle violazioni riscontrate, mentre quello marittimo nel restante 3%;
- il numero delle violazioni riscontrate presso ciascun aeroporto è direttamente riconducibile alla tipologia delle rotte presenti ed in parte al volume dei passeggeri;
- anche per il 2017 l'adesione all'istituto dell'oblazione con pagamento immediato, avvenuto nel 95% dei casi, induce a ipotizzare il ricorso a "corrieri" di denaro contante, al fine di accedere all'istituto di definizione immediata ed eludere il sequestro.

L'analisi di tali dati segnala anche le seguenti emergenze:

- l'adattamento dei trasgressori in rapporto al sistema sanzionatorio;
- le eccedenze più elevate riguardano le somme non dichiarate in entrata;
- su n. 301 contestazioni rilevate dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli:
- n. 200 (66,4%) hanno riguardato denaro non dichiarato in uscita;
- n. 101 (33,6%), hanno avuto ad oggetto denaro contante in entrata.

Alle principali destinazioni a rischio individuate negli anni precedenti, ossia quelle dirette verso Cina, Egitto, Marocco, si sono aggiunti il Pakistan e la Nigeria. Al riguardo, è significativo il notevole incremento delle violazioni accertate dei flussi verso la Nigeria (+110%), il Pakistan (+76,5%), l'Egitto (+46,6%), la Cina (+23,4%).

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

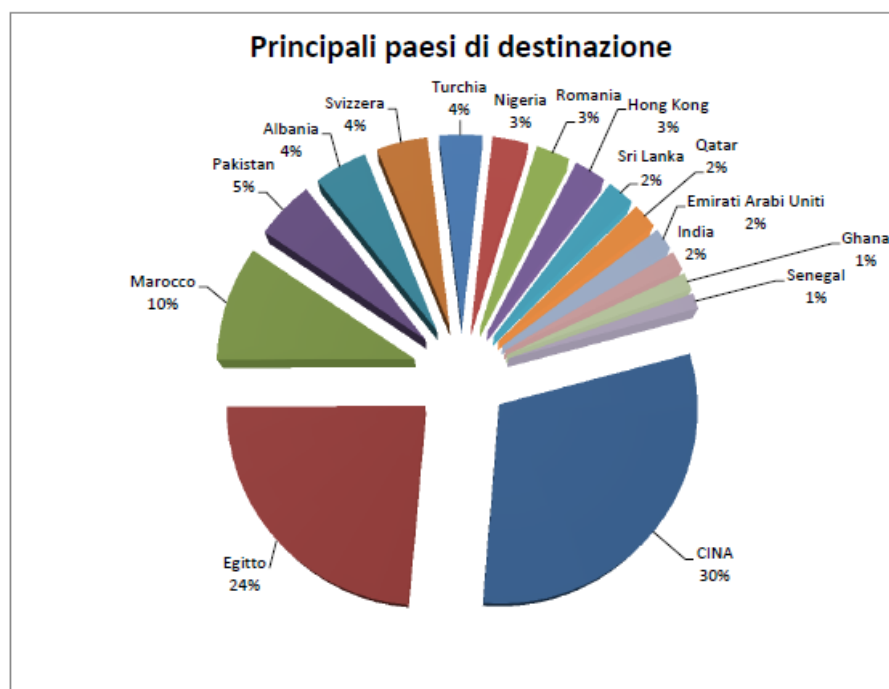
RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

FIGURA 7.4



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VII. I PRESIDI E I PROCEDIMENTI A TUTELA DELL'OSSERVANZA DELLA NORMATIVA DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

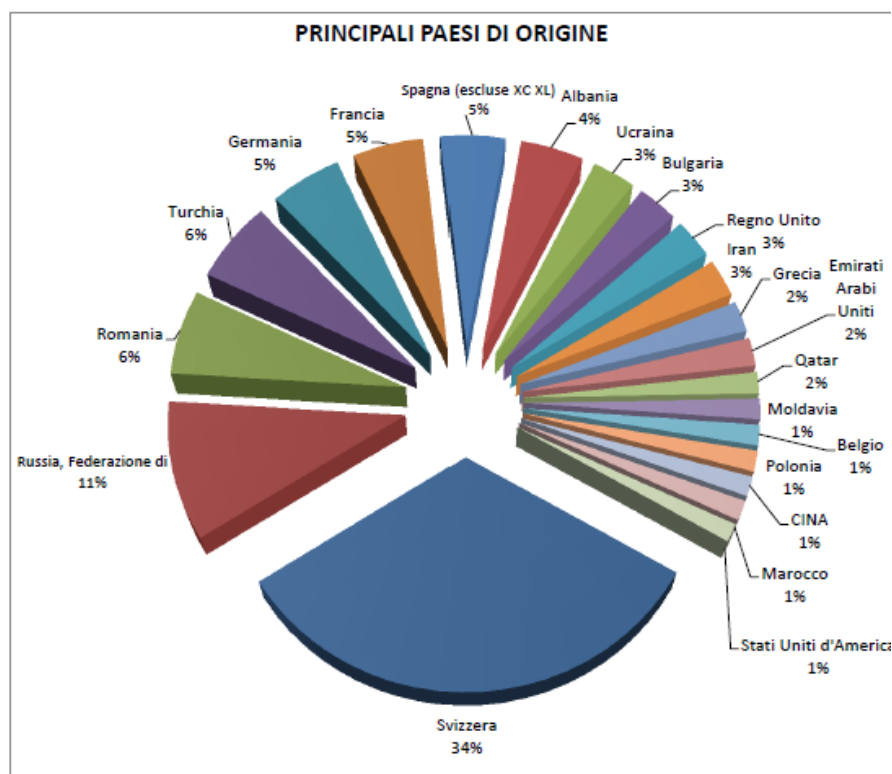


L'analisi delle violazioni rilevate sulla base dei controlli all'entrata dello Stato evidenziano un generale incremento dei flussi non dichiarati da paesi che rappresentano ancora le principali origini a rischio, quali la Svizzera, la Russia, la Romania, la Turchia e la Germania.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

FIGURA 7.5



Tali circostanze e la nazionalità dei soggetti verbalizzati in entrata/uscita dallo Stato concorrono in maniera elettiva a definire i parametri di riferimento del piano dei controlli dei passeggeri internazionali sulle rotte risultante a maggiore rischio.

In riferimento alla nazionalità, la cinese si conferma al vertice di questa specifica graduatoria. Di rilievo, l'incremento dei soggetti pakistani (+56,7), egiziani (+39,3%), italiani (+27,3%) e cinesi (+15,6%).

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VII. I PRESIDI E I PROCEDIMENTI A TUTELA DELL'OSSERVANZA DELLA NORMATIVA DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

I dati storici delle violazioni accertate e delle somme sequestrate nell'ultimo triennio sono così strutturati:

TAVOLA 7.6

AMMINISTRAZIONE	ANNO	NUMERO	SOMME SEQUESTRATE IN EURO
AGENZIA DELLE DOGANE	2017	6.209	463.887.762
	2016	5.206	7.497.460
	2015	5.094	11.067.268
GUARDIA DI FINANZA	2017	238	749.976
	2016	272	1.607.715
	2015	231	1.187.185

7.3.2 L'ATTIVITÀ SANZIONATORIA

Per le infrazioni contestate non definite con il ricorso all'istituto dell'oblazione, vien instaurato presso il Ministero dell'economia e delle finanze il relativo procedimento amministrativo sanzionatorio.

In funzione della specificità della materia e della struttura complessa e articolata del procedimento, sono state sviluppate idonee attività e adottate adeguate procedure, che consentono di esplicitare una sostanziale tutela dei diritti e degli interessi coinvolti, a fronte di una efficace ed efficiente attività amministrativa.

Gli uffici preposti, anche in rapporto funzionale con la **Commissione consultiva per le infrazioni valutarie e antiriciclaggio**, hanno proceduto, alla luce dell'elaborazione dottrinale nonché delle espressioni della diversificata giurisprudenza, all'individuazione e alla qualificazione giuridica, ai fini della loro rilevanza in ordine a quanto previsto dalla normativa valutaria, di particolari figure di titoli di credito e di valori mobiliari espressione di rapporti obbligazionari,

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

rappresentativi o incorporanti anche importi di rilevante entità, disciplinati dalla legislazione italiana oppure previsti da ordinamenti di paesi esteri. Le conclusioni di tale attività, peraltro, costituiscono efficace riferimento anche per gli Uffici doganali e per i reparti della Guardia di finanza che procedono alla individuazione degli illeciti valutari e alla contestazione delle rispettive violazioni.

Premesso che la legislazione di riferimento prescrive, a pena di decadenza, che i provvedimenti di definizione dei procedimenti amministrativi sanzionatori siano emessi nel termine perentorio di 180 giorni dalla data di ricezione degli atti di contestazione, la struttura preposta ha sempre garantito la correttezza dell'attività amministrativa.

Il tempo medio necessario per la definizione dei procedimenti è ormai ricompreso nel termine di circa 80 giorni dal momento dell'acquisizione da parte del Ministero dell'economie e delle finanze dei processi verbali di accertamento e sequestro.

Nel corso dell'annualità in esame, sono stati definiti con provvedimento n. 220 procedimenti amministrativi sanzionatori.

L'importo complessivo delle relative sanzioni amministrative pecuniarie irrogate è stato di oltre 24 milioni di euro.

I procedimenti definiti nel 2015 erano stati n. 306, mentre quelli conclusi nel 2016 erano stati n. 230.

FIGURA 7.6

PROCEDIMENTI SANZIONATORI DEFINITI NEL TRIENNIO 2015-2017

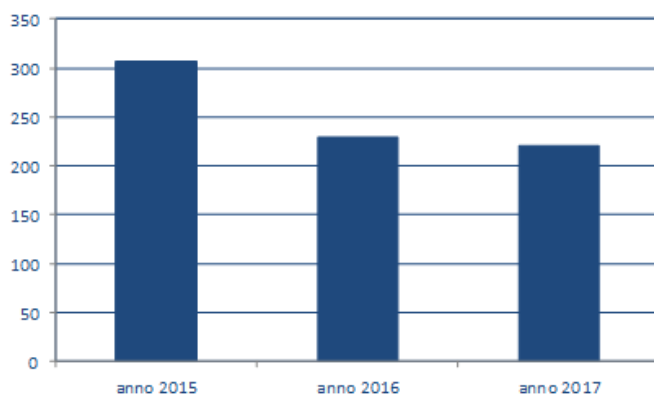


TAVOLA 7.7

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VII. I PRESIDI E I PROCEDIMENTI A TUTELA DELL'OSSERVANZA DELLA NORMATIVA DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

**IMPORTI DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE
INFLITTE NEL TRIENNIO 2015 – 2017**

ANNO	PROVVEDIMENTI SANZIONATORI	IMPORTI SEQUESTRATI DAGLI ACCERTATORI	SANZIONI AMMIVE PECUNIARIE INFLITTE
2015	304	12.254.000	7.365.000
2016	227	9.105.000	28.932.000
2017	220	467.700.000	24.029.000

Si rileva che diversi procedimenti sanzionatori instaurati a seguito di processi verbali di accertamento con i quali si è proceduto anche al contestuale sequestro amministrativo di rilevanti importi sono stati definiti nell'annualità successiva a quella della contestazione.

Il sequestro dei valori non dichiarati rinvenuti in possesso dei trasgressori è prescritto dalla normativa di riferimento con precise modalità e specifici parametri, anche in funzione della tutela degli interessi degli incolpati, e costituisce una garanzia per il pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie inflitte.

Ne consegue una incisiva, sostanziale efficacia sull'effettiva acquisizione alle casse dell'erario delle somme determinate a titolo di sanzione.

In relazione poi, alle attività di prevenzione e contrasto del fenomeno del riciclaggio, e delle attività riconducibili al finanziamento del terrorismo, nel 2017, l'ADM, attraverso l'Ufficio Intelligence, ha elaborato - per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo islamista - i dati inerenti circa 10.000 dichiarazioni valutarie e verbali di accertamento per violazioni di natura valutaria, ricercando le possibili correlazioni con migliaia di operazioni doganali import-export. A queste azioni di analisi e prevenzione, si sono aggiunte attività di indagine delegate dalle competenti Procure della Repubblica.

Inoltre sono state svolte attività di analisi e di intelligence, finalizzate al contrasto degli illeciti connessi ai flussi a rischio per contrabbando mediante sottofatturazione in arrivo ed in uscita dal territorio dello Stato, monitorando contestualmente anche le distorsioni verso altri Paesi dell'Unione Europea. Le correlazioni tra i flussi merceologici a rischio ed i flussi finanziari e valutari sospetti o irregolari, oggetto di modelli predittivi di analisi più volte partecipati dalla scrivente sono state partecipate e condivise dalla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, per sviluppare ulteriormente il dispositivo di prevenzione e repressione instaurato a livello nazionale, rendendo più strutturata la relazione tra l'Amministrazione doganale e l'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia.

Le principali azioni svolte nello specifico ambito operativo hanno riguardato i settori ed i flussi merceologici di seguito indicati:

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

- per la prevenzione e contrasto del riciclaggio, sono stati sottoposti a specifico monitoraggio i flussi dichiarati all'importazione di abbigliamento, accessori dell'abbigliamento, le calzature e la borse di origine cinese, nonché i traffici di rifiuti, identificando tra i settori a maggiore rischio i cascami ed avanzi industriali di plastica, carta da macero, rottami ferrosi e non ferrosi.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VIII. LE SANZIONI FINANZIARIE NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE

VIII.1 LE MISURE RESTRITTIVE INTERNAZIONALI ED EUROPEE ADOTTATE NEI CONFRONTI DELLA COREA DEL NORD: INASPRIMENTO E PROSPETTIVE FUTURE

Il quadro delle misure sanzionatorie disposte nei confronti della Repubblica Popolare Democratica di Corea (RPDC) è profondamente mutato nel corso del 2017. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nel tentativo di contrastare il programma nucleare e missilistico della RPDC, ha infatti adottato cinque risoluzioni nel corso dell'anno (2345, 2356, 2371, 2375, 2397), ampliando notevolmente il novero dei settori soggetti a restrizioni e rendendo quindi al momento il vigente quadro sanzionatorio il più esteso e rigoroso a livello internazionale.

Il 23 marzo 2017 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato all'unanimità la risoluzione 2345 (2017) che ha prolungato sino al 24 aprile 2018 il mandato del Panel di Esperti istituito ai sensi della risoluzione 1874 (2009). Il Panel ha il compito di assistere il Comitato Sanzioni 1718 (Repubblica Popolare Democratica di Corea) nell'attuazione del regime sanzionatorio, ivi compreso l'avvio di indagini a seguito di presunte violazioni e la formulazione di raccomandazioni periodiche al Comitato.

Il 2 giugno 2017 il Consiglio di Sicurezza ha adottato all'unanimità la risoluzione 2356 (2017) ampliando il novero di soggetti ed entità della RPDC sottoposti a misure restrittive (*asset freeze* e *travel ban*). La nuova risoluzione aggiunge infatti 14 individui e 4 entità all'elenco di soggetti designati, di cui viene in rilievo il profilo particolarmente elevato, trattandosi di esponenti di alto rango dell'establishment politico, dei servizi d'intelligence, dell'industria nazionale degli armamenti.

Il 5 agosto 2017 il Consiglio di Sicurezza ha adottato la risoluzione 2371 (2017), aggravando l'impianto sanzionatorio vigente con ulteriori misure settoriali (anche finanziarie) e nuove designazioni di individui e entità. Tali misure prevedono: l'embargo totale su carbone, ferro e materiali ferrosi; l'aggiunta del piombo ai materiali banditi; ulteriori restrizioni al settore dei trasporti; il divieto di assumere ulteriori lavoratori di nazionalità nordcoreana utilizzabili in attività che generano valuta estera da esportazioni; l'embargo sull'export di prodotti ittici; l'estensione delle misure finanziarie già previste; il richiamo alla RPDC ad aderire alla Convenzione sulla proibizione delle armi chimiche e al rispetto della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche e consolari; la richiesta al Comitato Sanzioni 1718 di collaborare con l'Interpol per il rilascio di Special Notes riguardanti gli individui designati e di designare nuovi beni relativi alle armi di distruzione di massa e convenzionali; la designazione di 9 nuovi individui e 4 entità.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

In risposta alle provocazioni nucleari e missilistiche di Pyongyang ed in particolare al test nucleare del 4 settembre 2017, il Consiglio di Sicurezza ha adottato all'unanimità l'11 settembre 2017 la risoluzione 2375 (2017) che ha introdotto ulteriori e dettagliate misure restrittive contro il regime nordcoreano. Tra queste si segnalano in particolare:

- Restrizioni sugli approvvigionamenti energetici: embargo totale sulla fornitura, vendita di condensati e liquidi di gas naturale alla RPDC. Per quanto riguarda i prodotti raffinati, la risoluzione prevede un tetto di 500.000 barili per il trimestre ottobre - dicembre 2017, e di 2 milioni di barili l'anno a partire dal 2018, e il Comitato Sanzioni 1718 è incaricato di effettuare un reporting periodico sul volume di prodotti esportati, sulla scorta di quanto avveniva per il carbone. Le esportazioni di greggio vengono invece congelate ai livelli registrati negli ultimi dodici mesi;
- restrizioni sulle esportazioni di prodotti tessili: embargo totale sull'export di prodotti tessili, salvo la deroga introdotta per i contratti finalizzati prima dell'adozione della risoluzione ed eventuali eccezioni approvate dal Comitato Sanzioni caso per caso;
- restrizioni sui lavoratori nordcoreani all'estero: divieto assoluto sulla concessione di permessi di lavoro ai cittadini nordcoreani sul territorio degli Stati Membri, salvo deroghe del Comitato Sanzioni caso per caso per attività umanitarie o altri obiettivi in linea con le risoluzioni ONU, nonché per i contratti già in essere;
- *joint-ventures*: obbligo di smantellamento, entro 120 giorni, di tutte le *joint-ventures* con soggetti ed entità nordcoreani in qualunque settore di attività, fatta salva l'esenzione per due progetti specificamente identificati ed eventuali deroghe autorizzate caso per caso dal Comitato Sanzioni.

La risoluzione richiede altresì al Comitato Sanzioni di designare nuovi beni relativi alle armi di distruzione di massa e convenzionali, oltre alla designazione di 1 nuovo individuo e 3 entità.

Da ultimo, in risposta alle perduranti attività nucleari e missilistiche del regime nordcoreano ed in particolare al lancio del 28 novembre 2017, il 22 dicembre 2017 il Consiglio di Sicurezza ha adottato all'unanimità la risoluzione 2397 (2017) che ha ulteriormente inasprito il vigente regime sanzionatorio, introducendo nuove restrizioni complementari rispetto al pacchetto di misure approvato con le precedenti risoluzioni e volte a limitarne le possibilità di aggiramento. Tra queste si segnalano in particolare: il divieto assoluto di esportare petrolio greggio; il rafforzamento del divieto di esportazione verso la RPDC di tutti i prodotti petroliferi raffinati mediante la riduzione del numero di barili che può essere esportato (da 2 milioni a 500 000 barili all'anno); il divieto di importazione dalla RPDC di prodotti alimentari e agricoli, macchinari, apparecchi elettrici, terre e pietre, legno; il divieto di esportazione verso la RPDC di macchinari industriali e veicoli di trasporto, con estensione del medesimo a ferro, acciaio e altri metalli; ulteriori misure restrittive nel settore marittimo nei confronti di navi, se esistono motivi ragionevoli di ritenere che le navi in questione siano state utilizzate per la violazione di sanzioni delle Nazioni Unite; l'obbligo di rimpatrio, entro 24 mesi, di tutti i lavoratori nordcoreani al di fuori del territorio della RPDC; nuove designazioni nei confronti di 16 individui ed un'entità.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VIII. LE SANZIONI FINANZIARIE NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE

Al fine di trasporre le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu in previsioni nella normativa dell'Unione Europea, l'Unione Europea ha adottato numerose misure restrittive nei confronti della RDPC, in attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza.

In data 27 febbraio 2017 è stata innanzitutto pubblicata la decisione 2017/345/PESC, che ha modificato la decisione 2016/849/PESC, nonché il regolamento (UE) 330/2017 del Consiglio del 18 febbraio 2017, che ha modificato il regolamento (CE) 329/2007 del Consiglio del 27 marzo 2007, dando luogo al recepimento della risoluzione n. 2321 (2016) adottata dal Consiglio di Sicurezza il 30 novembre 2016.

Con ulteriori atti dell'UE nel corso del 2017 sono state recepite e trasposte nel diritto europeo le misure sanzionatorie previste dalle Risoluzioni del 2017. La normativa essenziale di riferimento è contenuta nella Decisione (PESC) 2016/849 del Consiglio del 27 maggio 2016 e nel Regolamento (UE) 1509/2017 del Consiglio del 30 agosto 2017, che ha abrogato il regolamento (CE) 329/2007 del Consiglio del 27 marzo 2007. Entrambi gli atti sono stati modificati nel corso del 2017 al fine di recepire le risoluzioni 2356 (2017), 2371 (2017) e 2375 (2017) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Ciò è avvenuto, in particolare, tramite le Decisioni del Consiglio 2017/975 dell'8 giugno 2017, 2017/1562 del 14 settembre 2017, 2017/1573 del 15 settembre 2017 e 2017/1838 del 10 ottobre 2017, e i Regolamenti del Consiglio 2017/1548 14 settembre 2017, 2017/1568 del 15 settembre 2017 e 2017/1836 del 10 ottobre 2017. Per quanto riguarda la trasposizione a livello UE della risoluzione 2397 (2017), le designazioni di 16 individui ed una entità in essa previste sono state tempestivamente recepite con Decisione di esecuzione (PESC) 2018/16 del Consiglio e Regolamento di esecuzione (UE) 2018/12 del Consiglio dell'8 gennaio 2018, mentre le restanti misure restrittive di tipo settoriale sono state successivamente adottate con Regolamento (UE) 2018/285 e Decisione (PESC) 2018/293 del 26 febbraio 2018.

Il 30 marzo 2018 il Comitato sanzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha aggiunto una persona e 21 entità all'elenco di persone ed entità soggette a misure restrittive, designando al contempo 52 imbarcazioni (15 per congelamento di beni, 25 per divieto di ingresso portuale e 12 per cambiamento di bandiera). Tali designazioni sono state recepite a livello UE tramite il Regolamento di esecuzione (UE) 2018/548 del Consiglio del 6 aprile 2018.

Inoltre, in aggiunta alle sanzioni previste dall'ONU, l'Unione Europea ha adottato a più riprese sanzioni autonome aggiuntive sia di carattere economico-finanziario che di carattere individuale. Si segnalano in particolare le restrizioni introdotte il 16 ottobre 2017 con Decisione (PESC) 2017/1860 e Regolamento di esecuzione (UE) 2017/1859, ovvero il divieto totale di investimenti UE nella RPDC, in tutti i settori, il divieto totale della vendita di prodotti petroliferi raffinati e petrolio greggio alla RPDC, la riduzione dell'importo delle rimesse personali trasferite verso la RPDC da 15.000 Euro a 5.000 Euro, restrizioni al rinnovo dei permessi di lavoro per i cittadini nordcoreani presenti nel territorio degli Stati Membri, designazione ulteriore di tre persone e sei entità. Il 13 novembre 2017 è stato ampliato l'elenco dei beni di lusso soggetti a embargo, mentre con Decisione (PESC) 2018/89 e Regolamento di esecuzione (UE) 2018/87 del 22 gennaio 2018 sono stati designati autonomamente dall'UE 17 individui nordcoreani. Infine con Regolamento di esecuzione (UE) 2018/602 del Consiglio del

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

19 aprile 2018 sono stati designati dall'UE 4 individui nordcoreani. In seguito a queste designazioni, in applicazione del Regolamento UE n. 1509/2017 sono stati congelati i beni e le risorse economiche, situati in Italia, appartenenti ad uno degli individui designati con il regolamento (UE) 2018/602.

RUOLO DELL'ITALIA

In ottemperanza alle risoluzioni 2371 (2017), 2375 (2017) e 2397 (2017), il 6 novembre 2017, l'11 dicembre 2017 e il 26 marzo 2018 l'Italia ha trasmesso al «Comitato Sanzioni 1718» i Rapporti nazionali sullo stato di attuazione delle suddette risoluzioni, da cui risulta l'elevato livello di allineamento, a livello nazionale, con il quadro sanzionatorio vigente.

Nel quadro del mandato al Consiglio di Sicurezza, all'Italia è stata attribuita dal 1 gennaio 2017 al 31 dicembre 2017 la Presidenza del Comitato Sanzioni 1718. Nell'ambito degli adempimenti inerenti a tale mandato, l'Italia ha svolto un'intensa attività informativa a beneficio dell'intera *membership* dell'ONU sui contenuti delle risoluzioni adottate nel 2017, promuovendo altresì un'attività di *outreach* rivolta ai vari gruppi geografici per sostenere e agevolare gli Stati membri nell'adozione di concrete ed efficaci misure di attuazione del quadro sanzionatorio. Ciò con l'obiettivo di individuare le principali problematiche che ostacolano una piena attuazione del regime sanzionatorio vigente e aumentare la collaborazione tra *membership* ONU, il Comitato Sanzioni e il Panel di Esperti. In tale quadro, l'Italia ha collaborato alla produzione di rapporti periodici (ogni 90 giorni) al Consiglio di Sicurezza sullo stato di applicazione del vigente quadro sanzionatorio.

A livello europeo, l'Italia ha sostenuto l'adozione da parte del Consiglio Affari Esteri dell'Unione Europea di nuove misure autonome UE nei confronti della RPDC, che completano e rafforzano le misure restrittive dell'ONU. A tale proposito, nel corso del 2017 l'Italia ha deciso di associarsi al passo congiunto verso Paesi Terzi che l'UE ha effettuato presso 25 paesi (14 africani e 11 asiatici) per sensibilizzare le rispettive Autorità sulla necessità di dare piena attuazione alle disposizioni sanzionatorie contenute nelle pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza.

8.1.1 Il contrasto del finanziamento della proliferazione: iniziative Intraprese in ambito G7 e G7 plus

In ambito G7, i Ministri delle Finanze, in tutte le occasioni di incontro, hanno congiuntamente ed espressamente condannato le attività proliferanti della Corea del Nord e ritenuto strategico condividere azioni di contrasto del suo finanziamento.

In occasione della riunione dei Ministri delle Finanze dei paesi del G7 che si è svolta in Canada il 18 aprile 2018, i Ministri hanno adottato una dichiarazione congiunta sulla Corea del Nord.

Nella dichiarazione si afferma che è necessario continuare ad esercitare la massima pressione economica derivante dalle sanzioni imposte alla Corea del Nord, in linea con le rilevanti Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, per ottenere l'impegno completo verificabile e irreversibile della denuclearizzazione della Corea del Nord e dello smantellamento dei suoi programmi missilistici, balistici e delle armi di distruzione di massa.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VIII. LE SANZIONI FINANZIARIE NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE

Parallelamente a queste iniziative, è stato incessante, per tutto il 2017, lo sforzo diplomatico nei confronti della Corea del Nord, che nel 2018 ha prodotto i primi risultati per una soluzione della crisi nucleare, rappresentato dallo storico incontro tra i leader della due Coree avvenuto il 27 aprile 2018 dal summit con gli Stati Uniti svoltosi a Singapore il 12 giugno 2018.

Nel corso del 2017 per affrontare la grave minaccia rappresentata dalla Corea del Nord e dal suo programma di sviluppo delle armi di distruzione di massa e dei missili balistici si sono intensificati i tavoli di coordinamento in ambito internazionale. In ambito G7+ (che include Australia, Corea del Sud e la *Sanctions Policy Division* del Servizio esterno per gli Affari Esteri (SEAE) della Commissione Europea), per il contrasto delle attività finanziarie che riguardano la Corea del Nord e al fine di limitare l'accesso della Corea del Nord al sistema finanziario internazionale, sono state affrontate le questioni inerenti le c.d. *front companies* o *shell companies*, che attuano pratiche elusive delle sanzioni e che continuano a supportare le attività della RPDC.

Si è svolto invece a Washington, il 5 aprile 2018 il primo workshop G7 pubblico-privato sul finanziamento della proliferazione organizzato dai *G7 AML/CFT Financial Experts*. Scambio di informazioni tra autorità pubbliche e settore privato e indicatori di rischio specifici per individuare attività anomale e/o illecite correlate al finanziamento della proliferazione sono stati i temi discussi. Al workshop hanno partecipato anche intermediari finanziari italiani.

8.1.2 Il contrasto del finanziamento della proliferazione all'interno del FATF/GAFI: iniziative intraprese

Per tutto 2017 il FATF/GAFI^a ha espresso profonda preoccupazione per il rischio di finanziamento della proliferazione perpetuato dalla Corea del Nord. In tale contesto, il FATF/GAFI ribadito i suoi standard internazionali relativi al finanziamento della proliferazione e invitato i propri membri e tutte le giurisdizioni ad attuare efficacemente le relative raccomandazioni del FATF e le risoluzioni UNSC.

Il FATF/GAFI, nel giugno 2017, ha aggiornato la Raccomandazione 7 per riflettere i rischi in evoluzione connessi al finanziamento della proliferazione.

Il FATF/GAFI sottolinea che l'attuazione delle raccomandazioni del FATF è particolarmente rilevante per affrontare la minaccia di finanziamento della proliferazione proveniente dalla Corea del Nord. In particolare, i paesi dovrebbero applicare senza indugio le sanzioni finanziarie mirate contro individui e entità e potrebbero prendere in considerazione la possibilità di proporre nuove liste di individui e entità che soddisfino i criteri di designazione.

Inoltre, le autorità competenti nei vari paesi devono cooperare e coordinare per lo sviluppo e l'attuazione delle politiche e delle attività per il contrasto del finanziamento della proliferazione e condividere le informazioni rilevanti.

^a Financial Action Task Force: Gruppo di azione finanziaria internazionale (FATF-GAFI). Maggiori informazioni su www.fatf-gafi.org.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Nel corso della riunione plenaria di febbraio scorso il FATF/GAFI ha continuato ad esprimere profonda preoccupazione per il rischio di finanziamento della proliferazione emerso dalla Repubblica popolare democratica di Corea (RPDC) e sottolineato l'importanza di una robusta attuazione degli standard FATF per distruggere le attività finanziarie illecite della RPDC.

Nella plenaria di febbraio, aggiornate le linee guida sul finanziamento della proliferazione, che riflettono le ultime risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con lo scopo di aiutare i paesi a comprendere e attuare le sanzioni finanziarie sulla proliferazione e mitigare i rischi di evasione delle sanzioni e garantire che ogni paese disponga di meccanismi efficaci per prevenire le violazioni. Iniziative di formazione e assistenza tecnica sull'implementazione delle misure volte a contrastare il finanziamento della proliferazione si svolgeranno nel 2018.

Negli ultimi sei anni, il FATF/GAFI ha invitato i suoi membri e tutte le giurisdizioni ad applicare contromisure efficaci per proteggere i loro sistemi finanziari dalle minacce di riciclaggio, finanziamento del terrorismo e finanziamento della proliferazione provenienti dalla Repubblica popolare democratica di Corea (RPDC).

VIII.2 IRAN: L'IMPLEMENTAZIONE DEL JOINT COMPREHENSIVE PLAN OF ACTION : STATO DELL'ARTE E IMPATTO DELLE NORMATIVE STATUNITENSI

Il quadro delle misure sanzionatorie disposte nei confronti dell'Iran, introdotto 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 in conseguenza dell'entrata in vigore del *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*, il Piano di azione comune globale siglato a Vienna il 14 luglio 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.

Il JCPOA ha acquisito valore giuridicamente vincolante a seguito della risoluzione 2231 (2015) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite – adottata all'unanimità il 20 luglio 2015 – che lo ha recepito. A seguito dell'Accordo, sono state rimosse le sanzioni relative ai settori bancario e assicurativo, petrolifero e petrolchimico, dei trasporti e cantieristico, su oro e metalli preziosi, e sono state cancellate le designazioni di oltre 550 persone fisiche e giuridiche. Le residue misure restrittive, a fronte del rispetto degli obblighi sottoscritti da parte iraniana, sono destinate ad essere progressivamente eliminate.

I 4 rapporti sull'attuazione del JCPOA del Direttore Generale dell'IAEA (*Agenzia internazionale per l'energia atomica*) pubblicati nel corso del 2017 – nonché i 4 resi noti nel corso del 2018 nei mesi di febbraio, giugno, agosto e da ultimo novembre – hanno confermato il generale rispetto da parte iraniana degli obblighi previsti dall'Accordo, facendo stato dell'attitudine collaborativa mostrata dalle autorità di Teheran.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VIII. LE SANZIONI FINANZIARIE NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE

Tuttavia, a seguito dell'annuncio del Presidente Trump dell'8 maggio scorso circa il ritiro degli USA dal *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*, l'Amministrazione statunitense ha avviato il ripristino delle sanzioni nei riguardi dell'Iran e delle aziende (americane e straniere) che operano con controparti iraniane. La decisione è stata formalizzata con l'adozione del *National Security Presidential Memorandum* firmato dal Presidente all'atto dell'annuncio. Contestualmente, sono state emesse dal Tesoro (OFAC) delle *Frequently Asked Questions (FAQs)* volte a specificare nel dettaglio le modalità di reintroduzione dell'impianto sanzionatorio. Rileva la circostanza che le Autorità statunitensi, malgrado l'annuncio del Presidente Trump e l'avviato ripristino delle sanzioni verso l'Iran, al 26 novembre 2018 non risultano avere attivato l'articolata procedura prevista dal JCPOA in caso di disputa sull'applicazione dell'accordo (*Dispute Resolution Mechanism*).

In particolare, il Dipartimento di Stato e il Tesoro hanno provveduto ad adottare le misure necessarie per il ripristino di tutte le sanzioni relative al nucleare - volte a colpire i settori vitali dell'economia iraniana - che erano state sospese da parte statunitense a partire dal 16 gennaio 2016 a seguito della sottoscrizione del JCPOA. Il ripristino delle sanzioni è avvenuto in due fasi, con periodi transitori, rispettivamente di 90 e 180 giorni. Ciò allo scopo di consentire agli operatori di attuare un'ordinata e graduale dismissione (*wind down*) delle loro attività verso le controparti iraniane.

Nel dettaglio, il 7 agosto è stata fissata la scadenza sono state reintrodotte sanzioni primarie e secondarie (queste ultime aventi effetto extraterritoriale) in relazione alle seguenti attività e settori:

- 1) acquisto, da parte del Governo iraniano, di banconote statunitensi;
- 2) commercio con l'Iran di oro o metalli preziosi;
- 3) vendita diretta o indiretta, fornitura o trasferimento da o verso l'Iran di grafite, metalli grezzi o semilavorati come alluminio e acciaio, carbone e software per l'integrazione di processi industriali;
- 4) transazioni significative connesse all'acquisto o alla vendita di rial iraniani o al mantenimento di fondi o conti significativi al di fuori del territorio dell'Iran denominati in rial iraniano;
- 5) acquisto, sottoscrizione o facilitazione dell'emissione del debito sovrano iraniano;
- 6) settore automobilistico iraniano.

Il 5 novembre 2018 sono state invece ripristinate sanzioni primarie e secondarie (queste ultime aventi effetto extraterritoriale) in relazione alle seguenti attività e settori:

- 1) operatori portuali dell'Iran e dei settori della navigazione e della costruzione navale, comprese *IRISL* e *South Shipping Line Iran*;
- 2) transazioni petrolifere con, tra l'altro, la *National Iranian Oil Company (NIOC)*, la *Naftiran Intertrade Company (NICO)* e la *National Iranian Tanker Company (NITC)*, compreso l'acquisto di petrolio, prodotti petroliferi o prodotti petrolchimici dall'Iran;

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

- 3) transazioni da parte di istituzioni finanziarie straniere con la Banca centrale dell'Iran e le istituzioni finanziarie iraniane designate ai sensi della Sezione 1245 del provvedimento *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012(NDAA)*;
- 4) fornitura di servizi di messaggistica finanziaria specializzata alla Banca centrale iraniana e a certe istituzioni finanziarie iraniane;
- 5) fornitura di servizi di sottoscrizione, assicurazione o riassicurazione;
- 6) settore energetico iraniano.

Oltre al ripristino delle sanzioni settoriali, il 5 novembre sono stati reinseriti nella lista *SDN (Specially Designated Nationals and Blocked Persons)*, entro il 5 novembre 2018, circa 700 tra individui ed entità iraniani precedentemente rimossi dalla lista in connessione con il *JCPoA*. Tali designazioni includono individui ed entità riconducibili al Governo iraniano e a tutte le istituzioni finanziarie del Paese, inclusa la Banca centrale iraniana. Tutti i soggetti che conducano attività con individui od entità iraniani designati saranno soggetti a sanzioni secondarie statunitensi a partire dalla predetta data del 5 novembre. Le sanzioni secondarie si applicano per le attività compiute successivamente alle scadenze citate. I pagamenti ricevuti da un soggetto non-US e non-iraniano, anche alla fine del *wind down period*, non sono stati sanzionati soltanto se i correlati beni o servizi siano stati consegnati entro il periodo di transizione e se il relativo contratto sia stato stipulato prima dell'8 maggio. E' prevista una valutazione caso per caso da parte dell'*Office of Foreign Assets Control (OFAC)* per tutto quanto non indicato espressamente.

Da parte iraniana, Il Governo ha manifestato la volontà di continuare a rispettare l'accordo, purché le altre parti ancora vincolate al *JCPoA* tengano conto degli interessi nazionali della Repubblica Islamica. In particolare, il Governo di Teheran si attende chiari segnali da parte UE che le relazioni economiche in corso saranno mantenute. La scelta di proseguire la collaborazione con i firmatari europei dell'intesa è stata invece apertamente contestata dagli avversari politici del Presidente Rohani e accolta con scetticismo nelle dichiarazioni pubbliche della Guida Suprema Khamenei.

L'Italia si è espressa in favore del mantenimento dell'Accordo con l'Iran, confermando gli impegni assunti, considerato che esso contribuisce alla sicurezza nella regione e frena la proliferazione nucleare. La prima conseguenza della reintroduzione delle sanzioni unilaterali americane all'Iran consiste nella creazione di un drastico disallineamento rispetto alle pertinenti sanzioni residue della UE (che si aggiunge al disallineamento già sussistente tra i regimi sanzionatori USA e UE nei riguardi della Federazione Russa). Ciò costituisce di per sé un importante motivo di rammarico per la UE, che ha sempre perorato la necessità di politiche sanzionatorie concertate da parte dei principali attori mondiali. L'aspetto più contundente è tuttavia costituito dal carattere extra-territoriale delle sanzioni secondarie statunitensi. Come evidenziato in più occasioni dall'Unione Europea, anche in relazione alle sanzioni americane verso la Federazione Russa, l'extra-territorialità, oltre a contrastare con uno dei principi-cardine della politica sanzionatoria UE, espone gli operatori europei a danni economici diretti e può indurli a rinunciare ad attività economiche potenzialmente remunerative. Le banche e le società europee vengono infatti a trovarsi al centro di un conflitto normativo, tra la norma



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VIII. LE SANZIONI FINANZIARIE NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE

europea, che ha rimosso le sanzioni preesistenti al JPCoA e autorizza, a tutt'oggi, ad operare nei riguardi dell'Iran, e una norma statunitense, che richiede, pena l'imposizione di sanzioni, la cessazione della quasi totalità delle attività economiche con controparti iraniane. A prescindere dal carattere espressamente extraterritoriale delle sanzioni, vanno tenuti presenti, inoltre, gli effetti indiretti delle misure restrittive sul comportamento degli operatori europei, inclusi quelli italiani, in termini di *over-compliance* e *de-risking* (anche da parte degli istituti di credito, che stanno drasticamente riducendo, se non evitando del tutto, finanziamenti e garanzie bancarie per operazioni verso l'Iran).

Il 7 agosto 2018 sono entrate in vigore le prime contromisure elaborate in ambito UE. In particolare è stato modificato il mandato per i prestiti esterni della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) al fine di inserire l'Iran nei Paesi ammissibili ai suoi finanziamenti e, al contempo, è stata conclusa la procedura per l'emendamento dell'Annesso del c.d. "Regolamento di Blocco", strumento volto a mitigare gli effetti delle sanzioni extraterritoriali di Paesi terzi su persone fisiche e giuridiche della UE.

8.2.1 Il residuo quadro sanzionatorio dell'Unione Europea

Il quadro sanzionatorio europeo di riferimento in materia, costituito dal Regolamento UE 267/2012 e dalla Decisione PESC del Consiglio 2010/413, è stato modificato tre volte nel corso del 2017: in data 16 gennaio, con la Decisione (PESC) 2017/83 ed il Regolamento di Esecuzione (UE) 2017/77; in data 8 giugno, con la Decisione (PESC) 2017/974 ed il Regolamento (UE) 2017/964; ed infine il 23 giugno tramite la Decisione di Esecuzione (PESC) 2017/1127 ed il Regolamento di Esecuzione (UE) 2017/1124.

Nell'ambito del Regolamento (UE) 267/2012, come modificato a seguito del JCPoA, rimangono in vigore alcune misure restrittive relative a determinate tecnologie, ai software e ai beni *dual use*, l'embargo su armi e missili balistici, nonché misure individuali (*asset freeze/visa ban*) per le persone fisiche e giuridiche designate (con cui è di fatto preclusa ogni attività commerciale).

Le misure restrittive dell'Unione Europea verso l'Iran per violazione dei diritti umani (Decisione PESC 2011/235 e Regolamento 359/2011 e s.m.i.) sono invece rimaste immutate in quanto non incluse nell'ambito del negoziato del JCPoA. Tale regime sanzionatorio include il divieto di esportazione di materiali utilizzabili per la repressione interna e per l'intercettazione delle comunicazioni e misure individuali di *asset freeze* e *visa ban* verso i soggetti listati (circa 82 individui, tra cui personalità nei settori della polizia, intelligence e giustizia, e una entità). Tali restrizioni sono state annualmente rinnovate, da ultimo il 12 aprile 2018 tramite il Regolamento di Esecuzione (UE) 2018/565 e la Decisione (PESC) 2018/568, che ne hanno esteso la validità fino al 13 aprile 2019.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

VIII.3 LE MISURE RESTRITTIVE RELATIVE AD AZIONI CHE COMPROMETTONO O MINACCIANO L'INTEGRITÀ TERRITORIALE, L'INDIPENDENZA E LA SOVRANITÀ DELL'UCRAINA

Nel corso del 2017 e del 2018, data l'assenza di sviluppi positivi sul terreno e nell'attuazione degli *Accordi di Minsk*, le misure restrittive dell'Unione Europea nei confronti della Federazione Russa sono state ulteriormente rinnovate, riconfermando i quattro pacchetti sanzionatori adottati nel 2014:

- misure economico-finanziarie (c.d. settoriali) adottate in considerazione delle azioni della Federazione Russa che destabilizzano la situazione in Ucraina (Regolamento (UE) 833/2014) e s.m.i.;
- sanzioni individuali (*travel ban e asset freeze*) in risposta alla perdurante minaccia all'integrità territoriale, alla sovranità e all'indipendenza dell'Ucraina (Regolamento (UE) 269/2014) e s.m.i.;
- misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche responsabili di appropriazione indebita o di malversazione di fondi pubblici dell'Ucraina (Regolamento (UE) 208/2014) e s.m.i.;
- misure restrittive adottate in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli (Regolamento (UE) 692/2014) e s.m.i..

Per quanto riguarda le misure economiche settoriali (Regolamento (UE) 833/2014, e successive modifiche e integrazioni, il Consiglio UE del marzo 2015 ha collegato, anche su iniziativa italiana, la durata dell'attuale regime sanzionatorio alla piena attuazione degli *Accordi di Minsk*, che prevedono il cessate il fuoco e il completo ritiro delle armi, nonché il compimento di un percorso di riforme elettorali e costituzionali in Ucraina. Tali sanzioni economiche – originariamente in scadenza a giugno 2015 – sono state oggetto di successivi rinnovi, e sono state da ultimo prorogate con Decisione (PESC) 2018/964 del Consiglio, del 5 luglio 2018 fino al 31 gennaio 2019.

Il contenuto delle misure restrittive settoriali non è invece stato oggetto di interventi di modifica in occasione dei rinnovi e sono quindi rimasti in vigore l'embargo sugli armamenti e i materiali correlati, le misure sui beni *dual-use*, le restrizioni finanziarie e i divieti relativi alla fornitura di materiali e alta tecnologia nel settore petrolifero (prospezione ed estrazione di petrolio in acque profonde, nell'Artico o per il petrolio di scisto).

In considerazione della perdurante minaccia all'integrità territoriale, alla sovranità e all'indipendenza dell'Ucraina, le misure restrittive individuali previste dal Regolamento (UE) 269/2014, così come successivamente modificato e integrato, sono state da ultimo rinnovate fino al 15 marzo 2019 con Decisione (PESC) 2018/1237 del Consiglio del 12 settembre 2018. Tali misure individuali includono *travel ban* e *asset freeze*, e sono attualmente in vigore per 155 persone e 44 entità.

Anche le misure restrittive nei confronti di persone, entità e organismi responsabili di appropriazione indebita di fondi statali ucraini (Regolamento (UE) 208/2014 del Consiglio e successive modifiche e integrazioni), sono state più volte prorogate, da ultimo fino al 6 marzo 2019



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VIII. LE SANZIONI FINANZIARIE NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE

con Decisione (PESC) 2018/333 del 5 marzo 2018. Rimangono congelati i beni di 13 persone riconosciute responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini.

In relazione, infine, alle misure restrittive adottate in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli (Regolamento (UE) 692/2014, così come successivamente modificato e integrato), con Decisione (PESC) 2018/880 del Consiglio del 18 giugno 2018 è stato deliberato un rinnovo annuale fino al 23 giugno 2019, senza apportare alcuna modifica nel merito del regime sanzionatorio. In assenza di cambiamenti nello status della penisola, sono rimasti quindi inalterati il divieto di importare nella UE merci provenienti dalla Crimea e da Sebastopoli nonché di fornire assistenza finanziaria in connessione con tali attività; il divieto di esportare in Crimea e a Sebastopoli attrezzature e tecnologie e di prestare servizi nei settori infrastrutturali dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia nonché per lo sfruttamento di petrolio, gas e minerali; il divieto di nuovi investimenti nel settore immobiliare a favore di persone giuridiche o entità con sede in Crimea o a Sebastopoli; il divieto di creazione di imprese in partecipazione con entità in Crimea o a Sebastopoli; il divieto di fornire servizi o assistenza direttamente correlati ad attività turistiche in Crimea o a Sebastopoli; il divieto di accedere o effettuare uno scalo nei porti ubicati nella penisola di Crimea alle navi che forniscono servizi di crociera.

L'IMPATTO DEL *COUNTERING AMERICA'S ADVERSARIES SANCTIONS ACT* SUL QUADRO SANZIONATORIO EUROPEO

Il quadro sanzionatorio vigente nei confronti della Russia nel corso del 2017 si è ulteriormente inasprito con l'entrata in vigore il 2 agosto 2017 del *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (Act), che ha modificato il quadro sanzionatorio americano previgente nei confronti della Russia, approvato dall'Amministrazione Obama in relazione alla crisi ucraina. L'intervento è stato giustificato quale reazione per le interferenze russe nella campagna presidenziale americana del 2016.

In primo luogo il provvedimento aggrava le sanzioni primarie, ovvero quelle applicabili esclusivamente nei confronti delle "U.S. person or within US", vigenti con riferimento all'accesso al mercato dei capitali per le gli enti finanziari e altri soggetti attivi nel settore russo dell'energia. In secondo luogo la legge espande in modo significativo le sanzioni statunitensi sul settore petrolifero russo.

Il provvedimento assume rilevanza in ambito europeo dal momento che alcune disposizioni dell'Atto (225, 226, 228, 231, 232, 233 e 236) - risultando rivolte ad *any person* e non riferendosi esclusivamente alla giurisdizione statunitense, risultano suscettibili di applicazione extra-territoriale, ovvero applicabili nei confronti di qualsiasi individuo e/o entità giuridica ("any person"), al di fuori dalla giurisdizione americana, che si trova in una delle casistiche previste dalla normativa.

Il provvedimento - adottato in assenza di un previo raccordo con i partner europei - genera, per la prima volta, un disallineamento rispetto al pertinente regime sanzionatorio dell'Unione Europea, potendo avere in sostanza come effetto indiretto quello di colpire anche gli operatori europei oltre che, a dispetto della norma, la Russia.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

VIII.4 LE MISURE RESTRITTIVE NEI CONFRONTI DELLA LIBIA

Il quadro sanzionatorio *ONU* attualmente vigente nei confronti della Libia prevede le seguenti misure restrittive: embargo sulla vendita di armi e sulla fornitura dell'assistenza tecnica e finanziaria attinente a tali materiali da parte degli Stati membri verso la Libia e viceversa (*two-way arms embargo*), restrizioni all'ammissione e transito nel territorio degli Stati membri dei soggetti listati (*travel ban*), congelamento di fondi e risorse economiche dei soggetti listati (*asset freeze*), obblighi di vigilanza nei rapporti commerciali con entità libiche, restrizioni nelle transazioni commerciali e nel settore dei trasporti, ispezioni per prevenire l'esportazione illecita di petrolio.

Nel corso del 2018 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato due rilevanti risoluzioni:

- Risoluzione n. 2420 dell'11 giugno 2018, che ha prorogato fino al giugno 2019 l'autorizzazione alle ispezioni in alto mare al largo delle coste libiche di navi sospettate di trasportare armi da e verso la Libia in violazione del relativo embargo.
- Risoluzione n. 2441 del 5 novembre 2018, che proroga di quindici mesi l'impianto sanzionatorio sulla Libia e l'autorizzazione agli Stati membri a ispezionare in alto mare navi sospettate di trasportare, caricare, scaricare greggio e prodotti petroliferi raffinati illecitamente esportati dalla Libia. La Risoluzione estende al-tresì il mandato del Panel di Esperti sino al 15 febbraio 2020. Il Comitato sanzioni delle Nazioni Unite ha rinnovato e modificato in più occasioni l'elenco dei soggetti (imbarcazioni, entità, individui) sanzionati. Di particolare rilevanza la designazione, il 7 giugno 2018, di 6 individui coinvolti nella tratta di migranti in Libia. Gli ultimi emendamenti hanno portato a 28 individui e 2 entità il totale dei destinatari di misure restrittive.

Il quadro sanzionatorio UE verso la Libia, disciplinato dalla Decisione (PESC) 2015/1333 e s.m.i. e dal Regolamento (UE) 2016/44, da ultimi modificati tramite la Decisione di Esecuzione (PESC) 2018/1465086 del 28 settembre 2018 e il Regolamento di Esecuzione (UE) 2018/1285870 del 24 settembre 2018, include le seguenti misure restrittive: embargo su armamenti, equipaggiamenti militari e ogni materiale paramilitare e non che potrebbe essere usato per la repressione interna; divieto di fornitura di assistenza tecnica e finanziaria connessa ad attività militari o l'uso di armamenti; congelamento di fondi e risorse economiche e restrizioni all'ammissione nel territorio dell'Unione Europea per soggetti listati; obbligo degli Stati Membri di imporre ai propri cittadini vigilanza nelle relazioni commerciali con entità costituite in Libia o soggette alla giurisdizione della Libia; misure nel settore dei trasporti; restrizioni all'esportazione di natanti e gommoni che potrebbero essere utilizzati per il traffico di migranti; restrizioni relative al trasporto navale di petrolio greggio proveniente dalla Libia. Le misure sanzionatorie UE sono riesaminate, modificate o abrogate in conformità delle pertinenti decisioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Alcune misure restrittive individuali (tre designazioni autonome UE) sono soggette a rinnovo ogni sei mesi (sono state da ultimo prorogate fino al 2.04.2019 con Decisione (PESC) 2018/1465 del Consiglio del 28 settembre 2018).



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VIII. LE SANZIONI FINANZIARIE NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE

Con successivi Regolamenti di esecuzione sono state aggiornate le liste dei soggetti sottoposti a sanzioni, e delle imbarcazioni a cui si applicano divieti relativi al carico, al trasporto o allo scarico di petrolio greggio proveniente dalla Libia, all'accesso ai porti nel territorio dell'Unione e alla prestazione di servizi di bunkeraggio e di approvvigionamento delle navi.

IL PANEL DI ESPERTI - LIBIA

Nel 2017 la Svezia ha detenuto la Presidenza del Comitato Sanzioni Libia, mentre all'Italia è stata attribuita la Vice Presidenza, passata ai Paesi Bassi a partire dall'1 gennaio 2018.

Il 7 e 8 novembre 2017 il *Panel* di Esperti che assiste il Comitato Sanzioni Libia ha incontrato in Italia le Amministrazioni Pubbliche e le Autorità nazionali competenti per i diversi aspetti del regime sanzionatorio. La missione del Panel, che ha fatto seguito alle analoghe visite svolte nel gennaio e nel luglio 2015, si poneva l'obiettivo di acquisire aggiornati elementi sull'interpretazione nazionale della situazione in Libia e sull'attuazione da parte italiana del regime sanzionatorio istituito ai sensi delle Risoluzioni 1970 (2011) e seguenti, con particolare riguardo alle misure di embargo sulle armi, congelamento di beni e di risorse economiche e contrasto all'esportazione illecita di greggio e di prodotti petroliferi raffinati. Il Panel mirava inoltre ad approfondire la questione dei traffici illeciti legati all'immigrazione irregolare e dei connessi canali di finanziamento delle reti criminali in Libia.

VIII.5 LE MISURE RESTRITTIVE NEI CONFRONTI DELLA SIRIA

Il vigente quadro sanzionatorio dell'Unione Europea nei confronti della Siria (Regolamento (UE) 36/2012 del Consiglio del 18 gennaio 2012 e successive modificazioni) comprende diverse misure restrittive, tra cui:

- embargo su armamenti, materiali correlati e attrezzature per la repressione interna;
- embargo su apparecchiature o software per il controllo di Internet e delle comunicazioni telefoniche;
- restrizioni al commercio di petrolio greggio e prodotti petroliferi, tecnologie per il settore *oil & gas*, beni *dual-use*, metalli preziosi;
- restrizioni alla fornitura di supporto finanziario, sia pubblico che privato, per operazioni commerciali in Siria;
- divieto di concedere prestiti, garanzie o altre forme di assistenza finanziaria al Governo di Damasco; restrizioni al diritto di stabilimento, o ad altre forme di collaborazione, con istituti di credito siriani; limitazioni all'accesso negli aeroporti UE di aeromobili siriani e obbligo di ispezione, a certe condizioni, per cargo siriani;
- congelamento di beni e risorse economiche di soggetti listati e restrizioni all'ammissione nel territorio dell'Unione Europea di persone responsabili della repressione violenta contro la popolazione civile in Siria, delle persone che traggono vantaggio dal regime o lo sostengono, nonché delle persone ad esse associate.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

In considerazione dell'aggravarsi della situazione in Siria, le sanzioni UE sono state progressivamente inasprite sia in senso oggettivo (ampliamento dei settori colpiti da embargo) che in senso soggettivo (ampliamento delle liste di soggetti sottoposti ad *asset freeze* e *travel ban*). Contestualmente, alle misure restrittive sono state affiancate deroghe umanitarie sostanziali volte a salvaguardare la popolazione civile e favorire il ripristino dell'attività economica. Il 28 maggio 2018, con Decisione (PESC) 2018/778, il Consiglio ha ulteriormente prorogato le misure restrittive esistenti verso la Siria fino all' 1 giugno 2019. Attualmente la lista di soggetti sottoposti a misure restrittive include 259 persone e 67 entità.

MODIFICHE AL REGOLAMENTO (UE) 36/2012

Nel corso del 2018 sono stati emanati 3 atti di modifica e attuazione del Regolamento (UE) 36/2012 del Consiglio. Ai sensi del Regolamento di esecuzione (UE) del Consiglio 2018/282 del 26 febbraio 2018, due nuovi individui sono stati aggiunti all'elenco delle persone soggette a misure restrittive. Il Regolamento di Esecuzione (UE) 2018/420 del Consiglio del 19 marzo 2018 ha aggiornato alcune voci dell'elenco dei soggetti sanzionati e aggiunto quattro nuovi individui per l'impiego di armi chimiche. Il Regolamento di Esecuzione (UE) 2018/774 del 28 maggio 2018 ha aggiornato e modificato le voci relative a talune persone, entità e organismi soggetti a misure restrittive.

Per quanto attiene alle Nazioni Unite, mentre continuano a non essere previste misure sanzionatorie, in considerazione della perdurante gravità della situazione in Siria nel corso del 2018 sono state adottate le seguenti risoluzioni:

- Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2347 (2017) del 24 marzo 2017 che condanna la distruzione di siti archeologici e dall'importante valore storico-culturale, richiedendo agli Stati Membri di prendere le adeguate misure atte a prevenire il traffico d'opere d'arte, includendo quelle provenienti dalla Siria;
- Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2393 (2017) del 17 dicembre 2017 che, reitera la richiesta a tutte le parti in causa dell'immediato rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario, prorogando fino al 10 gennaio 2019 le previsioni dei paragrafi 2 e 3 della risoluzione 2165 (2014) sull'utilizzo da parte delle agenzie umanitarie ONU di determinati corridoi per il trasporto degli aiuti e del sistema di monitoraggio delle consegne di aiuti umanitari;
- Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2401 (2018) del 24 febbraio 2018, che reitera la richiesta a tutte le parti del rispetto degli accordi esistenti sul cessate il fuoco e richiede l'immediata cessazione delle ostilità sul terreno.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

VIII. LE SANZIONI FINANZIARIE NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE**LE ATTIVITÀ DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI PER IL CONTROLLO DELLE ESPORTAZIONI E DEI TRANSITI VERSO IRAN, SIRIA, RUSSIA E COREA DEL NORD**

Nel corso del 2017, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), attraverso le sue strutture centrali e territoriali, ha svolto, tra le altre, attività specifiche di:

- contrasto ai traffici illeciti di prodotti a duplice uso, di beni utilizzabili nello sviluppo di armi di distruzione di massa e di altri beni rilevanti ai fini strategici;
- prevenzione e contrasto del fenomeno del riciclaggio;
- prevenzione e contrasto delle attività riconducibili al finanziamento del terrorismo;
- controllo dei flussi commerciali finalizzato a garantire il rispetto delle misure restrittive e dei regimi sanzionatori istituiti dall'Unione Europea.

In particolare, l'ADM, in qualità di componente del Comitato di Sicurezza Finanziaria, e partecipando alle attività della Rete Esperti ad esso collegata, tramite suoi funzionari in servizio presso l'Ufficio Analisi dei Rischi e l'Ufficio Intelligence di questa Direzione Centrale, ha contribuito alla discussione ed alla costituzione della posizione nazionale sulle materie in argomento.

Detta partecipazione fattiva ha altresì consentito di consolidare il sistema di controllo delle operazioni transfrontaliere, portando all'inserimento, ovvero alla modifica, di specifici profili di rischio all'interno del Circuito Doganale di Controllo, finalizzati all'identificazione e al successivo controllo delle operazioni doganali di maggior interesse e che presentavano caratteristiche tali da essere classificate "a rischio" per gli aspetti di controproliferazione, prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, o che potessero far sospettare una possibile violazione dei regimi sanzionatori imposti da specifiche misure restrittive, unionali o derivanti dall'adozione di specifiche risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

A mero titolo esemplificativo, per quanto attiene quest'ultimo ambito si evidenziano le attività poste in essere per il controllo delle esportazioni e dei transiti verso Iran, Siria, Russia e Corea del Nord, Paesi verso i quali si è concentrata l'attenzione nel corso dell'anno 2017. In particolare, verso la Corea del Nord, c'è stato un progressivo inasprimento del sistema sanzionatorio, al quale ha corrisposto un adeguamento dei profili di rischio implementati nel Circuito Doganale di Controllo, atto a garantire il pieno rispetto delle misure restrittive in essere.

Altro ambito di controllo, nel quale sono state poste in essere le dovute iniziative, è quello finalizzato ad evitare l'attuazione di condotte configurabili come "messa a disposizione di risorse economiche" a favore di persone fisiche o giuridiche designate nei vari regolamenti UE, in quanto destinatari di misure di "asset freezing" per frenarne l'attività o il finanziamento nel settore della proliferazione delle armi di distruzione di massa. A tal riguardo, una costante e mirata attività di verifica è stata svolta, anche nell'anno in questione, sulle operazioni doganali di esportazione e transito verso paesi terzi assoggettati a misure restrittive oggettive e soggettive. In questo settore rimane forte la sinergia tra i profili di rischio implementati nel CDC sulla base delle caratteristiche merceologiche dei prodotti in esportazione o in transito e quelli operanti sulla base delle specifiche destinazioni a maggior rischio.

A questi vanno poi affiancati specifici profili di rischio finalizzati ad identificare le spedizioni di prodotti o beni che, pur se non direttamente connessi alla proliferazione, sono di vietata esportazione verso determinati Paesi, nei cui confronti la Comunità internazionale ha inteso porre in essere misure derivanti da uno stigma di condotte proliferanti o connesse al mancato rispetto dei diritti umani. In tale categoria ricadono, ad esempio, le restrizioni nei confronti dei beni di lusso destinati in Corea del Nord o Siria, ed alcune

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

restrizioni nei confronti di materiali o prodotti verso l'Iran, adottate in applicazione del Reg. UE 267/2012.

È altresì 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.

Sono stati inoltre monitorati i cd. transshipment sul territorio doganale, al fine di impedire che merce potenzialmente utilizzabile a fini di proliferazione di armi di distruzione di massa potesse giungere a destinatari situati in Paesi colpiti da re-gime sanzionatorio.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

IX. IL CONTRASTO DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO: CONTESTO GENERALE E ANALISI DEL RISCHIO IN ITALIA

IX.1 IL QUADRO ISTITUZIONALE INTERNAZIONALE ED EUROPEO

L'applicazione di misure restrittive di congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenute da persone fisiche e giuridiche, gruppi ed entità individuati dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea svolge un ruolo centrale nell'insieme delle misure poste in essere dalla comunità internazionale per prevenire e contrastare il finanziamento del terrorismo.

Nell'ambito delle Nazioni Unite, le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza (CdS) che costituiscono il quadro di riferimento fondamentale sono:

la Risoluzione 1267 (1999)^a, che impone l'adozione di misure di congelamento verso soggetti ed entità associati o appartenenti ad Al Qaeda e ai Talebani, individuati dal Comitato sanzioni 1267 istituito presso il CdS sulla base di proposte di designazione dagli Stati membri;

la Risoluzione 1373 (2001), che ha ampliato la portata del sistema delle liste di persone sospettate di sostenere o appartenere a organizzazioni terroristiche e prevede il congelamento dei beni 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'Italia, nell'ambito del mandato ricoperto come membro non permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nel corso del 2017 ha apportato un contributo determinante all'approvazione di più di 20 Risoluzioni in seno al Consiglio in tema di contrasto al terrorismo e al finanziamento del terrorismo.

Si segnalano, per la specifica rilevanza, in particolare le tre seguenti:

- la Risoluzione 2341 (2017), diretta a rafforzare la cooperazione internazionale nel contrasto al terrorismo, che sottolinea la centralità delle attività di scambio di informazioni e di collaborazione tra Stati, e tra Stati e Autorità;

^a Cui sono seguite, in ordine temporale, le Risoluzioni: 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), 2214 (2015), 2253 (2015), 2331 (2016).

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

- la Risoluzione 2347 (2017), che, nel condannare la distruzione di siti di rilevanza archeologica, storica e culturale messa in atto da gruppi terroristici, invita gli Stati Membri a proporre ulteriori designazioni di individui e gruppi attivi nel traffico di opere d'arte e beni culturali;
- la Risoluzione 2368 (2017), che, nel riaffermare l'importanza dell'integrale applicazione delle misure di embargo, congelamento dei beni e divieto di viaggio nei confronti di tutti gli individui e le entità designate, invita gli Stati Membri a collaborare in relazione al fenomeno del rientro dei c.d. *foreign fighters*, parimenti al loro transito o ricollocamento da uno Stato Membro all'altro.

L'Unione europea ha dato attuazione alle suddette Risoluzioni con:

- la Decisione (PESC) 2016/1693 del 20 settembre 2016, modificata da ultimo con la Decisione (PESC) 2017/1570 del 14 settembre 2017, e con il Regolamento (CE) 881/2002 (da ultimo modificato dal Regolamento di esecuzione (UE) 2017/1834 della Commissione del 9 ottobre 2017) introducendo misure supplementari che includono il congelamento dei beni da applicare alle persone fisiche o giuridiche e agli organismi che soddisfano i criteri pertinenti, al fine di rafforzare la lotta contro la minaccia terroristica internazionale rappresentata da ISIL (Daesh) e Al Qaeda, recependo la lista dei sospetti terroristi decisa dalle Nazioni Unite e i successivi aggiornamenti;
- la Posizione Comune 931/2001/PESC, e il Regolamento (CE) 2580/2001 (da ultimo modificato con Regolamento (UE) 2017/2061 del Consiglio del 13 novembre 2017) - che prevedono l'applicazione delle misure di congelamento a una lista di soggetti individuati all'unanimità dal Consiglio dell'Unione europea sulla base delle proposte dei singoli Stati membri.

IX.2 L'ISIL^b NEL QUADRANTE SIRO-IRACHENO E LE SUE FONTI DI FINANZIAMENTO

Nel corso del 2017 gli sforzi collettivi messi in campo dalla Coalizione anti-ISIL hanno consentito di sconfiggere militarmente *Daesh* in Iraq e ridurne considerevolmente l'estensione territoriale in Siria. Il 98% del territorio controllato da *Daesh* nel 2015 e 8 milioni di persone sono stati liberati dal suo giogo. In Iraq, tuttavia, malgrado la proclamazione nel dicembre 2017 della vittoria contro il sedicente Stato islamico, sono proseguite le operazioni di messa in sicurezza in alcune aree del Paese. In Siria, *Daesh* ha mantenuto una presenza territoriale nella Valle dell'Eufrate e lungo il confine siro-iracheno.

Il flusso di *foreign fighters* in entrata nel quadrante siro-iracheno si è pressoché arrestato, mentre quello dei rientri si è mantenuto stabile (e comunque limitato dai rafforzati controlli

^b The Islamic State of Iraq and the Levant.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

IX. IL CONTRASTO DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO: CONTESTO GENERALE E ANALISI DEL RISCHIO IN ITALIA

alle frontiere dei Paesi frontalieri di Iraq e Siria), alimentato dalle sconfitte militari di *Daesh* e dalla disillusione che ne è scaturita. La perdita di controllo su terreno e popolazione subita dal sedicente Califfato, ed il *targeting* deliberato delle figure dirigenti da parte della Coalizione hanno avuto un impatto anche sulla struttura gerarchica del *network* del gruppo, indebolendone le capacità organizzative.

La sconfitta militare sul campo ha comportato la perdita sostanziale delle tradizionali fonti di reddito di *Daesh*, in particolare connesse al traffico di idrocarburi e alle estorsioni, che l'organizzazione traeva dai territori da essa controllati. Nella sua nuova riconfigurazione *ISIS* si sta rivolgendo ad attività di tipo criminale come rapine, estorsioni, rapimenti e traffici di beni rubati. Le donazioni rappresentano ulteriori entrate per l'*ISIS* e ciò ha indotto la comunità internazionale a una maggiore attenzione volta a evitare l'abuso di associazioni culturali e organizzazioni non governative nella raccolta di fondi. 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.

Il quadro sopra descritto è confermato anche a livello internazionale sulla base dell'analisi che il *GAFI* effettua circa le risorse finanziarie dell'*ISIS*^c.

Si conferma la transizione dell'*ISIS* da un'organizzazione terroristica basata sul territorio a un'organizzazione che opera principalmente attraverso attività clandestine in modo tale da riavvicinarsi ad altre organizzazioni terroristiche. Si ritiene, da parte della Russia, che l'*ISIS* riceve assistenza materiale da gruppi terroristici africani affiliati ad *Al-Qaeda*, tra cui Ansar al-Shariah, Okba Ibn Nafaa e Al-Shabaab al-Mujahedin. Infine su base di dati di intelligence, la Turchia ritiene che l'*ISIS* stia riciclando nei territori limitrofi (Iraq ad esempio) i propri fondi in attività quali hotels, ospedali, aziende agricole ed automobili.

Il traffico di beni culturali e di reperti archeologici trafugati da siti e musei in Iraq e Siria continua ad avere rilevanza, come testimoniato da indagini di *EUROPOL* e di altre autorità nazionali. Alcuni casi si sono registrati in Spagna relativamente a reperti provenienti dalla Cirenaica (sotto il controllo dell'*Isil* dal 2011 al 2016).

L'aggiornamento dell'*ISIL, Al-Qaeda and Affiliates Financing* è atteso nel corso della Plenaria di Giugno 2018 del *GAFI*.

^c *ISIL, Al-Qaeda and Affiliates Financing*, Febbraio 2018.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

IX.3 I RISULTATI DELLA PRESIDENZA ITALIANA DEL G7

In continuità con l'agenda della precedente Presidenza giapponese, sotto la quale era stato adottato a maggio 2016 a Sendai dai Ministri finanziari l'*Action Plan on Combatting the Financing of Terrorism*, la Presidenza italiana ha cercato di rafforzare il *framework* internazionale per il contrasto al finanziamento del terrorismo, approfondendo alcune priorità:

- 1) sulla base dei recenti progressi ottenuti attraverso il lavoro del *Gruppo di Azione Finanziaria (GAFI)*, i paesi G7 si sono impegnati a migliorare lo scambio di informazioni a livello domestico e internazionale, e la cooperazione tra Unità di Informazione Finanziaria e le altre autorità competenti in materia di contrasto del finanziamento del terrorismo nei paesi G7 (e.g. forze di polizia);
- 2) il G7 si è inoltre impegnato a lavorare per il rafforzamento della partnership tra settore pubblico e privato nell'ambito del miglioramento della cooperazione e dello scambio di informazioni;
- 3) al fine di rendere più rapido ed efficiente l'attuale meccanismo di adozione e attuazione delle sanzioni finanziarie (e.g. misure di *listing* e congelamento), i paesi G7 si sono fatti promotori di una più ampia collaborazione in materia, co-sponsorizzando le liste proposte dalle Nazioni Unite, tenendo conto delle liste definite su base nazionale da parte dei paesi G7 e rafforzando la capacità di rispondere tempestivamente a richieste di congelamento di fondi e di risorse economiche di determinati individui/entità provenienti dai partner G7;
- 4) particolare attenzione è stata rivolta alla ricerca di un equilibrio sostenibile e dinamico tra il rischio di abuso dei servizi di trasferimento di valuta (*money or value transfer services - MVTs*)^d a fini di finanziamento del terrorismo e di riciclaggio, e la necessità di salvaguardare il comportamento legittimo di attori rilevanti, favorire l'inclusione finanziaria e contenere i fenomeni di *de-risking*^e. In questo ambito, il G7 si è impegnato a continuare a promuovere una più efficace vigilanza da parte delle autorità competenti

^d Il termine MVTs si riferisce ai servizi finanziari che includono l'accettazione di diversi strumenti di pagamento al beneficiario attraverso comunicazioni, messaggi, trasferimenti, o attraverso network ai quali il fornitore di MVTs appartiene. I MVTs operano su larga scala in tutto il mondo (soprattutto in regioni con servizi bancari inesistenti o limitati) attraverso un gran numero di intermediari finanziari basati in differenti giurisdizioni e coinvolgono una quota significativa dei flussi di denaro a livello globale, specialmente in paesi con alti tassi di immigrazione. Tenuto conto delle caratteristiche transnazionali del settore e della semplicità con cui tali circuiti di trasferimento di valute permettono di trasferire quantità di denaro in tempo reale, la supervisione e il controllo degli agenti risultano di particolare importanza. La mancanza di trasparenza e di controlli efficaci possono rendere questi canali adatti a trasferimenti illeciti finalizzati a finanziare il terrorismo. D'altra parte, i servizi di trasferimento di valuta rappresentano un'area sensibile in tema di inclusione finanziaria dei gruppi più vulnerabili; l'imposizione di norme particolarmente stringenti e costose potrebbe incoraggiare il passaggio a circuiti informali e non tracciabili.

^e Il fenomeno del *de-risking*, che si riferisce alle difficoltà nell'accesso al sistema finanziario da parte di intere fasce di clientela dovute all'avversione al rischio, è stato già oggetto di attenzione da parte del GAFI, che ha pubblicato delle linee guida con riferimento all'istituto del correspondent banking relationship (i.e. fornitura di conti a passività corrente e i servizi collegati a favore di un altro istituto usato per transazioni contanti, per la gestione della liquidità e per prestiti a breve termine o necessità d'investimento).



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

IX. IL CONTRASTO DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO: CONTESTO GENERALE E ANALISI DEL RISCHIO IN ITALIA

nei confronti degli intermediari finanziari che operano nel settore, utilizzando un approccio basato sul rischio (*risk-based approach*), e ha riconosciuto la necessità di rapporti regolari in materia e dell'aggiornamento delle informazioni relative all'ammissione di agenti nel settore *MVTS*^f;

- 5) il G7 ha invitato tutti i paesi membri del GAFI ad agire al fine di assicurarne il rafforzamento dell'azione e l'assolvimento del mandato, fornendo le risorse e il supporto necessario.

In aggiunta alle tematiche contenute nell'Action Plan, l'agenda della Presidenza italiana si è anche concentrata su:

- 1) l'implementazione efficace del regime sul contrasto al finanziamento al terrorismo e sul riciclaggio di denaro all'interno del *network* globale del GAFI, in particolare per i paesi in via di sviluppo^g, attraverso il coordinamento e il miglioramento dei programmi di assistenza tecnica, con il coinvolgimento di FMI, Banca Mondiale e Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (*United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC*);
- 2) i lavori del *Financial Sector Stability Fund*, un'iniziativa^h di *capacity building* del FMI finalizzata a rafforzare le linee di difesa dei sistemi di sicurezza rispetto ai rischi di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo, e la stabilità del settore finanziario in paesi a basso e medio basso reddito;
- 3) il proseguimento del lavoro del GAFI in materia di schiavitù, traffico di migranti e di esseri umani, anche attraverso l'aggiornamento delle tipologie e degli indicatori di rischio. A tale proposito, il GAFI sta attualmente lavorando sul *Project "Financial Flows from Human Trafficking"* che sarà finalizzato nel corso della Plenaria di giugno 2018.

IX.4 IL COUNTER ISIS FINANCE 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-presidenza del *Counter ISIS Finance Group*

^f Su quest'ultimo aspetto, in occasione della riunione dei Ministri delle Finanze e dei Governatori delle Banche Centrali di Bari è stato pubblicato il rapporto *Promoting Best Practices in the Money and Value Transfer Services Sector* che descrive i framework legali e regolatori e le best practice adottate dai paesi G7, e identifica i pilastri di un'eventuale framework condiviso, tra cui la supervisione degli intermediari finanziari rilevanti, programmi ad-hoc di monitoraggio e sanzioni appropriate.

^g I progressi in materia di inclusione finanziaria possono potenzialmente innescare episodi disruptive se non accompagnati da un adeguato framework istituzionale e da un'adeguata supervisione finanziaria e della gestione del rischio, soprattutto in paesi piccoli o emergenti con effetti destabilizzanti, come l'aumento dei costi delle rimesse.

^h L'Italia è stato tra i primi paesi a impegnarsi finanziariamente al *Financial Sector Stability Fund*, con un contributo di 2 milioni di euro annunciato ad aprile 2017. La prima riunione dello *Steering Committee* del *Financial Sector Stability Fund* si è tenuta a Roma il 3 novembre 2017.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

(CIFG), il cui obiettivo è l'elaborazione e l'adozione di misure concrete per drenare le fonti di reddito di *Daesh*, impedirne l'accesso al sistema finanziario internazionale e minarne la sostenibilità economica.

L'ultima Riunione del CIFG si è tenuta ad Amman l'11 febbraio 2018, a ridosso della Riunione Ministeriale della Coalizione *anti-ISIS*, svoltasi il 13 febbraio 2018 in Kuwait, ove i 75 Stati membri hanno ribadito l'impegno a debellare definitivamente la minaccia di *Daesh* confermando in particolare il rilievo della linea d'azione di contrasto finanziario nell'ambito della strategia della Coalizione.

In coerenza con tale impostazione nella Riunione CIFG di Amman, alla quale hanno partecipato 49 delegazioni di Stati membri e osservatori, sono stati discussi i prossimi passi volti a eliminare le fonti di finanziamento di *Daesh* e dei suoi affiliati e a impedirne l'accesso al sistema finanziario internazionale, alla luce dell'adattamento delle capacità finanziarie e del *modus operandi* dell'*ISIS*. Specifica attenzione è stata rivolta alla dimensione transnazionale di *Daesh*, alle sue ramificazioni geografiche e alle sue reti di approvvigionamento in particolare connesse a entità finanziarie e commerciali. Ad Amman i membri del CIFG hanno inoltre condiviso informazioni sulle rispettive strategie nazionali e *best practices* e ribadito l'importanza delle iniziative di assistenza tecnica e formazione a beneficio dell'Iraq e di altri Paesi della regione.

Le iniziative italiane in questo settore includono il programma di corsi di formazione per funzionari di Paesi della regione, avviato nel 2017 dalla Guardia di Finanza in collaborazione con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e incentrato sulle investigazioni economico-finanziarie e sul contrasto ai flussi finanziari illegali. Il Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale ha organizzato a partire dal 2016 diversi corsi specialistici per funzionari di polizia e archeologi iracheni a Baghdad e ad Erbil. La Banca d'Italia ha incluso funzionari delle Banche Centrali dei Paesi della regione nei seminari di formazione organizzati annualmente a beneficio delle istituzioni omologhe di Paesi emergenti. Specifici workshop sono stati inoltre organizzati dalla Banca d'Italia nel 2017 per funzionari delle Banche Centrali del Libano e della Giordania. Su richiesta irachena, l'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia organizzerà nel 2018 attività di formazione per funzionari della FIU istituita entro la Banca Centrale irachena.

IX.5 LA STRATEGIA DELLA FINANCIAL ACTION TASK FORCE

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*).

Queste le aree 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*;



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

IX. IL CONTRASTO DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO: CONTESTO GENERALE E ANALISI DEL RISCHIO IN ITALIA

- 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.

Sulla base di tale Strategia il GAFI ha aggiornato periodicamente il *Report* sull'Isil financing.

Nel 2017 è stato finalizzato un *Report* che esamina specificamente il finanziamento delle attività di reclutamento per aiutare le autorità competenti a interrompere tempestivamente il fenomeno.

Il GAFI ha continuato a rafforzare e perfezionare i suoi standard, che ora comprendono misure volte alla criminalizzazione del viaggio per finalità di terrorismo.

Esso, infine, ha proseguito nel lavoro volto all'identificazione dei paesi con lacune strategiche nella prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo.

Nel corso della Plenaria di Febbraio 2018, il GAFI ha adottato una nuova Strategia di contrasto al finanziamento del terrorismo e ha approvato uno "[Statement on the actions taken under the 2016 counter-terrorist financing strategy](#)".

La nuova Strategia si basa sul lavoro già svolto e focalizza le seguenti nuove azioni:

- 1) migliorare la comprensione di ciascun paese sui rischi di finanziamento del terrorismo;
- 2) lavorare per una maggiore condivisione delle informazioni;
- 3) innovazione finanziaria ed in particolare con il focus incentrato su Identità digitale e Cripto valute con particolare riguardo alla mitigazione dei rischi da esse derivanti;
- 4) implementazione efficace degli standard *FATF* e supporto della rete globale (*Global Network*).

In particolare nel corso della Presidenza argentina, il GAFI ha avviato un programma globale riunendo giudici e pubblici ministeri per conoscere la loro esperienza, le sfide e le migliori pratiche nelle indagini e processi sul finanziamento del terrorismo e il riciclaggio di denaro. Si è trattato, in particolare, di una priorità della Presidenza GAFI.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

LE ATTIVITÀ DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI IN MATERIA DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Per la prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo, sono stati selezionati i flussi in esportazione di medicinali, di veicoli e loro parti, di generatori di corrente ed imbarcazioni verso Paesi ad elevata instabilità politica nelle aree del Medio Oriente e del Nord Africa, nonché i flussi di oli minerali dichiarati all'importazione dell'Iraq e dalla Libia.

Nei vari ambiti di riferimento sopra esposti, sono stati segnalati agli Uffici di valico (aeroportuale, portuale e terrestre) decine di posizioni soggettive, e sono state selezionate circa 450 dichiarazioni doganali per l'ispezione fisica e il controllo documentale sulla base di specifici profili di rischio nel Circuito Doganale di Controllo in dotazione a questa Agenzia, a seguito dell'inserimento di oltre 100 diversi profili di rischio inerenti settori merceologici, Paesi di origine e spedizioni di merci, posizioni personali e aziendali a più rischio.

Si segnalano, in particolare, le seguenti attività ed i relativi risvolti operativi.

Casistica

1) Sviluppo investigativo dei controlli valutari sulle movimentazioni transfrontaliere di denaro contante dalla Libia all'Italia.

Di particolare rilievo sono state le attività di investigazione che si sono sviluppate a seguito di un controllo doganale-valutario condotto dal Personale dell'Ufficio delle Dogane di Milano 3 presso l'Aeroporto di Linate, inizialmente riferito ad ipotesi di riciclaggio, per irregolarità valutarie accertate a carico di un cittadino di nazionalità libica trovato in possesso di 270.000 euro in contanti negli spazi doganali aeroportuali. Le conseguenti indagini di p.g. – delegate dalla Procura della Repubblica di Milano a questa Direzione Centrale ed al G.I.C.O. della Guardia di Finanza di Milano, si sono concluse nel 2017 con l'ordinanza di misure cautelari disposta dal Tribunale di Milano ed eseguita dalla Guardia di Finanza, nell'ambito della operazione "Liquid Gold". La ricostruzione dei flussi valutari effettuata dalla centrale struttura di intelligence doganale dell'ADM sulle movimentazioni transfrontaliere di denaro contante riconducibili ad un ristretto numero di soggetti di nazionalità libica, operanti in territorio nazionale e della Unione Europea, ha evidenziato disponibilità finanziarie per decine di milioni di euro nonché plurimi elementi indiziari inerenti la possibilità che lo stesso cittadino libico facesse parte di compagini attive in Paesi dell'Unione Europea per il finanziamento del radicalismo islamista.

L'applicazione della Convenzione di Napoli 2 con numerosi Paesi dell'Unione Europea ha consentito l'acquisizione di importanti informazioni relative alle movimentazioni transfrontaliere di denaro contante, sia dichiarato che non dichiarato, da parte dei soggetti coinvolti, confermando la rilevanza delle reti di soggetti libici che trasportano valuta in Europa a seguito viaggiatori. A seguito delle iniziative intraprese, risultano tratti in arresto n. 13 soggetti, dei quali n.10 in Italia e n. 3 in Ungheria. Si rileva, nello stesso contesto, l'arresto per reati contro la sicurezza dello Stato di un altro soggetto, segnalato dall'Amministrazione doganale italiana alla Amministrazione doganale belga.

2) Esempi di correlazione fra flussi merceologici a rischio e flussi finanziari sospetti. Ipotesi di Reato: traffici internazionale di materiali di armamento verso la Somalia.

Sin dal 2011, su richiesta della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, l'Ufficio Intelligence di questa Direzione Centrale ha monitorato i flussi in esportazione dei veicoli e dei rifiuti metallici esportati dall'Italia verso la Somalia.

Nel tempo, le attività di controllo doganale delle spedizioni, selezionate presso i valichi portuali nazionali da specifici profili di rischio introdotti nel Circuito Doganale di Controllo, hanno evidenziato la presenza di anomalie riconducibili a fattispecie non esclusivamente di natura ambientale.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

IX. IL CONTRASTO DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO: CONTESTO GENERALE E ANALISI DEL RISCHIO IN ITALIA

Nel 2017, l'attività di controllo in oggetto ha comportato l'effettuazione di oltre 130 verifiche fisiche per il controllo di container contenenti veicoli in esportazione destinate in Somalia, a Gibuti ed altri Stati confinanti, caratterizzati da fenomeni di rilevante instabilità politico-militare.

Le ispezioni fisiche sono state condotte, in particolare, presso gli Uffici delle Dogane di Genova, Livorno, Napoli, Salerno, Gioia Tauro, Ravenna, Varese, Brescia e La Spezia. Nel tempo, i controlli disposti hanno consentito di effettuare circa 20 sequestri di autoveicoli e loro parti, in larga parte del tipo ACM 80, già in uso a strutture militari italiane, non demilitarizzati, per violazione dell'art. 25 della Legge n. 185 del 1990 e successive modifiche, riguardante il materiale di armamento. Nel contempo, sono stati segnalati gli elementi di specifica rilevanza investigativa per l'individuazione delle correlazioni esistenti tra le filiere aziendali, le persone fisiche di riferimento ed i corrispondenti flussi valutari-finanziari opachi o irregolari.

L'ADM, attraverso le sue strutture centrali, ha coordinato gli sviluppi operativi connessi all'attività negli spazi doganali, e condotto le necessarie interlocuzioni con la Procura Nazionale, nell'ambito della Convenzione sottoscritta nel 2009 ed ampliata nel 2015. Nel tempo, a seguito degli atti di impulso prodotti dal Procuratore Nazionale ex art. 371 bis del C.P.P. verso le Direzioni Distrettuali Antimafia competenti per territorio e, in particolare, verso le Procure distrettuali di Firenze, di Catania e di Palermo, il dispositivo di contrasto nazionale ha acquisito elementi di rilevanza probatoria inerenti la presenza in territorio italiano, di una organizzazione composta da soggetti somali e di altre nazionalità, attiva nella individuazione, acquisto ed esportazione di camion e parti di auto, compresi veicoli militari dismessi dall'Esercito Italiano considerabili ancora materiale di armamento, in violazione delle norme previste dalla Legge 185/1990, con correlate movimentazioni finanziarie illecitamente gestite.

Le azioni di monitoraggio, controllo e analisi delle esportazioni svolte dall'ADM sono state partecipate anche alle competenti strutture del Ministero Affari Esteri e allo Stato Maggiore della Difesa. Le pre-investigazioni richieste nello specifico ambito dalla Procura Nazionale a questa Direzione Centrale nel periodo 2014-2017, sono state inoltre considerate negli atti di impulso investigativo e per le indagini di polizia giudiziaria dirette dalla Procura Distrettuale di Firenze, concluse nell'ottobre 2017 con l'esecuzione di misure cautelari, disposte dal Tribunale di Firenze a carico di un'organizzazione criminale punita a termini dell'art. 416 C.P., dedita all'esportazione di materiale di armamento, in violazione della Legge 185 del 1990, verso Paesi del Corno d'Africa ove sono attive le milizie islamiste di Al Shabab*.

In applicazione degli standard di correlazione tra i flussi merceologici a rischio ed i flussi valutario finanziari sospetti sono stati inoltre disposti controlli sui mezzi di pagamento utilizzati per le transazioni dei veicoli non demilitarizzati acquistati dai soggetti di nazionalità Somalia in Italia, accertando numerose violazioni del limite fissato dalla legge nazionale per i pagamenti in contanti. Le azioni di controllo realizzate dagli Uffici doganali territoriali hanno comportato nel periodo 2016-2017 l'invio di 16 segnalazioni ai competenti Uffici del Dipartimento del Tesoro, per sanzioni amministrative finora quantificate in una somma superiore a 100.000 euro, a carico di società italiane domiciliate nelle province di Firenze, Cosenza, Sondrio, Forlì-Cesena, Livorno, Bergamo, Napoli, Caserta, Varese, Reggio Calabria e Chieti.

* Le indagini di p.g. sono state svolte dalla Polizia di Stato con la collaborazione degli uffici antifrode centrali e locali dell'Agenzia.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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

X.1 L'ATTIVITÀ DEL FATF-GAFI

L'Italia ha partecipato attivamente ai lavori del FATF-GAFI, attraverso il coordinamento della delegazione italiana assicurato dal Dipartimento del Tesoro

Nel giugno 2017 è iniziata la presidenza argentina del *FATF-GAFI*, succedutasi a quella spagnola. 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 e Middle East Regional Joint Group*. Ha, inoltre, segnalato e fornito esperti nazionali per le valutazioni di paesi come Belgio, Malta, e prossimamente la Russia.

Nel 2017, il *FATF-GAFI* ha provveduto a definire i rapporti relativi alla robustezza ed efficacia dei sistemi nazionali di prevenzione e contrasto di Irlanda, Danimarca, Svezia, Portogallo e Messico, valutando il livello effettivo di raggiungimento degli obiettivi di mitigazione dei rischi del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Ad oggi, Italia, Spagna e Portogallo rimangono i paesi europei che hanno avuto rapporti molto soddisfacenti sia nei *ratings*, che nella positiva descrizione dei sistemi di prevenzione e contrasto, non solo per quanto riguarda l'adeguamento tecnico-normativo, ma per i lodevoli risultati ottenuti sulla valutazione dell'efficacia dei rispettivi sistemi.

Nel corso del 2017, 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 guidarle nell'attività di attuazione delle Raccomandazioni per colmare le lacune normative. 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. In base alle nuove procedure^a, i paesi che sono entrati in *ICRG* sono stati Etiopia, Tunisia, Sri Lanka, e Trinidad and Tobago. I relativi Piani d'Azione prevedono che i governi si impegnino

^a 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.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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

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. 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 deficienze strategiche in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo;

- dell'*Improving Global AML/CFT Compliance: on going process*, con un giudizio sui paesi che hanno lacune serie nel sistema di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

10.1.1 L'Iran e GAFI: la valutazione del sistema iraniano contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo

L'Iran è sotto esame del FATF-GAFI (*Financial Action Task Force – Gruppo d'Azione Finanziaria*) dal 2007. Dal 2009 è stato inserito nel *FATF Public Statement* (c.d. *lista nera*), con l'invito ai paesi ad adottare le necessarie contromisure. Negli ultimi anni 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 diverse volte con altre delegazioni, inizialmente concordando un *Action Plan* e poi verificandone l'attuazione.

Nella Plenaria del 19-23 febbraio 2018 a Parigi il FATF ha confermato la continuazione della sospensione delle contromisure deliberata in occasione delle due precedenti adunanze plenarie, perché, pur riconoscendo la scadenza di tutte le *deadlines* dell'*Action Plan* (gennaio 2018), ha valorizzato l'approvazione da parte del governo iraniano degli emendamenti alla normativa in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e la ratifica della *Convenzione delle Nazioni Unite per la soppressione del finanziamento al terrorismo (Convenzione TF)*, emendamenti e ratifica che attendono l'approvazione del Parlamento.

Gli interventi normativi da effettuare vertono su 4 profili:

- 1) l'approvazione degli emendamenti alla legge antiriciclaggio;
- 2) l'approvazione degli emendamenti alla legge contro il finanziamento del terrorismo;
- 3) la ratifica della *Convenzione TF*;
- 4) la ratifica della *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Convenzione di Palermo)*.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

10.1.2 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, con un *global network* che è giunto a contare oltre 180 paesi nel mondo, considerando i membri del FATF-GAFI stesso e degli altri organismi organizzati su tale modello.

Con riferimento a uno di essi, il *Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL)*, l'Italia, a partire dal 2015, ha acquisito la *membership* con diritto di voto, in qualità di Paese membro del FATF-GAFI, partecipando, sia in fase di discussione tecnica che in sede di Plenaria, agli esercizi di *mutual evaluation*, improntati ai criteri e alle omologhe procedure elaborate dal FATF-GAFI in materia.

I rapporti di mutua valutazione (c.d. *MERs*) discussi nel corso dell'ultimo anno hanno riguardato Paesi dell'est europeo e dell'ex Unione Sovietica (Ucraina e Lettonia), nonché Slovenia, Andorra e Albania. La Plenaria del Moneyval ha approvato questi rapporti, inquadrando tutti i Paesi valutati in una procedura di *follow-up* rafforzato, con cui si chiede di deferire - entro un anno - alla Plenaria in merito ai progressi raggiunti nella lotta del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Oltre alle attività *stricto sensu* di mutua valutazione e alle conseguenti procedure di *follow-up* dei Paesi valutati, il Moneyval ha altresì inserito in agenda una serie di iniziative volte all'approfondimento di alcune tematiche orizzontali comuni nell'area geografica di propria pertinenza. Tra queste, vanno menzionati gli eventi, ben quattro tra il 2017 e il 2018, dedicati al *De-risking*, fenomeno particolarmente diffuso nelle giurisdizioni dell'Europa orientale, con di lavorare, in stretta sinergia con il FATF e le organizzazioni internazionali interessate (*IMF, World Bank, FSB*), per sensibilizzare il settore privato e le maggiori istituzioni finanziarie sulle implicazioni negative conseguenti alla scelta di chiudere rapporti bancari di corrispondenza.

X.2 L'ATTIVITÀ NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA

10.2.1 L'Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing (EGMLTF) e il Supranational Risk Assessment

Nel corso del 2017 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 (c.d. V AMLD), 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;



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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

- 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, all'assegnazione del livello della minaccia e all'identificazione delle vulnerabilità del sistema europeo al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Il *Supranational Risk Assessment* è stato approvato nel mese di luglio 2017 e nell'ambito dell'aggiornamento dell'*Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo*, in conformità a quanto previsto dall'art. 6 della *IV Direttiva AMLD* e recepito nel nostro ordinamento nell'art. 5 del novellato D.lgs. 231/2007, il gruppo di lavoro ha tenuto conto dei suoi esiti. Il rapporto contiene, tra l'altro, una serie di raccomandazioni agli Stati membri circa le misure idonee ad affrontare i rischi individuati e dei fattori di contesto da analizzare.

10.2.2 La metodologia per i paesi terzi a rischio

La *IV AMLD* (Direttiva (UE) 2015/849), nel garantire meccanismi di protezione efficaci per il mercato interno, al fine di aumentare la certezza del diritto per gli operatori economici e i portatori di interessi diffusi, nei loro rapporti con le giurisdizioni dei paesi terzi, prevede che, con atto delegato del Parlamento europeo, la Commissione europea possa pubblicare una lista di paesi con carenze strategiche nei rispettivi regimi di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, che pongano minacce significative al sistema finanziario dell'Unione.

Tutti i soggetti obbligati ai sensi della citata direttiva dovranno applicare misure rafforzate di adeguata verifica nei loro rapporti con persone fisiche o entità giuridiche che hanno sede in paesi terzi ad alto rischio, garantendo così obblighi equivalenti per i partecipanti al mercato in tutta l'Unione.

L'articolo 9 della *IV AMLD* conferisce alla Commissione Europea il potere di individuare tali paesi terzi ad alto rischio, e stabilisce i criteri su cui deve basarsi tale valutazione. A tale proposito, è in fase finale di definizione la metodologia che sarà utilizzata per questo esercizio. Si prevede il riesame dei paesi già inclusi nell'ultimo regolamento delegato^b al fine di: confermare il giudizio dei paesi già listati; individuare nuovi paesi terzi ad alto rischio che presentino carenze strategiche nel loro regime *AML/CFT*; verificare i progressi da essi compiuti nell'eliminare le carenze strategiche nei loro regimi di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

^bhttp://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/Regolamento_delegato_xUEX_2018_212_paesi_terzi.pdf.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

10.2.3 La V DIRETTIVA, (UE) 2018/843, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. La conclusione dei negoziati sulle modifiche alla IV direttiva antiriciclaggio (V AMLD)

In seguito agli attentati parigini del novembre 2015 e lo scandalo dei “Panama papers” esploso nel 2016, il 5 luglio 2016 la Commissione europea ha presentato una proposta di modifica della direttiva (UE) 2015/849, la cosiddetta *V AMLD*.

I negoziati europei, conclusi nel dicembre 2017, e convalidati ufficialmente da Consiglio e Parlamento europei nel 2018, hanno portato i seguenti risultati:

- prevenire i rischi connessi all'uso delle valute virtuali per finanziare il terrorismo e limitare l'uso di schede prepagate;
- migliorare i presidi per le operazioni finanziarie da e verso paesi terzi ad alto rischio;
- introdurre registri centralizzati nazionali dei conti bancari e dei conti di pagamento o sistemi centrali di reperimento dei dati in tutti gli Stati membri.

La *V direttiva antiriciclaggio* dispone la trasparenza estesa, anche ai cittadini, di un circoscritto set di dati sulle persone indicate nei registri nazionali in qualità di titolari effettivi delle persone giuridiche tenute alla dichiarazione ufficiale sulla propria struttura societaria. Si potrà inoltre accedere alle informazioni sulla titolarità effettiva dei *trust* e negozi giuridici equivalenti di diritto civile, in forza di un interesse legittimo; se il *trust* è proprietario di una società non registrata nella UE si potrà accedere ai dati dietro richiesta formale.

Tra le altre novità di rilievo, viene introdotta, per la prima volta in ambito comunitario, la regolamentazione degli operatori in valuta virtuale (*exchangers* e *custodians wallet*), che saranno soggetti alla normativa antiriciclaggio e dovranno eseguire l'adeguata verifica della loro clientela.

Riguardo ai paesi terzi a rischio per lacune strategiche nelle normative di prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo, la Commissione europea deve, in base alla IV direttiva antiriciclaggio, identificare una lista di paesi, basandosi sulle liste già esistenti a livello internazionale (v. *FATF-GAFI*) e potendo anche aggiungere altre giurisdizioni carenti, seguendo una propria metodologia ora in corso finale di approvazione. I paesi UE, secondo la nuova *V AMLD*, dovranno applicare una serie dettagliata di elementi di *due diligence* rafforzata, come previsto dal nuovo articolato, relativamente alle transazioni operate con questi paesi.

Lo scambio di informazioni finanziarie 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.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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

X.3 CYBER SECURITY

Nell'ambito della prevenzione dell'uso del sistema finanziario per fini illegali, una linea di attività nel corso del 2017 ha riguardato la protezione dagli attacchi informatici (*cyber attacks*).

I lavori in materia di *cyber security* sono iniziati dal 2015, quando i partecipanti al G7, concordarono sulla necessità di rafforzare in maniera condivisa la sicurezza cibernetica nel settore finanziario, decidendo di costituire un gruppo di lavoro di esperti in materia: il *G7 Cyber Expert Group, G7-GEC*. Il mandato del gruppo è stato di rafforzare la cooperazione tra i G7 in materia, riguardo all'identificazione dei rischi cibernetici nel settore finanziario, anche a seguito delle risultanze di una *survey* relativa 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.

Alla riunione dei Ministri e Governatori G7 di Sendai nel maggio 2016 è stato presentato il primo rapporto del gruppo in cui si evidenziavano le carenze in termini di *cyber security* riscontrate nei paesi G7. Il rapporto sintetizzava i risultati della ricerca 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.

I *Terms of Reference* del mandato sono stati poi rivisti, principalmente al fine di estendere i *G7 Fundamental Elements of Cybersecurity for the Financial Sector* anche a paesi *non G7*. 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.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Durante la riunione del G7 di Washington (ottobre 2017) i Ministri e i Governatori hanno approvato “G7 Fundamental Elements for effective assessment of Cybersecurity in the Financial Sector”: un set di elementi fondamentali, ma non legalmente vincolanti, per la valutazione efficace della *cyber security* del settore finanziario.

Nell’ambito del G7-CEG è stato previsto l’intervento anche del settore privato per raccogliere dall’industria le indicazioni sui temi del rischio di terze parti, del coordinamento intersetoriale e degli strumenti di valutazione del rischio *cyber* (*penetration testing*).

Al fine di rafforzare la cooperazione internazionale in materia, anche il G20 ha inserito nella sua agenda il tema della sicurezza cibernetica e ha chiesto al *Financial Stability Board* (FSB) di elaborare *stock-taking report*, che fotografasse la regolamentazione e le pratiche di supervisione esistenti in materia di *cyber security*.

Poiché il rapporto ha evidenziato una regolamentazione alquanto complessa e approcci diversi seguiti dai vari paesi, il G20 di ottobre 2017, a Washington, ha chiesto al FSB di lavorare sull’individuazione di un lessico comune dei termini usati in materia di *cyber security*.

Infine, il G7-CEG recentemente ha confermato l’intenzione di adottare per i futuri lavori la tassonomia (*cyber lexicon*), che sarà sviluppata dal FSB.

X.4 IL FENOMENO DEL DERISKING: L’APPROCCIO DEL FINANCIAL STABILITY BOARD (FSB) E LE 19 RACCOMANDAZIONI

Il tema delle rimesse di denaro, della loro accessibilità a costi sostenibili, ivi compreso il costo connesso alla gestione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo è un tema molto attuale e legato al fenomeno della riduzione dei rapporti di corrispondenza. Su mandato del G20, il *Financial Stability Board* (FSB), ha presentato i risultati di uno *Stocktake* con lo scopo di identificare i problemi di accesso dei *Remittance Service Providers* (RSPs) ai prodotti e servizi offerti dai conti bancari di corrispondenza^c. L’analisi identifica alcune tra le principali motivazioni che rendono difficile da parte dei RSPs l’accesso ai servizi e prodotti bancari.

In particolare, svolgono un ruolo decisivo:

- 1) il basso margine di guadagno associato a tali servizi;
- 2) la percezione di altro rischio di chi fornisce il servizio, spesso banche, nella tipologia di attività;

^c Il FSB, in cooperazione con il FATF e il Global Partnership for Financial Inclusion (GPII), ha costituito nel luglio 2017 il Remittance Task Force (RTF) che ha presentato al Correspondent Banking Coordination Group (CBCG) del FSB i risultati dello *Stocktake*. Lo studio è pubblicato sul sito del FSB: <http://www.fsb.org/2018/03/fsb-publishes-progress-report-on-addressing-declines-in-correspondent-banking-and-recommendations-on-remittances/>.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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

- 3) il sistema legale di *AML/CFT* spesso fragile nel quale agiscono taluni operatori;
- 4) la scarsa capacità di identificazione e verifica della clientela nonché la scarsa attività di supervisione, soprattutto degli agenti.

Per migliorare l'accesso ai servizi e prodotti bancari, il *FSB* suggerisce *19 raccomandazioni* in 4 aree specifiche, identificando l'autorità che dovrà verificarne l'attuazione^d. Il monitoraggio della concreta attuazione delle raccomandazioni è rimesso alle singole autorità indicate, idonee ad individuare, nello specifico delle rispettive competenze, le necessarie modalità di realizzazione di quanto proposto. Un rapporto a tale scopo sarà presentato al *G20* nella primavera del 2019.

Sotto la presidenza italiana del *G7*, i Ministri finanziari nell'incontro di Bari di maggio 2017, hanno adottato delle *best practices* proprio in materia di *Money or Value Transfer Services (MVTs)* con un particolare focus sulla supervisione degli intermediari finanziari che operano nel settore delle rimesse di pagamento, nonché sull'approccio basato sul rischio adottato dalle autorità di supervisione. Tenuto conto della natura transazionale dei servizi finanziari offerti, sono state prese in considerazione i diversi *framework* dei paesi *G7*, concordando sulla necessità:

- 1) di raccogliere informazioni aggiornate, soprattutto sugli agenti;
- 2) individuare e punire coloro che operano senza licenza;
- 3) sviluppare un meccanismo di *information sharing* anche tra le autorità di supervisione dei *G7*.

^d Le quattro categorie sono:

1. promuovere il dialogo e la comunicazione tra il settore bancario e quello dei remittance providers. Autorità responsabile della attuazione delle relative raccomandazione è il *FSB*;
2. applicazione degli standard internazionali e la supervisione del settore dei remittance providers. Autorità responsabile della attuazione delle relative raccomandazione è il *FATF*;
3. L'uso di tecnologie innovative nel settore in grado di permettere un più ampio accesso ai servizi bancari. Autorità responsabile della attuazione delle relative raccomandazione è il *GPFI*;
4. L'assistenza tecnica da fornire in materia. Autorità responsabile della attuazione delle relative raccomandazione è *FMI/Banca Mondiale*.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

RELAZIONE AL PARLAMENTO – PREVENZIONE RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

X.5 L'ATTIVITÀ DEL GRUPPO EGMONT^e

Le attività del *Gruppo Egmont* per l'approfondimento di tipologie e aree di rischio aggiornate si mantengono concentrate sul finanziamento del terrorismo.

Gli approfondimenti svolti nell'*ISIL Project* rivestono rilevanza per lo sviluppo di attività di intelligence antiterrorismo da parte delle *FIU* e per l'incremento delle connesse forme di collaborazione. Le *FIU* sono impegnate, nell'attuale terza fase del Progetto (finanziamento dei *returnees* e minacce dei "lupi solitari"), a individuare linee d'azione e nuove possibili forme di collaborazione reciproca.

X.6 IL COMITATO DI BASILEA

Nel corso dell'anno, il *Comitato di Basilea* ha contribuito attivamente alle attività promosse dal *FSB* per contrastare il fenomeno del declino dei rapporti di corrispondenza (cd. *de-risking*). In particolare, nel giugno 2017, il *Comitato* ha pubblicato una nuova versione 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, per fornire chiarimenti agli operatori bancari sulle corrette modalità di gestione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo nei rapporti di corrispondenza.

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*.

In seno al *Comitato di Basilea*, la *Banca d'Italia* ha partecipato attivamente ai lavori dell'*Anti-Money Laundering Committee (AMLC)*, costituito nell'ambito del *Comitato Congiunto (Joint Committee)* delle tre Autorità di Vigilanza Europee (*AVE*, in cui rientrano *EBA*, *EIOPA* e *ESMA*), che, come previsto dalla *Quarta Direttiva*, svolgono un significativo ruolo di armonizzazione nelle prassi di vigilanza in materia di antiriciclaggio e di convergenza normativa e regolamentare.

In particolare la *IV Direttiva* ha attribuito alle *AVE*:

- il compito di emanare orientamenti per specificare i fattori di rischio e le misure di adeguata verifica da adottare in situazioni, rispettivamente, di rischio basso o elevato. Le *AVE* hanno pubblicato gli *Orientamenti congiunti* nel gennaio del 2018. Essi contribuiranno a rendere più omogenee le regolamentazioni in vigore nei vari Stati;

^e Il Gruppo Egmont è un 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.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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

- di predisporre al fine di armonizzare la disciplina europea, una proposta di norme tecniche di regolamentazione per individuare il tipo di misure aggiuntive per ridurre il rischio di riciclaggio nei Paesi extra-Ue, da adottare qualora la regolamentazione in vigore in quei Paesi impedisca alla Capogruppo di un gruppo finanziario, di applicare alle controllate le procedure del gruppo. Le AVE hanno pubblicato la proposta in questione il 6 dicembre 2017. Nel corso dei negoziati, la Banca d'Italia ha sottolineato la rilevanza di queste disposizioni nel contrasto al fenomeno dei Paesi non cooperativi e richiesto la definizione di presidi stringenti. Il testo approvato dalle AVE costituisce una soluzione di compromesso;
- La *Quarta Direttiva* riconosce agli Stati il potere di imporre l'istituzione di un "punto di contatto" ai prestatori di servizi di pagamento e agli emittenti di moneta elettronica che si stabiliscono nel proprio territorio con agenti o soggetti convenzionati. La Direttiva rimette alle AVE il compito di individuare con una proposta di norme tecniche di regolamentazione da sottoporre all'approvazione della Commissione Europea. Le AVE hanno pubblicato la loro proposta il 26 giugno 2017. Nel corso dei negoziati, la Banca d'Italia - in stretto coordinamento con la UIF - ha costantemente appoggiato e proposto soluzioni normative volte a conferire al punto di contatto un ruolo quanto più possibile simile a quello di una succursale. Il testo approvato dalle AVE costituisce una soluzione di compromesso. Tuttavia, riconoscendo al Paese *host* la possibilità di imporre il punto di contatto anche in presenza di un solo agente o distributore, esso assicura la compatibilità con il quadro normativo europeo delle soluzioni – molto restrittive - adottate in materia dal decreto legislativo n. 90 del 25 maggio del 2017.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria

Roma, maggio 2018

anno 2017

numero

10



Camera dei Deputati ARRIVO 02 Dicembre 2019 Prot: 2019/0001671/TN



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

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

PREMESSA	7
1. IL QUADRO NORMATIVO	9
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
2. LA COLLABORAZIONE ATTIVA.....	23
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
3. L'ANALISI OPERATIVA	41
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
4. LE CARATTERIZZAZIONI DI PROFILO E LE TIPOLOGIE.....	58
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
5. IL CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO	69
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
6. L'ANALISI STRATEGICA	77
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
7. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO	93
7.1. L'attività ispettiva	93
7.2. Le procedure sanzionatorie	95
8. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ	97
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
9. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE	104
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
10. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE	117
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
L'ATTIVITÀ IN SINTESI	125
GLOSSARIO	127
SIGLARIO	133

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 antiriciclaggio¹ 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

¹ 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”².

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 Europea³ 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.

² 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”.

³ 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 terrorismo⁴. 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 FIU⁵ 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 FIU⁶.

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.

⁴ Si veda il Riquadro “Il rafforzamento della collaborazione tra autorità” nel § 5.3.

⁵ Si veda il § 9.6.

⁶ 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 contante⁷, volto in particolare a estendere l'ambito degli obblighi dichiarativi⁸ 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

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

⁸ 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'Unione⁹. 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 GAFI. 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.

⁹ 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 Direttiva¹⁰, 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 antiriciclaggio 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 antiriciclaggio 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 terrorismo¹¹. Modifiche sono state apportate anche al d.lgs. 109/2007 riguardante specificamente il contrasto finanziario del terrorismo.

¹⁰ Art. 6, comma 4.

¹¹ 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 contenuti¹² – 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 decreto¹³.

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 DNA¹⁴.

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

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

¹³ Si veda http://www.dt.tesoro.it/it/faq/faq_prevenzione_reati_finanziari.html.

¹⁴ 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 sospette¹⁵. 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 estere¹⁶.

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 interessate¹⁷.

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 terrorismo¹⁸. La nuova tipologia di comunicazione sarà utilizzata dall'Unità per approfondire operazioni sospette e analizzare fenomeni e tipologie di interesse. La relativa disciplina

¹⁵ Art. 41 del d.lgs. 231/2007.

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

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

¹⁸ Art. 47 del d.lgs. 231/2007.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

sarà emanata dalla UIF, sentito il CSF. In una prima fase, tali comunicazioni riguarderanno le transazioni di contanti di importo superiore a una certa soglia e saranno richieste a intermediari bancari, istituti di pagamento e istituti di moneta elettronica. Le istruzioni dell'Unità forniranno indicazioni in merito alle ipotesi in cui l'invio di una comunicazione oggettiva esclude l'obbligo di segnalazione di operazione sospetta.

Il d.lgs. 90/2017, in parte anticipando novità contenute nella quinta Direttiva europea, annovera tra i soggetti obbligati anche i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale, limitatamente allo svolgimento dell'attività di conversione di valute virtuali con quelle aventi corso forzoso¹⁹. In tale contesto, dal 2 al 16 febbraio 2018, il Ministero dell'Economia e delle finanze ha posto in consultazione pubblica uno schema di decreto volto a realizzare la prima rilevazione di detti prestatori di servizi, anche ai fini dell'iscrizione dei medesimi nel registro tenuto dall'OAM²⁰.

[Schema di decreto MEF in materia di exchanger e altri operatori in valute virtuali](#)

È previsto l'obbligo di comunicare al Ministero l'intenzione di svolgere sul territorio nazionale l'attività di prestatore di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale, includendovi anche "gli operatori commerciali che accettano le valute virtuali quale corrispettivo di qualsivoglia prestazione avente a oggetto beni, servizi o altre utilità". In relazione al predetto testo l'Unità ha posto in evidenza la necessità di individuare specificamente gli operatori che svolgono attività di conversione delle valute virtuali, in quanto tenuti nel nuovo quadro normativo all'adempimento degli obblighi antiriciclaggio.

Nell'ambito delle disposizioni relative ai prestatori di servizi di gioco, nel dicembre 2017 è stata prevista l'istituzione del registro dei distributori ed esercenti di gioco presso l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli²¹.

[Registro di distributori ed esercenti di gioco](#)

Nel registro sono censiti i dati identificativi dei distributori e degli esercenti, i casi di estinzione dei rapporti contrattuali intercorsi con gli operatori stessi per il venir meno dei requisiti previsti ovvero per gravi o ripetute infrazioni riscontrate in sede di controllo, nonché di sospensione dall'esercizio dell'attività disposta dal MEF in esito ai controlli della Guardia di Finanza. Al registro possono accedere il Ministero dell'Economia, la UIF, la Guardia di Finanza, la DIA e la DNA, nonché le questure e i concessionari di gioco.

Al fine di dare attuazione alla nuova normativa primaria, le Autorità di vigilanza di settore hanno elaborato schemi di disposizioni applicabili ai soggetti vigilati che sono stati posti in consultazione nei mesi di aprile e maggio 2018.

[Le disposizioni delle Autorità di vigilanza](#)

La Banca d'Italia ha predisposto – con il contributo della UIF – disposizioni di vigilanza per gli intermediari in materia di organizzazione, procedure e controlli interni e di adeguata verifica. È in via di definizione lo schema di disposizioni sulla conservazione dei dati.

[Banca d'Italia](#)

Le principali novità delle disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni sono relative: alla metodologia di autovalutazione dei rischi; al punto di contatto centrale; alla segnalazione delle operazioni sospette. Le previsioni in materia di punto di contatto centrale danno attuazione alle disposizioni del decreto che includono tra i soggetti obbligati gli intermediari comunitari che si avvalgono di uno o più soggetti convenzionati e agenti; il punto di contatto rappresenta l'intermediario in Italia ed è l'interlocutore unico delle autorità, consentendo di rimediare alla frammentazione della rete distributiva dell'operatore estero; su di esso vigila la Banca d'Italia. Con riguardo ai profili riguardanti la collaborazione attiva rilevano le previsioni volte a: regolare la nomina e i requisiti del responsabile delle segnalazioni delle operazioni sospette; valorizzare il ruolo del

¹⁹ Art. 3, co. 5, lett. i), del d.lgs. 231/2007.

²⁰ Art. 17-bis del d.lgs. n. 141/2010, come modificato dal d.lgs. n. 90/2017.

²¹ Art. 52-bis del d.lgs. 231/2007, introdotto dalla l. 205/2017, relativa al "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020".

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

responsabile stesso, chiamato a valutare anche le operazioni sospette di cui abbia conoscenza in mancanza di comunicazioni da parte del primo livello aziendale di controllo e a verificare a campione la congruità dell'operato di quest'ultimo; sancire l'importanza dell'attività segnalativa ai fini dell'aggiornamento del profilo di rischio della clientela; rafforzare i presidi di riservatezza per tutti i soggetti coinvolti nelle procedure di segnalazione; aumentare sinergie ed efficacia delle attività segnalative nell'ambito delle strutture di gruppo. Altre previsioni chiariscono e aggiornano il previgente provvedimento ed estendono a tutti gli intermediari alcune soluzioni già previste nella disciplina sui controlli interni delle banche. Sono recepiti gli Orientamenti congiunti delle Autorità di vigilanza europee in materia di informazioni da includere nei messaggi che accompagnano i trasferimenti di fondi.

Analogamente, le disposizioni in materia di adeguata verifica tengono conto delle novità intervenute. L'aspetto più rilevante della disciplina è rappresentato dalla valorizzazione dell'approccio basato sul rischio, che orienta le modalità e la profondità delle analisi che gli intermediari compiono nello svolgimento delle attività di know your customer. Profili di novità riguardano anche il titolare effettivo, in relazione al quale vengono fornite indicazioni integrative rispetto a quelle di legge, l'individuazione di strumenti di verifica a distanza e la possibilità di avvalersi dell'adeguata verifica tramite terzi anche quando questi ultimi vi abbiano provveduto a distanza.

Consob e Ivass

La Consob ha redatto disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni, di adeguata verifica e conservazione rivolte ai revisori legali e alle società di revisione vigilati. In occasione della consultazione sono stati forniti chiarimenti circa il regime transitorio applicabile ai medesimi soggetti nel rinnovato quadro normativo.

L'IVASS ha integrato in un unico testo la disciplina concernente l'organizzazione, le procedure e i controlli interni e l'adeguata verifica rivolta alle imprese di assicurazione e agli intermediari assicurativi.

Le norme contengono gli aggiornamenti, le integrazioni e le precisazioni necessari alla luce della nuova normativa e degli esiti delle attività di vigilanza, in modo da rafforzare i presidi di prevenzione e dare maggior spazio all'approccio basato sul rischio.

Le iniziative degli organismi di autoregolamentazione e delle associazioni di settore

Nel nuovo contesto viene valorizzato il ruolo degli Organismi di autoregolamentazione delle professioni cui è attribuito il compito di elaborare regole tecniche in materia di procedure e metodologie di analisi e valutazione del rischio, controlli interni, adeguata verifica e conservazione²².

Il CNN, il CNF e il CNDCEC hanno predisposto bozze di regole tecniche nelle materie indicate dal decreto e in tale ambito sono in corso interlocuzioni presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, cui partecipano anche la UIF e la Guardia di Finanza, in vista della sottoposizione delle regole stesse al CSF per il rilascio del parere prescritto dalla legge.

Il CSF nella riunione del 27 marzo 2018 ha approvato una metodologia a supporto dell'attività richiesta agli organismi di autoregolamentazione, per agevolare la mappatura e classificazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

Sul modello già sperimentato con le associazioni rappresentative degli operatori nel settore del trasporto e della custodia di valori, l'Unità ha dato seguito alla richiesta di parere dell'Unione nazionale imprese a tutela del credito (UNIREC), circa possibili chiarimenti da rendere ai propri associati in materia antiriciclaggio.

Le sanzioni per omesse segnalazioni di operazioni sospette

Il d.lgs. 90/2017 ha profondamente modificato la disciplina sanzionatoria antiriciclaggio, delineando un articolato sistema di fattispecie e competenze. Tra le novità introdotte in materia di violazione degli obblighi di segnalazione di operazioni

²² Art. 11, d.lgs. 231/2007.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

sospette vi sono quelle riguardanti la qualificazione (in termini di gravità, sistematicità o reiterazione) e il livello di responsabilità della violazione, dalla cui determinazione corrispondono competenze sanzionatorie diverse, poste in capo alle Autorità di vigilanza (Banca d'Italia, Consob, IVASS) per le persone giuridiche e al Ministero dell'Economia e delle finanze per le persone fisiche (personale e titolari di funzioni di amministrazione, direzione e controllo).

La UIF ha prontamente adattato le proprie linee operative in materia di accertamento e contestazione delle violazioni degli obblighi segnaletici al nuovo impianto sanzionatorio. In particolare, dette linee operative – individuate anche mediante iniziative di confronto con le Autorità di vigilanza e con il Ministero dell'Economia e delle finanze – riguardano gli elementi per la qualificazione dell'omessa segnalazione in termini di gravità, sistematicità e reiterazione; la contestazione dei fatti oggetto di accertamento nei confronti dei soggetti obbligati non vigilati e del personale degli intermediari e delle società fiduciarie, ovvero la trasmissione degli atti alle Autorità di vigilanza per le valutazioni inerenti agli eventuali profili di responsabilità dei soggetti vigilati; l'applicazione del principio del *favor rei* previsto dal legislatore per il periodo transitorio di applicazione della nuova disciplina²³.

In materia sanzionatoria rileva anche la Circolare del MEF del 6 luglio 2017, con la quale sono state fornite indicazioni operative rivolte ai competenti uffici centrali e territoriali del dicastero. Con riguardo alla violazione dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, la fattispecie "qualificata" è distinta da quella "base" per il carattere "grave", "ripetuto", "sistematico", "plurimo" della violazione, da accertarsi sulla base dei criteri contenuti nel decreto antiriciclaggio e nella Circolare. Ai fini della quantificazione della sanzione, l'intervallo tra il minimo e il massimo edittale è suddiviso in tre gradi crescenti di intensità della violazione.

**Circolare del MEF
in materia di sanzioni**

In relazione alle competenze sanzionatorie acquisite in materia antiriciclaggio, la Banca d'Italia – con il contributo della UIF – ha predisposto il documento di consultazione recante le nuove disposizioni in materia di procedura sanzionatoria amministrativa. Le norme sono rivolte ai soggetti obbligati vigilati e, ricorrendone i presupposti di legge per le violazioni diverse dall'omessa segnalazione di operazioni sospette, ai titolari di funzione di amministrazione, direzione e controllo presso gli intermediari. La procedura sanzionatoria è disciplinata dalla fase di accertamento della violazione a quella di adozione, notifica e pubblicazione del provvedimento.

**Le disposizioni
sanzionatorie
della Banca d'Italia**

Nell'ambito della riforma tesa a razionalizzare e rendere maggiormente conoscibile la normativa penale, il reato di indebito utilizzo e falsificazione di carte di credito e di pagamento prima contenuto nel decreto antiriciclaggio è stato trasferito nel codice penale²⁴.

In materia di lotta al finanziamento del terrorismo, in ragione dell'evolversi della minaccia e del rischio di afflussi verso i paesi occidentali di terroristi "returnees" (o "combattenti di ritorno"), il 13 ottobre 2017 la UIF ha diffuso una Comunicazione volta a potenziare la capacità dei destinatari degli obblighi di collaborazione attiva di intercettare elementi di sospetto riconducibili a tale fenomeno²⁵.

**Comunicazione
sui cd. "returnees"**

²³ Art. 69, d.lgs. 231/2007.

²⁴ Si veda il d.lgs. 21/2018, che ha introdotto l'art. 493-ter c.p. e abrogato l'art. 55, commi 5 e 6, secondo periodo, del d.lgs. 231/2007.

²⁵ Si veda il § 5.2.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

1.3.2. Altri interventi normativi

Il codice antimafia

Il legislatore ha apportato modifiche al “Codice delle leggi antimafia” e ad altre disposizioni vigenti in tema di misure di prevenzione personali e patrimoniali, amministrazione, gestione e destinazione dei beni, sistema di tutela dei terzi e rapporti con le procedure concorsuali, responsabilità amministrativa degli enti e confisca allargata²⁶.

Con riferimento al codice delle leggi antimafia si richiamano di seguito i principali elementi di novità: (i) è stato ampliato il novero dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione, includendovi: gli indiziati di reati di assistenza agli associati, di reati di terrorismo; coloro che pongono in essere atti preparatori ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, nonché alla commissione di reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte a un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue finalità terroristiche; gli indiziati di associazione a delinquere finalizzata a diversi reati contro la Pubblica Amministrazione, di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e di stalking; (ii) sono state apportate modifiche al sequestro o confisca per equivalente; (iii) vengono previste nuove norme per garantire la trasparenza e la rotazione nella scelta degli amministratori giudiziari; (iv) sono stati potenziati i compiti affidati all'Agenzia nazionale per i beni confiscati; (v) è stato disciplinato il cd. controllo giudiziario dell'azienda; (vi) viene previsto che la confisca non pregiudichi i diritti di credito dei terzi e i diritti reali di garanzia costituiti in epoca anteriore al sequestro, ove ricorrano talune condizioni; in proposito è stabilito che “il decreto con cui sia stata rigettata definitivamente la domanda di ammissione del credito, presentata ai sensi dell'articolo 58, comma 2, in ragione del mancato riconoscimento della buona fede nella concessione del credito, proposta da soggetto sottoposto alla vigilanza della Banca d'Italia, è comunicato a quest'ultima ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, e successive modificazioni”²⁷.

Legge di delegazione europea 2016-2017

Secondo quanto previsto dalla legge di delegazione europea 2016-2017²⁸, il Governo ha approvato lo schema di decreto legislativo²⁹ per dare attuazione nell'ordinamento interno alla Direttiva riguardante l'accesso da parte delle Autorità fiscali alle informazioni in materia di antiriciclaggio³⁰.

La nuova normativa europea modifica la precedente Direttiva³¹ stabilendo che gli Stati membri dell'Unione devono consentire alle Autorità fiscali di accedere alle informazioni riguardanti l'adeguata verifica della clientela, la titolarità effettiva di enti, società e *trust* e la conservazione dei dati, ai fini di una più efficace lotta contro l'evasione e la frode fiscale.

La Legge di delegazione europea 2016-2017 contiene altresì la delega al Governo per il recepimento della Direttiva relativa al trattamento dei dati personali³² da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati in ambito europeo, e della Direttiva sulla lotta contro il terrorismo³³, che stabilisce norme di armonizzazione minima per la definizione dei reati di terrorismo e per le relative sanzioni.

²⁶ Si tratta della l. 161/2017 che ha modificato il d.lgs. 159/2011.

²⁷ Art. 52, comma 3-bis, del d.lgs. 159/2011, introdotto dal d.lgs. 161/2017.

²⁸ L. 163/2017.

²⁹ Atto del Governo n. 504.

³⁰ Direttiva (UE) 2016/2258.

³¹ Direttiva (UE) 2011/16.

³² Direttiva (UE) 2016/680, recepita con il d.lgs. 51/2018.

³³ Direttiva (UE) 2017/541.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

La legge sul *whistleblowing*³⁴ detta disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità rilevati nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, stabilendo il divieto di atti discriminatori nei confronti degli stessi per motivi collegati alla segnalazione e la riservatezza dell'identità del segnalante. L'ANAC, a cui l'interessato o i sindacati comunicano eventuali misure ritorsive, è legittimata all'esercizio di poteri sanzionatori in materia³⁵.

Legge sul cd.
whistleblowing

La nuova disciplina estende la tutela alla segnalazione di illeciti nel settore privato³⁶ e introduce una deroga agli obblighi di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale, giustificata dal perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni.

Il legislatore³⁷ ha recepito la Direttiva relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno³⁸ (cd. PSD 2 – *Payment Services Directive*), che promuove lo sviluppo di un mercato unico europeo dei servizi di pagamento, rafforzando al contempo la tutela degli utenti e il livello di sicurezza nell'ambito dei pagamenti elettronici. È inclusa la disciplina di adeguamento al Regolamento relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta³⁹.

Decreto di recepimento
della cd. PSD 2

Viene ridisegnato il perimetro delle esenzioni (cd. "negative scope") cui non si applica il decreto. Le novità riguardano tra l'altro le operazioni di pagamento effettuate: (i) tramite un agente commerciale "a condizione che agisca per conto del solo pagatore o del solo beneficiario oppure qualora l'agente stesso non entri mai in possesso dei fondi dei clienti"; (ii) con strumenti a "spendibilità limitata" che soddisfino talune condizioni; (iii) impiegando il credito telefonico, a condizione che l'operazione di pagamento rimanga entro certi limiti di importo (50 euro per ciascuna transazione e 300 euro mensili per le operazioni complessivamente eseguite) e risponda alle finalità determinate dalla legge.

La disciplina individua due nuovi servizi di pagamento: 1) il cd. payment initiation service, che consiste in un ordine di pagamento su richiesta dell'utente relativamente a un conto detenuto presso un altro prestatore di servizi di pagamento; 2) il cd. account information service che è il servizio on-line con cui si forniscono informazioni relativamente a uno o più conti di pagamento detenuti dall'utente presso uno o più prestatori di servizi di pagamento.

In relazione alle attività individuate dal decreto sono previsti nuovi attori che rientrano comunque nel novero dei prestatori dei servizi di pagamento: (i) Card Based Payment Instrument Issuer abilitato a emettere strumenti di pagamento basati su carte, il quale potrà interrogare il prestatore di servizi di pagamento di radicamento del conto per verificare la disponibilità dei fondi necessari a coprire gli importi di spesa (fund checking); (ii) i prestatori del servizio di disposizione di ordini di pagamento; (iii) i prestatori del servizio di informazione sui conti.

Con riferimento alla rimessa di denaro, si specifica che tale servizio riguarda il trasferimento di un importo "espresso in moneta avente corso legale". Viene introdotto il concetto di "autenticazione forte del cliente" che il prestatore di servizi di pagamento deve applicare quando il pagatore accede al suo conto di pagamento on-line, dispone un'operazione di pagamento elettronico o qualsiasi azione che può comportare un rischio di frode nei pagamenti.

³⁴ L. 179/2017.

³⁵ Art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.

³⁶ Art. 6, d.lgs. 231/2001, come modificato dalla l. 179/2017.

³⁷ D.lgs. 218/2017.

³⁸ Direttiva (UE) 2015/2366.

³⁹ Regolamento (UE) n. 751/2015.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Anche ai fini della disciplina dei servizi di pagamento è previsto che i prestatori di servizi di pagamento stabiliti in Italia senza succursale per il tramite degli agenti di cui all'articolo 128-quater del TUB designino nel nostro paese un punto di contatto centrale nei casi e per l'esercizio dei compiti previsti dalle norme tecniche di regolamentazione emanate dalla Commissione europea ai sensi della PSD2, secondo le disposizioni dettate dalla Banca d'Italia. Restano ferme le disposizioni attuali in tema di punto di contatto, soggetti convenzionati e agenti per finalità di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo⁴⁰.

**Il decreto
sui compro-oro**

Il 5 luglio 2017 è entrato in vigore il decreto sui compro-oro⁴¹, che detta disposizioni tese a garantire la piena tracciabilità della compravendita e permuta di oggetti preziosi usati e a prevenire l'utilizzo del relativo mercato per finalità illegali.

Il decreto impone ai compro-oro obblighi di identificazione della clientela, di conservazione dei dati e di segnalazione delle operazioni sospette alla UIF; è previsto l'utilizzo di un conto corrente dedicato esclusivamente all'attività esercitata e di mezzi di pagamento diversi dal denaro contante per le operazioni di importo pari o superiore a 500 euro, in modo da garantire la tracciabilità delle operazioni e l'univoca riconducibilità al disponente. Le violazioni sono punite con sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dal Ministero dell'Economia e delle finanze.

L'esercizio dell'attività di compro oro è riservato agli operatori in possesso della licenza di cui all'articolo 127 del TULPS, tenuti all'iscrizione nell'apposito registro gestito dall'O.A.M. Le modalità di invio dei dati e di alimentazione del registro saranno stabilite con apposito decreto del MEF. Lo svolgimento dell'attività in assenza di iscrizione al registro costituisce esercizio abusivo sanzionato penalmente⁴².

**Decreto MEF
in materia fiscale**

Il Ministero dell'Economia e delle finanze ha aggiornato con proprio decreto⁴³ la lista degli Stati che consentono un adeguato scambio di informazioni in materia fiscale, aggiungendo i seguenti paesi: Andorra, Barbados, Cile, Monaco, Nauru, Niue, Saint Kitts e Nevis, Saint Vincent e Grenadine, Samoa, Santa Sede e Uruguay.

**Comitato Investor
Visa for Italy**

Con decreto del 21 luglio 2017 emanato dal Ministro dello Sviluppo economico di concerto con il Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro dell'Interno, la UIF è stata inclusa tra le autorità competenti a valutare la conformità della domanda di rilascio del visto agli stranieri che intendono effettuare in Italia investimenti o donazioni a carattere filantropico di cospicuo ammontare (*Comitato Investor Visa for Italy*)⁴⁴.

⁴⁰ Art. 128-decies del TUB.

⁴¹ D.lgs. 92/2017.

⁴² Art. 8 del d.lgs. 92/2017.

⁴³ Decreto del MEF del 23 marzo 2017 che aggiorna il precedente Decreto del 4 settembre 1996.

⁴⁴ Si veda il § 8.3.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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 2017 l'Unità ha ricevuto 93.820 segnalazioni⁴⁵, circa 7.200 in meno rispetto al 2016 (-7,2%) (cfr. *Tavola 2.1*).

Tavola 2.1

	Segnalazioni ricevute				
	2013	2014	2015	2016	2017
Valori assoluti	64.601	71.758	82.428	101.065	93.820
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	-3,6	11,1	14,9	22,6	-7,2

La contrazione del flusso complessivo è ascrivibile all'esaurirsi degli effetti dei provvedimenti in materia di regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (cd. *voluntary disclosure*)⁴⁶ che ne avevano determinato la marcata espansione nel 2016. Al netto dei casi riconducibili a tali provvedimenti, le segnalazioni complessivamente inoltrate nel 2017 dai soggetti obbligati non soltanto risultano in aumento, ma fanno registrare il tasso di

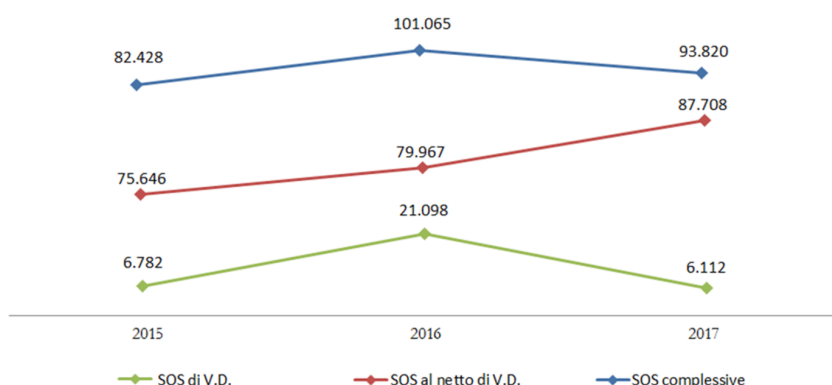
⁴⁵ Informazioni di dettaglio sulle segnalazioni di operazioni sospette sono contenute nei *Quaderni dell'antiriciclaggio, Collana Dati statistici*, pubblicati sul sito internet della UIF.

⁴⁶ Il riferimento è sia alla *voluntary disclosure* introdotta dalla Legge 186/2014, sia alla cd. *voluntary disclosure bis*, di cui al d.l. 193/2016, convertito con modificazioni dalla l. 255/2016.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

crescita più alto dell'ultimo triennio, pari al 9,7% contro il 5,7% e il 5,4% registrati, rispettivamente, nel 2016 e nel 2015 (cfr. *Figura 2.1*).

Figura 2.1

Flusso segnaletico: incidenza della *Voluntary Disclosure*¹

¹ 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.

Prima di analizzare in dettaglio la composizione di tale flusso segnaletico è opportuno premettere che il nuovo decreto antiriciclaggio, nel ridefinire la platea dei soggetti obbligati, ha apportato alcuni cambiamenti alle previgenti classificazioni. Le macrocategorie di seguito riportate riflettono, pertanto, l'assetto definito dal legislatore; le nuove classificazioni sono state adottate anche per la rappresentazione dei dati relativi al 2016, al fine di consentire un confronto più agevole con quelli dell'anno in esame.

In continuità con il passato, il maggior numero delle segnalazioni ricevute (77% del totale) proviene dalla categoria banche e Poste (di seguito, per correttezza, si farà riferimento a tale categoria con il termine "banche"), che registra, tuttavia, una riduzione dell'8% rispetto al 2016. Prosegue la crescita del flusso di SOS provenienti da intermediari e altri operatori finanziari, che si confermano la seconda macrocategoria di soggetti obbligati per numero di segnalazioni inoltrate, con un incremento del 19% circa. Anche per gli operatori non finanziari e i prestatori di servizi di gioco⁴⁷ si rilevano variazioni positive rispetto al 2016 (mediamente +25%). Le segnalazioni trasmesse dalla Pubblica Amministrazione⁴⁸ hanno registrato un deciso incremento in termini percentuali, pur nell'ambito di valori assoluti estremamente esigui: 70 segnalazioni, contro le 10 del 2016 (cfr. *Tavola 2.2*).

⁴⁷ La nuova formulazione del d.lgs. 231/2007, nell'ambito dell'elenco dei soggetti obbligati di cui all'art. 3, riporta gli operatori non finanziari (comma 5) in maniera distinta rispetto ai prestatori di servizi di gioco (comma 6), in precedenza inclusi nella medesima categoria.

⁴⁸ A partire dal 4 luglio 2017, la Pubblica Amministrazione non rientra più nella platea dei soggetti obbligati, non essendo ricompresa nell'art. 3 del d.lgs. 231/2007, come modificato dal d.lgs. 90/2017. La nuova disciplina, di cui all'art. 10, comma 4 del predetto decreto, prevede che "Al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, le Pubbliche amministrazioni comunicano alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale (...)". Si veda il § 1.3.1.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Tavola 2.2

Segnalazioni ricevute per tipologia di segnalante					
	2016		2017		(variazione % rispetto al 2016)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Totale	101.065	100,0	93.820	100,0	-7,2
Banche e Poste	78.418	77,7	72.171	76,9	-8,0
Intermediari e altri operatori finanziari	11.250	11,1	13.347	14,3	18,6
Società di gestione dei mercati e strumenti finanziari	1	0,0	5	0,0	400,0
Professionisti	8.801	8,7	4.969	5,3	-43,5
Operatori non finanziari	535	0,5	658	0,7	23,0
Prestatori di servizi di gioco	2.050	2,0	2.600	2,8	26,8
Uffici della Pubblica Amministrazione	10	0,0	70	0,0	600,0

Nell'ambito degli operatori finanziari diversi dalle banche emerge il contributo proveniente dagli IMEL e dai punti di contatto degli istituti comunitari, le cui segnalazioni sono più che quadruplicate, passando dalle 328 del 2016 alle 1.444 del 2017. Tale flusso si conferma fortemente concentrato: il 93% delle segnalazioni in questione proviene da uno solo dei cinque operatori che compongono la categoria, circostanza che si era registrata anche nel 2016, pur se con valori complessivi decisamente inferiori. Seguono, per percentuale di incremento, le imprese di assicurazione (+24,5%) e l'aggregato composto da SGR, SICAV e SICAF(+24,2%). Anche il contributo degli IP e dei relativi punti di contatto è aumentato, passando dalle 5.643 segnalazioni del 2016 alle 6.575 del 2017: nell'ambito di tale gruppo un ruolo di primo piano è ricoperto dagli operatori che svolgono attività di *money transfer* che, con 5.224 segnalazioni, rappresentano quasi l'80% del totale della categoria⁴⁹.

Intermediari
finanziari diversi
dalle banche

Tra le variazioni negative si sottolinea, per rilevanza, quella relativa alle SIM, pari a oltre il 75%. Una significativa contrazione ha interessato anche le società fiduciarie ex art. 106 TUB (-21,8%), anche a causa del calo delle segnalazioni collegate alla procedura di collaborazione volontaria: la percentuale delle SOS connesse a tale fenomeno si è drasticamente ridotta, attestandosi al 19,5% del totale, a fronte del 76% registrato nel 2016 (cfr. *Tavole 2.3 e 2.5*).

⁴⁹ Il 92% di tali segnalazioni è riconducibile ai principali quattro operatori del settore.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Tavola 2.3

Segnalazioni ricevute per categoria di intermediari bancari e finanziari					
	2016		2017		(variazione % rispetto al 2016)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Banche, intermediari e altri operatori finanziari	89.668	100,0	85.518	100,0	-4,6
Banche e Poste	78.418	87,5	72.171	84,4	-8,0
Intermediari e altri operatori finanziari	11.250	12,5	13.347	15,6	18,6
IP e punti di contatto di prestatori di servizi di pagamento comunitari	5.643	6,3	6.575	7,7	16,5
Imprese di assicurazione	2.185	2,4	2.721	3,2	24,5
IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari	328	0,3	1.444	1,7	340,2
Società fiduciarie ex art. 106 TUB	1.348	1,5	1.054	1,2	-21,8
Intermediari finanziari ex art. 106 TUB ¹	794	0,9	781	0,9	-1,6
SGR, SICAV e SICAF	265	0,3	329	0,4	24,2
SIM	252	0,3	62	0,1	-75,4
Intermediari e altri operatori finanziari non ricompresi nelle precedenti categorie ²	435	0,5	381	0,4	-12,4

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 all'art. 3, commi 2 e 3, del d.lgs. 231/2007, come modificato dal d.lgs. 90/2017, non inclusi nelle categorie precedenti.

Professionisti

La rilevante riduzione del dato relativo ai professionisti (-44%) appare ampiamente ascrivibile al ruolo da essi svolto soprattutto in fase di adesione alla procedura di collaborazione volontaria, fenomeno i cui riflessi sulle segnalazioni di operazioni sospette si sono, come detto, fortemente ridimensionati nell'anno in esame. Più in dettaglio diminuiscono, nell'ordine, le segnalazioni inoltrate da studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati (-93,4%), dottori commercialisti, esperti contabili e consulenti del lavoro (-72,8%), avvocati (-76,2%). In controtendenza, si registra l'aumento del contributo delle società di revisione e dei revisori legali (+18%) nonché dei notai e del CNN, categoria quest'ultima le cui segnalazioni sono passate da 3.582 a 4.222, con un incremento di quasi il 18%. Anche nel 2017 ha trovato conferma l'importanza del ruolo svolto dal CNN, che ha tramitato quasi il 98% delle segnalazioni della categoria.

Analogo fenomeno non è stato ancora riscontrato con riferimento al CNDCEC, attraverso cui sono state inoltrate 147 segnalazioni rispetto alle 361 complessive della

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

categoria. Tale circostanza è verosimilmente ascrivibile al lasso di tempo ancora breve trascorso dalla definizione del protocollo d'intesa⁵⁰ tra la UIF e il Consiglio Nazionale della categoria (sottoscritto nel dicembre 2016 ma divenuto operativo nel maggio del 2017, con l'inoltro della prima segnalazione da parte del CNDCEC), per il quale è ipotizzabile una graduale entrata a regime.

Nell'ambito degli operatori non finanziari è risultato in aumento il flusso proveniente dai soggetti che svolgono attività di fabbricazione e commercio di oro e preziosi (251 contro le 55 del 2016) e da quelli attivi nella custodia e nel trasporto di denaro contante e di titoli o valori: questi ultimi, ricompresi nella voce residuale "operatori non finanziari diversi dai precedenti", hanno inviato 388 segnalazioni. I prestatori di servizi di gioco continuano a far registrare un significativo tasso di crescita (+27% circa rispetto al 2016) seppure di entità meno rilevante rispetto al passato (tra il 2015 e il 2016 l'incremento era stato di quasi il 40%; cfr. *Tavola 2.4*).

Operatori
non finanziari

⁵⁰ In base al protocollo, il CNDCEC può ricevere in forma cifrata dai commercialisti e dagli esperti contabili le segnalazioni di operazioni sospette e trasmetterle 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.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Tavola 2.4

Segnalazioni ricevute per categoria di professionisti e operatori non finanziari					
	2016		2017		(variazione % rispetto al 2016)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Soggetti obbligati non finanziari	11.386	100	8.227	100	-27,7
Professionisti	8.801	77,3	4.969	60,4	-43,5
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	3.582	31,5	4.222	51,3	17,9
Studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati	3.388	29,8	222	2,7	-93,4
Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro	1.326	11,6	361	4,4	-72,8
Avvocati	424	3,7	101	1,2	-76,2
Società di revisione, revisori legali	22	0,2	26	0,3	18,2
Altri soggetti esercenti attività professionale ¹	59	0,5	37	0,5	-37,3
Operatori non finanziari	535	4,7	658	8,0	23,0
Soggetti che svolgono attività di commercio di oro e fabbricazione e commercio di oggetti preziosi	55	0,5	251	3,1	356,4
Operatori di commercio di cose antiche e case d'asta	0	0,0	1	0,0	NA
Operatori non finanziari diversi dai precedenti ²	480	4,2	406	4,9	-15,4
Prestatori di servizi di gioco	2.050	18,0	2.600	31,6	26,8

¹ La categoria comprende i soggetti di cui all'art. 3, comma 4, lettera b).² La categoria comprende gli altri soggetti di cui all'art 3, comma 5 del d.lgs. 231/2007, come modificato dal d.lgs. 90/2017 non inclusi nelle categorie precedenti.**L'impatto della
voluntary disclosure**

Come già sottolineato, la riduzione delle segnalazioni collegate alla collaborazione volontaria ha costituito la determinante fondamentale del calo registrato nel numero delle SOS in entrata. Le segnalazioni della specie⁵¹ sono passate da 21.098 nel 2016 a

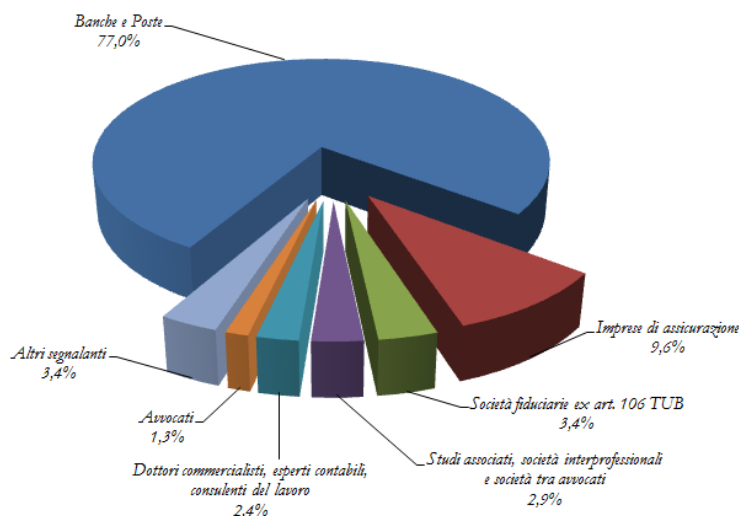
⁵¹ Il dato ricomprende le segnalazioni classificate dai segnalanti nella categoria *voluntary disclosure*, nonché quelle che sono state classificate come tali dalla UIF nel corso delle lavorazioni.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

6.112 nel 2017, valore che è inferiore anche al dato registrato nel 2015 (6.782), primo anno interessato dal fenomeno. Tali segnalazioni sono state pari al 6,5% del totale, contro il 21% del 2016 (8% nel 2015).

Quanto all'incidenza percentuale delle diverse categorie di segnalanti su tale tipologia di SOS, aumenta il contributo delle banche (che registra un incremento di oltre 10 punti percentuali rispetto allo scorso anno) e delle imprese di assicurazione (+6,7 punti percentuali). Cala l'apporto di dottori commercialisti, esperti contabili e consulenti del lavoro, la cui percentuale si attesta sul 2,4% delle SOS della categoria (contro il 5,7% del 2016 e il 20% del 2015). Si tratta di variazioni ragionevolmente ascrivibili al diverso ruolo svolto da ciascuna di tali categorie nelle varie fasi del processo di regolarizzazione: iniziale adesione alla procedura (commercialisti), successivo rientro dei capitali e relativo investimento (banche, imprese di assicurazione). (cfr. *Figura 2.2* e *Tavola 2.5*).

Figura 2.2

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

La categoria "Altri segnalanti" include notai e CNN, SGR, SICAV e SICAF, SIM, IMEL e relativi punti di contatto, società fiduciarie ex l. 1966/1939 e Pubbliche Amministrazioni.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Tavola 2.5

Segnalazioni connesse alla <i>voluntary disclosure</i> per categoria di segnalanti			
	SOS Totali	SOS di VD ¹	%
TOTALE	93.820	6.112	6,5
Banche e Poste	72.171	4.705	6,5
Intermediari e altri operatori finanziari	13.347	943	7,1
IP e punti di contatto di prestatori di servizi di pagamento comunitari	6.575	-	0,0
Imprese di assicurazione	2.721	589	21,6
IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari	1.444	1	0,1
Società fiduciarie ex art. 106 TUB	1.054	206	19,5
Intermediari finanziari ex art. 106 TUB	781	-	0,0
SGR, SICAV e SICAF	329	51	15,5
SIM	62	15	24,2
Intermediari e altri operatori finanziari non ricompresi nelle precedenti categorie	381	81	21,3
Società di gestione mercati e strumenti finanziari	5	-	0,0
Professionisti	4.969	439	8,8
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	4.222	29	0,7
Studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati	222	179	80,6
Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro	361	146	40,4
Avvocati	101	81	80,2
Società di revisione, revisori legali	26	-	0,0
Altri soggetti esercenti attività professionale	37	4	10,8
Operatori non finanziari	658	-	0,0
Soggetti che svolgono attività di commercio di oro e fabbricazione e commercio di oggetti preziosi	251	-	0,0
Operatori di commercio di cose antiche e case d'asta	1	-	0,0
Operatori non finanziari diversi dai precedenti	406	-	0,0
Prestatori di servizi di gioco	2.600	-	0,0
Uffici della Pubblica Amministrazione	70	25	35,7

¹ Cfr. nota 51.

Nel 2017 si sono registrati al sistema di segnalazione delle operazioni sospette 646 nuovi soggetti, portando il totale degli iscritti a fine anno a 5.779. Le adesioni riguardano in gran parte professionisti (474) e in particolare dottori commercialisti ed esperti contabili (328).

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Dei nuovi iscritti in corso d'anno solo 117 hanno poi effettivamente segnalato, per un totale complessivo di 427 segnalazioni: tale circostanza appare sintomatica della crescente sensibilità dei soggetti obbligati alle tematiche del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, che li spinge a cercare il primo contatto con l'Unità, effettuando la registrazione, anche prima che si verifichi lo specifico evento da segnalare.

Per quanto riguarda i nuovi professionisti iscritti, 89 hanno inviato almeno una segnalazione, per un totale complessivo di 266 unità (di cui 215 di riciclaggio, 50 delle quali connesse a operazioni di *voluntary disclosure*, e 1 di terrorismo).

2.2. Le operazioni sospette

Le segnalazioni concernenti sospetti di riciclaggio continuano a costituire la gran massa di quelle complessivamente ricevute (92.824⁵² su 93.820). Le segnalazioni connesse con il presunto finanziamento del terrorismo hanno fatto registrare un notevole aumento, da ascrivere all'accresciuta sensibilità degli operatori a seguito dell'inasprirsi delle minacce e dell'attività di sensibilizzazione svolta⁵³. Numericamente, le segnalazioni per sospetto finanziamento di terrorismo si attestano a 981 unità (contro le 619 del 2016), ove si includano anche quelle originariamente qualificate dai segnalanti come appartenenti alla categoria "riciclaggio" e successivamente riclassificate nel corso del processo di analisi interno alla UIF.

Soltanto 15 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 2.3).

Tavola 2.6

Ripartizione per categoria di segnalazione					
	2013	2014	2015	2016	2017
<i>(valori assoluti)</i>					
Totale	64.601	71.758	82.428	101.065	93.820
Riciclaggio	64.415	71.661	82.142	100.435	92.824
<i>di cui voluntary disclosure</i> ¹			6.782	21.098	6.112
Finanziamento del terrorismo	131	93	273	619	981
Finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa	55	4	13	11	15

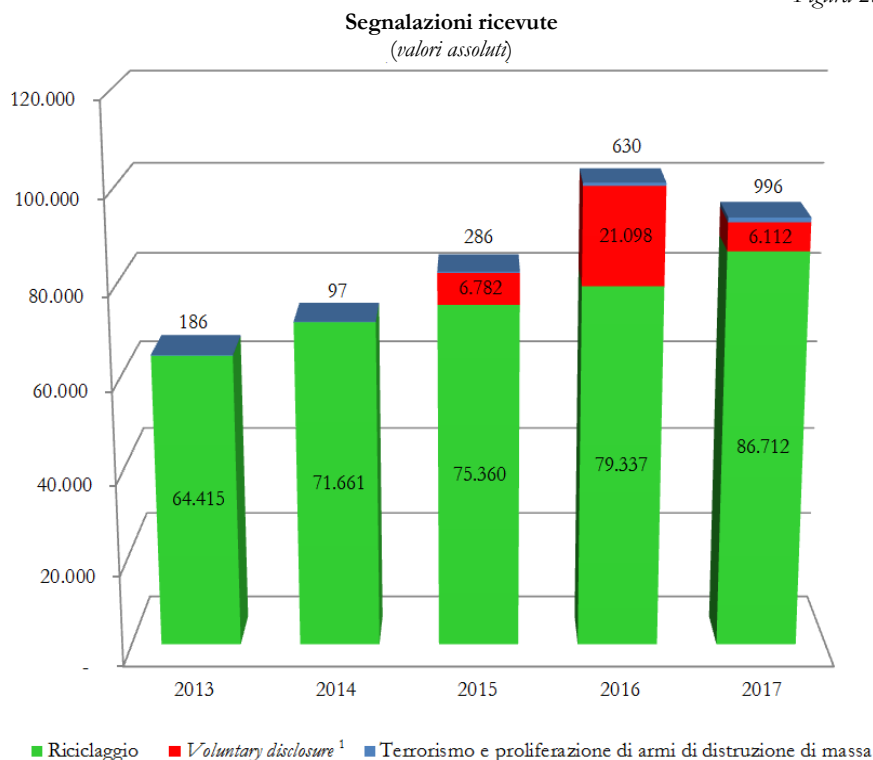
¹ Cfr. nota 51.

⁵² Tale dato è comprensivo delle segnalazioni di *voluntary disclosure*, che costituiscono uno specifico sottoinsieme nell'ambito della più vasta categoria riguardante il riciclaggio.

⁵³ Si veda il § 5.1.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Figura 2.3

¹ Cfr. nota 51.**Trend 2018**

Nel primo trimestre 2018 il flusso complessivo delle segnalazioni di operazioni sospette, nonostante l'ulteriore drastica riduzione di quelle connesse con la *voluntary disclosure*, si mantiene su livelli coerenti con quelli dell'anno precedente. La distribuzione percentuale tra le diverse categorie muta parzialmente in conseguenza dell'aumentato numero di segnalazioni inviate da professionisti, operatori non finanziari e prestatori di servizi di gioco.

I dati dei primi tre mesi del 2018 confermano il *trend* crescente delle segnalazioni connesse con il terrorismo: sono, infatti, pervenute nel periodo 337 segnalazioni della specie.

La distribuzione territoriale delle SOS

Quanto alla distribuzione geografica⁵⁴, la regione che si conferma al primo posto per numero di segnalazioni inoltrate nel 2017 è la Lombardia, nonostante una significativa flessione rispetto al 2016 (-22,2%); il dato appare riconducibile alla minore incidenza della *voluntary disclosure* registrata nel 2017, essendo questa regione quella che negli anni precedenti ha contribuito in misura maggiore al relativo flusso segnalativo.

⁵⁴ 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.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Anche le altre regioni del nord Italia che, dopo la Lombardia, risultano interessate dal fenomeno della collaborazione volontaria, hanno registrato variazioni percentuali negative (Emilia-Romagna -9,2%, Piemonte -13,2% e Liguria -0,1%); fa eccezione il Veneto, le cui segnalazioni complessive sono aumentate del 4,3% (cfr. *Tavola 2.7*).

Tavola 2.7

Ripartizione delle segnalazioni ricevute in base alla regione in cui è avvenuta l'operatività segnalata					
Regioni	2016		2017		(variazione % rispetto al 2016)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Lombardia	25.373	25,1	19.744	21,0	-22,2
Campania	9.769	9,7	10.863	11,6	11,2
Lazio	9.325	9,2	9.435	10,1	1,2
Veneto	7.841	7,8	8.181	8,7	4,3
Emilia-Romagna	6.979	6,9	6.338	6,8	-9,2
Piemonte	7.100	7,0	6.165	6,6	-13,2
Toscana	5.908	5,9	6.129	6,5	3,7
Sicilia	4.497	4,4	5.003	5,3	11,3
Puglia	4.519	4,5	4.759	5,1	5,3
Liguria	2.911	2,9	2.908	3,1	-0,1
Calabria	2.127	2,1	2.657	2,8	24,9
Marche	2.067	2,0	2.059	2,2	-0,4
Friuli-Venezia Giulia	1.488	1,5	1.724	1,8	15,9
Abruzzo	1.265	1,3	1.464	1,6	15,7
Sardegna	1.153	1,1	1.265	1,3	9,7
Trentino-Alto Adige	1.099	1,1	1.210	1,3	10,1
Umbria	949	0,9	921	1,0	-3,0
Basilicata	521	0,5	529	0,6	1,5
Molise	316	0,3	315	0,3	-0,3
Valle d'Aosta	212	0,2	182	0,2	-14,2
Estero ¹	5.646	5,6	1.969	2,1	-65,1
Totale	101.065	100	93.820	100,0	-7,2

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. Si confermano come paesi maggiormente ricorrenti la Svizzera e il Principato di Monaco, rispettivamente con 788 e 149 segnalazioni; al terzo posto, con 95 SOS, si colloca il Regno Unito (tale posizione era occupata da San Marino nel 2016). La significativa riduzione (-65,1%) delle operazioni segnalate da intermediari italiani ma classificate nella categoria "Estero" è anch'essa una conseguenza della minore incidenza della *voluntary disclosure* (793 segnalazioni).

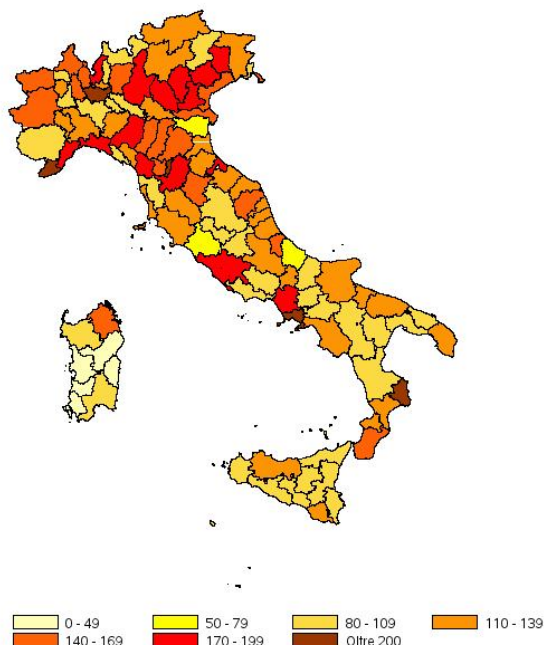
Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

La graduatoria relativa al numero delle segnalazioni inviate si mantiene sostanzialmente inalterata rispetto al 2016 (con l'eccezione dell' Emilia Romagna che supera il Piemonte e della Sicilia che supera la Puglia). Le regioni che registrano le variazioni positive superiori a dieci punti percentuali sono, nell'ordine, Calabria (+24,9%), Friuli-Venezia Giulia (+15,9%), Abruzzo (+15,7%), Sicilia (+11,3%), Campania (+11,2%) e Trentino-Alto Adige (+10,1%).

Dai valori normalizzati su base provinciale emerge ancora una volta l'elevato numero delle segnalazioni provenienti dalla zona di Milano. Seguono, nell'ordine, le province di Prato (che si conferma al secondo posto), Imperia, Napoli e Crotone, tutte posizionate nella classe più alta. Chiudono la graduatoria cinque province sarde, per le quali si registrano valori compresi tra le 39 e le 49 segnalazioni.

Figura 2.4

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

**Importi segnalati**

Nel 2017, le operazioni sospette effettivamente eseguite portate a conoscenza della UIF dal sistema dei segnalanti hanno raggiunto l'importo complessivo di oltre 69 miliardi di euro, contro gli 88 miliardi del 2016.

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 2017 supera gli 83 miliardi di euro, comunque in netta riduzione rispetto all'anno precedente (154 miliardi nel 2016). In generale, le stime del valore totale delle operazioni sospette segnalate vanno considerate con molta cautela. Va infatti tenuto presente che il sistema lascia alla discrezionalità del singolo segnalante la possibilità di circoscrivere l'ambito del sospetto a un

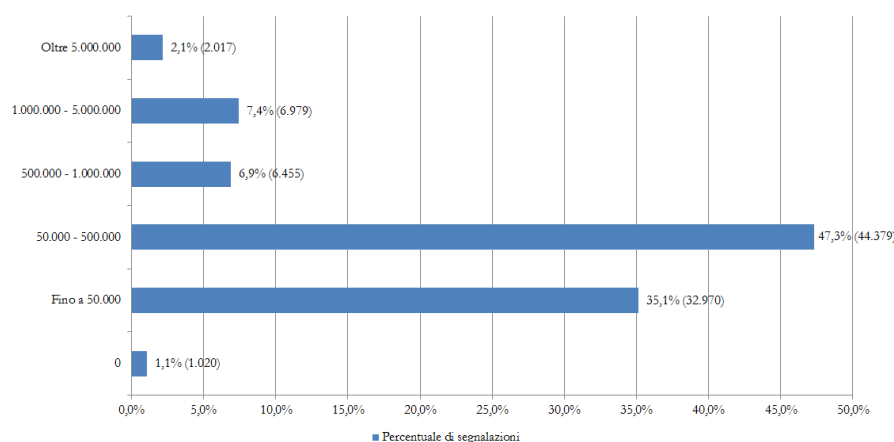
Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

sottoinsieme delle operazioni complessivamente strutturate nella SOS. Il calcolo del valore totale delle operazioni sospette, pertanto, viene influenzato in maniera decisiva dalle valutazioni effettuate dai segnalanti. Inoltre, la medesima operazione può essere segnalata da più soggetti, determinando, di fatto, una moltiplicazione degli importi. Si tratta di un aspetto che assume specifica rilevanza per le segnalazioni connesse alla voluntary disclosure, dato il possibile coinvolgimento di più segnalanti nelle diverse fasi della procedura; la consistente riduzione delle segnalazioni connesse ai provvedimenti di collaborazione volontaria, spesso relative a operazioni solo prospettate e non effettivamente realizzate, sembra aver giocato un ruolo significativo nel contenimento degli importi segnalati.

Sostanzialmente invariata rimane la distribuzione delle segnalazioni per classi di importo: la maggior parte di esse, pur se in leggera flessione rispetto al 2016 (-1,4 punti percentuali), riguarda operazioni sospette di ammontare compreso tra 50.000 euro e 500.000 euro. L'incremento più elevato, di oltre 3 punti percentuali, si riscontra con riferimento alla fascia di operatività più bassa (di importo inferiore a 50.000 euro), mentre variazioni negative si registrano nelle due fasce immediatamente precedenti a quella più elevata (cfr. *Figura 2.5*).

Figura 2.5

Distribuzione del numero di segnalazioni ricevute per classi di importo
(valori in euro)



Con riferimento alla forma tecnica delle operazioni segnalate⁵⁵, anche nel 2017 si riscontra la prevalenza dei bonifici domestici, seguiti dalle disposizioni di trasferimento (*money transfer*) e dalle operazioni in contante, categorie che complessivamente coprono oltre il 70% della distribuzione. Per le prime due tipologie operative, si registra un incremento al confronto con l'anno precedente pari rispettivamente a 2 e a 7,8 punti percentuali. Il significativo aumento del peso relativo delle operazioni di rimessa è una conseguenza della piena entrata a regime dall'agosto 2016⁵⁶ del nuovo meccanismo di segnalazione concepito per gli operatori della categoria, che agevola la comunicazione di un numero elevato di operazioni all'interno delle segnalazioni.

Tipologie
di operazioni
segnalate

⁵⁵ Il calcolo delle percentuali viene effettuato considerando il numero delle singole operazioni e non quello delle segnalazioni (in ogni segnalazione possono essere strutturate più operazioni).

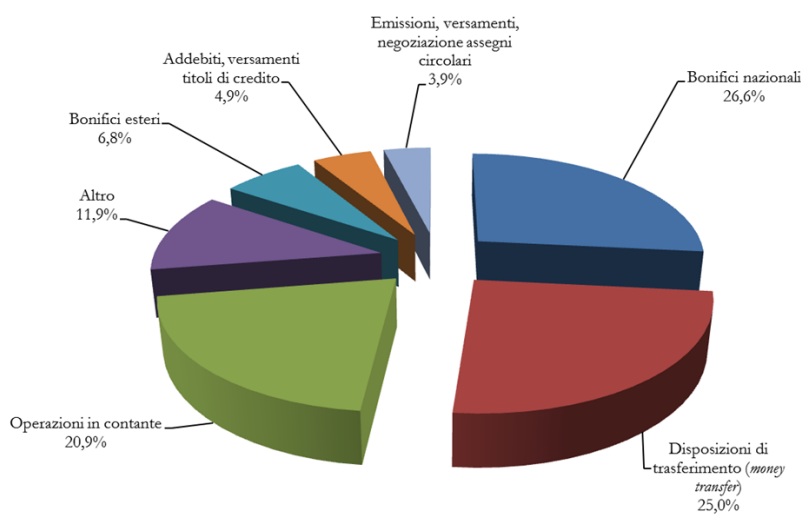
⁵⁶ Si veda il [Rapporto Annuale](#) della UIF sull'attività svolta nel 2016, § 2.3.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Tra le forme tecniche interessate da una variazione negativa si segnalano i bonifici esteri (-3,8 punti percentuali), operazioni spesso connesse con il rientro dei capitali in seguito all'adesione alla *voluntary disclosure* (cfr. Figura 2.6).

Figura 2.6

Principali forme tecniche delle operazioni segnalate nel 2017
(percentuale sul totale delle operazioni segnalate)



Tempi di inoltro delle segnalazioni

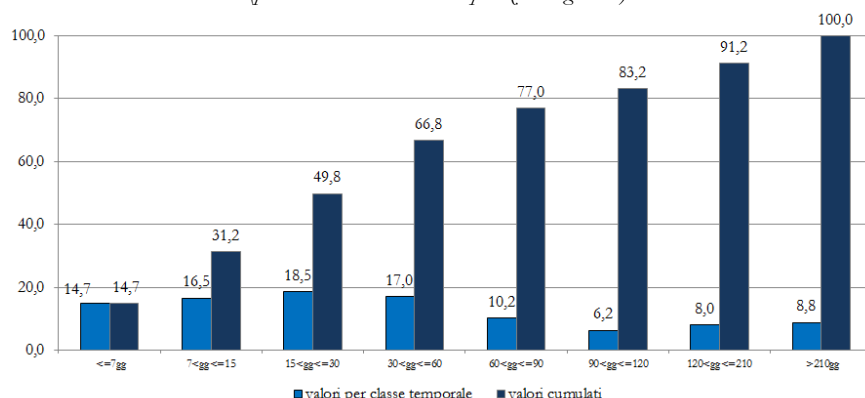
Quanto ai tempi di inoltro delle segnalazioni, nel 2017 il 50% di esse è pervenuto entro un mese dall'esecuzione delle operazioni, il 66% entro i primi due mesi e il 77% nei primi tre (cfr. Figura 2.7). Per ciascuna di tali classi temporali si registra un incremento rispetto al 2016, circostanza che conferma un'accresciuta sensibilità alla riduzione dei tempi di segnalazione soprattutto da parte degli operatori che in passato risultavano meno attenti a questo specifico aspetto.

Nei quindici giorni dall'operazione le banche hanno inoltrato il 33% di segnalazioni. Restano invece tempi medi di inoltro meno rapidi per gli intermediari e gli operatori finanziari diversi dalle banche nonché per i prestatori di servizi di gioco, che trasmettono, rispettivamente, il 17% e il 9% delle segnalazioni entro i quindici giorni dall'operazione. Trova conferma anche per il 2017 la maggiore rapidità dei segnalanti nell'inoltro di SOS relative a operatività in contanti (oltre il 72% entro i 60 giorni) ovvero inoltrate in ragione della presenza di 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.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Figura 2.7

Distribuzione per classi temporali delle segnalazioni ricevute dalla UIF nel 2017
(percentuale sul totale delle operazioni segnalate)



In generale, la differenza della tempistica di segnalazione tra le varie categorie può derivare dai diversi processi di analisi interna volti alla maturazione del sospetto e alla valutazione della sua fondatezza, aspetti questi che risultano condizionati dall'organizzazione del segnalante e dal tipo di attività svolta.

2.3. La qualità della collaborazione attiva

I numeri relativi al flusso segnaletico, per quanto sintomatici della crescente sensibilità dei segnalanti alle tematiche del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, non forniscono indicazioni in merito all'efficacia e all'efficienza della collaborazione offerta, espressione della capacità dei soggetti obbligati di individuare le operazioni sospette e segnalarle alla UIF in maniera tempestiva, completa e qualitativamente elevata. L'importanza cruciale di tali aspetti ha indotto l'Unità ad avviare, sin dal 2012, un programma di incontri con i principali segnalanti, incentrati sulla ricorrenza di comportamenti segnaletici non conformi o non efficaci. A partire dal 2014, con riferimento alle banche, viene eseguito un monitoraggio tramite l'osservazione metodica di specifici indicatori, i cui esiti vengono condivisi con i principali esponenti della categoria in questione.

Iniziativa
di sensibilizzazione
della UIF

Nel 2017 è stata pianificata una nuova serie di interventi, articolati in incontri, comunicazioni formali e monitoraggi, secondo una selezione modulare basata su specifiche caratteristiche emerse dalle valutazioni qualitative degli analisti dell'Unità e dall'osservazione dell'andamento di alcuni indicatori appositamente sviluppati.

Gli interventi effettuati hanno coinvolto 19 intermediari, cui nel complesso è riconducibile il 36% delle segnalazioni ricevute nell'anno. Di questi, 13 appartengono alla categoria banche, 5 sono istituti di pagamento (tra cui 4 operatori di *money transfer*) e uno è un prestatore di servizi di gioco.

I principali aspetti critici esaminati negli incontri, sottolineati nelle comunicazioni formali o analizzati nel corso dei monitoraggi, sono riferibili sia all'affinamento della

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

capacità diagnostica dei segnalanti, soprattutto nella focalizzazione dei motivi di sospetto, sia alla completa e corretta compilazione del modello segnaletico. Sono stati inoltre importanti i confronti effettuati a seguito di modifiche organizzative che hanno interessato le funzioni preposte alla rilevazione delle operazioni sospette, per le possibili ripercussioni sulla qualità della collaborazione attiva prestata.

**Schede
di feedback**

Nei confronti dei principali operatori della categoria banche, l'Unità ha continuato a fornire, come nell'ultimo triennio, un riscontro sintetico in merito alla rispettiva attività segnaletica con la distribuzione di apposite schede informative. Analoghe schede di *feedback* sono state predisposte per gli operatori di *money transfer*⁵⁷, inserendo appositi indicatori in considerazione delle caratteristiche del comparto.

Le schede di *feedback* 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.

Analogamente a quanto avvenuto negli anni precedenti, i principali segnalanti della categoria banche sono stati singolarmente valutati sulla base del livello di qualità e di complessità delle segnalazioni inviate e confrontati con i livelli medi espressi dalla categoria stessa, attraverso due appositi indici; tali indici sintetizzano la rilevanza delle segnalazioni inviate in termini di elevata rischioosità attribuita dalla UIF e dagli Organi investigativi (indice sintetico relativo di qualità) e di capacità di rappresentazione dei casi segnalati (indice sintetico relativo di complessità).

La Figura 2.8 mostra il posizionamento dei segnalanti nelle quattro classi di qualità/complessità della collaborazione attiva. L'elaborazione è stata effettuata con riferimento ai 62 operatori appartenenti alla categoria banche che nel corso del 2017 hanno inviato più di 100 segnalazioni.

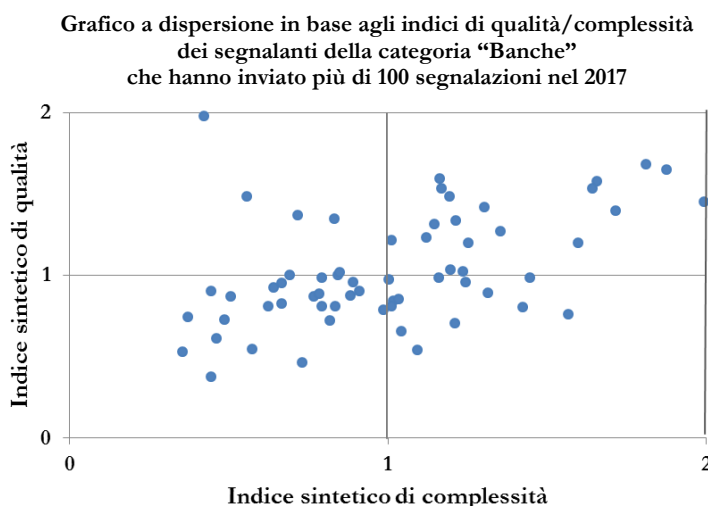
⁵⁷ Tali schede, al momento in fase di sperimentazione, sono state condivise con alcuni degli operatori interessati dai sopracitati incontri svolti nel corso del 2017.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Le modifiche che, nell'anno in esame, hanno interessato gli assetti organizzativi e proprietari di alcune grandi banche hanno avuto impatto sulla composizione del campione da esaminare che, rispetto al 2016, si è ridotto di 15 unità. Nel complesso agli operatori considerati è comunque riconducibile l'89% delle segnalazioni ricevute nell'anno dalla categoria di riferimento, dato sostanzialmente sovrapponibile a quello dell'anno precedente.

Rispetto al 2016 si rileva – per il campione esaminato – la diminuzione del numero di intermediari con segnalazioni di qualità superiore alla media della categoria: essi rappresentano nel 2017 il 40,3%.

Figura 2.8



Nel dettaglio, 19 tra gli intermediari scrutinati (pari al 30,6%) hanno inviato segnalazioni di qualità e complessità superiori al *benchmark* di riferimento. Gli intermediari che hanno inviato segnalazioni di complessità meno elevata ma di qualità superiore alla media sono 6 (pari al 9,7%), mentre sono 13 (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 inviato segnalazioni caratterizzate da livelli di qualità e complessità inferiori alla media sono 24 (38,7%).

In merito alla qualità del flusso segnaletico è emersa la tendenza, rilevata trasversalmente presso operatori appartenenti a diverse categorie, a inoltrare alla UIF segnalazioni motivate esclusivamente da richieste di informazioni da parte degli Organi investigativi in merito a clienti o dalla notifica di provvedimenti di sequestro disposti dall'Autorità giudiziaria. Pur condividendo l'approccio in base al quale tali notizie determinano l'innalzamento del profilo di rischio dei clienti interessati e conducono a un'attenta riconsiderazione della loro operatività nell'ottica di una possibile segnalazione, va tuttavia rilevato che frequentemente le segnalazioni della specie sono motivate esclusivamente da intenti cautelativi e risultano prive di un effettivo valore aggiunto idoneo ad aprire nuovi fronti all'attività di *intelligence* dell'Unità. Sarebbe opportuna, in questi casi, l'adozione di un approccio più critico e ragionato da parte dei soggetti obbligati, che conduca all'inoltro di una segnalazione munita di elementi di anomalia ulteriori rispetto alla semplice notizia della presenza di indagini o misure

Le segnalazioni
cautelative

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

patrimoniali a carico del cliente. L'esame della posizione dell'indagato può far emergere legami personali o relazioni economiche con altri soggetti (delegati a operare sui conti, cointestatari di rapporti, controparti in trasferimenti di fondi) che potrebbero prestarsi a sviluppi significativi sul fronte della *network analysis* o ulteriori elementi di anomalia in grado di ampliare la prospettiva di esame degli inquirenti.

Assistenza
ai segnalanti

L'Unità ha fornito, anche nel 2017, supporto ai soggetti obbligati in merito alle procedure di registrazione e trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette, mediante la casella di posta elettronica dedicata: sono state evase, nel corso dell'anno, oltre 2.000 richieste di assistenza.

2.4. Le comunicazioni nei casi di impossibilità di “adeguata verifica”

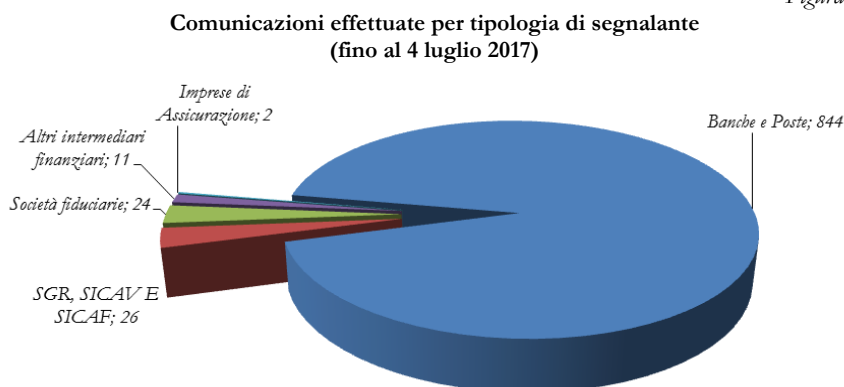
La UIF nella prima parte del 2017 ha continuato a ricevere le comunicazioni sulle operazioni di restituzione di fondi di importo superiore a 5.000 euro effettuate dagli intermediari nei casi in cui si rivelava impossibile il perfezionamento dell'adeguata verifica della clientela.

La nuova normativa (entrata in vigore il 4 luglio 2017), nel disciplinare l'obbligo di astensione, non prevede più il predetto adempimento, con la conseguente interruzione di tale flusso informativo.

Dati
sulle restituzioni

Le comunicazioni pervenute nel periodo di vigenza della precedente disciplina sono state 907, il 93% delle quali inoltrato da banche (cfr. *Figura 2.9*). Nell'intero 2016 erano state 385, sempre concentrate sulla medesima categoria di soggetto segnalante, seppur in misura minore (87%). Quanto agli importi, le operazioni comunicate nel 2017 ammontano a circa 32 milioni di euro complessivi, rispetto ai 33 milioni dell'anno precedente.

Figura 2.9



La categoria di segnalanti denominata “Società fiduciarie” comprende quelle iscritte nell'albo previsto dall'art. 106 TUB, mentre le società fiduciarie di cui alla legge del 23 novembre 1939, n. 1966 sono nella categoria “Altri intermediari finanziari”, coerentemente con la classificazione del d.lgs. 231/2007.

Il 97% delle restituzioni, per circa 31 milioni di euro complessivi, è stato effettuato a favore di conti accesi presso sportelli bancari ubicati in Italia; per il restante 3%, gli intermediari di destinazione hanno sede in Stati esteri, in prevalenza europei. In 24 casi le operazioni di restituzione hanno determinato l'inoltro di una SOS.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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 obbligati⁵⁸.

3.1. I dati

Nel corso dell'anno sono state analizzate e trasmesse agli Organi investigativi 94.018 segnalazioni di operazioni sospette. La contrazione registrata rispetto all'anno precedente riflette quella analoga rilevata nel flusso segnaletico in ingresso, ascrivibile, come già osservato, al calo delle segnalazioni connesse alla *voluntary disclosure* (cfr. *Tavola e Figura 3.1*).

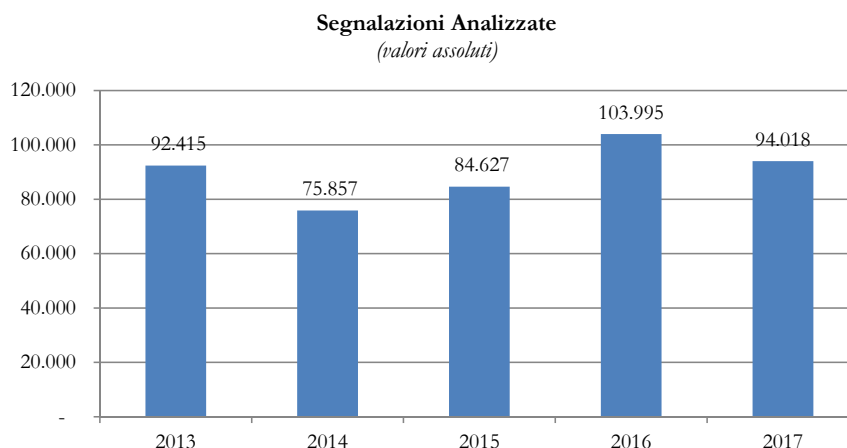
⁵⁸ Si veda il capitolo 4.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Tavola 3.1

Segnalazioni analizzate					
	2013	2014	2015	2016	2017
Valori assoluti	92.415	75.857	84.627	103.995	94.018
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	53,8	-17,9	11,6	22,9	-9,6

Figura 3.1

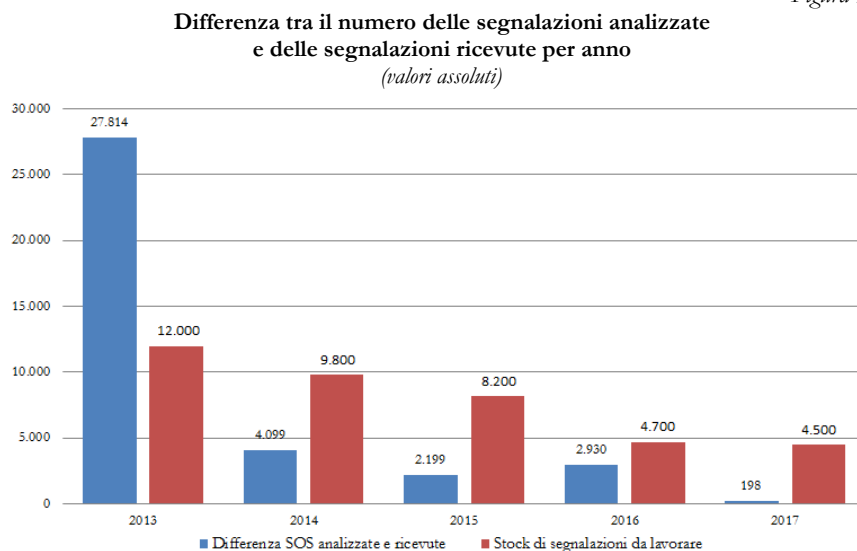


Nel 2016 le segnalazioni riferite al fenomeno della *voluntary disclosure* avevano rappresentato oltre un quinto del totale delle SOS ricevute dall'Unità. Tali segnalazioni, caratterizzate da elementi ricorrenti e spesso trasmesse con intento cautelativo, sono state canalizzate in un percorso dedicato di analisi, finalizzato ad assicurare, una volta riscontrata l'assenza di significativi spunti di approfondimento, omogeneità e rapidità di lavorazione. Nel 2017 le segnalazioni della specie sono diminuite sensibilmente, rappresentando solo il 6,5% del totale. I contesti diversi dalla *voluntary disclosure*, data la loro eterogeneità, impongono modalità di trattamento più articolate, commisurate alla complessità della singola fattispecie; l'esigenza di un'approfondita ponderazione degli elementi di rischio sottesi all'operatività segnalata richiede adeguati tempi di lavorazione.

È rimasta costante la capacità della UIF di fronteggiare adeguatamente il flusso delle segnalazioni in entrata: il progressivo consolidamento di processi e metodi di lavoro, ha infatti consentito un'ulteriore lieve erosione dello *stock* di segnalazioni in attesa di trattazione a fine anno, pari al 31 dicembre 2017 a circa 4.500 unità, contro le 4.700 del 2016; il saldo positivo tra le segnalazioni analizzate e quelle ricevute nell'anno si è attestato a 198 unità (cfr. *Figura 3.2*).

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Figura 3.2



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, che si affianca alla classe di rischio definita dal segnalante.

Nei dieci anni dalla sua costituzione l'attività della UIF si è evoluta incessantemente nei metodi e negli strumenti utilizzati, per far fronte al costante incremento del livello di collaborazione attiva offerta dal mondo dei segnalanti. L'aumento, contenuto ma persistente, del personale, la sua qualificazione professionale e la messa a punto di strumenti tecnici sempre più sofisticati ha consentito all'Unità di adempiere ai propri compiti attraverso un approccio proporzionale alle risorse disponibili e orientato al rischio, raccogliendo di volta in volta le nuove sfide poste da

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

uno scenario in rapido e costante mutamento e consolidando, nel tempo, la propria posizione di centro di *intelligence* finanziaria per l'Italia.

Grazie all'esperienza maturata, la UIF ha potuto trasformare gradualmente le modalità operative adottate, ampliando la prospettiva delle analisi svolte oltre l'orizzonte dei singoli contesti segnalati. La crescita costante del flusso segnaletico in entrata ha portato all'attenzione dell'Unità una massa critica di casi di potenziale riciclaggio e finanziamento del terrorismo di tale entità (più di 600.000 segnalazioni dal 2008 al 2017) da consentirle il progressivo conseguimento di un più elevato punto di osservazione dei fenomeni. All'attività di analisi "micro", finalizzata alla ricostruzione dei flussi finanziari e all'eventuale qualificazione dei comportamenti illeciti sottesi ai fatti segnalati (nell'ottica di agevolare le successive indagini investigative), si è andato affiancando un approccio di più ampio respiro, volto all'individuazione tra le fattispecie esaminate di filoni tematici connotati dalla ricorrenza dei medesimi elementi caratterizzanti.

La modellizzazione

L'osservazione protratta nel tempo di tali ricorrenze ha portato alla definizione di modelli di comportamento anomalo che, grazie agli esiti delle analisi, sono stati messi in relazione, quando possibile, con i fenomeni criminali di cui costituiscono la verosimile manifestazione finanziaria. Negli anni grazie a questo approccio, non solo sono stati strutturati percorsi di analisi semplificata che consentono, alla ricorrenza dei citati elementi sintomatici, la pronta riconduzione delle segnalazioni a uno specifico fenomeno, ma sono stati messi a punto, a beneficio dei soggetti obbligati, tipologie, schemi e indicatori che facilitano l'individuazione delle operazioni sospette.

Tale circolarità informativa, quindi, da un lato crea vantaggi al processo di analisi, velocizzandone le fasi e irrobustendone le conclusioni, dall'altro agevola gli stessi segnalanti che, nell'adempimento degli obblighi di collaborazione attiva, possono avvalersi del supporto loro offerto dalle comunicazioni e dagli schemi di comportamento anomalo elaborati dall'Unità a valle delle sue analisi.

Il ciclo della collaborazione attiva

Grazie alle sinergie sviluppate tra i diversi attori del sistema, è venuto così a delinearsi un meccanismo in base al quale le informazioni immesse nel circuito della collaborazione attiva sotto forma di SOS tornano ai segnalanti a seguito di un complesso processo di elaborazione che ne valorizza gli aspetti maggiormente qualificanti, elevandoli a modello.

Figura 3.3



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Ma non è solo a proposito dei contesti maggiormente ricorrenti che la ricerca di elementi tipizzanti ha prodotto esiti significativi. Il medesimo approccio, applicato a segnalazioni caratterizzate da elementi innovativi, non riconducibili a fenomenologie note e potenzialmente sintomatici di nuove tendenze criminali, ha infatti consentito all'Unità di indirizzare la propria azione verso aree di rischio emergenti, non ancora del tutto esplorate dal mondo dei segnalanti. È avvenuto, infatti, che l'analisi di singole segnalazioni, apparentemente non connotate da elementi di particolare rischiosità, abbia invece portato all'emersione di vicende di notevole rilievo, che hanno suggerito di avviare autonomi approfondimenti finalizzati a verificare l'eventuale riproducibilità del medesimo schema all'interno di contesti analoghi.

Ulteriori, importanti evoluzioni attendono la UIF nel prossimo futuro: l'implementazione delle nuove disposizioni in tema di comunicazioni oggettive si appresta a far registrare un impatto significativo anche sul mondo della collaborazione attiva. Tali comunicazioni, infatti, avranno a oggetto operazioni non caratterizzate da elementi di sospetto veri e propri, ma individuate esclusivamente sulla base di criteri oggettivi che le rendono particolarmente interessanti nella prospettiva del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo⁵⁹. La disponibilità di tale nuovo patrimonio informativo, oltre ad ampliare l'angolo di visuale dell'Unità, mettendo a sua disposizione un'ulteriore base dati cui attingere elementi utili all'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, consentirà di avviare autonomi percorsi di analisi e monitoraggio di flussi potenzialmente anomali.

Le comunicazioni
oggettive

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, pure articolato su una scala di cinque livelli ed elaborato sulla base di un algoritmo strutturato su variabili prevalentemente quantitative, rappresenta un 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

⁵⁹ Si veda il § 1.3.1.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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.

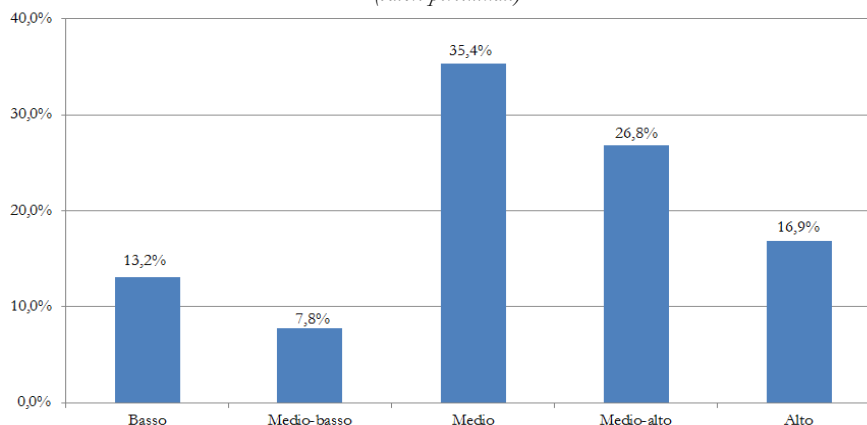
L'attenta ponderazione del rischio è un principio cardine a cui si informa l'intero sistema di prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Tale attività occupa una posizione centrale anche nell'ambito del processo di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette. La valutazione del rischio associato alla singola segnalazione, infatti, influenza il trattamento a essa riservato, determinandone il relativo percorso di analisi. Allo stesso tempo, da tale percorso la valutazione del rischio è significativamente condizionata, dal momento che i dettagli emersi nel corso dell'approfondimento finanziario possono ragionevolmente ridimensionare il livello di rischio attribuito in via automatica alle segnalazioni al momento del loro ingresso a sistema ovvero determinarne l'innalzamento.

*Rating finale
della UIF*

Nel corso del 2017, al termine del processo di acquisizione e lavorazione, il 44% delle segnalazioni di operazioni sospette analizzate dall'Unità è stato considerato a rischio elevato (*rating* alto e medio-alto), il 35% a rischio medio, il 21% a rischio minore (*rating* basso e medio-basso; cfr. *Figura 3.4*). Il confronto con i dati del 2016 evidenzia un calo delle segnalazioni classificate a rischio medio di circa 9 punti percentuali, cui ha fatto da contraltare un aumento delle segnalazioni valutate a rischio basso e medio basso. Tale andamento è dipeso in prevalenza da un approccio maggiormente selettivo degli analisti, che ha portato a contenere l'utilizzo della classe di *rating* intermedia a beneficio delle successive attività di indagine.

Figura 3.4

Segnalazioni analizzate nel 2017: distribuzione per *rating* finale
(valori percentuali)



È cresciuto, nel 2017, il tasso di convergenza tra gli esiti dei processi valutativi svolti dai segnalanti, sintetizzati nel livello di rischio da loro attribuito alle segnalazioni, e quelli rappresentati dal *rating* assegnato dalla UIF al termine del

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

processo di analisi. Le segnalazioni a cui è stata riconosciuta una rischiosità sostanzialmente corrispondente rappresentano infatti il 44% del totale (42% nel 2016). Tale convergenza ha evidenziato, nell'anno in esame, valori più significativi anche per i contesti ritenuti meno rilevanti (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	14,9	5,1	0,9	20,9
	Medio	17,8	11,7	5,8	35,3
	Medio-alto e alto	10,1	15,9	17,6	43,6
	Totale	42,8	32,7	24,3	100,0

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

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; riconducibilità della fattispecie 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 relativo trattamento.

Quando si rende 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. È possibile: contattare il segnalante o gli altri soggetti obbligati per acquisire ulteriori informazioni; consultare l'Anagrafe dei rapporti finanziari per

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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"*).

L'analisi finanziaria si presenta, dunque, come un'attività complessa, articolata in diversi elementi modulari la cui sequenza, di norma, non è astrattamente prevedibile a monte. La varietà dei contesti oggetto di segnalazione, riflesso della estrema eterogeneità della platea dei segnalanti e delle fattispecie considerate rilevanti dal legislatore, rende necessario un approccio "su misura", in grado di adattarsi alle peculiarità del caso specifico. È a questo approccio che è improntata l'iniziale e delicata fase del processo: l'analisi di primo livello.

**L'analisi
di primo livello**

In questa fase le informazioni trasmesse dai segnalanti si combinano automaticamente con quelle già disponibili presso la UIF, grazie alle funzionalità offerte dal *datavarehouse*⁶⁰ in cui è stata progressivamente integrata gran parte delle basi dati in uso all'Unità. Il quadro che viene a delinearsi, già contrassegnato dal livello di rischio attribuito in via automatica dal sistema, è sottoposto all'attenzione di un analista per la definizione del percorso di approfondimento più adeguato. È cruciale, a tal fine, la corretta rappresentazione da parte dei segnalanti dei fatti da porre all'attenzione dell'Unità: un'adeguata valorizzazione delle informazioni maggiormente qualificanti la vicenda segnalata può rivelarsi determinante per la più rapida intercettazione delle fattispecie caratterizzate dal maggior livello di rischio. Allo stesso modo, è fondamentale in questa fase la capacità degli analisti di riconoscere tempestivamente e valorizzare appieno le potenzialità insite in ogni segnalazione. L'Unità è costantemente impegnata nella messa a punto di strumenti tecnici utili a supportare, in tale delicata attività, l'esperienza degli analisti. Con riferimento ai contesti a maggior rischio sono stati individuati nel tempo diversi indici, attinenti ai profili soggettivi delle persone fisiche e giuridiche segnalate, alle relazioni economiche e personali rilevabili in capo alle stesse, ai settori di attività, alle zone geografiche di insediamento o di provenienza e destinazione dei fondi, la cui ricorrenza e combinazione, evidenziate grazie a estrazioni automatiche, può contribuire a rivelare il potenziale di rischio sotteso alle vicende segnalate, indirizzandone opportunamente il trattamento.

**L'accesso
alle informazioni
investigative**

A completare il quadro concorrono gli indicatori di pregiudizio investigativo trasmessi dalla Guardia di Finanza che, nel fornire informazioni sintetiche in merito all'interesse che le singole SOS potrebbero rivestire alla luce di eventuali precedenti di polizia rilevati a carico dei soggetti segnalati, influenzano in maniera significativa le scelte di analisi. Tale flusso di informazioni, disciplinato da un accordo concluso nel 2014 tra la UIF e la Guardia di Finanza per ovviare alla mancata previsione di un accesso dell'Unità agli archivi investigativi, si appresta a essere ripensato, nei contenuti e nelle modalità, alla luce della riforma del d.lgs. 231/2007. Il nuovo art. 12, comma 4, infatti, va a colmare il citato vuoto normativo stabilendo che gli Organi delle indagini forniscono le informazioni investigative necessarie a consentire alla UIF lo svolgimento delle analisi di sua competenza, attraverso modalità da concordarsi.

⁶⁰ Il *datavarehouse* 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.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Le segnalazioni che, all'esito dell'analisi di primo livello, non presentano ulteriori margini di approfondimento significativi, ma evidenziano un livello di esaustività e completezza tale da consentire un'agevole riconduzione delle anomalie a fenomeni finanziari noti, vengono avviate a percorsi più rapidi di trattazione. Quelle che invece, al termine di tale fase, necessitano di ulteriori approfondimenti accedono alla cosiddetta analisi di secondo livello. A tal fine, le segnalazioni vengono assegnate alla competenza di un analista, anche alla luce di eventuali specializzazioni tematiche o di specifiche *expertise* maturate nella trattazione di precedenti riconducibili a fenomeni analoghi.

L'analisi
di secondo livello

L'analisi di secondo livello contempla uno spettro variegato di attività, ampliandosi nel tempo in parallelo agli sviluppi più significativi registrati nella normativa di settore. La progressiva implementazione negli anni di disposizioni sempre più incentrate sulla necessità per i soggetti obbligati di conseguire un approfondito livello di conoscenza dei propri clienti e dell'operatività da essi posta in essere ha fatto registrare un impatto positivo anche sulla collaborazione attiva. Ha infatti dischiuso nuovi orizzonti all'analisi finanziaria l'orientamento, ormai consolidato nei segnalanti, di acquisire, in ossequio alle disposizioni sull'adeguata verifica, informazioni più dettagliate in merito alla natura e allo scopo dei rapporti e delle operazioni della clientela, anche mediante la richiesta di documentazione utile a comprovarne le dichiarazioni. Sono sempre più rari i casi in cui l'approfondimento di una segnalazione si esaurisce nell'esame di estratti conto bancari o altre rendicontazioni finanziarie utili a ricostruire l'origine e la destinazione dei fondi che ne hanno costituito l'oggetto. Molto più spesso la corretta interpretazione dei fatti segnalati e l'adeguata qualificazione degli eventuali illeciti a essi sottesi implicano la necessità di valutazioni più sofisticate, incentrate sull'esame dell'ulteriore documentazione allegata dai segnalanti a sostegno del sospetto rappresentato o rintracciata dagli stessi analisti tramite la consultazione delle varie basi dati accessibili all'Unità e di fonti aperte. È così che, con sempre maggiore frequenza, nell'ambito dell'analisi di secondo livello può presentarsi la necessità di consultare bilanci societari, fatture commerciali, contratti per la fornitura di beni o servizi o per la compravendita di immobili, crediti o quote societarie, scritture private, accordi commerciali, dichiarazioni fiscali e ogni altro genere di documentazione utile a fornire una giustificazione delle anomalie finanziarie segnalate ovvero a circostanziare più compiutamente le ragioni del sospetto. In tal senso, si è rivelato determinante il progressivo maggiore coinvolgimento nel meccanismo della collaborazione attiva degli operatori non finanziari, in particolare, dei professionisti. Tali categorie di segnalanti godono, infatti, di una visuale sull'operatività dei loro clienti diversa da quella degli intermediari finanziari, in grado di far rilevare anomalie spesso complementari a quelle inerenti alla sola movimentazione dei fondi.

Ad ampliare la prospettiva dell'analista, infine, contribuiscono in maniera significativa gli esiti degli scambi informativi con le omologhe autorità estere⁶¹. Tale fronte è stato interessato nel corso del 2017 da innovazioni di rilievo: è stato, infatti, portato a compimento il progetto che ha sancito la definitiva inclusione all'interno del sistema RADAR delle comunicazioni riguardanti la collaborazione internazionale, garantendo così l'automatizzazione delle fasi di trasmissione e ricezione delle richieste e consentendo la gestione integrata dei relativi esiti. Ha inoltre preso avvio – sotto la guida della UIF – il primo esperimento di analisi congiunta tra diverse *financial intelligence*

SAFE

L'analisi
congiunta

⁶¹ Si veda il § 9.1.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

unit europee, alla luce dei risultati del *Mapping Exercise* svolto lo scorso anno nell'ambito della Piattaforma delle FIU. Allo scopo di migliorare la qualità della collaborazione internazionale, superando gli ostacoli posti dalla grande eterogeneità delle caratteristiche istituzionali e operative delle FIU, è stato adottato un approccio *bottom-up* che, partendo dall'analisi di un caso di riciclaggio a respiro internazionale condotta in parallelo da tutte le FIU dei paesi interessati, arrivi a definire metodi e prassi comuni omogenei ed efficaci. L'analisi, ancora in fase di sviluppo, ha coinvolto per ora quattro FIU ed è improntata alla condivisione – in tempo reale e su scala multilaterale – di tutte le informazioni raccolte da ciascuna Unità nell'ambito delle rispettive attività di *intelligence*.

Le segnalazioni
cross-border

A partire da giugno 2017, in linea con un'apposita previsione normativa⁶², l'Unità ha iniziato a ricevere le segnalazioni di operazioni sospette *cross-border* (cd. XBD ossia “*cross-border dissemination*”) individuate dalle FIU dell'Unione europea applicando criteri condivisi di selezione e di rilevanza. Queste segnalazioni, scambiate automaticamente attraverso il canale FIU.NET, contribuiscono ad accrescere il patrimonio conoscitivo dell'Unità, cogliendo collegamenti soggettivi e oggettivi di rilievo e tracciando flussi finanziari anche oltre i confini nazionali, nonché a selezionare più efficacemente i casi meritevoli di ulteriori analisi. In un'ottica proattiva, esse possono contribuire infatti a orientare in chiave preventiva l'azione di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, al fine di individuare quei comportamenti criminali non intercettati dalla rete nazionale dei soggetti obbligati.

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. Anomale operazioni di investimento di enti previdenziali

Gli approfondimenti svolti dall'Unità hanno consentito di mettere in luce alcune operazioni di investimento disposte da enti previdenziali connotate da elementi di anomalia inerenti ai corrispettivi delle compravendite immobiliari o alle modalità di gestione dei patrimoni conferiti. Negli anni passati, un caso particolarmente significativo ha coinvolto una società di investimento comunitaria, riconducibile a un gruppo italiano, che aveva assunto la gestione della quasi totalità del patrimonio dell'ente previdenziale interessato. Dalle indagini dell'Autorità giudiziaria sono scaturiti procedimenti penali, anche relativi a fattispecie corruttive, e la condanna, da parte della Corte dei Conti, del presidente dell'ente coinvolto a un rilevante risarcimento per il danno subito dall'ente stesso.

La potenziale, elevata rischiosità delle operazioni di investimento di natura immobiliare e finanziaria poste in essere da enti previdenziali è stata confermata anche

⁶² L'art. 53 della quarta Direttiva prevede che “quando una FIU riceve una segnalazione ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 1, primo comma, lettera a), che riguarda un altro Stato membro, la trasmette prontamente alla FIU di tale Stato membro”.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

all'esito delle analisi svolte nel corso del 2017, che hanno evidenziato l'anomala operatività di diversi soggetti in contropartita di alcuni enti della specie.

Gli approfondimenti pongono in luce il ruolo centrale che possono assumere gli *advisor* nella gestione del patrimonio finanziario degli enti. Essi svolgono, infatti, una funzione consultiva e di supporto spesso determinante per la definizione delle politiche di investimento, pur formalmente affidate all'organo decisionale dell'ente, dal momento che tale organo è presieduto, di norma, da esponenti eletti nell'ambito della categoria professionale di riferimento, quindi non necessariamente in possesso di competenze finanziarie specifiche.

Sono emerse significative anomalie inerenti alle operazioni di investimento mobiliare e immobiliare, poste in essere anche attraverso la partecipazione di diverse società, italiane ed estere, in alcuni casi riconducibili ai medesimi centri di interesse, con consistenti vantaggi economici – diretti e indiretti – per le società in questione, talvolta retrocessi, in parte, ai soggetti preposti alla gestione degli enti previdenziali interessati sotto forma di pagamenti di fatture per consulenze. Elemento ricorrente tra le descritte operazioni appare il coinvolgimento di società di gestione comunitarie riconducibili a cittadini italiani e operanti sul territorio nazionale in base al principio del mutuo riconoscimento.

In termini generali, gli approfondimenti condotti hanno fatto emergere come le scelte di investimento di alcuni enti previdenziali possano essere state, talvolta, condizionate da situazioni di potenziale conflitto di interessi tra gli esponenti degli enti e le società esterne incaricate di gestirne i patrimoni o intervenute in qualità di consulenti. Tale circostanza si è di fatto resa possibile a causa del mancato perfezionamento del quadro normativo volto a disciplinare la materia: il d.l. 98/2011, nell'attribuire alla Covip compiti di controllo sugli enti in parola, annunciava, infatti, l'imminente adozione di misure in materia di investimento delle risorse finanziarie, di conflitti di interessi e di banche depositarie che, di fatto, non hanno mai visto la luce.

3.5.2. La cessione a titolo oneroso di crediti IVA inesistenti

L'approfondimento di diverse segnalazioni di operazioni sospette, trasmesse per lo più da professionisti, ha consentito di mettere a fuoco un possibile utilizzo distorto della cessione dei crediti IVA, contratto che, nella sua veste fisiologica, consente alle imprese cedenti di smobilizzare i crediti vantati nei confronti dell'amministrazione finanziaria, entrando in possesso di liquidità in tempi più brevi rispetto a quelli necessari per vedere riconosciuto il proprio diritto.

L'istituto è regolamentato da una disciplina settoriale, in base alla quale il credito IVA è cedibile solo se emerge dalla dichiarazione annuale ed è stato richiesto preventivamente a rimborso.

Soddisfatti tali presupposti, la cessione deve avvenire mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata e devono essere rispettati ulteriori obblighi di comunicazione in favore dell'Amministrazione finanziaria, tra l'altro finalizzati a prevenire possibili condotte fraudolente.

Le analisi effettuate dall'Unità hanno messo in evidenza come spesso i crediti IVA ceduti siano fittizi, in quanto generati dalla contabilizzazione di fatture per operazioni

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

inesistenti. Il meccanismo fraudolento è reso possibile dal coinvolgimento di imprese aventi il ruolo di “cartiere” (prive di una reale struttura organizzativa e gestite da prestanome) che vendono beni o servizi inesistenti per importi rilevanti, emettendo fatture a nome di società acquirenti; queste ultime, a loro volta, effettuano operazioni, anch’esse fittizie, di “cessione all’esportazione” dei beni acquistati, senza applicazione d’imposta, nei confronti di altrettante società estere riconducibili ai medesimi soggetti, generando in tal modo un ingente credito IVA, di fatto inesistente.

L’operazione consente alle società cessionarie di alleggerire la propria posizione fiscale, attraverso l’indebita compensazione del credito IVA con debiti tributari realmente esistenti; di contro, le società cedenti hanno la possibilità di acquisire la liquidità derivante dalla monetizzazione del falso credito ceduto.

Talvolta, il credito IVA fittizio viene utilizzato quale valore di conferimento di capitale in società di nuova costituzione, anche al fine di consentire il soddisfacimento dei requisiti economico-patrimoniali necessari per la partecipazione a importanti commesse pubbliche, talvolta collegate a vicende corruttive. Nel descritto meccanismo fraudolento si è altresì osservata la partecipazione di professionisti, in qualità di certificatori dei crediti IVA.

Gli approfondimenti svolti hanno mirato, da un lato, a ricostruire il profilo soggettivo delle società cedenti e cessionarie e la relativa operatività finanziaria, anche estera; dall’altro, a identificare gli atti di cessione e le modalità di pagamento del corrispettivo pattuito. Le analisi hanno evidenziato operazioni di cessione di crediti IVA inesistenti, perlopiù perfezionate nelle regioni centro-settentrionali, per importi molto rilevanti, i cui corrispettivi sono stati monetizzati in contanti o utilizzati per eseguire bonifici, anche esteri, in favore di nominativi collegati ovvero per la sottoscrizione di contratti di investimento.

Sotto il profilo soggettivo, i settori di attività delle società “cartiere” coinvolte variano dai servizi per la logistica e il trasporto merci, ai prodotti per l’edilizia e per il settore della ristorazione, al commercio all’ingrosso di prodotti petroliferi e alle agenzie di viaggio. Si tratta spesso di società – anche cooperative – che, poco prima delle descritte cessioni, hanno registrato l’ingresso di nuovi amministratori, spesso soggetti di giovane età e nazionalità estera che appaiono assumere il ruolo di prestanome. In taluni casi sono stati rintracciati collegamenti fra gli esponenti aziendali e la criminalità organizzata, sia sulla base di informazioni acquisite da fonti aperte sia di dati forniti da alcuni segnalanti, destinatari di richieste di accertamento da parte dell’Autorità giudiziaria.

Si è osservata la ricorrenza di prezzi di cessione dei crediti IVA notevolmente inferiori rispetto al valore nominale dei crediti stessi, in assenza di apparenti giustificazioni; di norma i corrispettivi sono regolati con modalità particolarmente vantaggiose per le società acquirenti, quali l’integrale rateizzazione dell’importo stabilito ovvero il pagamento a scadenza posticipata e senza interessi.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

3.5.3. Truffe nel mercato dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE)

Nel corso del 2017, sono pervenute segnalazioni riguardanti le *Energy Service Company* (cd. ESCO), società attive nel settore dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE⁶³ o cd. certificati bianchi) emessi dal Gestore dei Mercati Energetici S.p.A. (GME⁶⁴) al fine di certificare la riduzione dei consumi conseguita attraverso interventi di incremento di efficienza energetica.

I citati certificati sono alla base del meccanismo di incentivazione energetica all'effettuazione di interventi di efficientamento che si fonda sull'imposizione di un obbligo di risparmio in capo, tra gli altri, ai distributori di energia elettrica e gas naturale⁶⁵. Tali obblighi possono essere rispettati mettendo in atto interventi "in prima persona", e ricevendo i certificati bianchi direttamente dal GME, ovvero ricorrendo ai certificati assegnati a qualche altro operatore che, avendo raggiunto risparmi energetici oltre l'obiettivo annuo, decide di cederli. Le prescrizioni normative che dispongono i citati obblighi rappresentano pertanto il presupposto dell'esistenza stessa del mercato dei TEE, organizzato e gestito dal GME a cui gli utenti finali accedono mediante l'interposizione delle predette ESCO.

L'attività di compravendita dei TEE eseguita da queste ultime è stata più volte oggetto di segnalazione in ragione degli ingenti flussi finanziari intercorsi tra le ESCO e il GME. L'approfondimento di questa categoria di segnalazioni ha fatto emergere evidenti anomalie in relazione sia alle caratteristiche delle ESCO sia all'operatività finanziaria posta in essere. Sotto il primo profilo, si è osservata la ricorrenza di società di consulenza ingegneristica neo costituite, caratterizzate da uno scarso livello di patrimonializzazione (di norma pari al minimo di legge) e dal mancato ricorso al credito bancario/finanziario; talvolta tali società sono risultate amministrate da soggetti privi di esperienza nel settore delle energie. Ciò nondimeno, le società in argomento, sin dal primo esercizio, hanno registrato un elevato fatturato che, sotto il profilo finanziario, ha comportato l'incasso di rilevanti flussi dal GME, connessi presumibilmente al *trading* dei TEE. Tale circostanza ha determinato, in taluni casi, il pagamento di dividendi annui pari a 150 volte il capitale investito per la costituzione della ESCO.

Nell'ambito di alcuni approfondimenti, è poi emerso il marcato differenziale tra il prezzo corrisposto in sede di acquisto da terze parti in via bilaterale, cioè fuori mercato, e il ben più elevato prezzo incassato dalla rivendita dei titoli sul mercato. Perplesità non minori hanno destato le modalità osservate con riguardo agli utilizzi della provvista proveniente dal GME. In particolare, è emerso che tali disponibilità in parte sono state trasferite all'estero (Romania, Bulgaria, Malta) a favore di ulteriori società di consulenza;

⁶³ Ogni TEE attesta un risparmio, in Tonnellata Equivalente di Petrolio (TEP), sui consumi di energia elettrica, di gas metano o di altro combustibile.

⁶⁴ Il GME è stato costituito dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE S.p.A.), società interamente partecipata dal MEF. Il GME organizza e gestisce i mercati dell'energia elettrica, del gas naturale e quelli ambientali.

⁶⁵ In particolare, i TEE sono emessi dal GME in favore dei soggetti di cui all'articolo 7 del D.M. 28 dicembre 2012 e dell'articolo 5 del D.M. 11 gennaio 2017, sulla base dei risparmi conseguiti e comunicati al GME dal GSE, nel rispetto delle disposizioni applicabili. Il GME emette, altresì, TEE attestanti interventi di risparmio energetico ottenuti su impianti di cogenerazione ad alto rendimento (CAR) per i quali l'attività di certificazione è effettuata dal GSE, in attuazione delle previsioni di cui al Decreto del Ministro dello Sviluppo economico 5 settembre 2011.

Cfr. <http://www.mercatoelettrico.org/it/mercati/tee/cosasonote.aspx>.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

per la parte restante, sono state utilizzate per il pagamento di dividendi, per investimenti immobiliari e per la disposizione di bonifici riferiti al pagamento di generiche fatture.

In merito ai beneficiari dei predetti bonifici è emerso che, in alcuni casi, si tratta di soggetti a loro volta segnalati per reiterati prelevamenti di contante ovvero nominativi già oggetto di indagine da parte dell'Autorità giudiziaria.

3.6. Le segnalazioni non rilevanti

La UIF mantiene evidenza per dieci anni delle segnalazioni che non presentano un effettivo rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, mediante procedure che consentano, sulla base di protocolli di intesa, la consultazione da parte degli Organi investigativi. Il mancato riscontro, nel corso delle analisi, di elementi utili a suffragare il sospetto evidenziato dal segnalante non determina dunque una cancellazione della segnalazione, che resta recuperabile per l'approfondimento finanziario all'emergere di nuovi fatti di rilievo.

Nel decennio trascorso la UIF, nel suo ruolo di punto di raccordo tra la platea dei segnalanti e l'apparato istituzionale preposto al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, ha sperimentato come un approccio improntato alla massima condivisione delle informazioni si riveli sempre premiante. Un'efficace azione di *intelligence* presuppone, tuttavia, che le informazioni condivise siano adeguatamente filtrate, qualificate e selezionate in base al rischio che le connota.

Il d.lgs. 90/2017 è intervenuto in materia, modificando la forma ma non la sostanza della disposizione previgente. La nuova formulazione⁶⁶, infatti, non fa più riferimento all'"archiviazione" delle segnalazioni ma prevede che la UIF mantenga evidenza per 10 anni delle segnalazioni ritenute prive di significativi elementi di rischio di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, assicurando agli Organi investigativi la possibilità di consultazione.

Alla luce di tale disposizione, il mancato riscontro, nel corso dell'analisi di una segnalazione, di elementi utili a sostenere il sospetto espresso dal segnalante, corroborato dall'attribuzione di una classe di pregiudizio investigativo che attesta l'assenza, in capo ai soggetti segnalati, di precedenti di polizia, determina l'attribuzione alla SOS delle classi di rischio più basse. Al fine di assicurare il costante allineamento delle basi dati della UIF e degli Organi investigativi, si è concordemente ritenuto preferibile continuare a trasmettere le segnalazioni della specie, seppure in un separato flusso dedicato.

In questa maniera l'Unità – nel rispetto della citata cornice normativa – contempera l'esigenza di garantire la piena condivisione con gli Organi delle indagini delle informazioni in suo possesso con l'esercizio di una efficace azione di selezione, tesa a valorizzare, nell'ambito del flusso segnaletico complessivo, i contesti cui dedicare maggiore attenzione, in considerazione del rischio loro associato e a individuare, per

⁶⁶ Art. 40, comma 1, lettera f), d.lgs. 231/2007.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

differenza, i casi ritenuti privi di elementi di rischio di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

Nel corso del 2017 sono state individuate circa 16 mila segnalazioni che, all'esito delle analisi svolte dall'Unità, non hanno evidenziato elementi di sospetto significativi. Si tratta di una quota pari al 17% del numero complessivo delle segnalazioni analizzate nel corso dell'anno, in netto aumento rispetto ai valori del 2016. Tale andamento è stato influenzato dal calo delle segnalazioni riferite a operazioni di *voluntary disclosure*, di norma canalizzate in un processo di lavoro dedicato che esclude l'attribuzione di un *rating* pari al minimo, generando un risultato in linea con i valori degli anni precedenti.

Tavola 3.4

Segnalazioni valutate non rilevanti					
	2013	2014	2015	2016	2017
SOS analizzate	92.415	75.857	84.627	103.995	94.018
SOS valutate non rilevanti ¹	7.494	16.263	14.668	10.899	16.042
Percentuale di segnalazioni non rilevanti sul totale delle analizzate	8,1	21,4	17,3	10,5	17,1

¹ Per gli anni precedenti al 2017 si fa riferimento alle segnalazioni archiviate.

Le SOS valutate non rilevanti sono costituite per circa il 76% da segnalazioni già classificate a rischio basso o medio-basso dai soggetti obbligati, mentre si riferiscono a segnalazioni da questi ritenute a rischio alto e medio-alto per il 3% circa (cfr. Tavola 3.5).

Tavola 3.5

Confronto per ciascuna segnalazione non rilevante tra rischio indicato dal segnalante e <i>rating</i> finale della UIF (composizione percentuale)					
		Rischio indicato dal segnalante			Totale
		Basso e medio-basso	Medio	Medio-alto e alto	
Rating UIF	Basso	69,6%	0,7%	0,0%	70,3%
	Medio-basso	6,5%	19,8%	3,4%	29,7%
	Totale	76,1%	20,5%	3,4%	100,0%

La UIF restituisce ai segnalanti informazioni in merito alle segnalazioni che, all'esito delle analisi, sono state valutate prive di rischio. Tale comunicazione è attualmente veicolata attraverso la piattaforma Infostat-UIF, grazie a una nuova funzionalità appositamente sviluppata che favorisce i destinatari nell'acquisizione dell'informazione all'interno dei propri sistemi informativi in vista di successive elaborazioni⁶⁷.

⁶⁷ Cfr. Comunicato UIF del 24 maggio 2018.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

3.7. I provvedimenti di sospensione

La UIF – anche su richiesta del NSPV, della DIA, dell’Autorità giudiziaria e di FIU estere – 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.

Il 2017 ha fatto registrare un consistente aumento (+70% circa rispetto al 2016) delle informative trasmesse dai segnalanti ai fini dell’esercizio del potere di sospensione⁶⁸: sono infatti pervenute 214 informative, rispetto alle 126 dell’anno precedente. In 38 casi (31 nel 2016) le valutazioni svolte dall’Unità in collaborazione con gli Organi delle indagini hanno portato all’adozione di provvedimenti, che hanno riguardato operazioni per un importo complessivo di 66,4 milioni di euro (18,9 milioni nello scorso anno). È risultato in crescita il valore medio delle operazioni oggetto di sospensione pari, nel 2017, a 1,7 milioni di euro (609 mila euro l’anno precedente). La norma non prevede un flusso informativo di ritorno a beneficio della UIF in merito alla successiva adozione del relativo provvedimento di sequestro da parte dell’Autorità giudiziaria competente, ma dai contatti con i segnalanti si è appreso che, almeno nel 71% dei casi, tale provvedimento è effettivamente intervenuto.

Tavola 3.6

	Sospensioni				
	2013	2014	2015	2016	2017
Numero di operazioni	64	41	29	31	38
Valore totale delle operazioni (in milioni di euro)	61,9	45,5	16,7	18,9	66,4

Circa la natura dei segnalanti, anche nel 2017 la categoria maggiormente rappresentata si è confermata quella delle compagnie di assicurazione, con 168 iniziative a fini sospensivi (circa il 79% del totale) contro le 57 del 2016 (circa il 46% del totale). Continua a ridimensionarsi il contributo offerto dalle banche, cui è riconducibile il 18% delle istruttorie, contro il 33% dello scorso anno e ciò nonostante gli intermediari bancari continuano a rappresentare la categoria cui è riconducibile il più elevato numero di segnalazioni di operazioni sospette. In coerenza con tale composizione della platea dei segnalanti, le informative pervenute nel corso del 2017 hanno riguardato in prevalenza operazioni su polizze assicurative (in particolare, riscatto anticipato o a

⁶⁸ Art. 6, comma 4, lettera c), d.lgs. 231/2007.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

scadenza) che hanno costituito circa il 79% del totale; in quota minoritaria sono stati trattati contesti caratterizzati da prelevamenti di contante, richieste di assegni circolari e disposizioni di bonifico su Italia o su estero.

Merita menzione, tra le innovazioni significative apportate dal d.lgs. 90/2017, la previsione della possibilità di sospendere operazioni sospette anche su richiesta di FIU estere. Si tratta di fattispecie che richiedono l'adozione di modalità operative in stretto coordinamento con le controparti appartenenti ad altri Stati in cui vigono normative in materia anche significativamente differenti da quella nazionale.

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.

Il ciclo di lavorazione delle segnalazioni si chiude con la ricezione, da parte della DIA e del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, di informazioni di ritorno in merito all'esito delle analisi investigative svolte sui contesti sottoposti alla loro attenzione.

Mentre l'informazione racchiusa negli indicatori di pregiudizio acquisiti nella fase iniziale del processo di analisi attiene a eventuali precedenti di polizia a carico dei soggetti segnalati e può influire significativamente sul percorso in cui la segnalazione viene incanalata, il *feedback* sugli esiti investigativi giunge in un momento successivo alla conclusione del processo di lavoro di competenza della UIF, ma rappresenta uno strumento prezioso per il buon funzionamento del sistema.

Tale informazione, infatti, restituisce all'Unità la misura definitiva della rilevanza che le fattispecie anomale intercettate dai segnalanti e arricchite dal valore aggiunto dell'analisi finanziaria, hanno assunto all'esito dell'intero processo di *intelligence*. In tal modo il flusso informativo in esame va a costituire, per la UIF, un'importante cartina di tornasole per valutare l'efficacia dei metodi di analisi utilizzati e dell'azione di selezione svolta, anche nell'ottica di indirizzare le attività future.

Anche nel corso del 2017 le valutazioni svolte dall'Unità in merito all'effettivo livello di rischio insito nei contesti esaminati hanno trovato riscontro negli esiti delle analisi svolte dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza: per la quasi totalità (99,3%) delle segnalazioni valutate con *rating* finale basso da parte dell'Unità è pervenuta, infatti, un'indicazione di mancanza di interesse investigativo.

Un crescente tasso di convergenza nelle valutazioni emerge anche dall'esame delle informazioni di *feedback* fornite dalla DIA: il 98,7% delle segnalazioni prese in carico risulta infatti trasmesso con le tre classi di rischio più elevato (e il 57% con il livello massimo).

Il flusso informativo in commento è andato perfezionandosi e arricchendosi nel tempo. Da ultimo, la UIF è divenuta destinataria di informazioni di ritorno anche in merito alle segnalazioni che, all'esito dell'analisi pre-investigativa, sono state ritenute di interesse per possibili violazioni di carattere amministrativo.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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*⁶⁹.

Anche nel 2017 l'attività di *intelligence* dell'Unità si è sviluppata lungo più binari paralleli. Da un lato, essa ha continuato a percorrere sentieri già battuti, analizzando segnalazioni riconducibili a schemi ormai consolidati, ampiamente sperimentati negli anni e ormai agevolmente intercettati dai segnalanti, ma non per questo meno pericolosi per l'integrità del sistema economico e finanziario. Dall'altro lato, le analisi hanno portato all'emersione di fenomeni meno noti, incentrati sull'utilizzo distorto di nuovi canali, strumenti finanziari o istituti giuridici. Si tratta di schemi innovativi, meno riconoscibili dalla platea dei soggetti obbligati e pertanto segnalati con minore frequenza, ma potenzialmente sintomatici di nuove tendenze di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. L'abilità dei segnalanti a individuarli tempestivamente, unitamente alla capacità della UIF di riconoscerne le potenzialità e tracciarne le ramificazioni, consente di garantire l'efficace aggiornamento dell'azione di prevenzione, anche a fronte della continua evoluzione dei fenomeni criminali.

Nel corso del 2017 sono giunti a maturazione alcuni percorsi di *intelligence* avviati nel biennio precedente su tematiche di particolare rilievo⁷⁰, che hanno dato luogo ad approfondimenti molto complessi, sviluppati nel tempo attraverso accertamenti cartolari e ispettivi. I risultati di tali analisi, portati all'attenzione degli Organi investigativi, hanno destato l'interesse delle Procure competenti, dando vita a nuovi filoni di indagine o fornendo preziosi elementi a inchieste giudiziarie già avviate. Tali esiti, nel confermare la validità degli approfondimenti effettuati, hanno indotto l'Unità a sottoporre il patrimonio informativo conseguito a un nuovo processo di elaborazione, finalizzato ad evidenziare gli elementi caratterizzanti delle fattispecie analizzate e a restituire ai segnalanti un *feedback* più elaborato, utile a stimolare la loro attenzione verso tali condotte illecite. Al momento, presso l'Unità sono in fase di perfezionamento gli schemi di comportamento anomalo relativi a tali nuove fattispecie.

⁶⁹ Si veda anche il § 10.5.

⁷⁰ Si veda il [Rapporto Annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, § 3.5.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

4.1. Le caratterizzazioni di profilo

In linea con quanto rilevato dagli studi condotti a livello europeo⁷¹ che dimostrano come l'Italia, nel confronto internazionale, si posizioni ai vertici delle classifiche relative all'utilizzo del contante, resta elevata la percentuale di operazioni segnalate riguardanti tale tipo di operatività⁷². Le caratteristiche dello strumento, combinando i vantaggi della estrema facilità di utilizzo con quelli della non tracciabilità dei movimenti, risultano, d'altro canto, funzionali al perseguimento di scopi illeciti della più varia natura. Nel complesso, la percentuale di segnalazioni che, all'esito delle analisi svolte, è stata ricondotta a fenomenologie afferenti l'utilizzo anomalo di denaro contante appare in lieve crescita rispetto allo scorso anno (33% contro il 31% del 2016). I dati relativi al *rating* attribuito dagli analisti dell'Unità confermano, tuttavia, che tali segnalazioni sono in larga misura connotate da scarsa rischiosità: più del 60% delle SOS valutate a rischio basso e medio basso, infatti, fa riferimento a operazioni in contante. È auspicabile, pertanto, che la prossima entrata a regime delle comunicazioni oggettive possa far registrare un impatto su tale componente del flusso segnaletico, riducendola ai casi in cui i citati elementi di rischio genericamente connessi con le peculiarità dello strumento, combinandosi con ulteriori profili di anomalia concernenti le caratteristiche oggettive o soggettive del contesto, vadano a definire un sospetto qualificato di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. In tutti gli altri casi le informazioni relative ai movimenti di contante superiori a un determinato ammontare andranno comunque ad alimentare i *database* della UIF, in relazione alla loro potenziale rilevanza per finalità di *intelligence*, ma sotto forma di comunicazioni oggettive⁷³.

Il contante

Diverse segnalazioni pervenute nell'anno riferiscono di transazioni connesse a frodi o truffe informatiche perpetrate non solo ai danni di privati consumatori ma anche di imprese e, in alcuni casi, di intermediari finanziari. Alle comuni fattispecie di *phishing*, già diffusamente oggetto di rilevazione da parte dei soggetti obbligati, si sono aggiunte nuove, più elaborate fattispecie criminali che hanno riguardato, ad esempio, compagnie di assicurazione. Alcune segnalazioni hanno portato all'attenzione dell'Unità operazioni di liquidazione di sinistri accreditate su conti correnti o carte prepagate intestate a soggetti diversi da coloro i quali, in base alle causali dei bonifici, avrebbero dovuto esserne i legittimi beneficiari. Secondo quanto ricostruito nel corso degli approfondimenti, grazie ad accessi fraudolenti nei sistemi informatici delle compagnie truffate, gli iban comunicati dai clienti in abbinamento alle rispettive polizze venivano sostituiti con gli estremi di rapporti di recente accensione, intestati a soggetti ricorrenti che, incassate le liquidazioni, provvedevano immediatamente al prelievo dei fondi o al loro trasferimento all'estero.

Le frodi informatiche

In altri casi, è stato oggetto di segnalazione l'utilizzo fraudolento dei *Sepa Direct Debit* (SDD), vale a dire dei cosiddetti incassi preautorizzati. Tali strumenti consentono al soggetto creditore, tramite la propria banca, di notificare alla banca del debitore la presenza di un mandato in forza del quale egli è abilitato a inviare disposizioni di incasso a valere sul conto corrente intestato al debitore. Le truffe prendono di mira conti

Utilizzo fraudolento degli SDD

⁷¹ Cfr. H. Esselink, L. Hernandez, (2017), "The use of cash by households in the euro area", BCE, *Occasional Paper Series* n. 201.

⁷² Si veda il § 2.2.

⁷³ Si vedano i §§ 1.3.1 e 3.2.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

dormienti o scarsamente movimentati, su cui vengono appoggiati falsi mandati di addebito riferiti, ad esempio, al pagamento di fatture, conguagli fiscali o condominiali. I fondi illecitamente accreditati vengono immediatamente utilizzati, spesso con operazioni multiple finalizzate a ostacolarne la ricostruzione e impedirne il recupero. L'attività di collaborazione internazionale ha consentito di far emergere casi analoghi di truffe realizzate anche ai danni di società estere, dietro l'esibizione di inesistenti accordi di investimento.

Tracciando il percorso dei fondi, anche con l'aiuto delle FIU estere interessate, l'analisi finanziaria condotta dalla UIF ha consentito di mettere in relazione alcune delle frodi informatiche descritte, originariamente oggetto di distinte segnalazioni. Dagli approfondimenti è emerso il ricorrere delle medesime carte prepagate o dei medesimi conti, talvolta esteri, utilizzati per il transito dei fondi sottratti; ciò rappresenta un indizio della verosimile riconducibilità dei diversi contesti segnalati a organizzazioni criminali internazionali. A sostegno di tale ipotesi, numerose indagini investigative, in Italia e all'estero, hanno rivelato la presenza di organizzazioni criminali strutturate secondo modelli reticolari virtuali, i cui membri, spesso di diverse nazionalità, raramente si incontrano di persona. Sfruttando la facilità di comunicazione, l'anonimato e l'accessibilità degli strumenti informatici necessari al perfezionamento delle operazioni illegali, queste organizzazioni si dispiegano lungo l'intera catena del valore connessa con i reati informatici, ripartendo il profitto dei crimini commessi in base ai diversi segmenti di responsabilità (sviluppo del *software*, vendita sul *dark web* della strumentazione necessaria al perfezionamento degli attacchi, gestione delle reti di computer compromesse, ricezione e successivo trasferimento delle somme frodate).

Le SOS
dei money transfer

L'analisi aggregata delle SOS inoltrate dagli operatori attivi nel servizio di *money transfer* ha consentito di evidenziare, nel flusso segnaletico riferibile a tale comparto, alcune anomalie meritevoli di attenzione, talvolta non immediatamente identificabili dall'esame dei singoli contesti. Tra queste, spicca per numerosità l'incoerenza geografica dei flussi, vale a dire la mancata coincidenza tra il paese di origine degli esecutori delle rimesse e quello di destinazione dei fondi. In presenza di determinate connotazioni territoriali, tale casistica può essere connessa con il traffico di migranti, come peraltro confermato in diversi casi dalle evidenze investigative. Le analisi condotte evidenziano che il fenomeno descritto, pur essendo presente in tutte le zone interessate dagli sbarchi dei migranti, è localizzato principalmente in Sicilia per gli esecutori di origine africana, in Puglia per quelli di origine mediorientale e in Calabria per entrambi i gruppi etnici.

Il traffico
di migranti

La principale caratteristica dell'operatività finanziaria connessa con i casi di sospetto collegamento col favoreggiamento dell'immigrazione clandestina è l'elevata frammentazione dei trasferimenti, presumibilmente scambiati tra reti di trafficanti e vittime, con molte ricezioni da Stati "ricchi" e limitati invii verso le zone di origine dei soggetti coinvolti. Si rileva altresì la frequente localizzazione territoriale delle operazioni in zone di confine, dove materialmente avvengono gli arrivi dei profughi, ma anche in grandi città dove presumibilmente sono stanziate le organizzazioni che gestiscono il traffico. I caratteri soggettivi si sostanziano principalmente nella nazionalità degli esecutori, provenienti da determinate aree dell'Africa e del Medio-Oriente.

Il commercio
di prodotti
contraffatti

Un'altra casistica rilevata di frequente nell'operatività segnalata dai *money transfer* è quella in cui il soggetto esecutore svolge sia il ruolo di *receiver* sia quello di *sender* con controparti spesso collocate in paesi differenti. Fra le casistiche più frequentemente riscontrate, quella riferita a flussi di rimesse provenienti dal Nord America a favore di

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

soggetti italiani e africani localizzati in Campania, cui fanno seguito invii di rimesse verso la Cina, è potenzialmente collegata al fenomeno del commercio di prodotti contraffatti.

Nel corso del 2017 sono proseguiti gli approfondimenti sulla mappatura funzionale e geografica dei cosiddetti paesi ad alto rischio di riciclaggio⁷⁴. L'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette riferite a tali contesti, supportata dalle evidenze acquisite in sede di cooperazione internazionale, ha portato a individuare diverse caratteristiche di appetibilità di tali paesi per i potenziali riciclatori: in alcuni casi, la totale opacità in merito alla titolarità effettiva delle persone giuridiche, in ragione, in particolare, della possibilità di emettere azioni al portatore; in altri, la ridotta imposizione fiscale o l'esclusione della tassazione di dividendi e plusvalenze; in altri ancora la possibilità di costituire strutture societarie in modo molto più agile, in un contesto caratterizzato da minore pervasività dei controlli. Gli approfondimenti hanno confermato il frequente coinvolgimento nelle vicende segnalate anche di alcuni Stati dell'Unione Europea che, grazie alle peculiarità del proprio diritto tributario e societario e alla possibilità di operare in libera prestazione dei servizi, finiscono per essere punti di transito o di approdo per fondi di origine illecita.

L'operatività
con paesi
ad alto rischio
riciclaggio

Allo scopo di cumulare i vantaggi offerti da diversi paesi, rendendo al contempo molto più onerosa la tracciabilità dei flussi, è frequente la presenza nella medesima fattispecie segnalata di giurisdizioni che consentono la costituzione di strutture societarie opache insieme a paesi che ospitano importanti piazze finanziarie. Dall'esame del flusso segnaletico è emerso che il Lussemburgo rappresenta una base per transazioni finanziarie caratterizzate dall'utilizzo di architetture societarie complesse, che spesso prevedono l'impiego di *trust* e di altri veicoli societari residenti in giurisdizioni terze a rischio, quali Guernsey, Bahamas, Cayman Islands, British Virgin Islands. Tale schema, riscontrato in particolare in alcune operazioni di *private equity*, si presta a veicolare significativi flussi finanziari in Italia, la cui origine risulta difficilmente ricostruibile.

Degne di nota sono apparse alcune segnalazioni che hanno evidenziato il frequente trasferimento in Italia di risorse finanziarie provenienti da società di *gaming* con sede a Malta; la provvista, nella maggior parte dei casi, è stata prelevata in contanti. L'approfondimento di questa tipologia di segnalazioni ha fatto emergere una serie di elementi che, considerati nel loro complesso, sembrerebbero non compatibili con l'incasso di vincite conseguente all'effettiva partecipazione al gioco; vengono in rilievo: l'opacità degli assetti proprietari, il profilo economico dei beneficiari, l'elevato importo dei fondi complessivamente ricevuti in un ristretto arco temporale, la monetizzazione della provvista e l'utilizzo di carte prepagate.

Con riferimento al comparto dei giochi, anche nel 2017 sono state portate all'attenzione dell'Unità diverse casistiche riguardanti i *Video Lottery Terminal* (VLT). Le fattispecie rilevate mettono in luce specifici aspetti di anomalia, quali intervalli temporali eccessivamente prolungati tra l'emissione dei *ticket* e il successivo riutilizzo/riscossione, che rimandano di frequente al medesimo schema, vale a dire il possibile improprio utilizzo dei *ticket* per il trasferimento anonimo di somme di denaro. Nonostante

I Video Lottery
Terminal

⁷⁴ Si tratta di quei paesi, tradizionalmente definiti paradisi fiscali o centri finanziari *off shore*, caratterizzati da ordinamenti che incentivano arbitraggi fiscali e/o garantiscono opacità e segretezza nella titolarità di patrimoni.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli definisca⁷⁵ tali strumenti come documenti di legittimazione validi esclusivamente nei confronti degli emittenti in relazione al rapporto sottostante, l'analisi delle segnalazioni porta a ipotizzare che i *ticket* vengano utilizzati anche per il trasferimento di fondi. Tali strumenti, emessi potenzialmente senza limiti di importo massimo, anche a seguito del mero caricamento di banconote nella VLT e in assenza di giocate effettive, risultano facilmente trasferibili tra soggetti privati e dunque utilizzabili per ogni tipo di regolamento di affari la cui causa economica si voglia mantenere nascosta. Di fatto essi possono essere impropriamente utilizzati alla stregua di banconote, senza i limiti di legge a cui è assoggettato il denaro contante, con l'ulteriore vantaggio di essere più facilmente trasferibili in termini fisici (la dimensione di un *ticket* è più piccola di quella di una banconota da 5 euro, pur potendo avere un valore notevolmente superiore) e con l'unico inconveniente di dover essere riscossi⁷⁶ entro un tempo limitato. L'introduzione, a opera del nuovo decreto antiriciclaggio, del cosiddetto "*ticket* parlante" (che riporta informazioni in merito alle modalità di formazione del valore incorporato nel *ticket* e consente al concessionario di avere evidenza delle somme effettivamente puntate e vinte) faciliterà, dopo l'emanazione delle necessarie disposizioni secondarie, l'individuazione delle possibili condotte anomale anche per l'eventuale inoltro della segnalazione di operazioni sospette.

Imprese in crisi
e veicoli societari
esteri

Il contributo segnaletico dei professionisti si è rivelato particolarmente utile per far luce su alcune operazioni societarie dalle caratteristiche anomale, poste in essere da cittadini italiani titolari di imprese in evidente stato di difficoltà finanziaria e con situazioni di pesante indebitamento verso il sistema bancario. È stato rilevato, infatti, il frequente ricorso a veicoli societari dalla struttura opaca, costituiti in giurisdizioni caratterizzate da scarsa trasparenza, allo scopo di ostacolare la ricostruzione dell'origine dei fondi utilizzati per far fronte allo stato di tensione finanziaria delle aziende italiane o, al contrario, per distrarre parte rilevante del loro patrimonio prima del possibile avvio di procedure concorsuali. Con riferimento alla prima tipologia di casi, le analisi condotte hanno rivelato che la cessione delle quote della società italiana in crisi a un'azienda estera appositamente costituita e riconducibile, dietro schermature, ai medesimi titolari effettivi risultava funzionale al rientro di capitali detenuti illecitamente all'estero, rimpatriati per rimediare al forte indebitamento dell'azienda italiana. Nella seconda tipologia, la sottoscrizione di un aumento di capitale di una società estera, effettuato mediante conferimento di immobili da parte di cittadini italiani dietro interposizione fiduciaria, è stato finalizzato alla sottrazione dei beni stessi all'imminente procedura di fallimento.

Acquisti
immobiliari
effettuati
da soggetti esteri

Frequenti anche nel 2017 le segnalazioni riferite a operazioni immobiliari di elevatissimo importo poste in essere in Italia da soggetti originari delle ex Repubbliche Sovietiche, spesso con un profilo personale dubbio in relazione alle attività economiche esercitate nel paese di origine o ai legami familiari in essere con persone politicamente esposte. Le analisi svolte hanno evidenziato la ricorrenza di alcuni elementi, quali, appunto, l'area geografica di provenienza dei segnalati, l'elevato *standing* delle proprietà

⁷⁵ Cfr. determinazione del Vicedirettore dell'Agenzia – Area Monopoli del 04/04/2017 che definisce il *ticket* "titolo di legittimazione idoneo per l'avvio di una partita e/o per la riscossione, previa validazione da parte del sistema di gioco, del valore nominale ivi indicato".

⁷⁶ La normativa prevede l'identificazione del riscossore qualora il *ticket* presenti un importo pari o superiore a 500 euro.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

immobiliari acquistate (spesso in località esclusive), il frequente perfezionamento delle operazioni attraverso società appositamente costituite, spesso dietro intestazione fiduciaria, oppure localizzate all'estero (ad esempio Malta o Cipro) e titolari di conti presso stati terzi (Lettonia o Svizzera, tra gli altri) nonché il transito dei fondi su rapporti intestati a professionisti compiacenti. Particolarmente utili si sono rivelati, per gli approfondimenti, gli spunti offerti dall'interlocuzione con altre Autorità nazionali che, nell'ambito delle rispettive competenze di controllo, hanno rilevato ulteriori elementi di anomalia riguardanti i medesimi contesti, contribuendo a fondare ulteriormente il sospetto che l'operatività descritta fosse preordinata a riciclare nell'acquisto di immobili in Italia fondi illecitamente accumulati all'estero.

4.2. Le tipologie

Si riportano di seguito 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*⁷⁷.

4.2.1. Tipologia di carattere fiscale

L'analisi del flusso segnaletico conferma, anche per il 2017, che le violazioni di norme fiscali e tributarie costituiscono uno strumento versatile e trasversale, il cui utilizzo è spesso riscontrabile a monte del processo finalizzato alla re-immissione nel sistema finanziario di fondi di origine illecita. Accanto alle segnalazioni riconducibili alle tipologie fiscali più tradizionali, già tipizzate dall'Unità in appositi schemi e indicatori e diffusamente intercettate dai soggetti obbligati, nell'anno si è manifestata con maggiore decisione la tendenza di alcuni segnalanti a rilevare violazioni fiscali direttamente finalizzate all'omissione di versamenti all'erario. Tali violazioni, spesso parte di disegni fraudolenti più ampi, sono state intercettate grazie all'accresciuta sensibilità dimostrata soprattutto dai professionisti che, in ragione delle proprie competenze specifiche e della visuale privilegiata di cui godono, hanno accesso a informazioni di solito precluse alle altre categorie di segnalanti.

Nel corso del 2017 le segnalazioni ricondotte dagli analisti alla tipologia di carattere fiscale si sono attestate a poco più del 24% del totale, in netto calo rispetto al dato dell'anno precedente (circa 36%). Tale *trend* risente naturalmente della diminuzione delle segnalazioni connesse con operazioni di *voluntary disclosure*, che hanno rappresentato circa il 27% della categoria "fiscale" (contro il 58% del 2016).

Una componente rilevante di tale flusso è ancora riferita alla prima versione della procedura di regolarizzazione e ha quindi a oggetto operazioni successive alla fase del rimpatrio dei capitali, generalmente consistenti in forme di utilizzo anomalo degli stessi: si tratta, generalmente, di girofondi tra soggetti fisici e giuridici collegati, investimenti in strumenti finanziari e polizze assicurative e prelevamenti di denaro contante. Gli approfondimenti si sono concentrati sull'individuazione di possibili utilizzi distorti della

⁷⁷ Si veda il [Rapporto Annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2015, capitolo 1.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

procedura, idonei a far emergere eventuali scopi di riciclaggio sottesi all'operatività rappresentata.

Le segnalazioni concernenti la *voluntary disclosure bis* sono risultate, come per la precedente edizione, in prevalenza prive di ulteriori spunti di approfondimento e sono state originate soprattutto dalla notizia dell'avvenuta adesione del cliente alla procedura di collaborazione volontaria. Tali segnalazioni hanno peraltro manifestato contenuti diversificati in relazione alle due differenti tipologie fenomenologiche che caratterizzano la nuova procedura di VD, connesse, da un lato, con la riapertura dei termini della prima versione e, dall'altro, con l'introduzione di una specifica procedura di emersione del contante e dei valori al portatore.

Spesso l'analisi tecnica delle segnalazioni di operazioni sospette ricondotte dall'Unità a violazioni di carattere fiscale (false fatturazioni, frodi carosello anche a carattere internazionale) ha evidenziato anche nel 2017 strette connessioni con contesti di criminalità organizzata ovvero con fenomeni di usura, estorsione, corruzione. Sotto un profilo finanziario, lo strumento del contante ricorre frequentemente nell'ambito dei descritti fenomeni.

Come anticipato, alcune segnalazioni sono state inoltrate all'Unità in relazione alla possibile ricorrenza di reati tributari di omesso versamento IVA e/o di ritenute certificate⁷⁸. In tali casi, i fatti riportati dal segnalante, qualificati e integrati con gli esiti della prevista analisi tecnica, sono trasmessi dalla UIF alle competenti Autorità investigative anche ai sensi dell'art. 331 del c.p.p. Le segnalazioni ricondotte a fenomeni fiscali hanno rappresentato circa il 20% di quelle inoltrate ai sensi dell'art. 331 c.p.p. e sono state caratterizzate tutte da ulteriore seguito investigativo. In talune occasioni, in un breve lasso di tempo dalla data di invio da parte della UIF, le Autorità inquirenti hanno dato luogo a contestazioni penali in capo agli autori dei reati.

Con riferimento alle posizioni di alcuni contribuenti IVA nei confronti del fisco le analisi tecniche condotte dall'Unità hanno consentito di individuare nuove prassi irregolari e penalmente rilevanti connesse con la loro cessione. È stato infatti riscontrato come, a valle di operatività finanziarie vorticose, caratterizzate dalla ricorrenza degli elementi tipici delle frodi nelle fatturazioni, possano generarsi ulteriori comportamenti criminali, messi in atto mediante la disposizione delle posizioni di credito verso l'erario – fraudolentemente generate per mezzo della citata operatività – eseguite in assenza delle specifiche cautele richieste dalla legge.

A conferma di quanto affermato in merito al carattere trasversale delle violazioni tributarie e alla loro attitudine a completare, in combinazione con altri comportamenti anomali, disegni criminali più articolati, sono stati osservati, anche nell'anno in esame, alcuni schemi operativi in cui l'utilizzo distorto del documento fiscale per eccellenza, la fattura, ha consentito il perseguimento di fini illeciti ulteriori rispetto a quelli di violazione della normativa tributaria. Si fa riferimento ai casi in cui l'emissione di fatture per operazioni inesistenti si è rivelata funzionale all'ottenimento di credito dal sistema bancario/finanziario o semplicemente ha fornito la documentazione necessaria a giustificare, sul piano formale, flussi finanziari finalizzati a regolare transazioni illecite. In qualche caso a innescare il sospetto è stata la semplice rilevazione della "inesistenza" dei

⁷⁸ Si veda il § 3.5.2.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

soggetti coinvolti nell'operazione: grazie agli strumenti messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate è infatti possibile un controllo agevole e immediato in merito alla reale esistenza dei codici identificativi del "soggetto fiscale"⁷⁹. È accaduto così che il coinvolgimento in operazioni commerciali di società cessate, pur se ancora presenti nei registri camerali, ha fornito, in alcuni casi, il presupposto per l'avvio di un processo valutativo sfociato nella segnalazione di operazioni sospette. La successiva analisi finanziaria da parte dell'Unità ha confermato la possibile ricorrenza di reati tributari nonché di potenziali fenomeni di truffe anche ai danni di intermediari finanziari.

4.2.2. Tipologia di carattere corruttivo o appropriativo di fondi pubblici

Pur in presenza di un rischio molto elevato, evidenziato dal NRA nel 2015 e confermato frequentemente dalle notizie di cronaca, le caratteristiche peculiari dei reati contro la Pubblica Amministrazione rendono particolarmente complessa la messa a punto di strumenti utili a garantire, sul piano strettamente finanziario, un adeguato presidio di carattere preventivo. Tali comportamenti delittuosi, pur se regolarmente connotati da ricadute finanziarie o patrimoniali, evidenziano infatti forme di manifestazione molto differenziate e difficilmente riconducibili a un modello consolidato. Ciò tende, di fatto, a incoraggiare – anche sulla scorta delle evoluzioni normative registrate negli anni a livello nazionale e internazionale – un approccio di prevenzione e monitoraggio dei fenomeni in esame incentrato, sostanzialmente, su aspetti di carattere soggettivo. È così che le funzioni pubbliche svolte e gli incarichi politici ricoperti dai propri clienti sono divenuti per i segnalanti fattori di rischio da tenere sotto costante monitoraggio attraverso l'esame continuativo delle operazioni e dei rapporti a essi riconducibili. Allo stesso modo, il coinvolgimento di tali soggetti in una vicenda segnalata è un elemento che può condizionare in maniera significativa il percorso di analisi di una SOS presso l'Unità.

L'esame dei casi concreti ha tuttavia dimostrato che tale approccio, pur se indubbiamente utile e in molti casi efficace, non è di per sé sufficiente a garantire un adeguato presidio della materia. L'approfondita conoscenza dei clienti e la corretta valorizzazione nel flusso segnaletico delle informazioni di carattere soggettivo utili a consentire l'intercettazione tempestiva delle fattispecie esposte a maggior rischio è senz'altro un elemento imprescindibile di una strategia di prevenzione efficace. Tuttavia le evidenze tratte dagli approfondimenti eseguiti e confermate dagli esiti delle indagini investigative e dai casi di cronaca dimostrano come spesso le transazioni finanziarie funzionali al perseguimento degli intenti criminosi in esame o finalizzate al riciclaggio dei relativi proventi non coinvolgono in prima persona i soggetti politicamente esposti e i rapporti finanziari loro intestati. Diventa dunque altrettanto cruciale, nell'ambito del monitoraggio svolto dai segnalanti su tali soggetti, l'esplorazione approfondita della rete di relazioni giuridiche, economiche e familiari agli stessi riconducibili. In questa direzione si sta muovendo anche l'Unità, sviluppando strumenti che agevolino, nella fase di prima analisi delle SOS, l'individuazione di contesti in cui il coinvolgimento di persone politicamente esposte non appaia di immediata evidenza.

⁷⁹ Si fa riferimento al portale presente sul sito internet dell'Agenzia delle Entrate sul quale è possibile verificare la correttezza e la validità di un codice fiscale o di una partita IVA.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Nel 2017 sono stati ulteriormente sviluppati, anche in collaborazione con gli Organi investigativi e le Procure competenti, alcuni filoni di approfondimento individuati nel corso dell'anno precedente, parallelamente alle analisi che hanno portato alla luce le irregolarità nella gestione di procedure liquidatorie di enti di natura pubblica di cui si è riferito nel Rapporto Annuale dell'Unità relativo al 2016⁸⁰.

I lavori svolti hanno permesso di individuare un articolato *network* di società e persone fisiche riconducibili nella sostanza a specifici centri economici o gruppi societari attivi nel settore delle consulenze e nell'ambito dei servizi alle imprese con ramificazioni e interessenze estese a tutto il territorio nazionale.

I gruppi operavano tra loro in maniera integrata e sinergica, attraverso il ricorso a conti prevalentemente di natura societaria alimentati, a titolo di pagamento fatture, da imprese in rapporti con la Pubblica Amministrazione e caratterizzati, sotto il profilo degli utilizzi, anche da transazioni in contropartita con persone politicamente esposte giustificate come fatture per prestazioni professionali e corrispettivi per l'acquisizione di quote societarie o di beni di diversa natura.

Nell'ambito delle analisi, è stata rilevata quale elemento comune a molte delle società appartenenti al gruppo economico in esame un'intensa operatività in bonifici disposti a titolo di pagamento di fatture da parte di imprese coinvolte in contenziosi amministrativi spesso di valore considerevole, pari a decine di milioni di euro. Gli approfondimenti condotti, anche con l'aiuto di alcune FIU estere, hanno consentito di portare alla luce anomali movimenti finanziari estero su estero tra alcune società del gruppo economico in questione e un soggetto che aveva ricoperto ruoli di rilievo nella giustizia amministrativa in Italia e che era intervenuto in alcuni dei citati contenziosi multimilionari.

4.2.3. Tipologie operative connesse con il crimine organizzato

Le segnalazioni potenzialmente associabili a contesti di criminalità organizzata si caratterizzano per l'assenza di elementi di riconducibilità a specifici schemi di comportamento anomalo, circostanza che non agevola la loro differenziazione dagli altri contesti segnalati in cui l'operatività rappresentata esula dal perimetro degli interessi mafiosi. Tale mimetizzazione porta a considerare centrali nell'ambito delle analisi il profilo soggettivo dei segnalati e le reti relazionali esistenti fra gli stessi, la cui accurata ricostruzione in sede di approfondimento può consentire agli Organi investigativi e giudiziari di supportare (o confutare) legami, elementi e circostanze dagli stessi individuati nell'ambito delle indagini investigative.

Gli approfondimenti condotti confermano l'elevato grado di sofisticazione raggiunto dalle consorterie mafiose, ovvero dai sodali di queste ultime, nella realizzazione degli schemi operativi strumentali al raggiungimento delle proprie finalità, mediante il ricorso a prodotti/servizi finanziari nonché a strutture giuridiche complesse che si affiancano alle tecniche tradizionali: in tale contesto appare fondamentale il rafforzamento dei rapporti tra le organizzazioni criminali e il mondo professionale e

⁸⁰ Si veda il [Rapporto Annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, § 3.5.1.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

imprenditoriale, il cui collegamento durevole è favorito dallo scambio di reciproche utilità.

Dall'approfondimento delle segnalazioni emerge la frequente riconducibilità dei flussi segnalati a schemi tipici delle false fatturazioni, pur nell'ambito di un'operatività astrattamente coerente con la natura delle controparti coinvolte: l'esistenza di rapporti bancari ricorrenti — spesso incardinati presso intermediari esteri — quali nodi di trasmissione dei predetti flussi, ha talvolta consentito di collegare filoni operativi apparentemente tra loro disgiunti.

Nel corso del 2017 è emersa quale tematica rilevante l'infiltrazione del crimine organizzato nel mercato degli idrocarburi, le cui criticità si configurano come potenziali elementi di attenzione a livello sistemico in ragione della rilevanza dei flussi finanziari connessi, della transnazionalità dei medesimi nonché della complementarità degli schemi comportamentali osservati con i fenomeni di contrabbando di prodotti petroliferi. Le prassi operative riscontrate in tale ambito, con intenti soprattutto di carattere evasivo, sono molteplici e vanno dalle frodi nella contabilizzazione dell'acquisto e della vendita del carburante all'interposizione di società che operano in tale settore all'estero (paesi UE ed *extra* UE): quest'ultima fattispecie dà luogo a triangolazioni con i destinatari finali del prodotto (che rendono maggiormente difficoltosa la ricostruzione dei flussi) attraverso la costituzione di false società di *export* ovvero di cartiere utilizzate per perpetrare le cosiddette frodi carosello.

Coerentemente con l'aumento del flusso segnaletico fatto registrare dagli operatori del settore, trova conferma il crescente interesse delle organizzazioni criminali verso il comparto dei giochi e delle scommesse, che si estrinseca mediante differenti modalità operative. Anche nel 2017, inoltre, si è riscontrata la presenza di alcune segnalazioni connesse alla *voluntary disclosure* tra quelle riferite a contesti direttamente o indirettamente riconducibili alla criminalità organizzata (come pure il coinvolgimento in queste ultime di persone politicamente esposte).

Parallelamente all'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, prosegue l'attività di studio dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata costituito presso l'Unità, mediante l'approfondimento di specifiche tematiche emerse come particolarmente rilevanti in ragione degli esiti investigativi e giudiziari delle segnalazioni nonché delle collaborazioni condotte negli ultimi anni dalla UIF con le autorità preposte, tese all'individuazione e alla ricostruzione di flussi finanziari anomali riconducibili a soggetti ritenuti prestanome ovvero canali di finanziamento di esponenti delle consorterie mafiose. Gli studi condotti dall'Osservatorio consentono di valorizzare ulteriormente il patrimonio informativo dell'Unità favorendo una visione d'insieme di diverse modalità comportamentali che presentano elementi di comunanza di tipo soggettivo/fenomenologico, con il conseguente miglioramento della conoscenza relativa ai contesti di criminalità organizzata.

Un primo studio ha riguardato l'intestazione fittizia di beni, in particolare di quote societarie, quale strumento utilizzato dalle organizzazioni criminali per riciclare capitali illeciti mediante l'esercizio di attività economiche. Il progetto si è focalizzato sulla definizione di specifici indicatori potenzialmente sintomatici di intestazione fittizia attraverso strutture imprenditoriali che impediscono o rendono difficoltosa la riconoscibilità della relativa appartenenza e la riconducibilità dei profitti realizzati. Il percorso metodologico adottato ha previsto la selezione di dati camerali relativi a settori

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

economici e territori ritenuti particolarmente a rischio d'infiltrazione criminale. Nell'ambito di tale universo di imprese sono state effettuate selezioni sulla base di parametri quali-quantitativi volti a intercettare il fenomeno dell'intestazione fittizia (età degli esponenti societari, molteplicità di partecipazioni o cariche in capo allo stesso soggetto, ecc.). Per le posizioni così individuate è emersa una significativa corrispondenza con le risultanze investigative o giudiziarie, anche non riferite a contesti segnalati, dimostrando la capacità del metodo di evidenziare potenziali "prestanome" con criteri predittivi, utilizzabili a supporto delle analisi finanziarie.

Un ulteriore studio si concentra sui contesti a rischio di frode fiscale. La metodologia sviluppata ha previsto la definizione, sulla base dei dati di bilancio delle imprese segnalate, di un indicatore sintetico che consente di riconoscere le società che emettono fatture false e che rivestono una posizione centrale nel *network* di riferimento. In particolare, è stata posta l'attenzione sulle "cartiere pure", entità prive di reale apparato produttivo e organizzativo il cui unico scopo è quello di emettere documentazione fiscale, che coesistono nel tessuto economico con le imprese realmente operative. Il punto di partenza è stato individuato negli schemi di anomalia sulle frodi nelle fatturazioni diffusi dall'Unità⁸¹ che, unitamente alle evidenze camerali, hanno consentito di ottenere due indicatori complementari, uno quantitativo costruito sulla base di dati di bilancio, e uno qualitativo, attinente alle possibili anomalie aziendali (frequenti trasferimenti di sede/cambi di denominazione sociale, eventi pregiudizievoli, ecc.).

⁸¹ Comunicazione UIF del 23 aprile 2012: "Schemi rappresentativi di comportamenti anomali – Operatività connessa con le frodi fiscali internazionali e con le frodi nelle fatturazioni".

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

5. IL CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

La minaccia terroristica ha continuato a manifestarsi con drammatica intensità in tutto il mondo, assumendo nuove e molteplici forme; coesistono, infatti, organizzazioni terroristiche che controllano territori, organizzazioni affiliate ad articolati *network*, cellule di dimensioni ridotte, terroristi individuali, cui corrispondono differenti fabbisogni e fonti di finanziamento. La comunità internazionale ha proseguito il proprio impegno per la comprensione e il controllo dei canali più esposti, la verifica dell'adeguatezza delle modalità e degli ambiti di applicazione dei presidi tradizionali, la condivisione delle informazioni e delle esperienze, nella consapevolezza che solo una piena convergenza di obiettivi e una stretta cooperazione tra i paesi può consentire un'adeguata prevenzione.

La UIF ha colto tali sollecitazioni, impegnandosi nell'affinamento della propria azione di prevenzione. La collaborazione con gli Organi inquirenti e con l'Autorità giudiziaria si è mantenuta molto intensa con riferimento alle richieste di approfondimento finanziario rivolte all'Unità nell'ambito di indagini o procedimenti riguardanti fatti di terrorismo; serrati sono stati gli scambi con le omologhe autorità estere.

5.1. Le segnalazioni di operazioni sospette

A partire dal 2015 il numero di segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo ha subito un repentino e deciso incremento, in connessione con la recrudescenza del fenomeno, principalmente legata alle attività dell'ISIL nei territori occupati e alle numerose azioni terroristiche poste in essere, anche nel continente europeo, da persone o cellule locali collegate a tale organizzazione ovvero da singoli individui aderenti a ideologie radicali ("lupi solitari") e da "combattenti stranieri".

Nel 2017 le segnalazioni qualificate dai soggetti obbligati per sospetto di finanziamento del terrorismo hanno raggiunto quasi le mille unità, facendo registrare una crescita del 58,5% circa rispetto al 2016; al confronto con il 2014, il numero di segnalazioni è aumentato di ben 10 volte. Nello stesso periodo, la quota sul totale delle segnalazioni pervenute alla UIF è passata dallo 0,1% all'1%.

Tavola 5.1

SOS di finanziamento del terrorismo					
	2013	2014	2015	2016	2017
numero segnalazioni	131	93	273	619	981
variazioni percentuali annue	-23,4	-29,0	193,5	126,7	58,5
quota sul totale segnalazioni	0,2	0,1	0,3	0,6	1,1

Sulle descritte dinamiche hanno influito essenzialmente due fattori. Il primo è costituito dalla maggiore sensibilità dei soggetti obbligati e dalle conseguenti azioni intraprese da questi ultimi per la rilevazione automatica e l'analisi di movimenti e comportamenti sospetti potenzialmente collegati ad attività terroristiche. Il secondo è

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

connesso con la più intensa azione delle istituzioni: l'intensificarsi delle attività di prevenzione e repressione svolte sul nostro territorio dalle autorità preposte, analogamente a quanto accade per le altre forme di illecito di maggiore rilevanza e allarme sociale, dà origine a segnalazioni di operazioni sospette da parte degli operatori presso cui i soggetti coinvolti, o le persone a questi vicine, detengono rapporti finanziari o hanno operato, anche solo occasionalmente.

L'aumentata reattività dei segnalanti è stata influenzata anche dalle iniziative di sensibilizzazione adottate dalla UIF attraverso la diffusione di specifiche comunicazioni in materia nonché nell'ambito di interventi pubblici e di incontri con i principali operatori.

Le Comunicazioni pubblicate dalla UIF hanno dato origine a un numero crescente di segnalazioni, destinato ad aumentare ulteriormente con la progressiva implementazione degli indicatori nei sistemi di rilevazione automatica delle operazioni sospette degli intermediari.

**Distribuzione
territoriale**

La distribuzione territoriale delle segnalazioni riflette in alcuni casi la maggiore presenza di immigrati delle etnie generalmente percepite come più vicine al fenomeno terroristico: circa il 30% delle segnalazioni riguarda operazioni effettuate nelle province della Lombardia, quota che sale al 70% includendo le regioni Veneto, Emilia Romagna, Piemonte, Lazio e Sicilia.

Il 37% circa del totale delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo è stato inoltrato dalla categoria degli Istituti di Pagamento, in particolare da operatori di *money transfer* (il dato generale dell'attività segnaletica della categoria è al di sotto del 10%); le restanti segnalazioni, salvo un numero ristretto di casi, sono riferibili a istituti di credito.

Le operazioni più frequentemente segnalate sono di gran lunga i prelievi e versamenti di contante (34%), seguiti da bonifici nazionali (16%) ed esteri (10%), operazioni collegate all'utilizzo di carte di credito e prepagate (19%) e rimesse *money transfer* (17%).

**Caratteristiche
delle SOS
di terrorismo**

L'elemento soggettivo nelle segnalazioni di finanziamento del terrorismo costituisce tradizionalmente una delle principali, in molti casi l'unica, fonte del sospetto e innesco della segnalazione. Le manifestazioni finanziarie del terrorismo presentano alcune peculiarità che ne rendono difficile la rilevazione. I flussi finanziari hanno spesso origine lecita; i fabbisogni finanziari, specie nel caso di soggetti che agiscono singolarmente o di piccole reti e cellule isolate, sono generalmente contenuti e possono, pertanto, sfuggire ai sistemi di rilevazione automatica delle operazioni anomale; infine, i trasferimenti possono essere perfezionati avvalendosi di strumenti di pagamento non tracciabili e/o di circuiti alternativi a quelli ufficiali (*Hawala*), il cui utilizzo è piuttosto diffuso soprattutto all'interno di alcune comunità.

La fattispecie più frequente (circa la metà dei casi nel 2017) è costituita dalle segnalazioni in cui il sospetto matura da elementi puramente soggettivi, in particolare dal coinvolgimento di clienti o di loro congiunti in fatti di terrorismo o di estremismo religioso, circostanze apprese di regola tramite fonti aperte, sistemi di controllo automatico o dalle Autorità investigative, in occasione di richieste di informazioni.

Le segnalazioni innescate da elementi soggettivi, anche se in certi casi possono apparire poco rilevanti per il limitato spessore economico, non di rado contengono tracce e informazioni, non solo strettamente finanziarie, che

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

si rivelano preziose per le attività investigative. Esse contribuiscono all'identificazione del profilo dei soggetti, all'interpretazione delle dinamiche comportamentali e alla ricostruzione delle reti relazionali.

Nel corso del 2017 l'incidenza di tali segnalazioni si è accresciuta soprattutto per effetto del contributo di alcuni operatori internazionali di servizi di money transfer, i quali hanno avviato iniziative specifiche volte a ricostruire in maniera sistematica e su scala globale i network dei trasferimenti riferibili ai soggetti coinvolti in vicende di terrorismo e ad attivare i relativi flussi segnalatici alle FIU interessate (oltre 300 segnalazioni nel 2017).

Un discreto numero delle segnalazioni innescate da elementi soggettivi è stato originato dai sistemi di controllo automatico utilizzati dagli intermediari per identificare gli accessi al sistema finanziario (tentativi di apertura di rapporti o transazioni con clientela) da parte di soggetti "designati" nelle liste internazionali del terrorismo (ONU/UE, OFAC).

Una fattispecie che si presenta con una certa frequenza è costituita dalle segnalazioni riferite a enti e organizzazioni *no-profit* impegnate generalmente in attività di assistenza religiosa e di sostegno a favore delle comunità locali di immigrati. Tale tipologia di segnalazioni ha costituito nel 2017 poco meno del 10% del totale.

Le segnalazioni su tali organizzazioni traggono origine dalle attività di monitoraggio rafforzato poste in essere dagli operatori sui rapporti finanziari riferibili alle stesse e ai relativi esponenti, anche sulla base degli indicatori di anomalia pubblicati dalla Banca d'Italia nel 2010.

Tra le fattispecie più ricorrenti figurano i versamenti o prelevamenti di contante, anomali per frequenza o importi, e bonifici, domestici o esteri, con persone fisiche o con altre associazioni, che non appaiono riconducibili alle attività associative o alla raccolta di contributi. In alcuni casi il sospetto è riferito alle modalità di finanziamento di associazioni in via di costituzione o neo costituite. I movimenti anomali sono spesso giustificati come raccolte destinate alla realizzazione e all'allestimento di centri di culto, attraverso l'acquisto e la ristrutturazione di unità immobiliari. Il sospetto può essere anche focalizzato su persone collegate alle associazioni o alle relative comunità locali, quali rappresentanti, tesorieri, esponenti religiosi.

Le segnalazioni non ricomprese nelle precedenti casistiche, pari a circa il 40% del totale, hanno tratto origine da anomalie finanziarie spesso di tipo generico, ricondotte a ipotesi di finanziamento del terrorismo sulla base della connotazione territoriale delle transazioni.

Si tratta nella maggior parte dei casi di anomalie nei movimenti di contante e negli utilizzi di carte prepagate (adoperate ad esempio come mezzo di trasferimento di fondi attraverso ricariche da parte di soggetti terzi seguite da prelievi di contante da parte dei titolari).

Negli ultimi tre anni vi è stato un forte impegno da parte delle autorità competenti nell'approfondimento delle nuove forme del terrorismo e dei connessi profili finanziari, in particolare delle modalità e dei canali di finanziamento dell'ISIL e dei fenomeni connessi, come quello dei *foreign fighters*.

Le analisi
della UIF

Per l'approfondimento delle segnalazioni, gli analisti della UIF si avvalgono di tutte le informazioni, anche non strettamente finanziarie, cui l'Unità ha accesso, e di tecniche di *network analysis* orientate all'esame di reti di trasferimenti, anche complesse. I metodi e i percorsi di analisi, pur se affini a quelli previsti per l'esame dei contesti di riciclaggio, sono orientati soprattutto alla valorizzazione delle informazioni soggettive, delle connessioni finanziarie e tra soggetti e di ogni comportamento o traccia finanziaria, anche di spessore limitato, potenzialmente interessante in quanto conforme agli indicatori sopra descritti.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

La prospettiva è quella di ampliare il quadro informativo iniziale con la ricerca di spunti o indizi che possano rivelarsi promettenti in chiave investigativa, sia per l'individuazione di contesti nuovi sia per la rivalutazione di quelli già noti agli investigativi. Le dinamiche finanziarie costituiscono una fonte informativa di primaria importanza per l'interpretazione di comportamenti, la ricostruzione di spostamenti e l'identificazione di *network* del terrorismo, a integrazione e complemento delle tradizionali indagini investigative.

**Il finanziamento del terrorismo attraverso
il commercio transnazionale di autoveicoli**

Una tipologia di segnalazioni originate da sospetto di finanziamento del terrorismo è quella riferita al commercio transnazionale di autoveicoli, settore economico la cui potenziale connessione con organizzazioni terroristiche – da tempo riconosciuta a livello internazionale⁸² – è stata recentemente confermata anche da notizie di cronaca su indagini investigative in materia.

Tali indagini hanno mostrato come il più delle volte il commercio transnazionale di autoveicoli viene utilizzato quale “fase intermedia” nella catena di trasferimenti finanziari che alimenta le organizzazioni terroristiche, al fine di mascherare tanto l'utilizzo finale quanto l'origine dei fondi, secondo il seguente schema operativo:

- i fondi, costituiti in genere da contante, vengono spesi per acquistare autoveicoli usati in paesi in cui l'operatività della specie è più agevole (tipicamente perché l'eventuale soglia massima per l'utilizzo del contante è sufficientemente alta da superare il prezzo dell'autoveicolo);
- gli autoveicoli vengono rivenduti più volte fra parti insediate in paesi diversi, con conseguente trasferimento del bene da uno Stato all'altro;
- tra gli acquirenti figurano spesso imprese di *import-export* che, al termine della catena, cedono gli autoveicoli a controparti localizzate in giurisdizioni con bassi presidi antiriciclaggio, così da poter trasferire più facilmente i proventi di tale vendita verso i paesi a rischio ove sono insediate le organizzazioni terroristiche da finanziare.

In questo schema operativo⁸³, in Italia – stanti i presidi antiriciclaggio e le soglie all'uso del contante vigenti – vengono effettuate prevalentemente le transazioni della seconda fase le quali, considerate separatamente dai passaggi realizzati in altre giurisdizioni, non sono di per sé distinguibili da ordinarie transazioni di compravendita. Per gli intermediari segnalanti, pertanto, il sospetto di finanziamento del terrorismo può essere originato da altre circostanze come il ricorrere di paesi a rischio tra quelli di destinazione dei flussi o di insediamento/origine delle parti, e ciò a prescindere dalla possibile emersione di altri profili di anomalia di tipo oggettivo, che tipicamente – dato il fenomeno in esame – possono assumere la forma delle cd. frodi carosello (evasione dell'IVA intracomunitaria).

⁸² Il Rapporto GAFI “*Emerging Terrorist Financing Risks*” include il commercio di autoveicoli fra le tecniche classificate come “tradizionali”.

⁸³ Per una descrizione più dettagliata si veda il caso n. 10 in Criscuolo C. et al., (2016), “*Casistiche di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo*”, UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio*, Collana Analisi e studi n. 7.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Più recentemente indagini investigative hanno mostrato come il commercio transnazionale di autoveicoli (soprattutto di autovetture usate) può essere utilizzato da organizzazioni terroristiche non solo come fonte di finanziamento. Reti dedite al traffico di migranti⁸⁴ infatti utilizzano autoconcessionarie o imprese di *import-export* per giustificare il possesso di numerose autovetture con le quali effettuano il trasferimento clandestino di immigrati verso i paesi di destinazione, in ipotesi anche di *ex foreign fighter*. In questo caso, uno specifico sospetto di connessione con il terrorismo può sorgere al ricorrere di elementi di rischio di natura geografica o di collegamenti soggettivi con organizzazioni o individui prossimi ad ambienti radicali.

5.2. Attività informative e di supporto ai segnalanti

Con la Comunicazione del 13 ottobre 2017 l'Unità ha richiamato l'attenzione dei soggetti obbligati sul rischio di consistenti afflussi verso i paesi occidentali di terroristi "combattenti di ritorno" (cd. *returnees*), addestrati all'uso delle armi, radicalizzati e difficili da monitorare negli spostamenti. Tali soggetti possono fornire supporto logistico o esecutivo a iniziative terroristiche in Europa e contribuire, nei paesi di destinazione, alla formazione e all'organizzazione di cellule locali e reti transnazionali.

Comunicazione UIF
del 13 ottobre 2017

La Comunicazione – che, alla luce dell'evoluzione della minaccia terroristica, fornisce elementi integrativi rispetto alla precedente Comunicazione dell'Unità del 18 aprile 2016 – si basa sui risultati dell'analisi di segnalazioni di operazioni sospette, delle evidenze raccolte e approfondite nelle sedi internazionali e del confronto con le esperienze delle controparti estere. Le casistiche richiamate, singolarmente considerate, non denotano univocamente situazioni sospette; la loro ricorrenza rende però necessario compiere ulteriori approfondimenti di tipo integrato, che tengano conto dell'insieme degli elementi acquisiti.

L'iniziativa è volta a sensibilizzare quanto più possibile i soggetti obbligati e il relativo personale, nel presupposto che essi possano svolgere un ruolo essenziale nella rilevazione di comportamenti della clientela indicativi di una loro radicalizzazione religiosa, consentendo di contestualizzare con maggiore accuratezza gli elementi di anomalia riconducibili a possibili casi di finanziamento del terrorismo.

Uno specifico richiamo è rivolto agli operatori del comparto dei *money transfer*. Rilievo è attribuito anche all'operatività che transita sui conti di corrispondenza e su rapporti assimilabili con controparti insediate in paesi o aree a rischio geografico, ai versamenti di valori di provenienza transfrontaliera e al ricorso a finanziamenti al consumo non finalizzati all'acquisto di specifici beni o servizi, in particolare laddove vengano immediatamente monetizzati e in caso di mancato pagamento delle rate.

Nella valutazione del rischio geografico è stata rimarcata l'esigenza di: tenere in considerazione i paesi e le aree di conflitto, le zone limitrofe e di transito; i paesi che finanziano o sostengono attività terroristiche o nei quali operano organizzazioni terroristiche; le giurisdizioni caratterizzate da carenze nei presidi di prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo.

⁸⁴ Si veda il [Rapporto Annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, Riquadro "L'analisi sul fenomeno del traffico di migranti", pag. 52.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

In presenza di attività che interessano più intermediari o soggetti obbligati (ad esempio, nel caso di trasferimenti di fondi), si sottolinea l'importanza di assicurare, oltre alla pronta disponibilità degli elementi informativi all'interno dell'organizzazione aziendale, anche la condivisione trasversale delle informazioni sulle minacce rilevate, in linea con quanto previsto dal decreto antiriciclaggio⁸⁵.

5.3. Interventi a livello internazionale

In sede GAFI sono proseguite le iniziative volte al monitoraggio dei rischi di finanziamento del terrorismo per tenere conto della rapida evoluzione del fenomeno e cogliere le necessità di rafforzamento dei presidi di prevenzione e di contrasto, nella cornice della complessiva “*Strategy on Combatting Terrorist Financing*” e del connesso “*Operational Plan*”⁸⁶.

Nel corso del 2017, oltre alla revisione della Raccomandazione 5, sono stati aggiornati gli *standard* volti a prevenire l'utilizzo di enti *no-profit* per finalità illecite, specificando la necessità di valutare analiticamente l'esposizione a rischi delle diverse categorie di organismi e di calibrare di conseguenza gli obblighi e i controlli, in chiave di efficacia e di proporzionalità. È inoltre proseguito l'impegno per la ricognizione di tipologie aggiornate di finanziamento del terrorismo sulla base dell'esperienza operativa delle autorità nazionali.

In coordinamento con gli analoghi approfondimenti che le FIU svolgono nel Gruppo Egmont, l'attenzione è stata rivolta, da un lato, all'evoluzione delle modalità di finanziamento dell'ISIL attraverso lo sfruttamento delle risorse dei territori controllati e degli affiliati esteri e, dall'altro lato, alla rilevazione di attività di supporto economico a singoli individui, combattenti nelle zone di conflitto o di ritorno nei paesi di origine in conseguenza dell'arretramento dell'ISIL dalle aree occupate. Il finanziamento dei “returnees”, per il supporto logistico ovvero per l'organizzazione di attività di propaganda o il compimento di atti violenti nei paesi di destinazione, assume modalità particolarmente frammentate e variegate, difficili da individuare.

Proprio per tenere conto dell'evoluzione del fenomeno, il GAFI ha approfondito le forme di supporto economico ad attività di reclutamento. In un Rapporto dedicato⁸⁷ vengono esaminate anche le modalità di finanziamento di iniziative di propaganda volte a favorire la radicalizzazione e l'affiliazione attraverso materiali e forme di comunicazione appositamente congegnati, evidenziando come tale funzione assuma talora forme organizzate che si avvalgono di appositi canali di sostegno economico.

Il rafforzamento della collaborazione tra autorità

Il progetto del GAFI su “*Domestic Inter-Agency CTF Information Sharing*”, avviato nel 2016 nell'ambito della “*Strategy on Combatting Terrorist Financing*” e terminato nel giugno 2017, si è incentrato sull'analisi comparata dei sistemi nazionali, ponendo in luce criticità nei meccanismi di collaborazione inter-istituzionale, esempi di “*best practice*”, indicazioni per il miglioramento dei modelli domestici.

⁸⁵ Art. 39, comma 3, d. lgs. 231/2007.

⁸⁶ Si veda il [Rapporto Annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, § 1.2.

⁸⁷ FATF, [Financing of Recruitment for Terrorist Purposes](#), 2018.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Il Rapporto del GAFI evidenzia la necessità di ampliare le fonti informative disponibili alle autorità competenti per la prevenzione e il contrasto del terrorismo. È fondamentale l'accesso delle autorità, comprese le FIU, a dati investigativi relativi a provvedimenti giudiziari, a indagini e procedimenti in corso (comprese le informazioni su misure cautelari e di confisca), a soggetti "monitorati" da organi di polizia o di *intelligence* o colpiti da provvedimenti di espulsione. Il Rapporto evidenzia anche la necessità di ampliare il novero delle informazioni finanziarie disponibili alle FIU e di estendere l'accesso ad archivi di carattere amministrativo quali, ad esempio, quelli relativi al possesso di autoveicoli, agli spostamenti aerei e ad altri viaggi, a dati anagrafici, di residenza e di relazione familiare.

Interventi ancora più ampi sono stati realizzati in Europa, dove una specifica Direttiva⁸⁸ ha esteso la fattispecie di terrorismo con riguardo a condotte di reclutamento, addestramento, viaggio con finalità di compiere o preparare atti di terrorismo. La Direttiva ha inoltre individuato una più estesa nozione di "fondi" sia comprendendo un novero ampio di beni di valore economico, sia estendendo il supporto economico a tutti i nuovi comportamenti che integrano il reato "base" di terrorismo.

La Commissione europea, inoltre, ha proseguito il proprio impegno per l'istituzione di un sistema informativo europeo che accenti dati su trasferimenti e pagamenti per supportare le analisi e le indagini su casi di finanziamento al terrorismo (*EU Terrorist Finance Tracking System, EU TFTS*). Si tratta di uno strumento, analogo al *Terrorist Finance Tracking Programme (TFTP)* istituito negli Stati Uniti dopo l'11 settembre 2001, che mira ad ampliare e facilitare l'accesso a informazioni finanziarie da parte delle autorità competenti⁸⁹.

Nel 2017 la Commissione ha avviato uno studio di fattibilità per la ricognizione dei sistemi nazionali di raccolta e utilizzo delle informazioni finanziarie e la valutazione delle opzioni per l'istituzione dell' "EU TFTS". Nell'ambito della consultazione degli Stati membri la UIF ha fornito il proprio contributo, richiamando la necessità che l'accesso al sistema sia pienamente consentito, oltre che agli Organi investigativi, anche alle FIU a supporto delle proprie analisi.

5.4. La collaborazione internazionale

Gli strumenti della collaborazione internazionale tra FIU sono stati orientati in misura notevole verso l'esigenza di accrescere l'intensità e ampliare le modalità degli scambi per la prevenzione del terrorismo.

È proseguito l'impegno delle FIU per allargare lo spettro delle informazioni utili per effettuare approfondimenti e riscontri su tutte le basi dati e fonti informative disponibili in ciascun paese.

⁸⁸ Direttiva (EU) 2017/541.

⁸⁹ Con un "EU-US TFTP Agreement" del 2010 furono stabilite modalità di collaborazione tra autorità europee e americane per lo scambio dei dati del TFTP. A Europol è attribuito il compito di regolare l'accesso alle informazioni da parte degli organismi nazionali. Sulla base del consenso delle competenti *Europol National Unit (ENU)*, alcune FIU hanno accesso al sistema; esso non è tuttavia consentito alla UIF.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Le FIU hanno inoltre continuato a utilizzare 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 tuttora impegnato nello scambio multilaterale di informazioni su soggetti e attività potenzialmente d'interesse, in linea con i criteri richiamati.

Poiché le rituali richieste di informazioni, basate sulla descrizione del caso, dei motivi del sospetto, dei collegamenti con il paese della FIU destinataria della richiesta, si rivelano poco compatibili con un efficace approccio preventivo, si è reso necessario alimentare flussi di informazioni, attivabili in via automatica, su soggetti e attività di potenziale interesse (tipicamente quelle di pagamento e di trasferimento di fondi). Inoltre, per assicurare tempestività e ampliare l'ambito della collaborazione, gli scambi spesso prescindono da univoci collegamenti con i paesi delle FIU coinvolte e da precisi elementi di sospetto. Si tratta di 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 che, per l'assenza di precisi riferimenti territoriali, assume dimensione multilaterale.

La UIF impiega ormai sistematicamente il richiamato approccio "intelligence-based" e, previo consenso delle controparti estere interessate, 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. L'Unità fornisce a sua volta il proprio contributo alle altre FIU partecipanti al progetto, sia inviando proprie informative spontanee sia fornendo riscontro sui nominativi contenuti nelle informative ricevute.

Gli scambi in tale ambito hanno consentito alla UIF 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 2017 sono state 164 e hanno riguardato oltre 10 mila soggetti, con una flessione di circa il 70% rispetto all'anno precedente, riconducibile all'evoluzione del fenomeno e del contesto di riferimento, caratterizzato dal crescente indebolimento politico e territoriale dello stato islamico, e all'esigenza di spostare l'attenzione verso condotte di finanziamento circoscritte, relative ai cd. *returnees* e ad attività di reclutamento e proselitismo svolte nei paesi occidentali.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

6. L'ANALISI STRATEGICA

Gli *standard* internazionali del GAFI e del 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 anomale⁹⁰ e l'attività di osservazione e studio dei flussi finanziari e dei fenomeni di riciclaggio⁹¹, 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 rischio 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 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

⁹⁰ Si veda il capitolo 4.

⁹¹ Art. 6, commi 4, lettera b), e 7, lettera a) del d.lgs. 231/2007.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

accertamenti ispettivi. Tali fonti sono all'occorrenza integrate da ulteriori dati e informazioni appositamente richiesti agli intermediari.

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 di dati concernenti la loro operatività⁹² secondo criteri determinati dalla UIF con proprio Provvedimento⁹³: essi riguardano tutte le operazioni disposte dalla clientela per importi (anche frazionati) pari o 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.

Flussi di dati sulla base di soglie di importo e a prescindere da qualsiasi elemento di sospetto sono previsti a favore della FIU anche in molti altri paesi, specialmente con riguardo a specifiche categorie di operazioni, come quelle in contante.

I criteri di aggregazione dei dati SARA 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

Nel 2017 è proseguita la tendenza crescente del numero dei *record* relativi ai dati SARA ricevuti dalla UIF e del valore delle operazioni sottostanti (pari rispettivamente a circa 100 milioni e 320 milioni, con aumenti del 2 e 3%). Gli importi totali, pari a circa 29 mila miliardi di euro, mostrano un aumento molto consistente (30%), derivante soprattutto dagli effetti del nuovo decreto antiriciclaggio. Rimane sostanzialmente invariato il peso relativo del settore bancario (95% dei *record* inviati e 97% degli importi segnalati); la platea dei segnalanti si è lievemente ridotta nel corso dell'anno (-3%), soprattutto per i numerosi processi di fusione e incorporazione che hanno interessato il settore (cfr. *Tavola 6.1*).

Gli effetti del nuovo decreto antiriciclaggio

L'entrata in vigore del nuovo decreto antiriciclaggio a luglio 2017 ha avuto ripercussioni immediate sui flussi SARA. L'incremento del numero di operazioni inviate e del loro importo totale è derivato dall'eliminazione dell'esenzione dagli obblighi di registrazione e conservazione delle transazioni disposte da clienti in regime di adeguata verifica semplificata, quali gli intermediari finanziari residenti o considerati equivalenti⁹⁴ in base al previgente decreto antiriciclaggio⁹⁵. A seguito delle novità normative, alcuni intermediari hanno iniziato a registrare, e quindi inviare alla UIF nei dati aggregati, le operazioni disposte da clienti costituiti da intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi equivalenti.

⁹² Si veda l'art. 33 del d.lgs. 231/2007, come modificato dal d.lgs. 90/2017.

⁹³ [Provvedimento](#) UIF per l'invio dei dati aggregati del 23 dicembre 2013.

⁹⁴ Si intendono gli intermediari residenti in paesi "equivalenti" ai sensi del Decreto MEF del 10 aprile 2015.

⁹⁵ Si veda il § 1.3.1.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Banche, SGR e SIM hanno fatto registrare gli incrementi più consistenti in termini di importo segnalato (30, 9 e 6% rispettivamente), mentre una riduzione importante ha interessato gli Istituti di pagamento, che hanno segnalato il 45% in meno rispetto all'anno precedente.

Tavola 6.1

Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (dati SARA)				
2017				
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	634	96.700.981	28.042	301.080.172
Società fiduciarie ²	262	178.857	107	722.034
SGR	188	1.687.512	255	7.586.182
Altri intermediari finanziari ³	194	1.258.717	266	4.232.098
SIM	121	188.835	105	4.836.697
Imprese ed enti assicurativi	80	1.397.496	126	2.660.940
Istituti di pagamento	58	642.937	41	7.387.268
IMEL	6	5.237	1	211.195
Totale	1.543	102.060.572	28.943	328.716.586

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 13 marzo 2018.

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

³ La categoria comprende gli intermediari finanziari 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 che proseguono temporaneamente l'attività.

L'Unità fornisce costante supporto ai segnalanti: nel 2017 sono arrivate circa 2 mila richieste di assistenza via *e-mail*.

All'interno dei dati SARA, le operazioni realizzate in contanti costituiscono una delle informazioni più significative in un'ottica di prevenzione del riciclaggio (come emerge anche dall'ingente numero di SOS relative all'utilizzo di tale strumento⁹⁶). Nei flussi SARA 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).

Le operazioni
in contante

La riduzione dell'operatività in contanti, già osservata nei dati SARA degli anni precedenti, è proseguita nel 2017, sebbene in misura più contenuta (-2,1%).

Il calo continua a riflettere sia fattori fisiologici, quali modifiche nel comportamento di acquisto e maggiore diffusione e accessibilità delle tecnologie per i pagamenti elettronici, sia l'attività di controllo interno degli intermediari e l'azione delle autorità volta a intercettare e disincentivare gli utilizzi illeciti. L'Italia rimane, tuttavia, uno dei paesi europei con il maggior ricorso al contante⁹⁷.

⁹⁶ Si veda il § 3.2.

⁹⁷ Cfr. H. Esselink, L. Hernandez, (2017), "The use of cash by households in the euro area", cit.

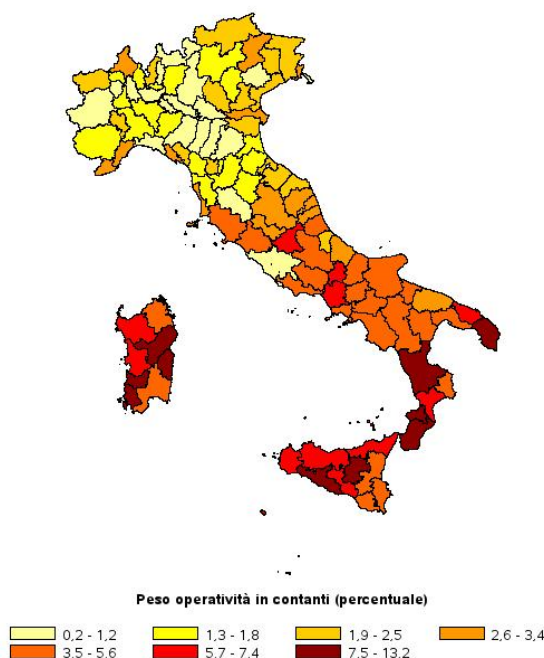
Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Resta invariata la forte disparità tra importi in contanti complessivamente versati (196 miliardi) e prelevati (14 miliardi) presenti nei dati SARA: le operazioni di prelievo, tipicamente più frazionate dei versamenti, si collocano di norma al di sotto della soglia di registrazione.

La distribuzione territoriale dell'utilizzo del contante (misurato come incidenza sull'operatività complessiva) rimane eterogenea (Figura 6.1), con valori generalmente bassi nel Centro-Nord (al di sotto del 4%) e valori più elevati al Sud e nelle Isole (oltre il 13%).

Figura 6.1

**Il ricorso al contante, per area geografica
2017**



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clienti costituiti dalla Pubblica Amministrazione e da intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi considerati equivalenti dal decreto del MEF del 10 aprile 2015, per uniformità con le regole previgenti. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 13 marzo 2018.

L'eterogeneità territoriale nell'uso del contante è riconducibile in gran parte a differenze strutturali legate al contesto socio-economico di riferimento, alla preferenza per strumenti di pagamento diversi, alla disponibilità e funzionalità dei servizi finanziari. D'altra parte, un ricorso significativo al contante non spiegabile dai fondamentali economici può essere indicativo di condotte illecite. Tale aspetto è approfondito in uno studio della UIF pubblicato nel 2016, in cui veniva presentata un'analisi a livello locale

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

delle anomalie nell'utilizzo del contante⁹⁸. I risultati dello studio consentono di costruire indicatori di rischio territoriali utilizzati nelle attività istituzionali della UIF e messi a disposizione dei segnalanti, delle altre autorità, della comunità scientifica e del pubblico per i rispettivi potenziali utilizzi.

Il bonifico costituisce un altro strumento di pagamento censito nei flussi SARA che riveste particolare importanza a fini di 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.

I bonifici
da e verso l'estero

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 giurisdizioni⁹⁹.

I dati relativi ai bonifici da e verso l'estero sono quelli che più hanno risentito delle modifiche normative intervenute nel corso dell'anno. Al netto dei bonifici disposti da intermediari comunitari o residenti in paesi "equivalenti" (non registrati ai sensi della normativa previgente), i trasferimenti da e verso l'estero segnalati nei dati SARA nel corso del 2017 hanno subito un leggero incremento (3%) rispetto all'anno precedente: i flussi in entrata si sono attestati sui 1.300 miliardi, mentre quelli in uscita si sono collocati oltre i 1.200 miliardi¹⁰⁰. La ripartizione dei flussi in entrata e in uscita per paese estero è presentata in *Figura 6.2*.

I principali paesi di destinazione e di origine dei bonifici rimangono i tradizionali partner commerciali europei dell'Italia, oltre a Stati Uniti e Turchia. La quota della Turchia è ancora in crescita in entrambe le direzioni di flusso. I paesi extra-comunitari compresi nella categoria residuale 'Altri paesi' includono Russia, Cina e Hong Kong per i bonifici in entrata; gli ultimi due paesi si confermano anche tra le principali destinazioni extra-comunitarie dei flussi.

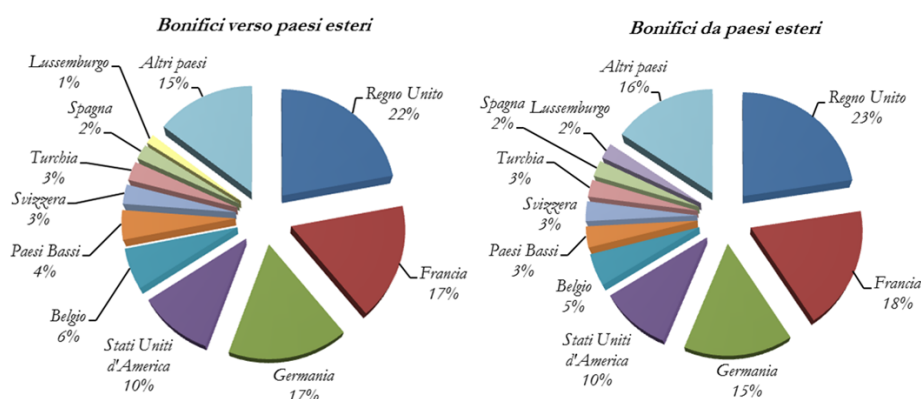
⁹⁸ Ardizzi G., De Franceschis P. e Giammatteo M. (2016), "Cash payment anomalies and money laundering: An econometric analysis of Italian municipalities", UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio, Collana Analisi e studi* n. 5. Si veda il *Rapporto Annuale* sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, pag. 78.

⁹⁹ Per evidenze econometriche sulla correlazione tra flussi verso l'estero e opacità del paese di destinazione dei fondi, 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.

¹⁰⁰ Il dato è stato calcolato escludendo le operazioni disposte da clienti costituiti da intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi considerati equivalenti dal decreto del MEF del 10 aprile 2015, per uniformità con le regole in vigore in materia di conservazione e adeguata verifica semplificata a inizio anno. Poiché alcuni segnalanti, anticipando le previsioni del nuovo decreto antiriciclaggio, avevano iniziato a registrare le transazioni di tali clienti già alla fine del 2016, le variazioni annuali presentate sono state calcolate escludendo tali operazioni anche dal dato riferito all'anno precedente.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Figura 6.2

Bonifici verso e da paesi esteri
2017

Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clienti costituiti dalla Pubblica Amministrazione e da intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi considerati equivalenti dal decreto del MEF del 10 aprile 2015, per uniformità con le regole previgenti. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 13 marzo 2018.

Flussi con paesi
a fiscalità privilegiata

I bonifici in contropartita con i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi nello scambio di informazioni a fini preventivi e giudiziari sono da sempre meritevoli di particolare attenzione ai fini antiriciclaggio. Le liste di riferimento di tali paesi non hanno subito significative modifiche nel 2017¹⁰¹; l'insieme dei flussi in entrata e in uscita verso queste giurisdizioni è rimasto sostanzialmente invariato, con lievi incrementi pari, rispettivamente, all'1% e al 3%¹⁰².

I flussi con i principali paesi sono riportati nella *Figura 6.3*. Resta molto elevata la concentrazione dei bonifici in un gruppo ristretto di paesi controparte: il 90% dei flussi è riferibile a 7 paesi (Svizzera, Hong Kong, Abu Dhabi, Singapore, Principato di Monaco, Taiwan, Dubai).

Nel corso del 2017 l'Iran è entrato tra i primi 10 paesi controparte: i bonifici in uscita sono raddoppiati, quelli in entrata hanno subito un incremento ancora maggiore. Tale andamento è ascrivibile alle sempre più visibili ricadute economiche dell'evoluzione dei rapporti politici con quel paese, favoriti dalla sospensione della maggior parte delle sanzioni finanziarie¹⁰³.

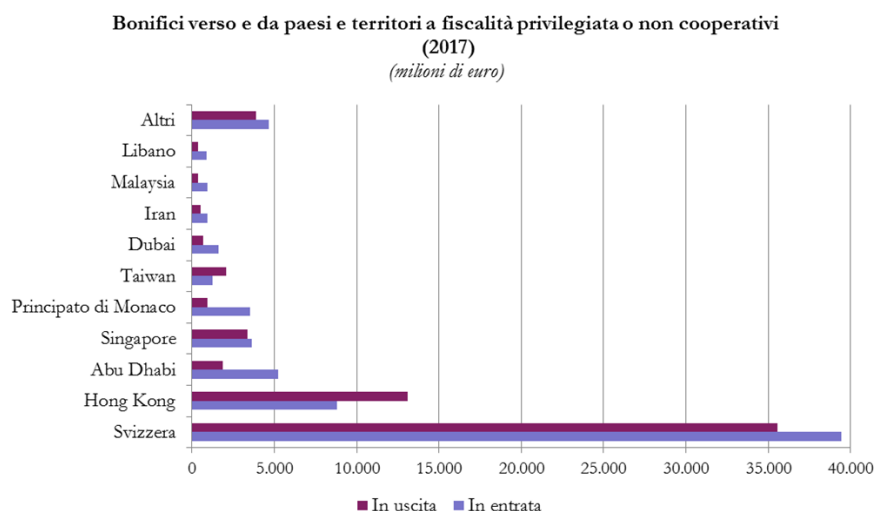
¹⁰¹ L'elenco dei paesi non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata, riportato nel Glossario, è tratto dai decreti ministeriali attuativi del TUIR in vigore al 31 agosto 2017 e dalla lista di *high-risk and non-cooperative jurisdictions* pubblicata dal GAFI a febbraio del 2017, coerentemente con la pubblicazione delle statistiche dei *Quaderni Antiriciclaggio, Collana Dati statistici*, riferite al 2017. Rispetto al 2016, sono stati cancellati dall'elenco i seguenti paesi: Guatemala, Guyana, Isole Vergini Statunitensi, Kiribati, Myanmar, Nuova Caledonia, Papua Nuova Guinea, Salomone. L'Etiopia invece è entrata nella lista nel 2017.

¹⁰² Per consentire un confronto omogeneo tra 2017 e 2016, anche in questo caso non sono state considerate per entrambi gli anni le operazioni disposte da clienti costituiti da intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi "equivalenti" (cfr. nota 94).

¹⁰³ Si veda il *Rapporto Annuale* sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, pag. 98.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Figura 6.3



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clienti costituiti dalla Pubblica Amministrazione e da intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi considerati equivalenti dal decreto del MEF del 10 aprile 2015, per uniformità con le regole previgenti. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 13 marzo 2018.

La distribuzione sul territorio nazionale dei bonifici con i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi, riportata nella *Tavola 6.2*, mostra la consueta disomogeneità: le regioni dell'Italia nord-occidentale continuano a costituire l'origine e la destinazione della maggior parte dei bonifici (66% delle uscite e 59% delle entrate); restano, invece, marginali le quote delle regioni dell'Italia meridionale e delle Isole. La quota delle regioni centrali ha subito un sostanziale incremento per quanto riguarda le uscite (imputabile soprattutto al Lazio), arrivando a rappresentare il 17% delle uscite nazionali.

Allo scopo di valutare e identificare la presenza di flussi potenzialmente illeciti, è possibile confrontare i flussi osservati – per ciascuna combinazione di provincia italiana e paese estero – con quelli attesi sulla base dei “fondamentali” economici, finanziari e demografici delle province e dei paesi coinvolti. In questo ambito la UIF conduce studi volti all'individuazione di strumenti e modelli idonei a identificare tali anomalie¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Per maggiori dettagli, si veda § 6.2.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Tavola 6.2

Bonifici verso e da paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi, per regione 2017				
	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	41.636	66,3	41.546	58,6
Liguria	1.417	2,3	1.993	2,8
Lombardia	28.906	46,0	33.361	47,1
Piemonte	11.274	18,0	6.134	8,7
Valle d'Aosta	39	0,1	58	0,1
Italia nord-orientale	8.592	13,7	12.638	17,8
Emilia-Romagna	3.677	5,9	6.171	8,7
Friuli-Venezia Giulia	607	1,0	703	1,0
Trentino-Alto Adige	440	0,7	654	0,9
Veneto	3.868	6,2	5.110	7,2
Italia centrale	10.915	17,4	12.790	18,0
Lazio	7.595	12,1	4.239	6,0
Marche	556	0,9	838	1,2
Toscana	2.558	4,1	7.482	10,6
Umbria	206	0,3	231	0,3
Italia meridionale	1.380	2,2	3.362	4,7
Abruzzo	155	0,2	1.926	2,7
Basilicata	18	0,0	34	0,0
Calabria	42	0,1	84	0,1
Campania	856	1,4	915	1,3
Molise	14	0,0	31	0,0
Puglia	295	0,5	372	0,5
Italia insulare	248	0,4	569	0,8
Sardegna	35	0,1	184	0,3
Sicilia	213	0,3	385	0,5
Totale Italia	62.771	100,0	70.905	100,0

Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clienti costituiti dalla Pubblica Amministrazione e da intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi considerati equivalenti dal decreto del MEF del 10 aprile 2015, per uniformità con le regole previgenti. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; le statistiche riportate nella tavola si basano su dati aggiornati al 13 marzo 2018.

Anche per il 2017 la UIF ha collaborato con le Autorità di vigilanza e con le istituzioni coinvolte nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio, effettuando approfondimenti mirati basati sui dati SARA.

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

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

individuare non solo possibili dati errati, ma anche eventuali flussi anomali meritevoli di approfondimento da parte del segnalante.

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

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

Nel corso del 2017 i controlli hanno permesso di individuare circa 27 mila dati aggregati statisticamente anomali; per la verifica di questi record sono stati interpellati 906 segnalanti (di cui 579 banche). Gli intermediari hanno provveduto a correggere i dati in una quota esigua dei casi (le banche per il 7%, gli altri intermediari finanziari per il 5%). Le anomalie rilevate dai controlli sono risultate collegate a segnalazioni di operazioni sospette già trasmesse alla UIF in 429 casi (il 2% del totale); in ulteriori 255 casi gli accertamenti avviati a seguito delle richieste di verifica hanno indotto gli intermediari a considerare la possibilità di effettuare una segnalazione di operazione sospetta.

I controlli statistici
sulla correttezza
dei dati

La UIF sviluppa 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*.

Nel 2017 è proseguito e si è ampliato il filone di analisi econometrica dei flussi finanziari con l'estero, alla ricerca di tendenze e di anomalie. È stata aggiornata ad anni recenti la mappa delle anomalie nei flussi finanziari verso l'estero, utilizzando la stessa metodologia proposta in uno studio precedente dell'Unità¹⁰⁵. Il nuovo studio ha anche esteso il modello all'analisi dei flussi in entrata nel nostro paese. Il lavoro confronta i bonifici provenienti dalle singole province italiane e diretti verso ciascun paese estero con il volume stimato in base ai ‘fondamentali’ economici, finanziari e demografici (ad esempio, popolazione, PIL pro-capite, investimenti diretti esteri, distanza con il paese estero, presenza di immigrati). I flussi finanziari a livello provincia-paese la cui ampiezza si discosta maggiormente da quella attesa vengono identificati come anomali. Un'analisi analoga è stata compiuta sui flussi di bonifico ricevuti in ciascuna provincia italiana dai singoli paesi esteri. Una conferma della validità della metodologia adottata viene dall'evidenza che i flussi individuati come più anomali, sia in uscita sia in entrata, tendono a riguardare, sul versante interno, le province con una più intensa attività criminale e, su quello esterno, i paesi più esposti al rischio di corruzione o di riciclaggio e più opachi in materia fiscale, societaria e finanziaria.

Nuovo studio
sulle anomalie
nei bonifici esteri

¹⁰⁵ 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. Lo studio originario analizzava i flussi finanziari con l'estero registrati nel periodo 2007-2010, mentre il nuovo studio utilizza dati del 2015.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

I flussi anomali in uscita risultano correlati alla rilevanza dei mercati di beni e servizi illeciti nelle province di origine (cd. enterprise syndicate crimes), quelli in entrata all'intensità del controllo criminale del territorio nelle province di destinazione (cd. power syndicate crimes). Una possibile interpretazione di tale risultato è che i fondi illeciti fuoriescono dalle aree in cui sono prodotti per rientrare laddove risiedono i reali beneficiari, presumibilmente utilizzando il passaggio attraverso giurisdizioni poco trasparenti per schermare l'origine.

**Utilizzo anomalo
di contante**

Lo scorso anno è stato completato l'affinamento del modello di analisi sull'utilizzo anomalo di contante. L'impiego di una nuova metodologia econometrica consente l'elaborazione di indicatori di rischio di riciclaggio a un livello di dettaglio maggiore rispetto agli studi precedenti¹⁰⁶ e quindi di operare una differenziazione all'interno di ciascun comune italiano anche per singoli intermediari. Ciò permetterà, in prospettiva, di ricavare indicazioni operative più puntuali a beneficio dell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio da parte dell'Unità e anche delle altre autorità e del sistema dei segnalanti.

**Flussi commerciali
anomali**

In collaborazione con il Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia, è stato sviluppato uno studio che analizza empiricamente le discrepanze tra le statistiche bilaterali (*mirror*) del commercio estero dell'Italia con lo scopo di individuare flussi commerciali anomali. I primi risultati e riscontri ottenuti sono incoraggianti sulla capacità di questo approccio di individuare flussi potenzialmente connessi con il trasferimento all'estero di fondi di natura illecita.

**Anomalie nei flussi commerciali con l'estero:
un'analisi delle discrepanze tra le statistiche bilaterali**

Il fenomeno del cosiddetto “*trade-based money laundering*” (riciclaggio basato sul commercio estero) è da tempo all'attenzione delle Autorità antiriciclaggio nazionali e internazionali. Sfruttando irregolarità di natura dichiarativa e contabile, riciclatori e organizzazioni criminali utilizzano gli scambi di merci per trasferire tra paesi fondi di natura illegale; la sovra-dichiarazione del valore delle importazioni o la sotto-dichiarazione delle esportazioni sono tra i meccanismi più comuni per trasferire capitali illeciti all'estero.

Un possibile metodo per l'individuazione di questi flussi anomali suggerito in letteratura si basa sull'analisi delle statistiche bilaterali (cd. *mirror*) del commercio estero, attraverso il confronto dei dati pubblicati dai paesi controparte¹⁰⁷. Coerentemente con tale approccio, è stato stimato un modello nel quale la variabile oggetto di analisi è il valore delle discrepanze osservate nel periodo 2010-2013 nei flussi commerciali tra l'Italia e ciascun paese *partner*, al massimo livello disponibile di disaggregazione merceologica (6-cifre, dati Comtrade-ONU).

Lo studio presenta una maggiore accuratezza rispetto alla letteratura esistente in quanto, grazie all'indagine della Banca d'Italia sui trasporti internazionali di merci, è stato possibile incorporare i costi di trasporto dal valore delle importazioni. Le variabili

¹⁰⁶ Ardizzi G., De Franceschi P. e Giammatteo M. (2016), “Cash payment anomalies and money laundering: An econometric analysis of Italian municipalities”, UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio, Collana Analisi e studi n. 5*.

¹⁰⁷ Il valore delle importazioni del Paese A dal Paese B in un certo settore merceologico e periodo è confrontato con il corrispondente valore delle esportazioni del Paese B nel Paese A nel medesimo settore e periodo nell'ambito delle rispettive Balance dei Pagamenti. Al netto di alcuni fattori tecnici e convenzioni contabili, i valori dovrebbero specularmente coincidere.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

esplicative ricomprendono i fattori ‘fisiologici’ (o strutturali) delle discrepanze stesse, tra cui: le caratteristiche socio-economiche dei paesi *partner*, la distanza geografica dall’Italia, l’appartenenza all’Unione Europea, il livello di tassazione.

Tenendo conto dei fattori fisiologici, il modello consente di individuare una componente potenzialmente riconducibile a false dichiarazioni e quindi ‘anomala’. Sulla base di tali flussi, è stato possibile elaborare degli indicatori di rischio a livello di paese e di macro-settore. In linea con quanto emerso in letteratura, i flussi illeciti tendono a ‘nascondersi’ in scambi commerciali ampi e consolidati: i paesi con la maggiore incidenza di flussi anomali includono diversi tra i maggiori *partner* commerciali dell’Italia.

Il risultato principale del lavoro consiste nell’individuare scambi commerciali potenzialmente connessi con flussi illegali a un elevato livello di dettaglio paese-settore. I riscontri preliminari sulla capacità del modello di catturare anomalie d’interesse a fini antiriciclaggio (anche in anni più recenti rispetto al periodo di stima) sono incoraggianti: alcuni tra i flussi paese-settore più anomali individuati hanno trovato conferma nelle informazioni disponibili presso la UIF, rivenienti dall’analisi operativa e dallo scambio informativo con altre Autorità.

È stato avviato, in collaborazione con il ROS dei Carabinieri, uno studio delle dinamiche economiche, patrimoniali e finanziarie delle imprese infiltrate dalla criminalità organizzata, basato sull’analisi di dati di bilancio. Focalizzando l’attenzione su un campione di società controllate o infiltrate dalla criminalità organizzata e integrando le informazioni sui bilanci con quelle di altre banche dati (ad esempio Centrale dei Rischi), l’analisi mira a evidenziare fattori ricorrenti nella situazione patrimoniale, nella gestione e nell’operatività di tali imprese¹⁰⁸. Oltre ad accrescere le conoscenze generali del fenomeno dell’infiltrazione criminale nell’economia, il progetto potrebbe consentire di costruire indicatori di rischio per l’utilizzo nelle attività istituzionali dell’Unità e per l’eventuale diffusione a fini di prevenzione e contrasto del riciclaggio.

Analisi dei bilanci
di imprese infiltrate

Si sta progressivamente sviluppando l’utilizzo operativo di evidenze specifiche che emergono dall’attività di ricerca e studio. Nel corso del 2017 sono stati così approfonditi i risultati di due filoni di analisi.

Un primo filone riguarda il monitoraggio dei prelievi anomali di contante in Italia a valere su carte di credito straniere¹⁰⁹. In merito alle posizioni di maggior rilievo sono state interessate le corrispondenti FIU estere per l’identificazione dei titolari delle carte. Le evidenze ottenute hanno confermato come gli ingenti prelievi di contante effettuati in Italia con carte estere possano essere funzionali al rimpatrio di fondi di origine illecita detenuti o accumulati all’estero. I risultati delle analisi effettuate e le informazioni raccolte sono state trasmesse agli Organi investigativi per il seguito di competenza.

Prelievi anomali
su carte estere

Con riferimento alle 165 carte caratterizzate da maggiore anomalia sono state interpellate 20 FIU; il riscontro fornito ha consentito di identificare 92 nominativi, per 65 dei quali sono emersi elementi di rilevanza;

¹⁰⁸ Le imprese infiltrate sono state identificate sulla base di provvedimenti giudiziari di vario tipo (sequestri preventivi e provvedimenti di confisca).

¹⁰⁹ Si veda il [Rapporto Annuale](#) della UIF sull’attività svolta nel 2015, p. 75.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

molti di essi (29) sono risultati già oggetto di SOS da parte di intermediari italiani. In alcuni casi è emerso che i titolari di carte emesse da banche con sede in altri paesi europei sono cittadini italiani coinvolti nel nostro paese in vicende giudiziarie per reati di varia natura (ad esempio frodi fiscali e corruzione; è stato identificato anche un prestanome di un esponente di un'organizzazione criminale). Altre carte con operatività 'rilevante' sono intestate a cittadini di paesi dell'Est Europa e del Medio-Oriente, e impiegate in modo coordinato per effettuare prelievi nell'hinterland napoletano e a Trieste.

**Screening di flussi
a rischio**

Un secondo filone di approfondimento operativo ha riguardato le posizioni di interesse emerse dall'attività di monitoraggio dei flussi finanziari diretti verso paesi arabi e nord-africani¹¹⁰. Alcuni bonifici SARA caratterizzati da evidenti elementi di discontinuità rispetto all'andamento precedente sono stati oggetto di analisi di dettaglio utilizzando gli stralci AUI appositamente richiesti agli intermediari, le basi dati a disposizione dell'Unità (archivi SOS, banche dati commerciali) e le informazioni fornite dalle FIU estere. Anche in questo caso, le risultanze emerse in ordine a possibili condotte finanziarie sospette sono state segnalate agli Organi investigativi.

Le posizioni di interesse emerse da questa attività hanno riguardato prevalentemente schemi di operatività 'triangolata', in alcuni casi appoggiata su conti correnti di corrispondenza di banche italiane, che consentono il pagamento di forniture commerciali provenienti da un paese (anche la stessa Italia) tramite bonifici diretti a paesi terzi, spesso caratterizzati da elementi di opacità finanziaria.

Altre attività

Anche nel 2017 la UIF ha partecipato attivamente al dibattito scientifico nazionale e internazionale su materie attinenti alla propria attività. Per il terzo anno consecutivo è stato organizzato, in collaborazione con l'Università Bocconi, il *Workshop* su metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica.

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

Nel mese di ottobre 2017 si è tenuta presso la UIF la terza edizione del *Workshop* "Metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica", organizzata in collaborazione con il *Baffi-Carefin Center on International Markets, Money and Regulation* dell'Università Bocconi di Milano.

Oltre all'approfondimento dei modelli proposti dalla letteratura scientifica per lo studio dei fenomeni di criminalità economica, il *Workshop* è prevalentemente rivolto alla condivisione delle implicazioni e potenzialità operative dei metodi quantitativi con le altre istituzioni attive nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio. A tale scopo, la partecipazione include, oltre a elementi della UIF e docenti della Bocconi, economisti della Banca d'Italia, altri ricercatori ed esponenti accademici, rappresentanti di alcune Autorità governative, degli Organi investigativi e dell'Autorità giudiziaria.

I contributi della UIF presentati in questa edizione hanno riguardato lo studio sulle anomalie dei bonifici nazionali da e verso l'estero e un modello di stima dei flussi finanziari illegali connessi al commercio internazionale di beni, prima descritti in questo capitolo. Un ricercatore dell'ISTAT ha illustrato la metodologia adottata per la stima del mercato della droga nell'ambito della compilazione dei conti nazionali; alcuni economisti delle Università Bocconi e Bicocca di Milano hanno presentato indicatori locali di rischio riciclaggio. Un ricercatore dell'Università di Tor Vergata ha presentato l'applicazione

¹¹⁰ Si veda il [Rapporto Annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, p. 84.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

all'Archivio Unico Informatico di un intermediario finanziario di tecniche di *social network analysis* per l'elaborazione di indicatori di rischio riferiti a singoli soggetti e operazioni.

Due contributi hanno illustrato i risultati di analisi econometriche sul ruolo svolto dalle organizzazioni criminali nel condizionare i risultati delle elezioni e il comportamento e la selezione della classe politica (*University of Strathclyde* di Glasgow e *University of York*; Università Bocconi).

Infine, una sessione del *Workshop* è stata dedicata all'infiltrazione della criminalità organizzata nelle imprese italiane. In un primo lavoro, di tipo econometrico (Banca d'Italia), sono stati stimati gli effetti dell'infiltrazione della 'ndrangheta sulla *performance* delle imprese che operano nel Centro-Nord del paese; un secondo studio ha analizzato l'impatto del crimine organizzato su un campione di imprese lombarde e calabresi al fine di identificarne i profili prevalenti di vulnerabilità (Bocconi e *University of Miami*).

Gli studi effettuati dall'Unità sono stati presentati in occasione della riunione annuale della Società Italiana degli Economisti e della conferenza annuale della Società Italiana di Economia e Diritto. In ambito internazionale, la crescita della visibilità dell'analisi strategica svolta si è riflessa nelle richieste di partecipazione a vari meeting di carattere scientifico e istituzionale: sono state effettuate presentazioni a Bruxelles alla Task Force Eurostat sulla misurazione delle attività criminali nella contabilità nazionale ("Illegal Economic Activities in National Accounts and Balance of Payments") e nella conferenza "Financial Crime 2.0" organizzata a Londra dal think-tank britannico RUSI (Royal United Service Institute). In un terzo incontro di esperti, organizzato a Vienna dall'UNODC e dall'UNCTAD, è stato fornito un contributo metodologico alla costruzione di "Indicatori di flussi finanziari illeciti", inclusi tra gli "Obiettivi di sviluppo sostenibile" definiti nell'Agenda 2030 dell'ONU.

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'estero¹¹¹.

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 2017 le operazioni di compravendita in oro dichiarate "a consuntivo" alla UIF sono lievemente diminuite (a circa 96 mila, da poco più di 100 mila; cfr. *Tavola 6.3*); restano, invece, pressoché invariati la quantità e il valore complessivo dell'oro scambiato (pari a circa 13 miliardi di euro), anche a seguito della sostanziale stabilità del livello medio annuo della quotazione. Continua la tendenza crescente dei trasferimenti al

Statistiche
sulle dichiarazioni
oro "a consuntivo"

¹¹¹ L. 7/2000 e successive modifiche.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

seguito dall'estero: nel corso del 2017 il numero di dichiarazioni è più che raddoppiato (da 53 a 137), mentre gli importi hanno segnato un incremento ancora più marcato (da 13 a 168 milioni di euro); si tratta di un'operatività concentrata su alcuni dichiaranti.

Tavola 6.3

Dichiarazioni relative alle operazioni in oro "a consuntivo" 2017			
Tipologia di operazione	Numero di dichiarazioni	Numero di operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)
Compravendita	36.469	96.010	12.908
Prestito d'uso (accensione)	1.928	3.818	1.124
Prestito d'uso (restituzione)	500	572	67
Altra operazione non finanziaria	110	110	87
Trasferimento al seguito dall'estero	137	154	168
Conferimento in garanzia	0	0	0
Servizi di consegna per investimenti oro	533	541	158
Totale	39.677	101.205	14.512

I soggetti iscritti al sistema di raccolta delle dichiarazioni oro sono aumentati a 662 (cfr. *Tavola 6.4*). La UIF fornisce assistenza ai segnalanti sia in fase di adesione al sistema sia in fase di produzione e invio della dichiarazione: nel 2017 sono arrivate oltre 2.800 richieste di assistenza via *e-mail*.

Tavola 6.4

Categorie di segnalanti delle dichiarazioni relative alle operazioni in oro 2017			
Tipologia di segnalante	Numero di segnalanti iscritti	Numero di segnalanti attivi nell'anno	Numero di dichiarazioni ¹
Banche	84	48	7.766
Operatori Professionali	426	357	32.199
Privati persone fisiche	92	14	16
Privati persone giuridiche	60	24	658
Totale	662	443	40.639

¹ Il numero comprende le dichiarazioni "a consuntivo" e le preventive.

Nel corso dell'anno, il numero delle nuove iscrizioni si è quasi dimezzato (57 nuove iscrizioni rispetto alle 109 del 2016), soprattutto a causa della riduzione delle iscrizioni delle persone fisiche (53 iscrizioni nel 2016, 17 nel 2017).

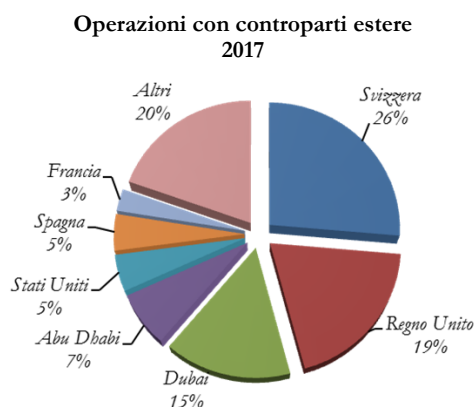
La maggioranza degli scambi continua a riguardare l'oro da investimento (53%) e l'oro industriale (40%); rimane residuale al 7% la quota di operazioni miste, in cui non è possibile individuare una finalità univoca dell'operazione sottostante. La distribuzione per dichiarante degli importi scambiati mostra un lieve incremento della quota delle banche (dal 25 al 27%) a scapito degli operatori professionali (dal 75 al 71%). La quota dei privati rimane intorno all'1%.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Tra le controparti italiane, permane l'elevata concentrazione territoriale nei distretti orafi tradizionali di Arezzo, Vicenza e Alessandria, che mantengono una quota del 61% del mercato, stabile rispetto all'anno precedente. **Controparti italiane**

Il valore delle operazioni con controparti estere è sceso a 4 miliardi di euro (-9% rispetto al 2016), fino a rappresentare poco meno di un terzo del totale. La concentrazione su pochi paesi resta elevata: i primi cinque paesi controparte rappresentano il 72% del totale (cfr. *Figura 6.4*). **Controparti estere**

Figura 6.4



Dal punto di vista della composizione, la compagine delle principali controparti estere resta sostanzialmente invariata, tranne che per l'ingresso tra le prime cinque degli Stati Uniti, la cui quota è passata dall'1% del 2016 al 5% del 2017. Ancora in calo risultano le quote di Svizzera (dal 28 al 26%) e Regno Unito (dal 20 al 19%), mentre continua ad aumentare il valore complessivo delle operazioni con controparti residenti a Dubai (dal 12 al 15%) e, in misura inferiore, Abu Dhabi (dal 6 al 7%).

Le dichiarazioni preventive sono previste soltanto sulle 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.

Le dichiarazioni preventive sul trasferimento al seguito all'estero mostrano una flessione rispetto al 2016 nel numero di operazioni dichiarate (-7%), con una drastica contrazione nel valore di oro trasferito (-48%; cfr. *Tavola 6.5*).

**Statistiche
sulle dichiarazioni
oro preventive**

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Tavola 6.5

Dichiarazioni preventive ¹ (trasferimento al seguito verso l'estero) 2017		
Tipologia di operazione	Numero di dichiarazioni / operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)
Vendita	928	686
Nessuna	30	6
Prestito d'uso (restituzione)	4	0 ²
Totale	962	692

¹ Le dichiarazioni preventive confluiscono in dichiarazioni a consuntivo nel caso in cui siano sottese a operazioni commerciali o finanziarie.

² L'importo dichiarato complessivo per la restituzione di prestito d'uso è stato di 0,5 milioni di euro nel 2017.

Le dichiarazioni preventive hanno riguardato quasi interamente oro venduto all'estero (99% del valore totale).

In un'ottica proattiva la UIF effettua controlli sui dati e sull'operatività dei soggetti iscritti al sistema di raccolta delle dichiarazioni oro. Le anomalie riscontrate sono oggetto di approfondimenti e le risultanze di interesse sono trasmesse agli Organi investigativi.

La UIF fornisce collaborazione alle autorità competenti attive nella prevenzione e nel contrasto della criminalità anche relativamente ai dati delle dichiarazioni oro. Nel corso del 2017, la UIF ha ricevuto 7 richieste di informazioni.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

7. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

7.1. L'attività ispettiva

La UIF contribuisce alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo anche attraverso accertamenti ispettivi presso i destinatari degli obblighi di segnalazione¹¹².

L'ispezione è uno strumento non ordinario che si affianca agli approfondimenti cartolari per verificare il rispetto degli obblighi di collaborazione attiva e acquisire informazioni rilevanti su operatività e fenomeni. In generale, le verifiche *on-site* sono orientate a rafforzare la cultura della collaborazione attiva presso i destinatari e a innalzare il livello qualitativo delle segnalazioni trasmesse alla UIF.

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 e 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*, 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.

Nel 2017 la UIF ha effettuato 20 ispezioni (cfr. *Tavola 7.1*); 18 a carattere generale e 2 di tipo mirato, concernenti i presidi sull'operatività in contanti presso alcune banche di credito cooperativo.

Tavola 7.1

	Ispezioni				
	2013	2014	2015	2016	2017
Accertamenti ispettivi effettuati	21	24	24	23	20

La programmazione dell'attività ispettiva di carattere generale per il 2017, in una logica di continuità con gli anni precedenti, è stata orientata, oltre che alla tradizionale funzione di verifica di *compliance*, anche a finalità conoscitive e di analisi di comparti non finanziari.

La selezione dei soggetti da ispezionare è stata basata su elementi sintomatici di carenze in tema di collaborazione attiva o di maggiore esposizione ai rischi di riciclaggio

¹¹² Art. 6, comma 4, lettera f) e comma 5, lettera a), del d.lgs. 231/2007.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

e finanziamento del terrorismo quali: il basso numero o l'assenza di segnalazioni di operazioni sospette; l'esistenza di riferimenti nelle segnalazioni trasmesse da altri destinatari degli obblighi antiriciclaggio e nelle informazioni fornite dagli Organi inquirenti o dalle Autorità di vigilanza di settore; inadempienze nell'invio dei dati aggregati; la comparsa di notizie pregiudizievoli sull'intermediario o su clienti dello stesso in esposti o fonti pubbliche. La pianificazione dell'attività ispettiva ha tenuto conto anche dei contatti di coordinamento con le Autorità di vigilanza di settore, con l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli e con il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza.

Nel comparto bancario sono state condotte verifiche sull'attività di private banking svolta attraverso consulenti finanziari. Sono emerse aree di debolezza nella condivisione tra la rete di vendita e la Funzione Antiriciclaggio delle informazioni sul profilo soggettivo della clientela nonché difficoltà di intercettare operatività articolate tra società o enti collegati. Le valutazioni ai fini della collaborazione attiva risentono negativamente di un eccessivo affidamento sulle informazioni fornite dai consulenti finanziari; ai provvedimenti disciplinari adottati nei confronti dei consulenti finanziari per inosservanza della normativa antiriciclaggio raramente conseguono approfondimenti per un'eventuale segnalazione di operazioni sospette.

Ispezioni di carattere generale presso società fiduciarie di minori dimensioni hanno fatto emergere aspetti di criticità, in particolare connessi con: i) l'acquisizione di clientela prevalentemente su input di terzi professionisti in mancanza di adeguati presidi per evitare possibili situazioni di conflitto d'interessi; ii) l'inidoneità dei sistemi informativi ad assicurare il monitoraggio nel continuo dell'operatività della clientela; iii) il mancato sfruttamento nell'iter segnalativo di tutte le informazioni a disposizione o comunque acquisibili (ad esempio desumibili da richieste di Organi investigativi nell'ambito di accertamenti o indagini sulla clientela); iv) scarsa condivisione di informazioni sull'attività segnalativa della capogruppo in caso di società fiduciarie appartenenti al settore bancario.

Le verifiche presso le società di revisione legale dei conti hanno posto in evidenza carenze nei controlli interni antiriciclaggio e nell'analisi dei dati contabili dei clienti a fini di collaborazione attiva.

Nel settore assicurativo sono state riscontrate carenze nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e di conservazione riconducibili a flussi informativi non sempre affidabili tra collocatori (spesso bancari) e strutture centrali delle compagnie deputate all'invio delle segnalazioni di operazioni sospette. Aree di debolezza hanno riguardato: i) la frammentazione di informazioni sul profilo soggettivo di clientela condivisa; ii) l'assenza di parametri valutativi specifici dell'attività assicurativa (vincoli su polizze) nel processo di profilatura del cliente e carenze nel monitoraggio on-going dell'operatività; iii) i contenuti informativi delle segnalazioni di operazioni sospette non sempre comprensivi di tutti i dati acquisiti in sede istruttoria.

Sono proseguite le iniziative di controllo presso IP comunitari che operano nel settore delle rimesse, sia corporate sia retail.

Nel comparto corporate si è riscontrata la sottovalutazione dei rischi insiti nel servizio prestato le cui modalità implicano l'interposizione dell'IP nel trasferimento rendendo più onerosa la tracciabilità dei soggetti intervenuti nella remessa. Nel settore retail sono emerse procedure informatiche non sempre idonee ad assicurare la necessaria tempestività nell'individuazione delle operazioni da sottoporre a congelamento.

A seguito di ispezioni dell'Unità e di successive iniziative della Banca d'Italia, l'Autorità di vigilanza del paese d'origine ha revocato nel settembre 2017 l'autorizzazione a operare a un IP comunitario la cui succursale italiana aveva dimostrato rilevanti criticità sotto il profilo della compliance alla normativa di settore.

Sono proseguite le ispezioni nel comparto del gioco, settore particolarmente a rischio di infiltrazione di fondi di dubbia provenienza o destinazione, nel quale le società sono state selezionate in collaborazione con l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Le principali criticità emerse nel gioco "fisico" concernono la scarsa propensione da parte delle società concessionarie a valutare anomalie gestionali riscontrate presso distributori ed esercenti anche a fini di collaborazione attiva. Il comparto è esposto a rischi rilevanti, in particolare con riferimento all'utilizzo di apparecchi da intrattenimento cd. Video Lottery Terminal; i rischi connessi con tale tipologia di gioco potranno essere in parte mitigati con l'attuazione della nuova normativa antiriciclaggio e di settore. Con riferimento al gioco on-line permangono difficoltà a garantire adeguati controlli sulle operazioni di ricarica da parte dei titolari e sulla tracciabilità delle operazioni di prelevamento dai conti di gioco.

Nel corso del 2017 sono state avviate iniziative nel settore del *servicing* su operazioni di cartolarizzazione di crediti, con particolare riguardo al comparto *non performing*.

Le verifiche sono finalizzate ad accertare eventuali profili di criticità connessi con l'assolvimento dell'obbligo di segnalazione tenuto conto della numerosità di attori potenzialmente interessati dai flussi finanziari connessi con le operazioni di cartolarizzazione.

In esito alle ispezioni condotte nel 2017, la UIF ha provveduto a trasmettere le necessarie informative all'Autorità giudiziaria sui fatti di possibile rilievo penale riscontrati, ad avviare procedimenti sanzionatori per le violazioni di natura amministrativa, a interessare le Autorità di vigilanza e controllo sui profili di competenza, a intrattenere i soggetti ispezionati sulle carenze rilevate e sulle misure correttive da adottare.

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 le violazioni riguardanti gli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette; l'Unità, a seconda della fattispecie rilevata, contesta agli interessati e trasmette al MEF ovvero sottopone alle Autorità di vigilanza di settore le ipotesi di violazione degli obblighi segnaletici ai fini dell'irrogazione delle sanzioni previste dalla legge¹¹³.

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 2017 la UIF ha effettuato le contestazioni per l'avvio di 17 procedimenti sanzionatori (11 a seguito di accertamenti ispettivi e 6 sulla base di analisi cartolari) di

¹¹³ Si veda il § 1.3.1.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

competenza del MEF per omessa segnalazione di operazioni sospette (cfr. *Tavola 7.2*)¹¹⁴. Nel complesso la UIF ha contestato operazioni sospette non segnalate per un importo di circa 100 milioni di euro.

Nello stesso anno sono stati trattati 5 procedimenti amministrativi sanzionatori per violazione dell'obbligo di congelamento di fondi e di risorse economiche disposto dalla normativa di contrasto al finanziamento del terrorismo¹¹⁵; in particolare, 3 procedimenti sono stati avviati dalla UIF in esito ad accertamenti ispettivi e per altri 2 l'Unità ha condotto l'istruttoria ai fini della trasmissione della prevista relazione al MEF¹¹⁶.

Con riferimento alla normativa in materia di trasferimento dell'oro¹¹⁷, nel 2017 la UIF ha curato l'istruttoria e inviato al MEF relazioni inerenti a 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					
	2013	2014	2015	2016	2017
Omessa segnalazione di operazioni sospette	29	11	32	17	17
Omessa trasmissione dei dati aggregati	-	-	-	1	-
Omessa dichiarazione oro	7	8	7	5	5
Omesso congelamento di fondi e risorse economiche	7	8	10	8	5

¹¹⁴ Si tratta di procedimenti per violazioni antecedenti alla data di entrata in vigore della riforma della normativa anticiclaggio (ossia al 4 luglio 2017); le procedure avviate successivamente a tale data hanno tenuto conto del regime transitorio dettato dalla riforma.

¹¹⁵ Si veda il § 8.2.1.

¹¹⁶ A norma dell'art. 31 del D.P.R. n. 148/1988, richiamato dall'art. 13 del d.lgs. 109/07, in vigore alla data della violazione contestata. Con riferimento al procedimento sanzionatorio, il vigente d.lgs. 109/2007, come modificato dal d.lgs. 90/2017, non rinvia più alle disposizioni del testo unico delle norme di legge in materia valutaria (D.P.R. 148/1988) e contiene una disposizione specifica (art. 13-*quater*) in base alla quale la UIF, nell'ambito delle proprie attribuzioni, anche sulla base di quanto previsto dal d.lgs. 231/2007, accerta e contesta le violazioni delle disposizioni indicate dall'articolo 13.

¹¹⁷ Si veda il § 6.3.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

8. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ

8.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria

I principi e le regole internazionali ed europei perseguono la più ampia collaborazione tra le autorità preposte alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La normativa nazionale valorizza, attraverso modalità di interazione e canali di scambio sempre più efficienti e avanzati, proficue opportunità di coordinamento 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 e della distinzione di ruoli e di metodi 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 ai Magistrati inquirenti che ne facciano richiesta le informazioni, acquisite nell'ambito della propria attività di approfondimento anche ispettivo, utili per lo sviluppo di indagini relative a riciclaggio, auto-riciclaggio, connessi reati presupposto e finanziamento del terrorismo. Forme specifiche di collaborazione intercorrono tra l'Unità e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

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 funzioni svolte, ampliando le conoscenze su tipologie e prassi criminali.

Nel 2017 la collaborazione con gli Organi inquirenti e con l'Autorità giudiziaria si è mantenuta molto intensa, anche con riguardo a diverse indagini venute all'attenzione dell'opinione pubblica.

Sono pervenute 226 richieste di collaborazione formulate dall'Autorità giudiziaria, alla quale la UIF ha inviato 429 risposte (comprehensive dei seguiti alla prima interlocuzione per comunicare alla Magistratura le ulteriori informazioni acquisite, anche grazie all'attivazione delle omologhe controparti estere) e i relativi approfondimenti finanziari (cfr. *Tavola 8.1*).

Tavola 8.1

Collaborazione con l'Autorità giudiziaria					
	2013	2014	2015	2016	2017
Richieste di informazioni dall'Autorità giudiziaria	216	265	259	241	226
Risposte fornite all'Autorità giudiziaria	445	393	432	473	429

L'Unità ha svolto collaborazioni nell'ambito di indagini relative a ipotesi di associazione per delinquere, anche a carattere transnazionale, corruzione, truffe e riciclaggio. Altre ipotesi di reato che hanno beneficiato dei contributi 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.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Denunce La depenalizzazione disposta dal legislatore anche in materia di antiriciclaggio¹¹⁸ si riflette sulla tendenziale riduzione del numero delle denunce ex art. 331 c.p.p. Il numero delle informative a fini di indagine è aumentato rispetto al dato riferito al 2016 (cfr. *Tavola 8.2*).

Tavola 8.2

Segnalazioni all'Autorità giudiziaria			
	2015	2016	2017
Denunce ex art. 331 c.p.p.	233	157	115
di cui:			
presentate all'Autorità giudiziaria	5	2	3
effettuate nell'ambito delle relazioni tecniche trasmesse agli Organi investigativi	228	155	112
Informative utili a fini di indagine	17	16	26

Nel corso del 2017 l'Unità ha continuato a mettere al servizio delle Procure della Repubblica la propria esperienza e competenza tecnica, nel rispetto dei ruoli stabiliti dall'ordinamento.

Sono proseguiti gli scambi informativi nell'ambito del tavolo tecnico costituito presso la DNA, al quale partecipa anche l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli.

Protocollo d'intesa tra la UIF e le Procure di Milano e Roma

La UIF ha stipulato, il 27 gennaio e il 9 maggio 2017, Protocolli d'intesa rispettivamente con le Procure della Repubblica di Milano e di Roma. Il 5 aprile 2018 analogo Protocollo è stato sottoscritto con la Procura di Napoli.

Gli accordi: definiscono il quadro per la reciproca collaborazione istituzionale e per la piena attuazione delle norme in materia di scambi informativi attinenti alla prevenzione e contrasto della criminalità finanziaria, del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio dei capitali illeciti; ratificano le migliori prassi da tempo in uso; 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 e lo scambio telematico dei dati, nonché rimarcata l'esigenza di iniziative di formazione reciproca.

Protocollo con la DNA

Con la DNA¹¹⁹ sono stati firmati appositi Protocolli d'intesa volti a disciplinare le modalità di attuazione delle forme di collaborazione previste dalla rinnovata normativa antiriciclaggio. In tale quadro si rafforzano le azioni per l'approfondimento delle situazioni che emergono dall'incrocio delle basi dati di rispettiva competenza.

SAFE

Il 20 novembre 2017 è entrato in vigore il nuovo sistema informatico di gestione degli scambi di informazioni con l'Autorità giudiziaria e con le FIU estere (SAFE). La procedura consente l'informatizzazione dell'intero processo di acquisizione e trattamento delle richieste e delle informazioni provenienti dall'esterno, mediante l'utilizzo di canali telematici nuovi e l'istituzione di appositi "fascicoli elettronici" in sostituzione dei supporti cartacei. L'accesso al Portale fornisce nuove funzionalità per la dematerializzazione della trasmissione e per il trattamento delle richieste di

¹¹⁸ L. 8/2016.

¹¹⁹ Si veda il § 1.3.2.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

collaborazione ovvero dei decreti di acquisizione rivolti alla UIF. La procedura comporta un innalzamento dei presidi di sicurezza a tutela della riservatezza dei dati.

Per accedere alla piattaforma è richiesta l'attivazione della Carta Nazionale dei Servizi (CNS) ed è quindi necessario inviare una richiesta di registrazione alla casella di posta elettronica certificata della UIF. I magistrati e gli organi inquirenti possono inviare richieste avvalendosi di un apposito Modulo, finalizzato alla raccolta in forma strutturata delle informazioni richieste, allo scopo di velocizzare le ricerche nelle basi dati dell'Unità.

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

In tale prospettiva, sono proseguite le iniziative volte alla 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. Presso il Ministero è costituito un "tavolo tecnico", cui partecipa anche l'Unità, finalizzato all'esame congiunto dei quesiti di particolare complessità formulati dagli operatori e alla soluzione delle questioni interpretative della normativa antiriciclaggio.

La UIF 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.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Al CSF¹²⁰ è stato affidato il compito di elaborare le strategie di prevenzione e l'analisi nazionale dei rischi; a tale riguardo è stato costituito nell'ambito del Comitato un specifico gruppo di lavoro, cui la UIF partecipa, al quale è stato demandato l'aggiornamento del NRA predisposto nel 2014. Nell'ambito del CSF è stato, inoltre, costituito un gruppo di lavoro sulle statistiche in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, finalizzato a censire i dati a disposizione del sistema e a renderli, ove possibile, comparabili. Tale iniziativa è stata prevista nel piano di azione approvato dal CSF al fine di rispondere alle carenze emerse con riferimento alla *Mutual Evaluation* dell'Italia.

La UIF partecipa a entrambi i gruppi di lavoro fornendo contributi e statistiche inerenti alla propria attività istituzionale e collaborando con la Vigilanza della Banca d'Italia allo sviluppo di indicatori di rischio finalizzati alla valutazione della vulnerabilità degli intermediari finanziari.

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 economiche¹²¹; 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.

Le competenze della UIF in materia di sanzioni finanziarie internazionali sono state confermate dal nuovo decreto antiriciclaggio, che ha introdotto, al riguardo, la possibilità in capo al MEF, su proposta del CSF, di adottare misure di congelamento nazionali, complementari rispetto a quelle adottate dall'Unione europea¹²².

Nel corso del 2016 la UIF ha ricevuto complessivamente 6 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 siriane designate, per le quali il CSF ha disposto le specifiche autorizzazioni consentite, in determinate ipotesi, dalla normativa dell'Unione Europea.

I dati relativi ai congelamenti di fondi e risorse economiche sono rimasti sostanzialmente immutati, fatta eccezione per l'estinzione di alcuni rapporti a seguito dell'addebito di spese e commissioni e dell'avvenuto *delisting* di alcuni soggetti conseguente alla mancata conferma del sospetto investigativo che li riguardava (cfr. *Tavola 8.3*).

¹²⁰ I rapporti di collaborazione con il MEF e nell'ambito del CSF hanno riguardato diversi profili e materie di cui si riferisce in altre parti del Rapporto.

¹²¹ Art. 10, comma 1, d.lgs. 109/2007.

¹²² Cfr. art. 4-*bis*, d.lgs. 109/2007.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Tavola 8.3

Misure di congelamento al 31/12/2017					
	Rapporti e operazioni sottoposti a congelamento	Soggetti sottoposti a congelamento	Importi congelati		
			EUR	USD	CHF
ISIL e Al-Qaeda	32	26	39.268	114	50
Iran	17	4	1.086.120	158.453	37.593
Libia	4	3	125.334	132.357	-
Siria	28	5	18.564.736	240.825	149.872
Ucraina/Russia	4	1	16.139	-	-
TOTALE	85	39	19.831.597	531.749	187.516

In materia di contrasto al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, l'Unione Europea, anche in ottemperanza a quanto disposto da alcune Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite succedutesi nel tempo, ha ulteriormente inasprito il quadro delle sanzioni finanziarie nei confronti della Corea del Nord, da ultimo con l'emanazione del Regolamento (UE) n. 1509/2017 del 30 agosto 2017.

Il Regolamento in questione prevede specifici divieti all'esportazione e all'importazione e stringenti limitazioni alla prestazione di servizi finanziari (fra cui un regime di autorizzazione per trasferimenti di fondi superiori a determinate soglie), oltre all'obbligo di congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenute da soggetti ritenuti responsabili di attività di proliferazione delle armi di distruzione di massa. Ulteriori limitazioni relative alle relazioni con il governo della Corea del Nord riguardano 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 CSF). Tra le ulteriori misure adottate dall'Unione figura anche l'obbligo in capo agli intermediari finanziari di segnalare alle FIU del rispettivo paese le operazioni sospette che possano contribuire a programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa¹²³.

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, in particolare nel corso dell'esame delle richieste pervenute dai *Panel* di esperti dell'ONU, incaricati di verificare il rispetto delle prescrizioni contenute nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza relative ai differenti programmi sanzionatori in vigore.

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, il MEF, le Autorità di vigilanza di settore, la UIF, la DIA, la Guardia di Finanza e le amministrazioni e gli organismi interessati collaborino tra loro al fine di agevolare

¹²³ Cfr. art. 23 del Regolamento.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

l'individuazione di ogni circostanza dalla quale emergono fatti e situazioni la cui conoscenza può essere utilizzata per prevenire l'uso del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Scambi
con la Vigilanza
della Banca d'Italia

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 connesse all'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 sospette¹²⁴.

La UIF, a sua volta, ha portato all'attenzione della Vigilanza le disfunzioni riscontrate presso gli intermediari con riguardo agli assetti organizzativi e all'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e di registrazione dei dati nell'AUI¹²⁵.

... con la CONSOB

È 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 e presso società di revisione.

... con l'IVASS

Anche nel 2017 lo scambio di informazioni con l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni si è incentrato sulla verifica dell'assenza di connessioni con attività di riciclaggio o finanziamento del terrorismo di vicende riguardanti la *governance* di imprese assicurative.

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 fornirne comunicazione alle 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.

Il 5 giugno 2017 l'IVASS ha richiesto alle imprese di assicurazione che operano nei rami vita di condurre, con riferimento all'esercizio 2016, una prima autovalutazione dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, che costituirà la base anche per le successive rilevazioni periodiche.

MISE e Agenzia
delle Dogane
e dei monopoli

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.

¹²⁴ La collaborazione con le Autorità di vigilanza, in materia sanzionatoria, subisce modifiche alla luce del nuovo regime delineato dal d.lgs. 231/2007, come modificato dal d.lgs. 90/2017, che attribuisce a dette Autorità nuove competenze sanzionatorie per le violazioni degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette imputabili agli enti vigilati (cfr. § 1.3.1).

¹²⁵ La nuova disciplina antiriciclaggio ha abrogato le disposizioni di legge che imponevano l'obbligo di registrare i dati nell'Archivio Unico Informatico e prevede obblighi di conservazione dei dati per l'assolvimento degli adempimenti antiriciclaggio (cfr. artt. 31 e 32 del nuovo d.lgs. 231/2007).

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Un recente emendamento al Testo Unico per l'Immigrazione¹²⁶ ha previsto un nuovo tipo di visto rivolto agli stranieri che intendono effettuare in Italia investimenti o donazioni a carattere filantropico di cospicuo ammontare. La concessione di tale visto è subordinata all'accertamento dei relativi requisiti tramite la procedura definita con decreto del 21 luglio 2017, emanato dal Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e con il Ministro dell'Interno.

Testo Unico
per l'Immigrazione

L'art. 3 del citato decreto individua nel "Comitato Investor Visa for Italy" l'autorità competente a valutare la conformità della domanda di nulla osta ai requisiti stabiliti dalla legge per il rilascio del visto. Il Comitato è presieduto dal Direttore Generale per la Politica Industriale, la Competitività e le Piccole e Medie Imprese del Ministero dello Sviluppo Economico ed è composto da rappresentanti di sette istituzioni, compresa la UIF. In tale ambito, l'Unità ha il compito, ove nulla osti, di comunicare eventuali risultanze agli atti riguardanti il soggetto richiedente il visto nonché l'eventuale appartenenza del paese di origine delle risorse finanziarie apportate dallo stesso richiedente alla lista dei "Paesi terzi ad alto rischio con carenze strategiche".

Anche nel 2017 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 ai fini della prevenzione di reati¹²⁷.

Ministero
della Giustizia

La UIF partecipa stabilmente al Tavolo di coordinamento per le attività internazionali di contrasto alla corruzione, insediato dal 2016 presso la Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari esteri. Il Tavolo, in un'ottica di rete, sviluppa sinergie e scambi di informazioni sulle *best practice* italiane assicurando altresì l'allineamento delle posizioni italiane nelle varie sedi internazionali in cui si discutono le strategie anticorruzione.

Tavolo
di coordinamento
anticorruzione

¹²⁶ Art. 26-bis del d.lgs. 286/1998 introdotto dall'art. 1, comma 148, della l. 232/2016.

¹²⁷ Art. 25-octies del d.lgs. 231/2001.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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 dagli *standard* globali del GAFI e del Gruppo Egmont e dalle regole europee. 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. Protocolli d'intesa (*Memoranda of Understanding*) sono negoziati e sottoscritti qualora richiesti per lo svolgimento della collaborazione dall'ordinamento della FIU controparte.

In base al principio di "multidisciplinarietà", le FIU devono disporre, per l'analisi domestica e per gli scambi reciproci, di informazioni "finanziarie, investigative, amministrative". Le FIU, inoltre, devono fornire 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 europeo viene utilizzata un'infrastruttura di comunicazione decentrata denominata FIU.NET che consente lo scambio strutturato di informazioni su base bilaterale o multilaterale, offrendo al contempo standardizzazione, immediatezza e sicurezza degli scambi.

Dal 1° gennaio 2016 la rete FIU.NET è ospitata da Europol. Sulla base di un Common Understanding con le FIU europee, 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.

A fronte dell'articolazione internazionale dei fenomeni sospetti più significativi, le informazioni acquisite da FIU estere sono particolarmente importanti per ricostruire la provenienza o l'utilizzo di fondi ovvero attività finanziarie svolte all'estero da soggetti indagati in Italia. Gli scambi di informazioni sono anche essenziali per rilevare l'interposizione di terzi nella titolarità di beni e individuare i titolari effettivi di enti e società; la collaborazione tra le FIU è in questi casi indispensabile per ricostruire schemi basati sull'articolazione di strutture societarie o di fasi operative in diversi paesi con l'obiettivo di sfruttare lacune nei presidi e nei controlli.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Le esigenze di tempestività e di condivisione di ampi volumi di dati hanno favorito lo sviluppo di forme innovative di collaborazione, basate su scambi multilaterali e informative di carattere “automatico” e strutturato.

Nel complesso la UIF ha scambiato informazioni con 101 FIU (in aumento rispetto alle 87 dell’anno precedente), di cui 27 dell’Unione europea.

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

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

Nel corso del 2017 la UIF ha inviato 763 richieste di informazioni, confermando la tendenza degli ultimi anni a un crescente ricorso alla collaborazione internazionale (cfr. *Tavola 9.1*). L’aumento è particolarmente marcato (+74%) per le richieste effettuate a supporto dell’analisi di operazioni sospette, per lo sviluppo dei collegamenti esteri rilevati.

Le richieste
a FIU estere

Tavola 9.1

Richieste effettuate a FIU estere					
	2013	2014	2015	2016	2017
Per rispondere a esigenze dell’Autorità giudiziaria	124	146	217	204	172
Per esigenze di analisi interna	56	242	323	340	591
Totale	180	388	540	544	763

L’incremento degli scambi deriva anche da un accresciuto utilizzo della funzionalità “*Ma3tch*” offerta da FIU.NET per l’incrocio anonimo di intere basi dati, grazie al quale è possibile individuare ricorrenze nominative in archivi delle FIU partecipanti e collegamenti con altri paesi che non emergono dal contesto analizzato. L’Unità ha applicato con sistematicità il *Ma3tch* ad ampi *set* di dati relativi a soggetti segnalati: oltre trenta scambi di informazioni sono stati attivati sulla base degli incroci individuati, soprattutto in relazione ad attività sospette di finanziamento del terrorismo.

Lo sviluppo del *Ma3tch* e del suo utilizzo secondo modalità uniformi è al centro dei lavori di un apposito gruppo istituito nella Piattaforma delle FIU europee, cui la UIF partecipa. Tale sviluppo è necessario anche per completare il sistema di scambio automatico delle segnalazioni cross-border, di cui il *Ma3tch*

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

costituisce un modulo essenziale. L'obiettivo del gruppo è quello di favorire l'applicazione sistematica da parte di tutte le FIU europee, estendere le tipologie dei dati resi disponibili per gli incroci, ampliare la frequenza del loro aggiornamento.

Il maggiore utilizzo del Ma3tch ha contribuito, in linea con la tendenza degli ultimi anni, alla diminuzione delle richieste del tipo “known/unknown” (31 nel 2017), volte esclusivamente a determinare l'esistenza di segnalazioni su determinati soggetti in altri paesi.

Le richieste
da FIU estere

Nel 2017 la UIF ha ricevuto complessivamente 2.246 richieste e informative spontanee da altre FIU. Il consolidamento di tale dato, dopo il picco di 3.314 raggiunto l'anno precedente, conferma l'elevata numerosità degli scambi internazionali che interessano la UIF (cfr. Tavola 9.2).

Tavola 9.2

Richieste/informative spontanee ricevute e risposte fornite					
	2013	2014	2015	2016	2017
Canale Egmont	519	486	1.078	1.259	668
Richieste/informative spontanee	519	486	695	723	504
Scambi sull'ISIL			383	536	164
Canale FIU.NET	274	453	1.075	2.055	1.578
Richieste/informative spontanee	274	453	518	580	524
Cross-border report			557	1.475	1.054
Totale	793	939	2.153	3.314	2.246
Riscontri forniti*	1.066	1.144	1.223	1.568	1.232
Informative a OO.II.	557	713	868	1.430	2.031

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

La flessione del numero delle richieste e informative spontanee, più accentuata negli scambi con FIU extraeuropee (canale Egmont), è riconducibile anche all'evoluzione delle prassi verso forme di scambio più mirate sull'esistenza di effettivi collegamenti derivanti da migliori analisi preventive. In ambito europeo, la riduzione del numero delle richieste attraverso FIU.NET va letta soprattutto alla luce del maggiore utilizzo del *Ma3tch* che, individuando preliminarmente i collegamenti esistenti, previene richieste “inutili”.

Scambi
multilaterali
sull'ISIL

Gli scambi sull'ISIL riguardano attività riconducibili al supporto finanziario a tale organizzazione realizzate attraverso *network* internazionali di rimesse di denaro. Queste attività vengono rilevate attraverso elementi di carattere oggettivo, anche a prescindere dal riferimento a veri e propri sospetti, e condivise con le FIU potenzialmente interessate pur in assenza di specifici collegamenti territoriali. Ciò ha consentito di

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

accumulare un rilevante patrimonio informativo utile alle FIU per sviluppare *intelligence* preventiva sulle modalità di finanziamento dell'ISIL¹²⁸.

Il ridimensionamento dei volumi di tali scambi multilaterali rispetto all'anno precedente riflette gli sviluppi, nell'ambito del Gruppo Egmont, dell'“ISIL Project”, ora nella sua terza fase: dalla rilevazione di network finanziari articolati e complessi riconducibili al supporto economico dell'ISIL, quale organizzazione “statuale”, l'attenzione dell'intelligence finanziaria si è spostata verso la rilevazione di più circoscritte attività di sostegno economico a combattenti in viaggio dalle zone di conflitto, al loro insediamento nei paesi di origine, allo svolgimento di attività di reclutamento o di propaganda.

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” (cd. *cross-border*)¹²⁹. 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

Il numero delle segnalazioni *cross-border* pervenute alla UIF, sebbene in calo rispetto al 2016, si attesta sul doppio del dato relativo al 2015, anno di avvio degli scambi automatici. Il dato va letto tenendo conto delle difficoltà tecniche che incontrano le FIU da cui provengono i principali volumi nell'inoltrare le segnalazioni.

Il sistema di scambio automatico di segnalazioni *cross-border*

Nonostante il sistema FIU.NET sia stato integrato con funzionalità dedicate agli scambi automatici di segnalazioni *cross-border*, le frequenti interruzioni di servizio hanno sinora impedito un funzionamento efficace.

Inoltre, le FIU europee sono tuttora impegnate nei necessari adeguamenti tecnico-procedurali, attinenti soprattutto agli strumenti di importazione ed esportazione delle informazioni nei propri sistemi. Solo poche FIU hanno attivato scambi sistematici di segnalazioni *cross-border*; tra queste, alcune incontrano difficoltà nella trasmissione di volumi elevati di informazioni; altre ricorrono a procedure di tipo “manuale”.

L'efficacia e i volumi degli scambi di segnalazioni *cross-border* risentono dell'assenza di criteri condivisi e di strumenti tecnici omogenei che consentano invii massivi con modalità automatiche. Nel 2017 sono proseguiti i lavori per la definizione di criteri uniformi per l'individuazione e lo scambio delle segnalazioni *cross-border*. La Piattaforma delle FIU, nell'ambito di un progetto cui la UIF partecipa, ha approvato una prima serie di criteri che individuano collegamenti rilevanti per l'invio automatico, definendo un ambito di informazioni utili per le analisi ed evitando flussi eccessivi di segnalazioni.

Secondo tali criteri preliminari, rientrano nell'ambito delle segnalazioni cross-border anzitutto quelle effettuate da soggetti che operano in paesi membri in regime di libera prestazione di servizi. La natura cross-border è determinata inoltre sulla base di elementi soggettivi (residenza o esistenza di indagini in altri

¹²⁸ Sul punto si veda il [Rapporto Annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, capitolo 7.

¹²⁹ Art. 53, comma 1 della quarta Direttiva antiriciclaggio.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Stati) e oggettivi (paese estero di origine o destinazione dei flussi finanziari o nel quale sono intrattenuti conti o rapporti finanziari). Rilevano inoltre il coinvolgimento in attività illecite realizzate in un altro Stato, ovvero l'importanza del caso per altri paesi fondata sia su elementi di rischio evidenziate in basi-dati specializzate sia su apprezzamenti discrezionali.

Risposte fornite

A fronte delle richieste o informative pervenute, la UIF ha fornito nell'anno 1.232 riscontri a FIU estere. Rientrano in tale dato sia le risposte a richieste di collaborazione, sia i *feedback* sull'utilizzo di quanto ricevuto in informative spontanee nelle quali non era stata richiesta specifica collaborazione. La UIF ha anche fornito riscontri sulla qualità dell'assistenza ricevuta, su richiesta di alcune controparti.

Di particolare rilievo è la crescita del volume delle informazioni, provenienti dagli scambi internazionali, trasmesse dalla UIF agli Organi investigativi domestici. Il dato (+41%) riflette anche l'ampliamento di tali forme di disseminazione che, oltre che al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria e alla Direzione Investigativa Antimafia, sono rivolte, in conformità di principi internazionali, anche a Organi investigativi competenti per indagini su particolari fattispecie di reato.

Numerose informative relative al finanziamento del terrorismo sono state inviate al ROS dell'Arma dei Carabinieri. Altre informative, riconducibili ad attività di commercio di materiale pedopornografico, sono state condivise con il Centro Nazionale per il Contrasto alla Pedopornografia della Polizia di Stato. Tutte le informative di fonte estera trasmesse a Organi investigativi sono state predisposte nel rispetto del previo consenso formulato dalle controparti interessate e con l'adozione di speciali cautele a salvaguardia della riservatezza e dei limiti di utilizzo.

Scambi "diagonali"

A fianco degli scambi diretti tra FIU per l'approfondimento di casi di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, si sviluppano forme di collaborazione "diagonale" che coinvolgono anche altre autorità estere ovvero che mirano a utilizzare le informazioni delle FIU per finalità ulteriori.

L'Unità ha continuato a fornire collaborazione, per il tramite delle FIU locali, ad Autorità di vigilanza estere per la verifica, nell'ambito di istruttorie relative alla governance delle società vigilate, dell'eventuale presenza di connessioni con attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. La UIF ha anche fornito, sempre mediante il canale delle FIU, collaborazione a Organismi investigativi di paesi esteri impegnati in accertamenti su casi di particolare complessità. Sono anche stati attivati scambi informativi con FIU estere, nell'ambito di programmi di verifica preventiva in relazione a rischi specifici di corruzione e illegalità economica, per la valutazione della congruità o liceità dei patrimoni di esponenti pubblici dei paesi interessati.

La UIF partecipa a tali forme di collaborazione diagonale nel rispetto delle previsioni della normativa nazionale e degli *standard* internazionali ed europei. Ciò comporta in particolare l'apposizione di rigorosi vincoli all'utilizzo e alla condivisione delle informazioni fornite. Inoltre, negli scambi della specie la UIF coinvolge in ogni caso, in maniera diretta e immediata, le FIU dei paesi interessati.

SAFE

L'entrata a regime del sistema informatico di gestione degli scambi con l'Autorità giudiziaria e le FIU estere (SAFE) consente di gestire in modo integrato gli scambi con le controparti estere in condizioni di sicurezza e in rigorosa tutela della riservatezza.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

9.2. Lo stato della collaborazione tra FIU

La qualità della collaborazione ricevuta da FIU estere registra alcuni miglioramenti, pur a fronte di significative e persistenti criticità. Le richieste e le informative pervenute da alcune controparti, specie europee, evidenziano una maggiore profondità e ampiezza delle informazioni con riguardo alla descrizione del caso e degli elementi di sospetto. Progressi analoghi si rilevano anche nel riscontro fornito alle richieste di informazioni; la capacità di acquisire e scambiare informazioni finanziarie, ottenute spesso appositamente dai soggetti obbligati, appare accresciuta.

Tali miglioramenti, di cui va verificata la persistenza nel tempo, possono essere determinati dalle riforme legislative realizzate nei paesi europei per il recepimento della quarta Direttiva che richiede proprio l'ampliamento della capacità delle FIU di accedere a informazioni per le proprie analisi e di esercitare i poteri informativi disponibili anche per fornire collaborazione alle controparti estere.

Lo scambio di informazioni continua tuttavia a incontrare ostacoli significativi che ne limitano l'efficacia. Questi sono legati in particolare all'insufficiente ambito dei poteri informativi di diverse FIU, all'applicazione di condizioni limitanti (ad esempio, per l'esistenza di indagini o procedimenti penali) o ai vincoli sull'utilizzo delle informazioni per successivi accertamenti investigativi. Tali ostacoli derivano da molteplici fattori: la natura della FIU, l'assenza di una chiara demarcazione tra analisi finanziaria e accertamento investigativo (nel caso di FIU di polizia), il mantenimento di forme di segreto finanziario o professionale costituiscono gli esempi più frequenti.

A livello europeo, le iniziative della Piattaforma delle FIU dell'Unione volte a dare impulso alla condivisione delle metodologie di analisi e allo svolgimento di attività congiunte su fenomeni di rilievo *cross-border*, possono favorire l'integrazione operativa e la maturazione di prassi e approcci comuni, contribuendo a superare talune differenze, ancora marcate, tra le FIU.

9.3. Gli sviluppi della rete FIU.NET

La rete FIU.NET, operativa dal 2002, ha evidenziato negli ultimi anni, in coincidenza con il passaggio a Europol, una rapida obsolescenza dovuta soprattutto al progressivo aumento dei volumi dei dati scambiati e alla varietà delle tipologie e dei formati degli scambi (ad esempio, a quelli tradizionali si affiancano quelli, particolarmente intensi, relativi alle segnalazioni *cross-border*). Europol ha evidenziato la necessità di una radicale ristrutturazione della rete elaborando, a questo fine, un'iniziale "Roadmap", sottoposta a molteplici osservazioni critiche da parte delle FIU.

Il progetto prevedeva una configurazione accentrata della rete con la conservazione delle informazioni relative agli scambi tra FIU presso Europol (senza che tale agenzia possa accedervi, al di fuori dei casi di esplicito consenso delle FIU). Il sistema sarebbe rimasto invece decentrato per quanto riguarda lo svolgimento della funzionalità Ma3tch.

Le FIU, sia nell'ambito della Piattaforma delle FIU dell'Unione Europea, sia nell'*Advisory Group* istituito al suo interno per partecipare alla gestione e alla *governance* di FIU.NET, hanno evidenziato la necessità di maggiori informazioni e approfondimenti sulle caratteristiche degli interventi e della configurazione finale, nonché di adeguate garanzie circa il mantenimento del pieno controllo sulle informazioni. È stata richiamata

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

anche l'opportunità di prevedere e approfondire soluzioni alternative per la futura configurazione del sistema, basate su sistemi decentrati di scambio e conservazione delle informazioni.

La UIF, in particolare, ha richiamato l'esigenza che la revisione del sistema rispetti talune condizioni essenziali: il mantenimento del *focus* sulla cooperazione tra le FIU; il mantenimento della proprietà e del pieno controllo da parte delle FIU sui dati da esse scambiati; il coinvolgimento delle FIU nella progettazione, nella realizzazione e nella *governance*; il mantenimento di opzioni alternative, non necessariamente di tipo accentrato.

Le osservazioni critiche formulate dalla UIF hanno largamente ispirato le posizioni della Piattaforma delle FIU, che si è riservata ogni valutazione sulle caratteristiche e sulle funzionalità concrete del nuovo sistema, e dell'Advisory Group, che le ha sintetizzate in una "Opinion" con cui Europol è stato invitato a rielaborare la "Roadmap".

Gli approfondimenti, tuttora in corso, vertono anche sulla ricognizione dei vincoli normativi e operativi rispetto alla possibilità di conservazione accentrata dei dati oggetto degli scambi, con particolare riferimento alle implicazioni di *data protection*, di sicurezza e di responsabilità insite in una configurazione accentrata, all'individuazione di soluzioni tecniche per la crittografia dei dati, ai limiti temporali di conservazione delle informazioni negli archivi di Europol, alla garanzia di mantenimento di adeguate serie storiche sugli scambi effettuati.

9.4. La Piattaforma delle FIU

Dopo l'adozione del Rapporto conclusivo del *Mapping Exercise* la UIF, d'intesa con la Commissione europea, ha elaborato un documento nel quale sono state riepilogate le principali proposte, con le relative linee di sviluppo, in base agli interlocutori interessati: istituzioni europee, regolatori nazionali, FIU. Vengono delineati i progetti e le attività da svolgere nell'ambito della Piattaforma per dare attuazione al Rapporto, individuando un ampio spettro di materie di interesse delle FIU: "natura e organizzazione"; "autonomia, indipendenza, *accountability*"; "funzioni e poteri"; "informazioni ricevute e acquisibili"; "collaborazione internazionale".

Per rendere più granulare l'individuazione dei progetti e delle attività da intraprendere e facilitare la valutazione degli impegni richiesti e delle priorità, sono state individuate 84 aree problematiche con i possibili relativi interventi.

Il documento predisposto dalla UIF ha fornito la base per la discussione e l'approvazione del nuovo Piano di Lavoro della Piattaforma approvato nel 2017: esso comprende tutte le aree di intervento individuate nel *Mapping Exercise*, delineando per ciascuna appositi progetti o iniziative.

Il Piano di Lavoro è significativamente orientato verso la realizzazione di progetti di diretta portata pratica per l'attività delle FIU con riguardo in particolare alla ricognizione del contenuto delle segnalazioni di operazioni sospette, all'individuazione di un ambito minimo di informazioni che devono essere disponibili per l'analisi, alla definizione di modalità per il più ampio utilizzo delle informazioni scambiate. Viene prefigurato anche il diretto svolgimento di iniziative di carattere operativo, con l'obiettivo di rendere disponibile alle FIU una sede nella quale sviluppare la

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

collaborazione anche attraverso forme di maggiore integrazione, soprattutto dando corpo a iniziative di “analisi congiunta”, come previsto dalla quarta Direttiva.

I progetti per lo sviluppo del *Mapping Exercise* hanno ricevuto un riscontro positivo da parte delle FIU. La UIF, in continuità con il ruolo di impulso svolto nell’esercizio di ricognizione, è direttamente impegnata in cinque progetti assumendo in due di essi il ruolo di coordinatore¹³⁰.

Per le sue caratteristiche, e per il piano di attività in corso di sviluppo, la Piattaforma si pone come la sede naturale nella quale realizzare forme avanzate di integrazione e coordinamento tra le FIU europee. Essa può offrire la cornice più idonea nella quale, come previsto dalla quinta Direttiva, la Commissione potrà elaborare proposte per l’istituzione di un “meccanismo di supporto e coordinamento” volto a migliorare le analisi e la collaborazione delle FIU.

9.5. Rapporti con controparti estere e assistenza tecnica

Il 20 giugno 2017 l’Unità ha sottoscritto un Protocollo di collaborazione redatto in conformità degli standard del GAFI e del Gruppo Egmont per lo scambio di informazioni con la FIU della Repubblica Popolare Cinese (*China Anti-Money Laundering Monitoring and Analysis Center*—CAMLMAC), istituita nell’ambito della locale Banca Centrale¹³¹.

Protocollo
con la FIU cinese

La sottoscrizione del Protocollo è intervenuta a conclusione di approfondimenti avviati nel 2014, tesi a verificare le caratteristiche delle due Unità, individuare le fonti informative rispettivamente disponibili, determinare la capacità e le condizioni per lo scambio. Il testo dell’intesa tiene conto delle differenze esistenti e si concentra sugli aspetti essenziali della collaborazione.

L’intesa costituisce, per la FIU cinese, una condizione necessaria per lo svolgimento della collaborazione bilaterale. Essa consente di avviare scambi di informazioni di potenziale utilità per la ricostruzione e l’approfondimento di schemi operativi complessi che caratterizzano i flussi finanziari tra l’Italia e la Cina.

Nel corso del 2017 è proseguito l’impegno della UIF sul fronte delle attività di assistenza tecnica internazionale nelle materie di competenza, attraverso iniziative bilaterali e la partecipazione a progetti multilaterali.

Attività
di assistenza tecnica

L’Unità ha ricevuto molteplici richieste di interventi di assistenza. Esse sono spesso motivate dalla considerazione degli esiti positivi della *Mutual Evaluation* dell’Italia, che ha richiamato l’attenzione sulla qualità, la natura sofisticata e l’efficacia delle attività e degli strumenti a disposizione della UIF, nonché sulle innovazioni realizzate nelle procedure e nelle prassi delle analisi domestiche e della collaborazione internazionale.

È proseguito il proficuo dialogo con la FIU iraniana, avviato nell’anno precedente a seguito dell’attenuazione del regime delle sanzioni finanziarie internazionali nei confronti di tale paese.

¹³⁰ In un caso insieme alla FIU dell’Olanda.

¹³¹ La UIF ha attualmente in essere protocolli d’intesa con le controparti estere dei seguenti 25 Paesi: Australia, Belgio, Bulgaria, Canada, Cina, Croazia, Francia, Giappone, Grecia, Guernsey, Guatemala, Indonesia, Lettonia, Monaco, Panama, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Russia, Santa Sede, Singapore, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Ucraina.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Nel corso di appositi incontri bilaterali sono state approfondite tematiche connesse, fra l'altro, ad aspetti organizzativi (risorse disponibili, requisiti di indipendenza, procedure di funzionamento), all'ambito delle informazioni disponibili per l'analisi, alla gestione e all'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, allo sviluppo di indicatori per la rilevazione di casi di sospetto e di sistemi di "rating" a supporto dell'analisi. Gli incontri hanno anche costituito l'occasione per avviare e sviluppare la collaborazione bilaterale tra la UIF e la FIU iraniana mediante lo scambio di informazioni per la trattazione di casi concreti.

Anche nel 2017, l'Unità ha prestato il proprio contributo nell'ambito dell'iniziativa formativa patrocinata dal Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale in materia di analisi e tecniche investigative di flussi finanziari, ospitando una delegazione di funzionari e ufficiali di polizia provenienti dai paesi della Comunità dei Caraibi (CARICOM) e da Cuba. L'attività di *training* svolta dalla UIF è stata incentrata sugli strumenti e sulle metodologie di analisi delle operazioni sospette di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e sulla collaborazione internazionale.

L'Unità ha anche contribuito alla realizzazione di una *study visit* di esponenti della *People's Bank of China* presso la Banca d'Italia. Una sessione è stata dedicata al ruolo della UIF nelle attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio nel settore finanziario; in essa sono stati illustrati gli strumenti operativi e le prassi per la segnalazione e l'analisi delle operazioni sospette e per la collaborazione internazionale¹³².

La UIF continua inoltre a fornire il proprio contributo nell'ambito delle attività di assistenza tecnica svolte dai gruppi di lavoro del Gruppo Egmont (specie il *Training and Technical Assistance Working Group*). Tali iniziative sono generalmente rivolte a FIU in fase di costituzione o che necessitano di programmi di formazione e *capacity building* mirati allo sviluppo di compiti di analisi, di procedure operative e di strumenti informatici, nonché di attività di collaborazione internazionale. Tale attività di impulso, svolta dal Gruppo Egmont in aree geografiche sensibili, ha favorito la costituzione di nuove FIU e la loro adesione all'organizzazione stessa.

9.6. La partecipazione al GAFI

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

L'attività del GAFI

Nel corso del 2017 la UIF ha partecipato assiduamente ai lavori del GAFI nell'ambito della delegazione italiana coordinata dal MEF e ha preso parte ai diversi gruppi di lavoro. Una particolare attenzione è stata dedicata alle attività del quarto ciclo di *Mutual Evaluation* dei paesi membri: la UIF ha fornito il proprio apporto sia nelle fasi di preparazione, con la redazione di appositi documenti di analisi sui rischi specifici e

¹³² La UIF era stata già coinvolta in un'iniziativa analoga nel 2015.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

sulla qualità della collaborazione ricevuta, sia in sede di predisposizione e discussione dei rapporti, con l'invio di commenti e proposte sui temi prioritari, sia attraverso la diretta partecipazione alla valutazione di alcuni paesi.

Nell'ultimo biennio, esperti della UIF hanno direttamente partecipato alle valutazioni di Belgio, Canada, Austria e Svizzera e alle attività di "follow up" relative a Spagna e Belgio. Inoltre, nel corso del 2018, è prevista la partecipazione di esperti della UIF nelle Mutual Evaluation svolte da Moneyval nei confronti di Malta (con un "assessor") e della Repubblica Ceca (con un "reviewer"). Nel corso del 2018 sarà avviata anche la procedura di valutazione di follow-up dell'Italia, nel corso della quale saranno valutati i progressi realizzati sul piano della "Technical Compliance" con la nuova legislazione antiriciclaggio introdotta per il recepimento della quarta Direttiva.

La partecipazione alle attività di valutazione ha prodotto risultati positivi, contribuendo in particolare a mettere in luce criticità negli ordinamenti e nelle prassi nazionali relative alle caratteristiche e alle attività delle FIU interessate e alla relativa collaborazione internazionale.

La UIF ha partecipato agli approfondimenti, avviati dal GAFI in stretta collaborazione con il settore privato, sulle implicazioni dell'innovazione tecnologica applicata all'industria finanziaria (*Fintech*), anche con riguardo allo sviluppo di strumenti di supporto efficace alla *compliance* (*Regtech*).

Fintech

Le tendenze dell'innovazione tecnologica applicata alla finanza (*"Fintech"*) ricevono elevata attenzione da parte degli organismi internazionali antiriciclaggio. Il GAFI ha promosso una vasta attività conoscitiva, in stretta collaborazione con il settore privato, propedeutica alla specifica ricognizione dei rischi e all'adeguatezza degli *standard* vigenti, anche per la valutazione di iniziative o presidi che valorizzino i benefici dell'innovazione e consentano l'adeguata prevenzione e rilevazione di abusi e anomalie riconducibili a riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

Il GAFI ha promosso nel corso del 2017 numerosi incontri con il settore privato. Una "Roundtable on Fintech and Regtech" si è tenuta ai margini della Plenaria di febbraio; una sessione del "Private Sector Consultative Forum" di marzo è stata dedicata a "Dialogue on Fintech and Regtech"; inoltre, sono state organizzate due riunioni di un apposito "Fintech and Regtech Forum", a maggio e ottobre. Nel 2018 sono stati avviati appositi tavoli nei gruppi di lavoro per elaborare possibili nuovi standard o linee guida.

Le imprese che operano nei settori Fintech e Regtech sono in prevalenza start up specializzate nella gestione di piattaforme online e "app" che offrono servizi finanziari di trasferimento, pagamento o intermediazione diretta tra privati. Le attività svolte si basano spesso sulla gestione di "big data" e sull'utilizzo di tecnologie di "blockchain" per l'impiego di criptovalute. Tra i servizi che si sono sviluppati in maniera più intensa figurano quelli relativi ai trasferimenti di denaro "Peer to Peer", ai servizi di rimessa, alla raccolta di fondi da privati (crowdfunding, crowdlending, crowdinvesting).

Le nuove tecnologie consentono di offrire servizi innovativi, o con modalità innovative, non sempre univocamente riconducibili agli schemi regolamentari vigenti; consentono inoltre soluzioni organizzative per l'offerta e la distribuzione particolarmente snelle ed efficienti. La spinta all'innovazione produce effetti benefici sui costi per le imprese e per la clientela; la pressione concorrenziale che ne deriva, specie per gli operatori tradizionali, può ridefinire l'offerta dei servizi finanziari, influenzare le abitudini della clientela e il modello di *business* degli intermediari.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Allo stesso tempo, lo svolgimento di attività innovative pone la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti previsti dall'attuale quadro normativo, la loro adeguatezza e l'efficacia dei controlli. Il confronto con il settore privato ha posto in evidenza il beneficio che l'utilizzo di strumenti tecnici innovativi apporta anche all'efficacia della “*compliance*” antiriciclaggio. Tale beneficio è particolarmente avvertito nella trattazione di grandi quantità di informazioni, spesso indispensabile per l'appropriata gestione del rischio, il monitoraggio della clientela, la rilevazione di operazioni sospette.

È stato posto in evidenza come il monitoraggio delle attività per l'individuazione di sospetti possa essere reso più efficace attraverso tecnologie che integrano l'analisi “umana”. Strumenti di apprendimento automatico (machine learning) e di estrazione dei dati (data mining) agevolano la selezione delle informazioni, l'individuazione di collegamenti non apparenti, la previsione dei comportamenti probabili e delle connesse anomalie. Anche la tecnologia della “Distributed Ledger”, alla base della diffusione delle valute virtuali, può fornire supporto ai compiti di monitoraggio e valutazione.

Negli approfondimenti svolti dal GAFI è emersa l'importanza che l'innovazione finanziaria si coniughi con l'efficace applicazione dei presidi antiriciclaggio e antiterrorismo; i nuovi rischi devono essere mitigati senza ostacolare lo sviluppo delle attività innovative. Regole e controlli aggiornati devono mantenersi proporzionali al rischio e neutrali da un punto di vista tecnologico. Il *level playing-field* va assicurato evitando lacune domestiche e disallineamenti internazionali.

La UIF ha inoltre partecipato agli approfondimenti su “tipologie” aggiornate di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, fornendo in particolare la propria esperienza e concreti esempi operativi per la ricostruzione di attività illecite realizzate attraverso l'abuso della titolarità effettiva di enti e società, di flussi finanziari derivanti dal traffico di esseri umani, delle caratteristiche del riciclaggio realizzato da “*Professional Money Laundering Network*” articolati anche sul piano internazionale.

Forum dei Capi
delle FIU

In continuità con lo scorso anno, è proseguito l'impegno per contribuire alle attività del “*Forum of FATF Heads of FIU*”. Il “Forum” ha individuato, anche sulla base dell'esperienza e dei risultati del *Mapping Exercise* europeo, alcune aree di intervento nelle quali appare opportuno che il GAFI elabori linee-guida o *standard* per aumentare l'efficacia dell'azione e della collaborazione delle FIU. Nel 2017 è stato approvato un documento che espone le linee di intervento prioritario.

Il Forum prosegue inoltre il proprio impegno volto a favorire forme di “*partnership*” tra le FIU e il settore privato, soprattutto a supporto della collaborazione attiva nella rilevazione e segnalazione di operazioni sospette in contesti transfrontalieri.

Autonomia e indipendenza delle FIU

Le caratteristiche organizzative e lo *status* di autonomia e indipendenza delle FIU incidono direttamente sulle funzioni, sui poteri, sulla collaborazione e sull'efficacia complessiva dell'azione di prevenzione.

Sulla base di un'ampia attività ricognitiva, il *Forum* ha attribuito priorità all'approfondimento dei requisiti di autonomia e indipendenza previsti dagli *standard* internazionali. Al tema è stato dedicato un apposito documento nel quale si illustrano le

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

ragioni dell'importanza di tali requisiti, gli aspetti in cui devono esprimersi, le aree di criticità nelle quali occorre intervenire.

Il documento conferma che l'autonomia e l'indipendenza costituiscono presupposti essenziali per l'efficacia dell'operato delle FIU nell'individuazione e nell'approfondimento di fenomeni e casi di rilievo criminale. La protezione rispetto a qualsiasi forma di ingerenza va assicurata sia sul piano dell'organizzazione e della *governance*, sia nello svolgimento delle funzioni fondamentali di analisi, collaborazione e disseminazione.

Sul piano istituzionale l'autonomia presuppone che la FIU sia organizzativamente separata rispetto all'amministrazione cui essa eventualmente appartenga; venga dotata di risorse umane, finanziarie e tecniche idonee e utilizzabili discrezionalmente in base alle esigenze; sia in grado di assumere decisioni che non dipendano da un'autorità esterna. Le garanzie necessarie a questi fini comprendono la disponibilità di un *budget* adeguato e separato, l'assenza di vincoli gerarchici del vertice e del personale della FIU verso soggetti terzi, la capacità di determinare le caratteristiche organizzative idonee all'esercizio efficace delle attività nonché di ottenere e allocare il personale necessario.

Con riguardo alle funzioni e ai poteri, l'indipendenza si manifesta anzitutto nella capacità della FIU di avviare e orientare le proprie analisi esclusivamente sulla base di considerazioni tecniche circa la potenziale rilevanza criminale dei fatti. I compiti di analisi e i relativi poteri vanno tenuti rigorosamente distinti da quelli propri degli Organi investigativi e non possono essere condizionati o limitati dall'esistenza di indagini o procedimenti penali. A ciò deve corrispondere la disponibilità di adeguati poteri informativi: l'accesso alle informazioni deve essere ampio e diretto e non può dipendere da valutazioni o autorizzazioni di terzi.

Il documento si sofferma sulle informazioni investigative, sottolineando che le FIU devono poter richiedere e ottenere dati da organi di polizia e *intelligence*, condividendo a loro volta con tali organi gli elementi d'interesse a propria disposizione.

Anche le attività di disseminazione delle informazioni elaborate e dei risultati delle analisi devono essere esercitate con indipendenza. L'obiettivo dell'efficace sviluppo delle segnalazioni e delle analisi presuppone – sottolinea il documento – che la FIU sia in grado di determinare in ogni caso l'autorità o l'organismo destinatario delle disseminazioni, il contenuto delle informazioni, il formato di queste.

L'autonomia e l'indipendenza costituiscono anche elementi imprescindibili a supporto della collaborazione internazionale. Le FIU devono essere in grado di scambiare direttamente informazioni con le proprie controparti estere, esercitando a tal fine i propri poteri; eventuali protocolli d'intesa devono poter essere definiti e sottoscritti in autonomia. La collaborazione deve essere fornita senza condizionamenti rispetto a eventuali indagini in corso (pur con le cautele necessarie per evitare dannose interferenze). L'autonomia garantisce anche che le informazioni scambiate siano utilizzate nel rispetto del principio del consenso della controparte che le ha fornite, assicurandone la riservatezza rispetto all'accesso o all'uso per finalità ulteriori (ad esempio, nell'ambito di indagini o procedimenti penali).

Il documento sottolinea, al contempo, che l'autonomia e l'indipendenza accentuano i profili di responsabilità delle FIU rispetto alle altre autorità competenti, alla sfera della politica e alla collettività in generale. Esse devono trovare, in particolare, un

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

opportuno bilanciamento in forme di leale collaborazione con le altre istituzioni e di *accountability*, che garantiscano la trasparenza delle attività e la conoscenza dei risultati.

Il documento elaborato dal Forum dei Capi delle FIU del GAFI è stato approvato dalla Plenaria. Oltre a informare possibili ulteriori iniziative per la precisazione di *standard* o linee-guida, esso fornisce riferimenti utili per l'adeguamento degli assetti organizzativi.

9.7. La partecipazione ad altri organismi internazionali

Gruppo Egmont

La UIF contribuisce alle attività del Gruppo Egmont, in tutte le sue articolazioni, promuovendone le *policy* e le linee d'azione. Particolare rilevanza rivestono, nelle attività del Gruppo, le procedure di *Support and Compliance* avviate in presenza di *rating* insufficienti assegnati nelle *Mutual Evaluation* in relazione ad aspetti relativi alle FIU dei paesi interessati. Tale procedura è incentrata in particolare sull'esame delle criticità nella cooperazione internazionale ed è volta sia a promuovere interventi correttivi, anche attraverso iniziative mirate di assistenza tecnica, sia ad applicare sanzioni. La UIF ha partecipato alle *review* relative alle FIU di Svizzera e Austria.

Nel corso del 2018 il Gruppo definirà l'ampliamento della procedura di Support and Compliance (al momento limitata ai soli profili di "conformità tecnica") all'esame dell'efficacia dell'operato delle FIU, con riguardo alle attività di analisi (Immediate Outcome 6 della "Metodologia" GAFI) e di collaborazione internazionale (Immediate Outcome 2).

Le attività del Gruppo Egmont per l'approfondimento di tipologie e aree di rischio aggiornate si mantengono concentrate sul finanziamento del terrorismo.

Gli approfondimenti svolti nell'ISIL Project rivestono rilevanza per lo sviluppo di attività di intelligence antiterrorismo da parte delle FIU e per l'incremento delle connesse forme di collaborazione. Le FIU sono impegnate, nell'attuale terza fase del Progetto (finanziamento dei returnees e minacce dei "lupi solitari"), a individuare linee d'azione e nuove possibili forme di collaborazione reciproca.

Altre attività

La UIF è membro della Delegazione italiana al *Moneyval* e ne segue le attività. È inoltre presente, con un esperto scientifico, nella Conferenza delle Parti prevista dalla Convenzione di Varsavia del 2005 sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

10. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE

10.1. Struttura organizzativa

L'organizzazione della UIF prevede la figura del Direttore, coadiuvato dal Vice Direttore e da alcuni dirigenti in *staff*, 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 anche dalla Commissione consultiva per l'esame delle irregolarità, organo collegiale interno che ha il compito di analizzare anomalie e ipotesi di irregolarità ai fini dell'avvio di procedure sanzionatorie, della segnalazione alle Autorità di vigilanza di settore, all'Autorità giudiziaria e agli Organi investigativi, nonché di ogni altra iniziativa ritenuta necessaria.

Presso la UIF è costituito, come previsto dalla legge, un "Comitato di esperti", composto dal Direttore della UIF e da quattro esperti nominati per tre anni con decreto del MEF, sentito il Governatore della Banca d'Italia. Il Comitato costituisce una preziosa sede di confronto, fornendo costante supporto all'attività dell'Unità e contributi di riflessione sulle questioni di maggiore rilievo.

Nel corso del 2017 è stato confermato per ulteriori cinque anni il mandato del Direttore e sono stati nominati quattro nuovi componenti del Comitato di esperti¹³³.

10.2. Indicatori di *performance* e piano strategico

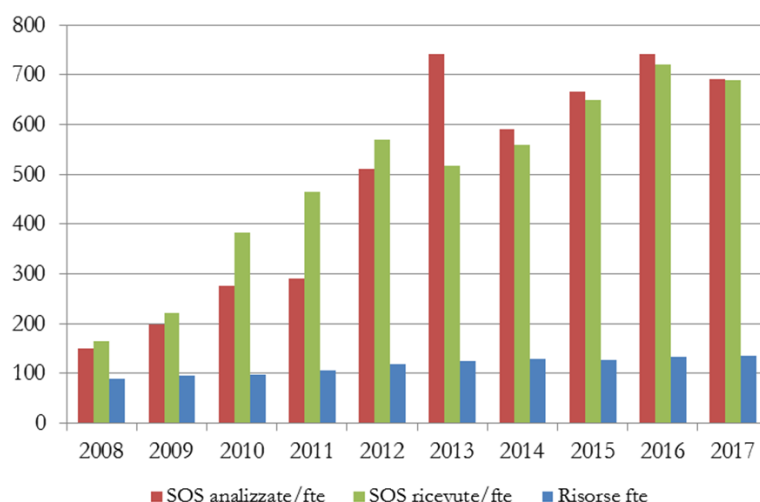
Nel 2017, il consueto indicatore di *performance* – rappresentato dal rapporto tra numero di segnalazioni di operazioni sospette analizzate e risorse umane espresse in termini di *full time equivalent* (FTE) – si è attestato a 692 segnalazioni per risorsa FTE, valore molto elevato, ancorché lievemente inferiore rispetto a quello del 2016 (cfr. *Figura 10.1*). La variazione riflette la riduzione delle segnalazioni pervenute e il pieno assorbimento dell'arretrato (a fine anno le segnalazioni in corso di lavorazione ammontavano a circa 4.500, corrispondenti a meno del 60% del flusso medio mensile).

L'indicatore, inoltre, tende a sottostimare l'effettivo livello di produttività, specie nei periodi nei quali assumono particolare rilevanza attività non collegate, direttamente o indirettamente, al trattamento delle segnalazioni di operazioni sospette. Tale effetto è evidente nel 2017 ove non risulta catturato dall'indicatore l'intenso utilizzo di risorse per contribuire all'elaborazione del testo normativo di recepimento della quarta Direttiva e, successivamente, per avviare la realizzazione delle novità introdotte dal nuovo decreto.

¹³³ Decreto del 9 marzo 2017.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Figura 10.1

Rapporto tra le segnalazioni ricevute e analizzate e le risorse assegnate (FTE)**La definizione delle linee strategiche**

La UIF individua con cadenza triennale le proprie linee strategiche d'azione. Il precedente piano, relativo agli anni 2014-2016, si è completato con un pieno conseguimento degli obiettivi previsti; nuovi e ambiziosi traguardi sono stati indicati nel piano strategico definito nel 2017.

È, tra l'altro, previsto che l'Unità prosegua lo sviluppo di metodologie di analisi e di strumenti, anche informatici, che accrescano l'efficienza e la capacità selettiva nella gestione complessiva della massa di informazioni che riceve, favoriscano un approccio proattivo e basato sul rischio e consentano una ancor maggiore profondità nelle analisi di tipo specialistico. Viene rimarcato l'impegno per un sempre più elevato livello di scambio e collaborazione sia con i segnalanti che con le altre Autorità e FIU estere, grazie anche all'impulso dato a nuovi strumenti di comunicazione. Sul fronte organizzativo viene prefigurato il costante adeguamento alla rilevante crescita dell'attività per migliorare ancora il presidio dei processi di monitoraggio e di *accountability*.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Figura 10.2

Quadro sinottico della pianificazione strategica della UIF
per il precedente triennio e quello in corso

	2014 - 2016 (consuntivo)	2017 - 2019 (work in progress)
Operatività	✓ Riduzione arretrato ✓ Ampliamento fonti informative ✓ Sistema di gestione integrata delle informazioni ✓ Estensione dei controlli sul rispetto degli obblighi	✓ Presidio dei livelli di efficienza ✓ Miglioramento di tecniche e strumenti per l'analisi operativa ✓ Approccio proattivo all'analisi ✓ Sviluppo analisi operativa e strategica maggiormente basata sul rischio
Collaborazione	✓ Miglioramento e intensificazione degli scambi informativi con Autorità domestiche ed estere ✓ Sviluppo capacità di contribuire all'elaborazione della normativa nazionale e internazionale ✓ Promozione del coordinamento tra le FIU europee	✓ Promozione di un maggior coinvolgimento dei segnalanti ✓ Avvio di un sistema integrato per lo scambio di informazioni con le Autorità (SAFE) ✓ Collaborazione con DNA ✓ Ricerca di ulteriori forme di collaborazione con OO.II. e Autorità ✓ Accrescimento dello scambio con le altre FIU ✓ Impulso attività Piattaforma FIU
Organizzazione	✓ Revisione organizzativa in funzione del mutato contesto operativo e normativo ✓ Creazione di settori specializzati	✓ Prosecuzione dell'azione di revisione organizzativa ✓ Creazione di centri di competenza specialistici ✓ Innalzamento dei presidi di sicurezza e riservatezza ✓ Sviluppo di strumenti informatici avanzati per l'analisi
Comunicazione	✓ Rinnovamento sito internet ✓ Pubblicazione dei Quaderni dell'antiriciclaggio ✓ Presentazione pubblica del Rapporto Annuale	✓ Accrescimento ulteriore della trasparenza e dell'<i>accountability</i> ✓ Aumento delle occasioni di confronto con Autorità, operatori e società civile

✓ Conseguito ✓ In corso di realizzazione

La pianificazione strategica della UIF è ora in corso di aggiornamento per tener conto degli effetti dell'attuazione della riforma normativa intervenuta nel 2017, che comporta nuovi compiti operativi (come quelli connessi con le comunicazioni oggettive e con l'ampliamento degli interlocutori istituzionali) e di regolazione (ad esempio le

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

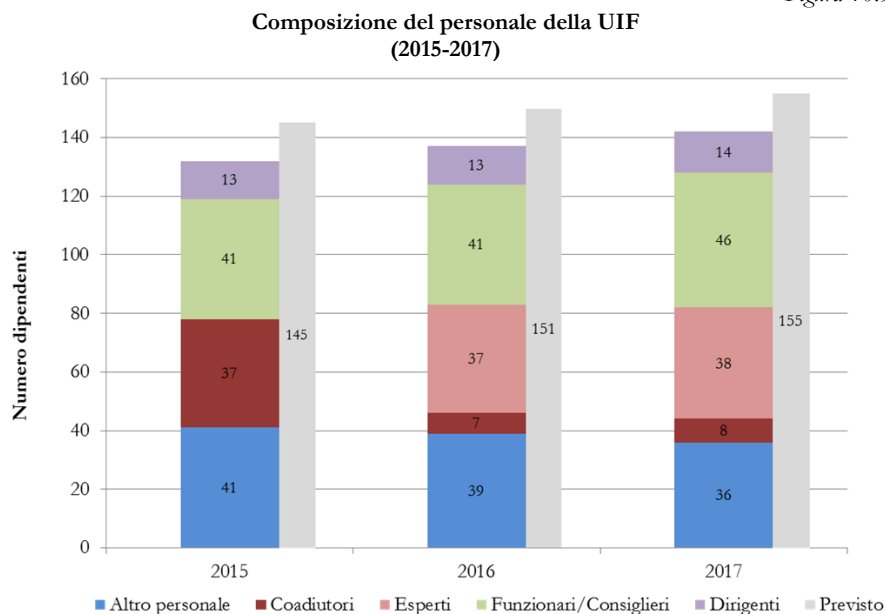
istruzioni per la Pubblica Amministrazione), con riflessi sugli assetti organizzativi dell'Unità.

10.3. Risorse umane

Nel 2017 la compagine della UIF è passata da 137 a 142 addetti a seguito dell'uscita di 5 unità e dell'ingresso di 10 risorse, delle quali 4 di nuova assunzione e 6 provenienti da altre strutture della Banca d'Italia selezionate attraverso le procedure di mobilità interna (cfr. *Figura 10.3*).

Continua a essere significativo, ancorché in corso di parziale ripianamento, il divario rispetto all'organico, già programmato, di 155 unità. Al 31 dicembre, la distribuzione fra i due Servizi vedeva assegnate 87 risorse al Servizio Operazioni Sospette e 51 al Servizio Analisi e Rapporti Istituzionali.

Figura 10.3



Il mantenimento delle elevate competenze professionali del personale richiede un impegno formativo costante e multidisciplinare. Oltre all'organizzazione di seminari interni e alla partecipazione a convegni riguardanti specificamente i temi della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, è stata posta attenzione alla formazione del personale su altre tematiche rilevanti per l'Unità, quali il contrasto alla corruzione, l'evoluzione tecnologica nel sistema dei pagamenti, specie con riferimento agli strumenti più innovativi, le problematiche connesse ai *criptoassets* e, più in generale, all'economia digitale. Non sono stati tralasciati temi, quali i *Big Data*, di

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

particolare rilevanza nell'evoluzione dei sistemi di analisi e dell'attività di studio della UIF.

A tutto ciò si è aggiunta un'intensa attività formativa sui più diversi argomenti inerenti al sistema finanziario e ai relativi controlli, che si è avvalsa della ricca offerta proveniente dai diversi Dipartimenti della Banca d'Italia, delle iniziative SEBC e di quelle organizzate da altre autorità di settore.

10.4. Risorse informatiche

Sono proseguite nel corso del 2017 la realizzazione e l'implementazione dei sistemi informativi progettati a supporto dell'attività della UIF. Il loro sviluppo tende a valorizzare l'integrazione dei singoli settori dell'Unità in un disegno generale volto a intensificare le sinergie tra le informazioni utilizzate dalle diverse funzioni.

In questo contesto una particolare attenzione è stata rivolta alla definizione di strumenti di lavoro e sistemi di comunicazione a supporto della collaborazione nazionale e internazionale. I progetti realizzati o in via di completamento hanno perseguito l'obiettivo di favorire la disseminazione del patrimonio informativo della UIF, automatizzando e integrando nei processi interni la trasmissione di documentazione da e verso l'esterno.

È stato completato nel secondo semestre 2017 il progetto Scambi con le Autorità e FIU estere (SAFE)¹³⁴ che prevede l'utilizzo di canali telematici per l'acquisizione delle informazioni dall'Autorità giudiziaria, dagli Organi investigativi e dalle altre FIU 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. È attualmente in corso di realizzazione la seconda fase del progetto, che prevede, tra l'altro, lo sviluppo di funzionalità aggiuntive di monitoraggio.

Scambi
di informazioni
con AG e FIU (SAFE)

Nel corso dell'anno, inoltre, anche in relazione al rilascio del nuovo sistema SAFE, un *focus* particolare è stato rivolto alle problematiche della sicurezza informatica e alla protezione dei dati sensibili utilizzati per il conseguimento degli obiettivi istituzionali. Viene svolta nel continuo, con intensità e attenzione crescenti, un'attività di verifica dei sistemi informatici e dei processi di lavoro con l'obiettivo di controllare la rispondenza dei presidi tecnici e organizzativi ai requisiti di sicurezza. Tali presidi devono essere costantemente aggiornati all'evoluzione del contesto esterno in termini di nuove normative, di minacce emergenti, di tecnologie innovative. Per una verifica su questo profilo, l'Unità ha chiesto nel 2017 un intervento del Servizio Revisione Interna della Banca d'Italia.

Sicurezza
e protezione dei dati

Sono attualmente in corso alcuni interventi di *fine tuning* volti a rafforzare i presidi di sicurezza interna e i meccanismi di tracciabilità degli accessi a disposizione del *management* dell'Unità.

¹³⁴ Si vedano i §§ 8.1 e 9.1.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

**Comunicazioni
oggettive**

Nel corso del 2017 hanno, inoltre, preso avvio alcuni progetti finalizzati all'attuazione delle novità introdotte dal nuovo decreto antiriciclaggio. Sin dall'autunno l'Unità ha avviato le attività per la realizzazione del sistema informatico per la raccolta e l'utilizzo delle comunicazioni oggettive¹³⁵.

**Flusso di ritorno
delle informazioni**

L'Unità ha, inoltre, avviato un progetto per automatizzare il processo di trasmissione dei flussi informativi di ritorno trasmessi ai soggetti segnalanti e relativi agli esiti delle segnalazioni analizzate, con il duplice obiettivo di aumentare l'efficienza dei processi di lavoro interni e di garantire la tutela della riservatezza dei dati prevista dal nuovo dettato normativo. Il progetto prevede l'inoltro delle comunicazioni relative agli esiti delle lavorazioni non più solo tramite PEC ma anche attraverso la piattaforma predisposta per l'invio delle SOS, in modo da utilizzare il canale informatico esistente e i relativi presidi di sicurezza.

La prima fase del progetto, completata nel 2017, ha riguardato il feedback sulle SOS che, a seguito delle analisi effettuate dalla UIF e dei riscontri ricevuti dagli Organi investigativi, non presentano sufficienti elementi a supporto del sospetto di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Nelle fasi successive tale funzionalità di trasmissione automatica sarà estesa anche ad altre tipologie di comunicazioni, in particolare quelle sulle segnalazioni per cui le analisi hanno avuto esito positivo.

**Scambio
informazioni riservate**

Secondo quanto pianificato, è stato avviato il progetto per lo scambio di informazioni con i segnalanti che mira a innalzare i presidi di sicurezza dei flussi informativi tra la UIF e i soggetti obbligati nel corso delle attività di approfondimento finanziario delle SOS (che richiedono sovente l'acquisizione di documentazione ulteriore rispetto a quella fornita nelle segnalazioni). Un ulteriore obiettivo è costituito dalla standardizzazione e strutturazione del formato di scambio per consentire una più agevole ed efficace acquisizione dei dati nel patrimonio informativo dell'Unità.

Tenuto conto della complessità dell'attività, il progetto è stato suddiviso in due fasi volte a realizzare i due citati obiettivi. La prima fase consentirà di veicolare le richieste di informazioni e le relative risposte mediante modalità che incrementino i livelli di sicurezza e di riservatezza degli scambi informativi. La successiva fase, si focalizzerà sulla progettazione di un formato dati strutturato che consenta agli intermediari e agli altri operatori segnalanti di ridurre i tempi e i costi di produzione delle risposte e all'Unità di integrare in maniera più efficace le informazioni ricevute all'interno dei propri sistemi informativi.

**Classificazione
automatica
delle segnalazioni**

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 questa direzione muove la tecnologia dei motori semantici per estrarre conoscenza da grandi moli di dati non strutturati (documenti, e-mail, social media, ecc.).

Uno dei filoni di sviluppo più promettenti in questo ambito è rappresentato dal "machine learning" e dal "deep learning", finalizzati alla costruzione di modelli in grado di effettuare scelte basate sui dati e non su istruzioni informatiche statiche.

La UIF, con il supporto della funzione informatica della Banca d'Italia, ha avviato alcune sperimentazioni di motori di deep learning disponibili in modalità open source volte a verificarne l'applicabilità nel processo di classificazione delle segnalazioni di operazioni sospette.

¹³⁵ Si veda il § 1.3.1.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Il progetto vuole sviluppare un motore che, dopo una prima fase di “addestramento” su segnalazioni già approfondite dagli analisti, sia in grado di effettuare autonomamente, in tempo reale e con accuratezza, la classificazione delle SOS sotto diversi profili quali il calcolo del rating o 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.

È in corso di definizione un progetto finalizzato ad arricchire le funzionalità di gestione dell’anagrafe dei *partner* (ossia dei soggetti che forniscono all’Unità i diversi flussi informativi) per rendere più agevole l’aggiornamento dei dati relativi sia ai referenti sia agli eventi che influenzano la storia del segnalante (ad esempio fusioni, incorporazioni, cessazioni, ecc.).

Gestione
dell’anagrafe
dei *partner*

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 e attribuire un identificativo univoco in caso di più nominativi corrispondenti allo stesso soggetto, così da facilitare lo sfruttamento delle informazioni. Il nuovo sistema dovrà migliorare il trattamento di alcune tipologie di nominativi stranieri che presentano delle specificità rilevanti (ad esempio nominativi arabi e cinesi) e che richiedono criteri di *matching* anagrafico diversi da quelli applicati normalmente.

Miglioramento del
matching anagrafico

10.5. Comunicazione esterna

La UIF dedica notevole 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.

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, formano oggetto di una presentazione ufficiale con la partecipazione di rappresentanti delle istituzioni, degli intermediari finanziari, degli operatori e delle professioni.

Comunicazione
con il pubblico
e il sistema

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’Unità¹³⁶.

Nel corso del 2017 il sito internet della UIF¹³⁷ è stato aggiornato per dar conto delle novità intervenute; accanto all’illustrazione dell’attività svolta, viene offerta una 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. Dal 2016 è stata prevista una sezione specifica dedicata alla lotta al terrorismo (il “Portale del contrasto al finanziamento del terrorismo”¹³⁸).

Sito internet

L’Unità continua a promuovere e favorire le occasioni di confronto e colloquio diretto con rappresentanti ed esponenti qualificati delle principali categorie destinatarie degli obblighi antiriciclaggio, con l’obiettivo di accrescere la consapevolezza delle finalità

Confronto
con gli operatori

¹³⁶ <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-annuale/index.html>.

¹³⁷ <https://uif.bancaditalia.it/>.

¹³⁸ <https://uif.bancaditalia.it/adempimenti-operatori/portale-contrasto/index.html>.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

e delle modalità di utilizzo delle diverse tipologie di segnalazioni che il sistema trasmette alla UIF, fornendo elementi di *feedback*¹³⁹, 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.

Pubblicazioni,
docenze e seminari

Nella medesima prospettiva si inquadrano 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.

La UIF prosegue nella redazione dei “*Quaderni dell'antiriciclaggio*”, divisi nelle due collane “*Dati statistici*” e “*Analisi e studi*”, diffusi a mezzo 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 mese di luglio 2017, è stato pubblicato il Quaderno n. 8 “*Il riciclaggio nella prospettiva penale e in quella amministrativa – Definizioni di riciclaggio*”¹⁴⁰; nel mese di gennaio 2018 è stato inoltre pubblicato il Quaderno n. 9 “*Le linee di intervento della nuova regolamentazione antiriciclaggio nel settore del gioco*”¹⁴¹.

Nel corso del 2017, la UIF ha preso parte a 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 particolare la UIF ha partecipato con propri relatori a oltre 40 iniziative, sia divulgative che formative, a beneficio di altre autorità e associazioni di categoria, in contesti nazionali e internazionali; tra tali eventi, di particolare importanza sono le docenze della UIF a corsi organizzati dalla Scuola di Formazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dall'Istituto superiore dei Carabinieri e dalla Polizia di Stato. L'Unità ha collaborato, anche nel 2017, a un ciclo di iniziative didattiche presso la Scuola di Polizia Tributaria e destinate a funzionari di paesi esteri. È inoltre proseguita la collaborazione con gli Atenei, in particolar modo con l'Università Bocconi di Milano. Anche nel 2017 è stata intensa la partecipazione di esponenti della UIF ad alcuni dei principali eventi, in Italia e all'estero, su tematiche di interesse istituzionale nel corso delle quali sono stati presentati gli studi condotti nell'Unità e illustrate le modalità operative della UIF*¹⁴².

¹³⁹ Si veda il § 2.3.

¹⁴⁰ <http://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/2017/quaderni-8-2017/index.html>.

¹⁴¹ <http://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/2018/index.html>.

¹⁴² Si veda, in particolare, il § 6.2.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

L'ATTIVITÀ IN SINTESI

Raccolta informativa

- 93.820 segnalazioni di operazioni sospette ricevute
- 102.060.572 dati aggregati ricevuti
- 39.677 dichiarazioni mensili “a consuntivo” relative alle operazioni in oro
- 962 dichiarazioni preventive su operazioni in oro

Analisi e disseminazione

- 94.018 segnalazioni di operazioni sospette esaminate
- 77.976 segnalazioni inviate agli Organi investigativi per un eventuale seguito d'indagine, di cui 41.071 con *rating* finale “alto” o “medio alto”

Collaborazione con Organi investigativi e autorità nazionali

- 429 risposte a richieste dell'Autorità giudiziaria
- 115 denunce di notizie di reato
- 38 provvedimenti di sospensione di operazioni sospette
- 85 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 MISE nell'ambito del *Comitato Investor Visa for Italy*
- Parere al Ministero della Giustizia sui codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti per la prevenzione dei reati
- Protocolli d'intesa della UIF con la Procura di Milano (27 gennaio 2017) e la Procura di Roma (9 maggio 2017) e Napoli (5 aprile 2018)
- Protocollo d'intesa con il *China Anti-Money Laundering Monitoring and Analysis Center* (20 giugno 2017)
- Protocollo d'intesa con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, la Guardia di Finanza e il Dipartimento della Polizia di Stato (5 ottobre 2017)
- Protocollo d'intesa con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (8 maggio 2018)

Collaborazione con altre FIU

- 2.246 richieste/informative spontanee ricevute da FIU estere
- 1.232 risposte fornite a FIU estere
- 763 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

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

- Relatori in seminari con magistrati ordinari in tirocinio, promossi dalla Scuola Superiore della Magistratura
- 1 pubblicazione nei *Quaderni dell'antiriciclaggio*, Collana *Analisi e studi*

Normativa

- Comunicazione sulla “Prevenzione del finanziamento del terrorismo internazionale” (13 ottobre 2017)
- Comunicato relativo all’attuazione del d.lgs. 90/2017 di recepimento della quarta Direttiva antiriciclaggio (4 luglio 2017)

Rafforzamento dell'infrastruttura IT

- Rilascio del 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
- Avvio delle attività per la realizzazione del sistema informatico per la raccolta e l'utilizzo delle comunicazioni oggettive
- Sviluppo del progetto per l'automatizzazione della trasmissione dei flussi informativi di ritorno ai segnalanti
- Interventi di *fine tuning* volti a rafforzare i presidi di sicurezza interna e i meccanismi di tracciabilità degli accessi nell’ambito della protezione dei dati sensibili utilizzati per il conseguimento degli obiettivi istituzionali

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

GLOSSARIO

Archivio unico informatico (AUI)

È l'archivio formato e gestito a mezzo di sistemi informatici, nel quale sono conservate in modo accentrato 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, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera b), del d.lgs. 231/2007 in vigore prima dell'emanazione del d.lgs. 90/2017.

Amministrazioni e organismi interessati

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera a), d.lgs. 231/2007, sono gli enti preposti alla supervisione dei soggetti obbligati non vigilati dalle autorità di vigilanza di settore, per tali intendendosi le amministrazioni, ivi comprese le agenzie fiscali, titolari di poteri di controllo ovvero competenti al rilascio di concessioni, autorizzazioni, licenze o altri titoli abilitativi comunque denominati e gli organismi preposti alla vigilanza sul possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità, prescritti dalla pertinente normativa di settore. Per le esclusive finalità di cui al suddetto decreto, rientrano nella definizione di amministrazione interessata il Ministero dell'economia e delle finanze quale autorità preposta alla sorveglianza dei revisori legali e delle società di revisione legale senza incarichi di revisione legale su enti di interesse pubblico o su enti sottoposti a regime intermedio, il Ministero dello sviluppo economico quale autorità preposta alla sorveglianza delle società fiduciarie non iscritte nell'albo di cui all'articolo 106 TUB.

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 la Banca d'Italia, la CONSOB e l'IVASS in quanto autorità preposte alla vigilanza e al controllo degli intermediari bancari e finanziari, dei revisori legali e delle società di revisione legale con incarichi di revisione legale su enti di interesse pubblico e su enti sottoposti a regime intermedio e la Banca d'Italia nei confronti degli operatori non finanziari che esercitano le attività di custodia e trasporto di denaro contante e di titoli o valori a mezzo di guardie particolari giurate, in presenza della licenza di cui all'articolo 134 TULPS, limitatamente all'attività di trattamento delle banconote in euro, in presenza dell'iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 8 del decreto-legge 25 settembre 2001 n. 350, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 409.

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, composto da quindici membri e dai rispettivi supplenti, nominati con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, sulla base delle designazioni effettuate, rispettivamente, dal Ministro dell'interno, dal Ministro della giustizia, dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Ministro dello sviluppo economico, dalla Banca d'Italia, dalla CONSOB, dall'ISVAP (oggi IVASS), dall'Unità di Informazione Finanziaria. Del Comitato fanno anche parte un dirigente in servizio presso il MEF, un ufficiale della Guardia di finanza, un appartenente al ruolo dirigenziale o ufficiale di grado equiparato delle forze di polizia di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, in servizio presso la Direzione investigativa antimafia, un ufficiale dell'Arma dei carabinieri, un dirigente dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e un magistrato della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo. Ai fini dello svolgimento dei compiti riguardanti il congelamento delle risorse economiche, il Comitato è integrato da un rappresentante dell'Agenzia del demanio. 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 alle materie di competenza del Comitato stesso. Inoltre, l'Autorità giudiziaria trasmette ogni informazione ritenuta utile per contrastare il finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Con l'entrata in vigore del d.lgs. 231/2007 le competenze del Comitato, inizialmente limitate al coordinamento in materia

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

di contrasto finanziario al terrorismo, sono state estese anche alla lotta al riciclaggio (Cfr. art. 5, comma 3, d.lgs. 231/2007 previgente; oggi corrispondente all'art. 5 commi 5, 6 e 7).

Congelamento

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera b), 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, comma 1, lett. d), d.lgs. 109/2007, per finanziamento del terrorismo si intende qualsiasi attività diretta, con ogni mezzo, alla fornitura, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi e risorse economiche, in qualunque modo realizzata, destinati a essere, direttamente o indirettamente, in tutto o in parte, utilizzati per il compimento di una o più condotte con finalità di terrorismo, secondo quanto previsto dalle leggi penali, ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione delle condotte anzidette.

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

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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 s), 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 – rivolgendosi 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

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera q), d.lgs. 231/2007, indica l'Organismo per la gestione degli elenchi degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi, ai sensi dell'art. 128 -undecies TUB.

Presso l'OAM sono altresì tenuti: i) il registro dei cambiavalute nel cui ambito è istituita una sezione speciale dedicata ai prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale (art. 17-*bis*, comma 8-*bis*, d.lgs. 141/2010, inserito dal d.lgs. 90/2017); ii) il registro dei soggetti convenzionati e agenti di cui all'art. 45 del d.lgs. 231/2007; iii) il registro degli operatori compro oro di cui all'art. 1, comma 1, lettera q), d.lgs. 92/2017.

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.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Organismo di autoregolamentazione

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera aa), d.lgs. 231/2007, è l'ente esponenziale, rappresentativo di una categoria professionale, ivi comprese le sue articolazioni territoriali e i consigli di disciplina cui l'ordinamento vigente attribuisce poteri di regolamentazione, di controllo della categoria, di verifica del rispetto delle norme che disciplinano l'esercizio della professione e di irrogazione, attraverso gli organi all'uopo predisposti, delle sanzioni previste per la loro violazione.

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 nella cosiddetta *black list* contenuta nel decreto del Ministro delle Finanze del 4 maggio 1999 (da ultimo modificato dal decreto ministeriale del 12 febbraio 2014). I decreti del Ministro dell'Economia e delle finanze del 23 gennaio 2002 e del 21 novembre 2001 non possono più essere utilizzati in quanto sono stati abrogati o modificati 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, Costa Rica, Curaçao, Dominica, Dubai, Ecuador, Filippine, Fuijajrah, Gibilterra, Gibuti (Ex Afar e Issas), Grenada, Guernsey, Hong Kong, Isola di Man, Isole Cayman, Isole Cook, Isole Marshall, Isole Turks and Caicos, Isole Vergini Britanniche, Jersey, Libano, Liberia, Liechtenstein, Macao, Maldive, Malesia, Mauritius, Principato di Monaco, Monserrat, Nauru, Niue, Oman, Panama, Polinesia Francese, Ras El Khaimah, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Samoa, 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 2017* e *Improving Global AML/CFT compliance: On-going process February 2017*), risultano non allineati alla normativa di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; si tratta di: Afghanistan, Bosnia ed Erzegovina, Corea del Nord, Etiopia, Iran, Iraq, Laos, Siria, Uganda, Vanuatu, Yemen. La lista comprende anche i paesi terzi ad alto rischio, individuati in accordo alla quarta Direttiva antiriciclaggio.

Paesi terzi ad alto rischio

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera bb), d.lgs. 231/2007, sono i paesi non appartenenti all'Unione Europea i cui ordinamenti presentano carenze strategiche nei rispettivi regimi nazionali di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, come individuati dalla Commissione europea, con il Regolamento delegato (UE) 2016/1675 e successive modificazioni, nell'esercizio dei poteri di cui agli articoli 9 e 64 della Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015.

Persone politicamente esposte

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera dd), d.lgs. 231/2007, sono le persone fisiche che occupano o hanno cessato di occupare da meno di un anno importanti cariche pubbliche, nonché i loro familiari e coloro che con i predetti soggetti intrattengono notoriamente stretti legami, come di seguito elencate: 1) sono persone fisiche che occupano o hanno occupato importanti cariche pubbliche coloro che ricoprono o hanno ricoperto la carica di: 1.1 Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio, Ministro, Vice-Ministro e Sottosegretario, Presidente di Regione, assessore regionale, Sindaco di capo luogo di provincia o città metropolitana, Sindaco di comune con popolazione non inferiore a 15.000 abitanti nonché cariche analoghe in Stati esteri; 1.2 deputato, senatore, parlamentare europeo, consigliere regionale nonché cariche analoghe in Stati esteri; 1.3 membro degli organi direttivi centrali di partiti politici; 1.4 giudice della Corte Costituzionale, magistrato della Corte di Cassazione o della Corte dei conti, consigliere di Stato e altri componenti del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana nonché cariche analoghe in Stati esteri; 1.5 membro degli organi direttivi delle banche centrali e delle autorità indipendenti; 1.6 ambasciatore, incaricato d'affari ovvero cariche equivalenti in Stati esteri, ufficiale di grado apicale delle forze armate ovvero cariche analoghe in Stati esteri; 1.7 componente degli organi di amministrazione, direzione o

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

controllo delle imprese controllate, anche indirettamente, dallo Stato italiano o da uno Stato estero ovvero partecipate, in misura prevalente o totalitaria, dalle Regioni, da comuni capoluoghi di provincia e città metropolitane e da comuni con popolazione complessivamente non inferiore a 15.000 abitanti; 1.8 direttore generale di ASL e di azienda ospedaliera, di azienda ospedaliera universitaria e degli altri enti del servizio sanitario nazionale; 1.9 direttore, vicedirettore e membro dell'organo di gestione o soggetto svolgenti funzioni equivalenti in organizzazioni internazionali; 2) sono familiari di persone politicamente esposte: i genitori, il coniuge o la persona legata in unione civile o convivenza di fatto o istituti assimilabili alla persona politicamente esposta, i figli e i loro coniugi nonché le persone legate ai figli in unione civile o convivenza di fatto o istituti assimilabili; 3) sono soggetti con i quali le persone politicamente esposte intrattengono notoriamente stretti legami: 3.1 le persone fisiche legate alla persona politicamente esposta per via della titolarità effettiva congiunta di enti giuridici o di altro stretto rapporto di affari; 3.2 le persone fisiche che detengono solo formalmente il controllo totalitario di un'entità notoriamente costituita, di fatto, nell'interesse e a beneficio di una persona politicamente esposta.

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.

Pubbliche Amministrazioni

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera hh), d.lgs. 231/2007, sono le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, gli enti pubblici nazionali, le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall'Unione europea nonché i soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell'ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica.

Punto di contatto centrale

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera ii), d.lgs. 231/2007, è il soggetto o la struttura, stabilito nel territorio della Repubblica, designato dagli istituti di moneta elettronica, quali definiti all'articolo 2, primo paragrafo, punto 3), della direttiva 2009/110/CE, o dai prestatori di servizi di pagamento, quali definiti all'articolo 4, punto 11), della direttiva 2015/2366/CE, con sede legale e amministrazione centrale in altro Stato membro, che operano, senza succursale, sul territorio nazionale tramite i soggetti convenzionati e gli agenti.

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 4, 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 agevolare l'esecuzione.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Soggetti convenzionati e agenti

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera nn), d.lgs. 231/2007, sono gli operatori convenzionati ovvero gli agenti, comunque denominati, diversi dagli agenti in attività finanziaria iscritti nell'elenco di cui all'articolo 128-*quater*, commi 2 e 6, TUB, di cui i prestatori di servizi di pagamento e gli istituti emittenti moneta elettronica, ivi compresi quelli aventi sede legale e amministrazione centrale in altro Stato membro, si avvalgono per l'esercizio della propria attività sul territorio della Repubblica italiana.

Titolare effettivo

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera pp), d.lgs. 231/2007, è la persona fisica o le persone fisiche, diverse dal cliente, nell'interesse della quale o delle quali, in ultima istanza, il rapporto continuativo è instaurato, la prestazione professionale è resa o l'operazione è eseguita.

Valuta virtuale

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera qq), d.lgs. 231/2007, è la rappresentazione digitale di valore, non emessa da una banca centrale o da un'autorità pubblica, non necessariamente collegata a una valuta avente corso legale, utilizzata come mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi e trasferita, archiviata e negoziata elettronicamente.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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
CNF	Consiglio Nazionale Forense
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>

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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
UNCAC	<i>United Nations Convention against Corruption</i>
VD	<i>Voluntary disclosure</i>

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Relazione della Banca d'Italia al Comitato di Sicurezza Finanziaria sull'attività di vigilanza e controllo antiriciclaggio.

Anno 2017

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

INDICE

Sommario.....	3
1. L'attività internazionale.....	4
1.1 Il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI)	4
1.2 Financial Stability Board - Correspondent Banking Coordination Group.....	5
1.3 Il Comitato di Basilea	6
1.4 La nuova disciplina europea di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.....	7
1.4.1 I lavori di revisione della Quarta direttiva antiriciclaggio	7
1.5 L'Anti-Money Laundering Committee.....	7
1.6 La cooperazione internazionale e l'assistenza tecnica in materia antiriciclaggio.....	11
2. Gli aspetti salienti della nuova legge antiriciclaggio adottata in recepimento della direttiva (UE) 849/2015	11
3. L'attività regolamentare della Banca d'Italia	14
4. L'attività di vigilanza e controllo a livello nazionale	14
4.1 Le ispezioni di vigilanza	15
4.1.1 Le ispezioni generali e settoriali	15
4.1.2 Le verifiche presso le dipendenze delle banche (cd. verifiche "sportellari").....	16
4.2 I controlli di vigilanza cartolare.....	19
4.3 La vigilanza sulle società fiduciarie.....	19
4.4 Le procedure sanzionatorie.....	20
4.5 Principali criticità riscontrate e prospettive evolutive	20
5. La collaborazione con altre Autorità	23
5.1 La collaborazione con l'Autorità Giudiziaria	23
5.2 La collaborazione con la UIF	23
5.3 La collaborazione con gli organi investigativi.....	23
5.4 La collaborazione con la Consob.....	24
6. La partecipazione al Comitato di Sicurezza Finanziaria	24
7. La sorveglianza sul sistema dei pagamenti	24
Sigle	26

Figure

Grafico 1 – Numero di ispezioni generali condotte nel 2017 per tipologia di intermediario.....	16
Grafico 2 – Ispezioni "sportellari" per regione – 2017.....	17
Grafico 3 – Numerosità dei rilievi per tipologia – 2017.....	18
Grafico 4 – Incidenza di ogni tipologia di rilievo per categoria d'intermediario – 2017.....	18
Grafico 5 – Numero di rilievi per categoria (valori assoluti) – Quadriennio 2014-17.....	21

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Con il presente documento la Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia adempie agli obblighi previsti dall'art. 5, comma 7, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 – come modificato dal d. lgs. 25 maggio 2017, n. 90 – nei confronti del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), illustrando l'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo svolta nel corso dell'anno 2017 sulle banche e sugli intermediari finanziari non bancari nell'ambito dei compiti di vigilanza regolamentare, informativa e ispettiva che le sono attribuiti ai sensi del citato decreto. Il presente documento dà anche conto del contributo all'attività di contrasto dei reati in questione che la Banca d'Italia presta nell'esercizio della funzione di Sorveglianza sul sistema dei pagamenti, ai sensi dell'art. 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico bancario).

Sommario

Nel corso del 2017 è proseguita l'attività svolta dalla Banca d'Italia sul fronte della cooperazione nazionale ed internazionale per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio (AML) e del finanziamento del terrorismo (CFT).

A livello internazionale, la Banca d'Italia ha preso parte alle attività del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) e dei relativi gruppi di lavoro, dell'*Anti-Money Laundering Expert Group* (AMLEG), istituito in seno al Comitato di Basilea, nonché del *Correspondent Banking Coordination Group* (CBG).

In ambito europeo, la Banca d'Italia ha partecipato attivamente ai lavori dell'*Anti-Money Laundering Committee* (AMLC), costituito nell'ambito del Comitato Congiunto delle tre Autorità di Vigilanza Europee (AVE, in cui rientrano EBA, EIOPA e ESMA), che, come previsto dalla Direttiva 2015/849/UE (cd. Quarta Direttiva Antiriciclaggio), svolgono un significativo ruolo di armonizzazione nelle prassi di vigilanza in materia di antiriciclaggio e di convergenza normativa e regolamentare.

A livello nazionale, la Banca d'Italia ha collaborato con i competenti uffici del Ministero dell'Economia e delle Finanze nella definizione del decreto legislativo n. 90/2017 di recepimento della Quarta Direttiva. Il decreto ha confermato l'attribuzione alle Autorità di Vigilanza di significativi poteri normativi in materia di adeguata verifica della clientela e organizzazione, procedure e controlli interni.

Si è confermato intenso e proficuo anche lo scambio d'informazioni con l'Autorità giudiziaria, le Amministrazioni pubbliche, gli organi investigativi e la UIF. Inoltre, l'Istituto ha fornito il proprio contributo tecnico e ha partecipato allo scambio di informazioni nell'ambito del CSF.

Nel 2017, nell'adempimento della funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, la Banca d'Italia è stata impegnata in attività mirate a conseguire un bilanciamento tra l'obiettivo di favorire una maggiore efficienza dei sistemi di pagamento, anche attraverso la promozione di strumenti e servizi innovativi, e quello di assicurare la sicurezza e l'integrità del sistema finanziario, anche ai fini del contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo. Le attività in questo ambito hanno riguardato, in particolare: il recepimento della Direttiva 2015/2366/UE sui servizi di pagamento (cd. PSD2) e l'attuazione dei relativi mandati assegnati all'EBA; il sostegno del progetto del Sistema Pubblico per l'Identità Digitale (cd. SPID); il monitoraggio dei rischi posti dalle valute virtuali; il contrasto alle minacce cibernetiche.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

1. L'attività internazionale

1.1 Il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI)

La Banca d'Italia nel corso del 2017 ha contribuito, nell'ambito della partecipazione alla delegazione italiana, alle attività del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) volte ad accrescere l'uniformità dell'azione di vigilanza in materia antiriciclaggio da parte degli Stati membri. Rappresentanti dell'Istituto, appartenenti alle funzioni di Vigilanza e di Sorveglianza sul sistema dei pagamenti, hanno preso parte stabilmente alle Assemblee Plenarie tenute nell'anno, nonché agli incontri dei diversi gruppi di lavoro.

I lavori del 2017 sono stati in gran parte dedicati alla nuova strategia di contrasto al finanziamento del terrorismo; constatando che la minaccia terroristica sta cambiando volto (attacchi isolati e ripetuti invece che grandi azioni di massa) e che le connesse necessità di finanziamento si modificano (ritorno in patria dei cd. *foreign fighters*, sostegno finanziario alle famiglie dei terroristi suicidi, sempre maggiori interrelazioni fra terroristi e criminalità organizzata, ecc.), il GAFI ha deciso di avviare un nuovo piano di azione di contrasto al finanziamento del terrorismo. Inoltre, il Gruppo continua a rafforzare i controlli per accertare che le varie giurisdizioni abbiano implementato - in linea con i propri *standard* - le misure necessarie per prevenire, individuare e contrastare il finanziamento del terrorismo.

Nel corso dell'anno, il GAFI ha proseguito l'approfondimento con gli esperti internazionali dei settori della *Financial, Regulatory e Supervisory Technology (FinTech/RegTech/SupTech)*, con l'obiettivo di valutare le migliori modalità di applicazione delle Raccomandazioni GAFI e le modalità di effettuazione dei controlli alla luce dell'innovazione tecnologica nel settore finanziario. Tutte le delegazioni del GAFI continuano a essere particolarmente sensibili all'esigenza di stare al passo dell'industria su queste problematiche; su tali tematiche il GAFI ha avviato un dialogo costruttivo con il settore privato con l'obiettivo di sostenere l'innovazione nei servizi finanziari, affrontando nel contempo le sfide normative e di vigilanza poste dalle tecnologie emergenti.

Con riferimento ai gruppi di lavoro del GAFI, si sintetizzano di seguito le principali questioni trattate.

Il *Policy and Development Group (PDG)*, gruppo che si occupa della definizione delle metodologie e delle *policy* in materia AML, ha definito una *Guidance* in materia di scambio di informazioni inerenti la clientela sia all'interno dei gruppi finanziari *cross-border* sia fra intermediari non appartenenti ad un medesimo gruppo. Il documento individua le soluzioni atte a consentire il superamento degli ostacoli (normativi e operativi) alla circolazione di queste informazioni al fine di garantire, tra l'altro, una più efficace profilatura del cliente. Essa si inserisce nell'azione complessiva avviata dal GAFI per accrescere la trasparenza finanziaria e assicurare l'integrità del mercato.

Il PDG ha anche approvato un documento che, anche attraverso una serie di esempi di adeguata verifica semplificata *ex lege* adottati in vari Stati per i prodotti/clienti a più basso rischio, fornisce ai paesi e alle istituzioni indicazioni su come conciliare gli obblighi di identificazione e verifica dell'identità previsti dalle Raccomandazioni con gli obiettivi dell'inclusione finanziaria; il documento integra la *Guidance* in materia di inclusione finanziaria adottata dal GAFI nel 2013.

Sono stati avviati dal PDG i lavori di predisposizione di due *Guidance* volte a definire le modalità di applicazione dell'approccio in base al rischio rivolte al mercato assicurativo e agli gli intermediari che prestano servizi di investimento: esse si focalizzeranno rispettivamente sul

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

comparto “vita” delle assicurazioni e sulle modalità di esecuzione degli obblighi di adeguata verifica da parte dei gestori di fondi comuni di investimento.

Riguardo alle le sfide normative e di vigilanza poste dalle nuove tecnologie applicate al mondo della finanza e della regolamentazione (cd. *Fintech-Regtech*), il PDG e ha avviato approfondimenti soprattutto sulla tematica dell'identità digitale e delle sue applicazioni a fini di obblighi antiriciclaggio. Riguardo invece al settore delle valute virtuali, il *Risks, Trends and Methods Group* (RTMG) - con lo scopo di valutare i necessari aggiornamenti alla *Guidance* del 2015 - ha esaminato il fenomeno delle valute virtuali che sta subendo notevoli cambiamenti che rendono più probabile un loro utilizzo a fini illeciti.

L'*International Cooperation Review Group* (ICRG), gruppo che si occupa della valutazione e delle relative iniziative nei confronti degli Stati ad alto rischio e non cooperativi, ha confermato la presenza nella “lista nera” (*blacklist*) della Corea del Nord e dell'Iran. Per la Corea del Nord, l'inserimento in “lista nera” continua a essere giustificato sia dalle significative carenze in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, sia per le minacce che il Paese pone in materia di proliferazione delle armi di distruzione di massa. Con riguardo all'Iran, è emerso che – seppure a rilento – il Paese prosegue nell'azione di rimozione delle carenze nella propria legislazione AML/CTF, come previsto nell'*action plan* concordato con il GAFI. Nella plenaria di giugno 2018 dovrebbe essere presa una decisione sui progressi compiuti dall'Iran.

L'*Evaluations and Compliance Group* (ECG), gruppo che si occupa delle *mutual evaluation* degli stati membri del GAFI, ha completato le valutazioni di Portogallo, Svezia, Irlanda, Danimarca e Messico: tutte le valutazioni si sono concluse con risultati nel complesso meno favorevoli di quella del nostro Paese; in relazione delle carenze individuate, tutte le giurisdizioni, ad eccezione del Portogallo, sono state poste nel processo di *follow-up* rafforzato.

1.2 Financial Stability Board - Correspondent Banking Coordination Group

Nel corso del 2017 sono proseguiti i lavori del *Correspondent Banking Coordination Group* (CBCG), il gruppo incaricato di portare a termine il piano d'azione per contrastare il fenomeno del declino dei rapporti interbancari di corrispondenza, costituito dal *Financial Stability Board* (FSB) in collaborazione con altri organismi internazionali che hanno iniziato ad occuparsi del fenomeno: la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale (FMI), il GAFI, il Comitato di Basilea, il *Committee on Payments and Market Infrastructures* (CPMI). Al CBCG partecipano rappresentanti della Banca d'Italia e della UIF.

Tra le varie iniziative del piano d'azione effettuate in corso d'anno vanno ricordate:

- l'analisi, svolta in collaborazione con SWIFT, volta a valutare la portata del fenomeno del declino dei rapporti interbancari di corrispondenza (cd. *de-risking*¹). L'indagine, che ha coinvolto oltre 300 intermediari in 50 giurisdizioni, si è conclusa ad aprile 2017;
- l'avvio di un esercizio di monitoraggio affidato al GAFI e al Comitato di Basilea in merito alle modalità di attuazione a livello nazionale delle raccomandazioni prodotte negli ultimi anni dai principali organismi internazionali per contrastare il *de-risking*, tra cui in particolare le linee guida GAFI del novembre 2016 e il nuovo *Annex on correspondent banking* pubblicato dal Comitato di Basilea nel giugno 2017 (cfr. *infra*);
- la promozione di un maggior coordinamento delle iniziative di assistenza tecnica a favore di quelle giurisdizioni più direttamente colpite dal fenomeno del declino dei conti

¹ Per *de-risking* si intende il fenomeno in base al quale gli intermediari preferiscono chiudere i rapporti con determinati operatori per evitare di dover gestire un più alto rischio in termini di potenziale riciclaggio o finanziamento del terrorismo, specie in relazione alle operazioni di trasferimento di somme con l'estero.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

di corrispondenza, anche attraverso l'organizzazione di appositi incontri con gli organismi internazionali (FMI e Banca Mondiale) e gli Stati membri per valutare bisogni e priorità;

- l'analisi di alcuni strumenti messi a punto dall'industria per facilitare la raccolta dei dati identificativi della clientela come il nuovo questionario sul *correspondent banking* preparato dal gruppo di Wolfsberg o la decisione assunta dallo *SWIFT Payment Markets Practice Group* (PMPG) di includere il *Legal Entity Identifier* (LEI) nei messaggi di pagamento.

A seguito dell'invito ricevuto dal G20 nel luglio 2017, il FSB ha inoltre creato in seno al CBCG un gruppo di lavoro dedicato alla tematica dei *money remitters*, categoria di intermediari fortemente penalizzata dal *de-risking*, col mandato di definire proposte per garantire un migliore accesso di questi operatori al sistema bancario internazionale. Al gruppo di lavoro hanno partecipato rappresentanti della Banca d'Italia e del MEF.

Nel marzo 2018, il FSB ha pubblicato nel proprio sito i risultati del lavoro del gruppo², trasmettendoli al G20. L'analisi, nell'identificare le principali cause del fenomeno del *de-risking* nel settore delle rimesse, definisce alcune raccomandazioni volte a favorire il dialogo tra il settore bancario e dei *money remitters*, migliorare l'attuazione degli standard internazionali e la supervisione dei *money remitters*, incoraggiare l'utilizzo di tecnologie innovative e promuovere iniziative di assistenza tecnica relative al settore delle rimesse. Il G20 ha chiesto al FSB di monitorare, insieme a GAFI, GPFI, FMI e Banca mondiale, l'adozione delle raccomandazioni a livello internazionale, riferendo al G20 programmato per luglio 2019.

1.3 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, il Comitato di Basilea ha contribuito attivamente alle attività promosse dal FSB per contrastare il fenomeno del declino dei rapporti di corrispondenza (cd. *de-risking*). In particolare, nel giugno 2017, il Comitato ha pubblicato una nuova versione 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 per fornire chiarimenti agli operatori bancari sulle corrette modalità di gestione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo nei rapporti di corrispondenza.

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 delle informazioni da acquisire per assolvere agli obblighi di adeguata verifica della clientela.

Il FSB ha inoltre affidato all'AMLEG, d'intesa con il GAFI, il compito di monitorare le modalità con cui vengono attuate a livello nazionale le raccomandazioni prodotte negli ultimi anni dai principali organismi internazionali per contrastare il *de-risking*, tra cui anche il citato *Annex on*

² <http://www.fsb.org/2018/03/stocktake-of-remittance-service-providers-access-to-banking-services/>

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

correspondent banking. A dicembre 2017, è stato dunque condiviso tra i membri del Comitato di Basilea e del GAFI un questionario relativo alle iniziative intraprese nei rispettivi ordinamenti per diffondere e promuovere l'applicazione delle prassi raccomandate a livello internazionale. L'AMLEG e il GAFI riferiranno al FSB i risultati dell'indagine nell'estate 2018.

Nel 2017, l'AMLEG ha poi contribuito all'analisi degli impatti dell'utilizzo delle nuove tecnologie nell'attività finanziaria (*Fintech*) e le conseguenti ricadute sull'efficacia dei presidi antiriciclaggio (*Regtech*). In particolare, nel settembre 2017, l'AMLEG ha sponsorizzato insieme al FSB e al CPMI un incontro con l'industria dedicato alla diffusione di piattaforme digitali e database per la condivisione di informazioni finalizzate all'assolvimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela.

Infine, nel corso dell'anno l'AMLEG non ha mancato di fornire supporto alle attività del GAFI per gli aspetti d'interesse del settore bancario. Al riguardo, spicca il contributo fornito dal gruppo alla finalizzazione delle linee guida sullo scambio d'informazioni all'interno dei gruppi finanziari *cross-border*, pubblicate dal GAFI nel novembre 2017.

1.4 La nuova disciplina europea di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo

1.4.1 I lavori di revisione della Quarta direttiva antiriciclaggio

A dicembre del 2017 è stato raggiunto l'accordo politico sulle modifiche alla Direttiva 849/2015/UE (c.d. Quarta Direttiva Antiriciclaggio), volte a presidiare aspetti di debolezza emersi negli ultimi anni, anche in connessione con gli attentati terroristici avvenuti in Europa.

Esse mirano, tra l'altro, a rafforzare il regime applicabile alle carte prepagate, a includere nel novero dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio anche i soggetti che gestiscono piattaforme di valute virtuali e/o offrono servizi per la custodia e il trasferimento delle valute virtuali, a migliorare la collaborazione tra Autorità su base *cross-border* (cfr. la Relazione al CSF sul 2016). La Banca d'Italia ha fornito collaborazione tecnica al MEF per definire la posizione italiana nel negoziato.

1.5 L'Anti-Money Laundering Committee

La Banca d'Italia ha partecipato attivamente ai lavori dell'*Anti-Money Laundering Committee* (AMLC), costituito nell'ambito del Comitato Congiunto (*Joint Committee*) delle tre Autorità di Vigilanza Europee (AVE, in cui rientrano EBA, EIOPA e ESMA), che, come previsto dalla Quarta Direttiva, svolgono un significativo ruolo di armonizzazione nelle prassi di vigilanza in materia di antiriciclaggio e di convergenza normativa e regolamentare.

In particolare, nel corso del 2017, in attuazione delle previsioni contenute nella Quarta Direttiva, le AVE hanno adottato i seguenti documenti:

A) Parere congiunto sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui è esposta l'Unione, a beneficio della valutazione del rischio sovranazionale che la Commissione conduce ai sensi dell'articolo 6 della Direttiva 2015/849/UE³.

³ *Joint Opinion on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the Union's financial sector.*

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Il parere è stato approvato dalle AVE il 20 dicembre 2016 e pubblicato nel febbraio 2017. Il Parere evidenzia come il settore finanziario dell'Unione sia esposto a rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo soprattutto a causa di:

- carenze nei sistemi di controllo interno dei soggetti obbligati, che caratterizzano tutti i settori finanziari; al riguardo le Autorità competenti mostrano preoccupazione riguardo alla capacità dei soggetti obbligati di identificare compiutamente i rischi cui sono esposti;
- parziale disomogeneità negli ordinamenti, riconducibili alla natura di armonizzazione minima delle Direttive antiriciclaggio trasposte dagli Stati Membri con normative di rigore differente e dai diversi approcci di vigilanza in materia. In particolare il parere evidenzia che le autorità più rigorose nelle attività di controllo tendono a valutare con maggior preoccupazione il livello di *compliance* dei soggetti vigilati;
- limitato accesso da parte dei soggetti obbligati a informazioni di *intelligence* in materia di antiterrorismo, che può considerevolmente ridurre la capacità di contrasto da parte delle sole autorità di settore;
- movimentazione di talune tipologie di flussi finanziari al di fuori dei canali ufficiali.

Nei primi mesi dell'anno il Comitato Congiunto delle AVE ha già avviato i lavori propedeutici all'aggiornamento biennale del Parere emanato nel 2017, con una nuova raccolta informativa presso le Autorità competenti in materia di antiriciclaggio in Europa.

B) Orientamenti congiunti sui fattori di rischio e sulle misure semplificate e rafforzate di adeguata verifica della clientela⁴.

La Quarta Direttiva ha ristretto il numero di fattispecie qualificate *ex lege* ad alto rischio di riciclaggio ed eliminato quelle a basso rischio presunto, rimettendo agli intermediari il compito di individuare, di volta in volta, l'effettiva sussistenza dei presupposti per l'applicazione di misure semplificate di adeguata verifica. L'accresciuta libertà concessa agli intermediari è stata bilanciata con la previsione nella Direttiva di una serie di fattori indicativi dell'intensità del rischio di riciclaggio che gli intermediari dovranno avere presenti nello stabilire il grado di rischio sotteso ai rapporti con la clientela. La Direttiva ha inoltre attribuito alle AVE il compito di emanare orientamenti per specificare i fattori di rischio e le misure di adeguata verifica da adottare in situazioni, rispettivamente, di rischio basso o elevato.

Le AVE hanno pubblicato gli Orientamenti congiunti nel gennaio del 2018. Essi contribuiranno a rendere più omogenee le regolamentazioni in vigore nei vari Stati e si compongono di:

- una parte generale che definisce le modalità di conduzione del *risk assessment* da parte degli intermediari, caratterizzata da previsioni applicabili a tutte le tipologie di operatività;
- una parte settoriale in cui sono indicati i fattori di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e le misure che assumono specifico rilievo nelle attività finanziarie più diffuse (in particolare, *correspondent banking*; *retail banking*; emissione di moneta elettronica; *money remittance*; *wealth management*; *trade finance*; assicurazioni ramo vita; gestioni patrimoniali individuali e gestioni collettive in fondi).

La Banca d'Italia ha partecipato attivamente ai lavori di stesura degli Orientamenti; la regolamentazione italiana in materia di adeguata verifica (Provvedimento Banca d'Italia del 3 aprile 2013) ha ampiamente ispirato varie parti della nuova disciplina europea. Gli Orientamenti saranno applicabili a partire dal 26 giugno 2018. La Banca d'Italia ha già espresso la volontà di conformarsi

⁴ *Joint Guidelines under Articles 17 and 18 (4) of the Directive (EU) 2015/849 on simplified and enhanced customer due diligence and the factors credit and financial institutions should consider when assessing the money laundering and terrorist financing risk associated with individual business relationship and occasional transactions.*

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

- entro la richiamata data - alle indicazioni contenute negli stessi, modificando a tal fine la disciplina secondaria in materia di adeguata verifica (cfr. *infra*).

C) *Orientamenti congiunti per prevenire il finanziamento del terrorismo e il riciclaggio di denaro nel trasferimento elettronico di fondi*⁵.

Il Regolamento (UE) 2015/847 indica i dati informativi relativi all'ordinante e al beneficiario che devono accompagnare i trasferimenti di fondi. I prestatori di servizi di pagamento devono impostare procedure idonee ad individuare i casi in cui tali dati informativi manchino o siano incompleti e le azioni da intraprendere (esecuzione, rifiuto o sospensione del trasferimento di fondi). Il regolamento lascia alle AVE la definizione delle concrete modalità con cui questi obblighi devono essere adempiuti.

Gli Orientamenti, pubblicati nel gennaio del 2018, forniscono indicazioni su: a) i trasferimenti di fondi interessati dalla nuova disciplina e sulle condizioni per poter beneficiare delle esenzioni previste dal medesimo regolamento; b) i contenuti minimi e le caratteristiche che le procedure poste in essere dai prestatori di servizi di pagamento devono avere per essere considerate efficaci e idonee a rispettare i requisiti posti dal regolamento; c) i fattori di rischio che gli operatori devono tenere in considerazione nel decidere se dare seguito, bloccare o sospendere il trasferimento di fondi e nel valutare se la mancanza di dati informativi faccia di per sé sorgere il sospetto di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

Nel corso dei negoziati la Banca d'Italia ha fornito il proprio contributo e supportato il testo poi approvato dalle AVE. Il relativo impatto sugli intermediari italiani non sarà significativo, in quanto gli Orientamenti chiariscono le modalità applicative di obblighi già previsti dal cennato Regolamento UE n. 2015/847.

Gli Orientamenti sono applicabili a partire dal 19 luglio 2018.

D) *Norme tecniche di regolamentazione sulle misure di mitigazione del rischio di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo da adottare nei casi in cui la normativa di un Paese terzo non consenta l'applicazione delle politiche di gruppo*⁶.

La Quarta Direttiva impone ai gruppi finanziari di approntare procedure per lo scambio di informazioni infragruppo a fini antiriciclaggio; queste procedure devono essere attuate in maniera efficace dalle succursali e dalle filiazioni con sede in paesi extra-UE. Qualora la regolamentazione in vigore in questi paesi impedisca alla Capogruppo di applicare alle controllate le procedure del gruppo (gli ostacoli possono derivare, ad esempio, da norme in materia di *privacy* o di segreto bancario), i gruppi sono tenuti ad adottare misure aggiuntive per ridurre il rischio di riciclaggio connesso all'operatività in questi paesi.

Al fine di armonizzare la disciplina europea in materia, la Direttiva attribuisce alle AVE il compito di predisporre una proposta di norme tecniche di regolamentazione per individuare il tipo di misure aggiuntive da adottare in questi casi. Le AVE hanno pubblicato la proposta in questione il 6 dicembre 2017.

⁵ *Joint Guidelines under Article 25 of Regulation (EU) 2015/847 on the measures payment service providers should take to detect missing or incomplete information on the payer or the payee, and the procedures they should put in place to manage a transfer of funds lacking the required information.*

⁶ *Joint Regulatory Technical Standards on the measures credit and financial institutions shall take to mitigate the risk of money laundering and terrorist financing where a third country's law does not permit the application of group-wide policies and procedures.*

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

La proposta:

1. individua le fattispecie in cui, a causa di previsioni normative in vigore in un paese extra-UE, la capogruppo non è in grado di acquisire informazioni sulla clientela della succursale o della filiazione insediata in quel paese extra-UE;
2. prevede che, nei casi sub 1, la capogruppo comunichi all'Autorità di Vigilanza i problemi riscontrati;
3. elenca le contromisure da adottare per sopperire all'accresciuto rischio di coinvolgimento del gruppo in fatti di riciclaggio (ad esempio, limitazione dell'offerta di prodotti finanziari nel paese terzo ai soli prodotti a basso rischio di riciclaggio; sottoposizione della filiazione/succursale estera a un'attività di audit rafforzata; divieto alle entità del gruppo di fare affidamento sull'adeguata verifica effettuata dalla succursale/filiazione estera);
4. stabilisce infine che, quando le contromisure adottate non sono comunque idonee a mitigare il rischio di riciclaggio, la Capogruppo dovrà, nei casi più gravi, chiudere i rapporti d'affari con clienti residenti nel paese terzo ovvero cessare in tutto o in parte l'intera attività della succursale o filiazione.

Nel corso dei negoziati, la Banca d'Italia ha sottolineato la rilevanza di queste disposizioni nel contrasto al fenomeno dei Paesi non cooperativi e richiesto la definizione di presidi stringenti. Il testo approvato dalle AVE costituisce una soluzione di compromesso.

Si è in attesa dell'adozione definitiva delle norme tecniche di regolamentazione da parte della Commissione europea.

E) Norme tecniche di regolamentazione sull'istituzione e il funzionamento dei punti di contatto centrale⁷.

La Quarta Direttiva riconosce agli Stati il potere di imporre l'istituzione di un "punto di contatto" ai prestatori di servizi di pagamento e agli emittenti di moneta elettronica che si stabiliscono nel proprio territorio con agenti o soggetti convenzionati. La Direttiva rimette alle AVE il compito di individuare con una proposta di norme tecniche di regolamentazione da sottoporre all'approvazione della Commissione Europea: 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.

Le AVE hanno pubblicato la loro proposta il 26 giugno 2017.

La proposta ammette alternativamente la possibilità di imporre l'istituzione del punto di contatto (i) in via normativa e generalizzata, al ricorrere di una serie di presupposti, quantitativi e qualitativi specificamente indicati o (ii) in via eccezionale, con una misura di vigilanza in seguito a una valutazione svolta caso per caso. In base alla proposta, gli Stati possono attribuire al punto di contatto le seguenti funzioni: i) 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; ii) interloquire attivamente con le Autorità di vigilanza del Paese *host* al fine di facilitare l'attività di supervisione. Infine, al punto di contatto può essere assegnato un ruolo anche nel processo di segnalazione delle operazioni sospette.

Nel corso dei negoziati, la Banca d'Italia - in stretto coordinamento con la UIF - ha costantemente appoggiato e proposto soluzioni normative volte a conferire al punto di contatto un

⁷ *Joint Regulatory Technical Standards on the criteria for determining the circumstances in which the appointment of a central contact point pursuant to article 45 (9) of Directive (EU) 2015/849 is appropriate and the functions of the central contact point*

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

ruolo quanto più possibile simile a quello di una succursale. Il testo approvato dalle AVE costituisce una soluzione di compromesso. Tuttavia, riconoscendo al Paese *host* la possibilità di imporre il punto di contatto anche in presenza di un solo agente o distributore, esso assicura la compatibilità con il quadro normativo europeo delle soluzioni – molto restrittive - adottate in materia dal decreto legislativo n. 90 del 25 maggio del 2017 (cfr. *infra*).

Si è tuttora in attesa dell'adozione definitiva delle norme tecniche di regolamentazione da parte della Commissione europea.

1.6 La cooperazione internazionale e l'assistenza tecnica in materia antiriciclaggio

Nell'ambito dell'attività di cooperazione internazionale, la Banca d'Italia ha partecipato ad iniziative organizzate dall'OCSE in Uzbekistan fornendo supporto per l'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio del settore bancario del paese e dalla Commissione Europea in Iran, nell'ambito delle iniziative volte al completamento del piano di implementazione delle misure in materia di contrasto al riciclaggio e finanziamento del terrorismo concordate con il GAFI. Con riguardo all'assistenza tecnica, la Banca d'Italia, rispondendo a richieste provenienti da Autorità estere, ha tenuto incontri con la Banca Centrale della Cina e l'autorità di controllo della Repubblica di San Marino.

2. Gli aspetti salienti della nuova legge antiriciclaggio adottata in recepimento della Direttiva 2015/849/UE

Il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, entrato in vigore il 4 luglio 2017, ha riscritto la normativa nazionale antiriciclaggio. Gli uffici della Banca d'Italia hanno fornito supporto tecnico al Ministero dell'Economia e delle Finanze nella stesura dello schema di decreto. In linea con le Raccomandazioni del GAFI e con la Quarta Direttiva Antiriciclaggio, che abbandonando il sistema di regole basato sulla casistica precostituita per passare a un modello di piena flessibilità rispetto ai rischi, fatta eccezione per pochissime fattispecie in cui è il Legislatore ad imporre l'adozione di misure rafforzate, il decreto ha introdotto numerose novità che contribuiscono a rafforzare l'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio attraverso un più sistematico ricorso all'approccio in base al rischio: si tratta di un principio cardine che orienta sia l'azione dell'Autorità di Vigilanza, sia la frequenza e l'intensità degli adempimenti antiriciclaggio da parte dei soggetti obbligati, in funzione del rischio concretamente individuato.

Per quanto di interesse della Banca d'Italia, l'art. 16 riconosce espressamente la necessità di realizzare una attività di supervisione orientata al rischio; alle Autorità di Vigilanza, infatti, viene richiesto di basare la frequenza e l'intensità dei controlli e delle ispezioni di vigilanza in funzione del profilo di rischio, delle dimensioni e della natura del soggetto obbligato. Tra le novità più significative contenute nel decreto: 1) il rafforzamento dei poteri di controllo, 2) le sanzioni; 3) le modalità di conduzione dell'adeguata verifica, semplificata e rafforzata, rispetto alle quali si è pienamente realizzato il passaggio ad un approccio basato sul rischio; 4) il superamento di importanti criticità nel settore dei servizi di pagamento e dell'emissione di moneta elettronica; 5) la semplificazione degli adempimenti per la conservazione di dati e informazioni.

1) Poteri delle Autorità di Vigilanza

La direttiva impone agli Stati membri di attribuire alle Autorità di Vigilanza del settore finanziario poteri di supervisione rafforzati rispetto a quelli assegnati alle altre Autorità con compiti di controllo antiriciclaggio sui soggetti obbligati "non finanziari" (ad es. professionisti, case da gioco ecc.). Il decreto di recepimento assegna alla Banca d'Italia, alla CONSOB e all'IVASS non solo ampi poteri di vigilanza ispettiva e informativa (ivi incluso il potere di richiedere l'invio di

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

segnalazioni periodiche), ma anche rilevanti poteri di intervento modellati sulla falsariga di quelli previsti, in materia prudenziale, dal Testo Unico Bancario e dal Testo Unico della Finanza.

Il decreto, infatti, all'articolo 7, prevede che le Autorità possano convocare gli amministratori, ordinare la convocazione degli organi collegiali e, ove necessario, adottare specifiche misure correttive (quali il blocco dell'attività). Si tratta di un significativo miglioramento rispetto alle previsioni della previgente legislazione antiriciclaggio che attribuiva alle Autorità di Vigilanza di settore generici poteri di ispettivi e di richiesta di informazioni.

2) Sanzioni

Il decreto prevede un significativo rafforzamento dell'apparato sanzionatorio antiriciclaggio applicabile agli intermediari finanziari, ricalcando le linee portanti dell'impianto sanzionatorio introdotto nel nostro ordinamento per effetto del recepimento di altre direttive del settore.

Le principali novità in materia sanzionatoria riguardano: **(i)** la previsione del potere di sanzionare gli intermediari finanziari e, al ricorrere di determinati presupposti, le persone fisiche responsabili delle violazioni; **(ii)** il significativo innalzamento dei massimi edittali; **(iii)** la previsione di misure sanzionatorie non pecuniarie applicabili dalla Banca d'Italia o dall'IVASS, quali l'ordine di porre termine alla violazione nei confronti del solo intermediario responsabile (non anche dell'esponente) per violazioni di scarsa offensività; la dichiarazione pubblica, nei confronti del solo intermediario responsabile qualora l'infrazione contestata sia cessata; l'interdizione temporanea dallo svolgimento dell'incarico di amministrazione, direzione o controllo presso l'intermediario.

Le sanzioni possono colpire solo le violazioni gravi o sistematiche o ripetute delle disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela, conservazione dei dati, assetti organizzativi e segnalazione delle operazioni sospette. Le medesime sanzioni sono previste anche per le violazioni del Regolamento (UE) 847/2015 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi nonché in caso di violazione delle norme tecniche di regolamentazione emanate dalla Commissione europea (su proposta delle Autorità di Vigilanza Europee) in materia di punto di contatto centrale. Le disposizioni sanzionatorie presentano profili di incertezza su alcuni rilevanti aspetti, tra cui si segnala il nuovo riparto delle competenze sanzionatorie tra MEF e Autorità di Vigilanza.

3) Adeguata verifica della clientela

In attuazione della direttiva, il decreto ha modificato in profondità la disciplina dell'adeguata verifica. Più in dettaglio, gli articoli da 17 a 30 del nuovo d. lgs. n. 231 del 2007 disciplinano in maniera significativamente diversa rispetto al passato: le modalità di adempimento degli obblighi di adeguata verifica (articolo 19); i criteri per la determinazione della titolarità effettiva di clienti diversi dalle persone fisiche (articolo 20); le misure semplificate e, per taluni aspetti, quelle rafforzate di adeguata verifica della clientela (articoli 23, 24 e 25); le regole in materia di esecuzione da parte di terzi dell'adeguata verifica (articoli 26, 27, 28, 29 e 30).

Le nuove disposizioni di legge risultano molto analitiche, avendo incorporato aspetti in precedenza rimessi alla normativa di attuazione delle Autorità di Vigilanza. Si illustrano di seguito le principali modifiche.

- **In materia di adeguata verifica semplificata**, il decreto ha eliminato le fattispecie qualificate *ex lege* come a basso rischio presunto e attribuito agli intermediari la

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

responsabilità di valutare le situazioni idonee all'applicazione del regime semplificato (con l'unica eccezione dei prodotti di moneta elettronica di importo contenuto, per le quali la legge stessa prevede l'applicazione del regime di adeguata verifica semplificata). Le valutazioni degli intermediari sono guidate dai fattori di rischio previsti dal decreto che potranno essere integrati da ulteriori fattori di rischio individuati dalle Autorità di Vigilanza di settore. Quanto al contenuto degli obblighi di adeguata verifica semplificata, il decreto prevede che i soggetti obbligati, anche in caso di clienti o prodotti "a basso rischio", debbano eseguire tutte le fasi di cui consta il processo di adeguata verifica, sebbene con minore profondità, estensione e frequenza rispetto all'adeguata verifica ordinaria.

- **Circa l'adeguata verifica rafforzata**, il decreto ha esteso la definizione di persona politicamente esposta (PEP) e sottoposto anche i soggetti residenti in Italia, in via automatica, ai medesimi obblighi rafforzati prima previsti soltanto per le PEP residenti all'estero. Sempre in relazione alle PEP, il decreto impone obblighi rafforzati non solo per i rapporti continuativi, ma anche per le operazioni occasionali da esse effettuate. Il decreto, infine, ha introdotto nuove fattispecie a rischio elevato presunto: si tratta delle persone residenti in Paesi terzi ad alto rischio individuati dalla Commissione europea e delle operazioni caratterizzate da importi insolitamente elevati o per le quali sussistono dubbi sulle relative finalità. Quanto alle modalità di assolvimento degli obblighi rafforzati, il decreto ha disciplinato, in continuità con la precedente legge, le misure da adottare in caso di conti di corrispondenza e PEP e ha demandato alla regolamentazione secondaria l'individuazione di ulteriori misure rafforzate nonché di eventuali ulteriori fattori di rischio elevato che gli intermediari devono considerare;
- **Adeguata verifica attraverso terzi**: gli intermediari possono avvalersi dell'adeguata verifica svolta – e garantita nel suo corretto svolgimento – da un altro intermediario, non solo quando quest'ultimo vi abbia provveduto in presenza (come consentito in passato), ma anche quando il terzo vi abbia provveduto a distanza, ferma restando la responsabilità in capo al destinatario per il corretto adempimento degli obblighi di adeguata verifica.

4) Punto di contatto centrale

Il decreto include nel novero dei destinatari della disciplina nazionale le banche, gli istituti di pagamento (IP) e gli istituti di moneta elettronica (IMEL) comunitari che prestano servizi in Italia tramite uno o più soggetti convenzionati e agenti; questi intermediari sono tenuti ad istituire punti di contatto vigilati dalla Banca d'Italia. La presenza di punti di contatto responsabilizza l'intermediario estero mandante; fornisce all'Autorità di controllo un interlocutore unico e, in tal modo, consente di rimediare alla frammentazione della rete distributiva dell'operatore estero; agevola gli interventi di *enforcement*.

Il decreto individua gli obblighi del punto di contatto e della rete distributiva in maniera dettagliata, dedicando a questa disciplina un intero Capo (il Capo V). Ulteriori previsioni in materia di funzioni del punto di contatto verranno dettate, come detto, dalle norme tecniche di regolamentazione che la Commissione europea è chiamata ad, sulla base della proposta che le Autorità di Vigilanza europee hanno trasmesso alla Commissione nel giugno del 2017 (cfr. *supra*).

5) Obblighi di conservazione

Il decreto ha profondamente modificato il contesto normativo di riferimento in relazione agli obblighi di conservazione di dati e informazioni a fini antiriciclaggio. Più in dettaglio, l'obbligo di tenuta dell'Archivio Unico Informatico (AUI) è stato sostituito da più generici obblighi di

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

conservazione da assolvere con qualsiasi modalità idonea a garantire il rispetto di requisiti di integrità dei dati e di accessibilità degli stessi da parte delle Autorità. Alla Banca d'Italia e all'IVASS è comunque attribuito il potere di adottare disposizioni per la conservazione dei dati in archivi informatizzati. Si tratta di una previsione che consente di introdurre, a livello di normativa secondaria, forme di conservazione uniformi e standardizzate, ferma restando l'esigenza di garantirne la coerenza con i principi di semplificazione, economicità ed efficienza che ispirano il decreto.

In definitiva, il quadro normativo delineato dal decreto prevede, da un lato, la liberalizzazione delle modalità di conservazione dei dati e informazioni a fini AML/CFT, e, dall'altro, la possibilità per le Autorità di Vigilanza di settore di adottare disposizioni specifiche per disciplinare modalità di conservazione standardizzate purché semplificate rispetto alla previgente regolamentazione.

3. L'attività regolamentare della Banca d'Italia

Il decreto conferma l'attribuzione alle Autorità di Vigilanza di significativi poteri normativi in materia di adeguata verifica della clientela e organizzazione, procedure e controlli interni. Per quanto riguarda gli obblighi di conservazione dei dati e delle informazioni, il decreto ha riconosciuto a Banca d'Italia e IVASS il potere di dettare disposizioni per la conservazione dei dati in archivi informatizzati. Il decreto, inoltre, assegna alla Banca d'Italia poteri normativi in materia di: *i)* punto di contatto centrale; *ii)* procedimento sanzionatorio.

Gli uffici della Banca d'Italia stanno lavorando alla predisposizione della disciplina attuativa: le bozze dei nuovi regolamenti in materia di adeguata verifica della clientela e organizzazione, procedure e controlli interni e le modifiche alle disposizioni in materia di procedura sanzionatoria sono al momento sottoposte a consultazione pubblica. Le disposizioni in materia di obblighi di conservazione sono in via di finalizzazione e saranno anch'esse sottoposte a consultazione pubblica a breve.

La Banca d'Italia, con Comunicazione del 9 febbraio u.s., ha fornito agli intermediari bancari e finanziari indicazioni sulle modalità con le quali adempiere agli obblighi antiriciclaggio previsti dal decreto, sia durante il periodo transitorio previsto dalla legge (scaduto il 31 marzo 2018), sia successivamente, fino all'entrata in vigore della nuova normativa di attuazione della Banca d'Italia.

4. L'attività di vigilanza e controllo a livello nazionale

La Banca d'Italia orienta la propria attività di vigilanza in materia di antiriciclaggio⁸ secondo un approccio basato sul rischio, pertanto, le attività di supervisione (svolte sia attraverso attività di controllo a distanza che accertamenti in loco), nei confronti dei soggetti vigilati tengono conto del profilo di rischio di ogni intermediario, anche in relazione alla natura, alle dimensioni ed al tipo di attività svolta; la determinazione del profilo di rischio è basata sui dati e sulle informazioni in possesso della Vigilanza.

La Banca d'Italia utilizza un modello di valutazione dei rischi di riciclaggio per le banche, realizzato in collaborazione con la UIF ed operativo dal 2016, i cui risultati sono tenuti in considerazione per orientare l'approccio in base al rischio della Vigilanza; nel corso del 2018, tale modello verrà sviluppato anche per le altre tipologie di intermediari vigilati dall'Istituto.

⁸ In linea con quanto raccomandato dal GAFI, dal Comitato di Basilea e da altri organismi internazionali.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

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 ad 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, fin da ottobre 2015, anticipando le previsioni normative contenute nel decreto di recepimento della Quarta Direttiva Antiriciclaggio, 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 rischi in parola nonché di valutare l'adeguatezza dei propri strumenti di gestione e mitigazione, favorendo, ove 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.

L'aggiornamento dell'esercizio di autovalutazione da parte delle banche nel corso del 2017, effettuato senza un'esplicita richiesta da parte della Banca d'Italia, ha dato prova della presenza di una forte cultura dell'antiriciclaggio nel settore bancario italiano. Nell'aggiornamento gli intermediari hanno dato conto delle iniziative di rafforzamento poste in essere a seguito dei profili di attenzione emersi nel corso dell'esercizio precedente.

4.1 Le ispezioni di vigilanza

4.1.1 Le ispezioni generali e settoriali

Nel 2017 sono stati effettuati 117 accertamenti di carattere generale (c.d. “a spettro esteso”), 6 accertamenti mirati, di cui 3 su succursali di banche estere, 6 accertamenti tematici focalizzati alle procedure di adeguata verifica per le PEP e, a seguito della riforma dell'intermediazione finanziaria del Titolo V del TUB, nel 2017 sono state avviate anche verifiche presso società fiduciarie “statiche” (cfr. *infra*).

Il Grafico 1 riporta la ripartizione degli accertamenti condotti nel 2017 sono così ripartiti in funzione della tipologia del soggetto vigilato⁹: 58 banche e gruppi bancari (spettro esteso); 6

⁹ Al 31 dicembre 2017 operavano in Italia 538 banche, 60 gruppi bancari, 69 SIM, 16 gruppi di SIM, 153 SGR iscritte all'Albo (tra GEFIA, gestori di OICVM, gestori di EuVECA e soggetti presenti anche in più sezioni dell'albo ex art. 35 TUF), 17 SICAF (di cui 2 presenti anche nella sezione dei gestori di EuVECA), 195 finanziarie iscritte nel c.d. “albo unico” ex art. 106 del TUB, 39 società fiduciarie iscritte nella sezione separata dell'albo ex art. 106 del TUB, 4 gruppi

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

accertamenti mirati su banche e gruppi bancari; 6 accertamenti tematici su banche; 12 società di gestione del risparmio; 8 società di intermediazione mobiliare; 20 società finanziarie; 2 istituti di moneta elettronica; 4 istituti di pagamento; 6 accertamenti mirati antiriciclaggio su società fiduciarie statiche.

Inoltre, nel 2017 sono state concluse altre 4 ispezioni presso società fiduciarie richiedenti iscrizione alla sezione speciale dell'albo unico; in 3 casi la richiesta di iscrizione, a seguito di interventi incisivi, è stata autorizzata, in 1 caso la società istante ha ritirato la richiesta di iscrizione. 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.

Grafico 1 - Numero di ispezioni generali condotte nel 2017 per tipologia di intermediario (fonte Banca d'Italia)



4.1.2 Le verifiche presso le dipendenze delle banche (cd. verifiche "sportellari")

Nel 2017 sono state condotte ispezioni mirate antiriciclaggio presso 119 dipendenze (cfr. Grafico 2 per una ripartizione su base regionale). Per la programmazione di tali verifiche, in virtù del richiamato approccio basato sul rischio, viene 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 geografiche interessate. Le ispezioni prevedono 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 degli accertamenti¹⁰.

di finanziarie, 11 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 dicembre 2017 risultavano inoltre abilitati a esercitare l'attività di concessione di finanziamenti nei confronti del pubblico 22 intermediari che - risultando iscritti nel vecchio elenco generale al 12 maggio 2016, cessato 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.

¹⁰ 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. Nei confronti degli intermediari oggetto di accertamenti ispettivi mirati antiriciclaggio presso la sede generale, sono state condotte in concomitanza verifiche sportellari sulle dipendenze, al fine di ottenere una valutazione complessiva dell'efficacia delle misure in essere; in tal caso l'attività di selezione degli sportelli è stata diretta dal gruppo ispettivo.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Grafico 2 - Ispezioni “sportellari” per regione 2017 (fonte Banca d'Italia)



Nel corso delle verifiche è stata prestata particolare attenzione alla movimentazione di banconote di grosso taglio, dato l'elevato rischio di riciclaggio per gli intermediari coinvolti; a tale scopo, nelle campagne ispettive sono stati selezionati anche gli sportelli interessati da una significativa movimentazione in contanti, tra cui, in particolare, quelli con il maggior numero di banconote da 500 € processate anche in relazione alla popolazione e ad indicatori econometrici relativi all'attività economica locale. Gli accertamenti sono stati condotti sulla base dell'apposito “questionario antiriciclaggio” e si sono avvalsi dell'esperienza applicativa maturata negli ultimi anni dai gruppi ispettivi. La Banca d'Italia ha previsto un nuovo aggiornamento del questionario nel corso del 2018, per tenere conto del mutato quadro normativo in seguito all'emanazione del d.lgs. 90/2017, oltre che dell'ulteriore esperienza accumulata nella conduzione degli accertamenti.

Dal complessivo esito delle verifiche sono emerse, tra le principali tematiche, in linea con le ispezioni ordinarie, il permanere di lacune nel processo di adeguata verifica, principalmente con riferimento all'esatta individuazione del titolare effettivo, all'individuazione di Persone PEP ed alla conduzione dell'adeguata verifica rafforzata, all'adeguamento dei profili di rischio della clientela e 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 condotti, alcuni intermediari sono stati invitati ad assumere iniziative finalizzate al superamento delle criticità emerse¹¹. Sono state effettuate verifiche ispettive anche presso succursali di banche comunitarie. In un caso la Banca d'Italia ha disposto il blocco operativo della 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; con successivo provvedimento della Vigilanza il blocco operativo è stato poi rimosso alla luce delle misure di rimedio poste in essere dall'intermediario.

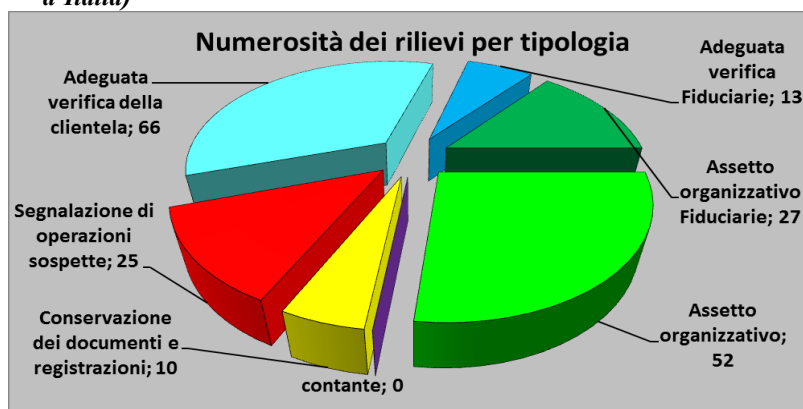
¹¹ I rilievi ispettivi della Banca d'Italia possono avere carattere cd. “gestionale” o di “conformità”; nel primo caso si tratta di rilievi attinenti a debolezze reputate non gravi nella struttura organizzativa, nelle procedure o nei controlli, ed hanno lo scopo di indirizzare l'intermediario vigilato verso il miglioramento dell'organizzazione e delle procedure interne; viceversa, i rilievi cd. di conformità hanno ad oggetto più serie carenze nella struttura organizzativa, nelle procedure o nei controlli, e possono anche risultare in una valutazione della sussistenza dei presupposti per l'eventuale avvio di procedure sanzionatorie in presenza dei requisiti di legge. Gli accertamenti ispettivi condotti hanno rilevato le seguenti disfunzioni, principalmente di carattere gestionale, mentre meno diffusi sono risultati i rilievi di conformità.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Il Grafico 3 riporta la numerosità dei rilievi emersi nel 2017 ripartiti per tipologia:

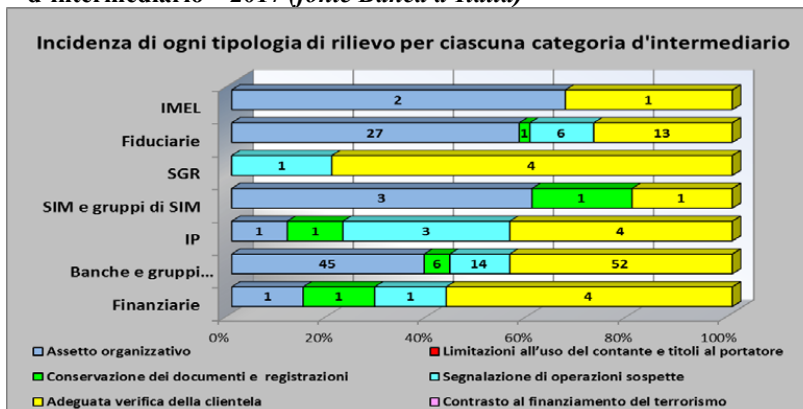
- 79 rilievi hanno avuto a oggetto ritardi o carenze nell'adempimento degli obblighi relativi all'attività di adeguata verifica della clientela (di questi 13 hanno riguardato le società fiduciarie);
- 10 rilievi hanno riguardato il mancato rispetto degli obblighi di conservazione dei documenti e di registrazione delle transazioni in AUI ai sensi dell'art. 36 d.lgs. 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;
- in 25 casi sono state riscontrate criticità nel processo di valutazione delle operazioni potenzialmente anomale;
- in 79 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 (di questi 27 hanno riguardato le società fiduciarie).

Grafico 3 - Numerosità dei rilievi per tipologia –2017 (fonte Banca d'Italia)



Di seguito si riporta il dettaglio relativo all'incidenza di ciascuna categoria di rilievo suddiviso per tipologia di intermediario (Grafico 4):

Grafico 4 - Incidenza di ogni tipologia di rilievo per categoria d'intermediario – 2017 (fonte Banca d'Italia)



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

4.2 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 d.lgs. 231/2007 (ora art. 46 nel novellato testo) per fatti che possano costituire una violazione delle disposizioni (37 nel corso del 2017) per lo più riguardanti anomalie nell'adeguata verifica della clientela e nell'alimentazione dell'AUI. 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 prontezze 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 2017 sono state redatte 109 lettere e si sono tenuti 32 incontri con i soggetti vigilati. Inoltre, in occasione del rilascio dei provvedimenti amministrativi di vigilanza che hanno impatto sui profili proprietari, partecipativi, organizzativi od operativi degli intermediari vigilati (269 nel corso del 2017), si è provveduto a valutare anche il profilo antiriciclaggio degli intermediari coinvolti; 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 Vigilanza¹².

4.3 La vigilanza sulle società fiduciarie

A seguito della riforma dell'intermediazione finanziaria del Titolo V del TUB - attuata dal d.lgs. 141/2010 - la Banca d'Italia ha acquisito compiti di supervisione, con finalità di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, nei confronti delle società fiduciarie cd. "statiche" previste dall'art. 199 TUF, che soddisfano i seguenti requisiti:

- a) svolgono attività di custodia e amministrazione di valori mobiliari;
- b) sono controllate da banche o da intermediari finanziari ovvero hanno forma di società per azioni e capitale non inferiore a centomila euro.

Le fiduciarie che soddisfano questi requisiti sono tenute ad iscriversi in una sezione separata dell'albo unico previsto dall'art. 106 TUB. Al 31 dicembre 2017 risultavano iscritte nella suddetta sezione 39 società fiduciarie. Nei confronti di questi intermediari la normativa ha attribuito alla Banca d'Italia poteri regolamentari, informativi e di supervisione - analoghi (seppure con delle specificità) a quelli previsti per gli altri intermediari finanziari - che si aggiungono a quelli esistenti in capo al MISE (poteri informativi, ispettivi e di intervento).

Nel corso del 2017, la Vigilanza ha inizialmente proceduto ad una verifica dell'adeguatezza delle soluzioni adottate da ciascun intermediario per riscontrare le richieste di interventi formulate in sede di rilascio del provvedimento di iscrizione all'albo, chiedendo, in alcuni casi, ulteriori informazioni e/o interventi di sistemazione delle debolezze riscontrate. Una volta completato il quadro informativo a disposizione, è stata effettuata una analisi e valutazione per ciascuna fiduciaria, che ha consentito di definire un quadro completo dei profili di rischio dei diversi soggetti vigilati e della conformità della relativa condotta alle previsioni regolamentari, così da effettuare, per ciascuno di essi, una proposta di intervento.

¹² 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.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Il percorso di analisi e valutazione si è basato su elementi valutativi di carattere qualitativo; analogamente a quanto già previsto per altri intermediari finanziari, è in fase di definizione uno schema segnaletico per l'acquisizione di informazioni quantitative sull'operatività delle società e l'individuazione delle aree operative con più elevato profilo di rischio in ambito antiriciclaggio.

Complessivamente, sono state redatti 64 documenti di analisi della situazione aziendale dei soggetti vigilati. In esito all'analisi, sono state redatte 22 lettere di richiesta di informazioni e/o intervento e sono stati organizzati 6 incontri con esponenti aziendali, volti all'acquisizione di elementi informativi sia sull'operatività e sulle linee di sviluppo della società, sia su operazioni rilevanti (progetti di fusione tra intermediari, esternalizzazione delle funzioni di controllo, ecc.).

Sono stati altresì gestiti 19 procedimenti di vigilanza aventi ad oggetto le verifiche sui requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza degli esponenti aziendali, l'esternalizzazione di funzioni aziendali, l'acquisto di partecipazioni nel capitale, la fusione tra intermediari.

Infine, nel 2017 sono stati effettuati accessi ispettivi presso 6 fiduciarie iscritte nella sezione separata dell'albo unico (appartenenti a gruppi bancari o di SIM, ovvero di matrice privata). Gli accertamenti ispettivi condotti hanno rilevato disfunzioni o debolezze in tutti gli ambiti rilevanti (ritardi o carenze nell'adempimento degli obblighi relativi all'attività di adeguata verifica della clientela; non adeguato rispetto degli obblighi di conservazione dei documenti e di registrazione delle operazioni; debolezze nel processo di valutazione delle operazioni potenzialmente anomale; manchevolezze nel rispetto degli obblighi in materia di organizzazione e controlli antiriciclaggio). Le debolezze rilevate non hanno peraltro mai presentato caratteristiche di gravità tali da determinare l'avvio di procedure sanzionatorie.

Al fine di rendere maggiormente efficace l'azione di vigilanza tramite lo scambio di informazioni e la condivisione di esperienze, sono infine stati effettuati primi incontri di coordinamento con funzionari del MISE e con il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, cui la vigente disciplina attribuisce la possibilità di svolgere controlli ispettivi sulle fiduciarie.

4.4 Le procedure sanzionatorie

Nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta nel 2017, la Banca d'Italia ha rilevato violazioni delle disposizioni in materia di antiriciclaggio che hanno condotto all'adozione di 14 provvedimenti sanzionatori nei confronti di intermediari vigilati. L'ammontare complessivo delle sanzioni irrogate è stato pari a euro 544.000. Le irregolarità sono riconducibili all'inadeguatezza dei controlli interni, dei presidi organizzativi o delle procedure.

In specifiche ipotesi, sono stati sanzionati anche il mancato adempimento degli obblighi in materia di adeguata verifica (3 casi) nonché le carenze nella tenuta dell'AUI (1 caso). A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 90/2017, che ha modificato il regime sanzionatorio in materia di antiriciclaggio, in applicazione del principio del *favor rei* i procedimenti pendenti alla data del 4 luglio 2017 sono stati rivalutati ai sensi dei criteri di maggiore intensità della violazione così come previsti dalla nuova disciplina.

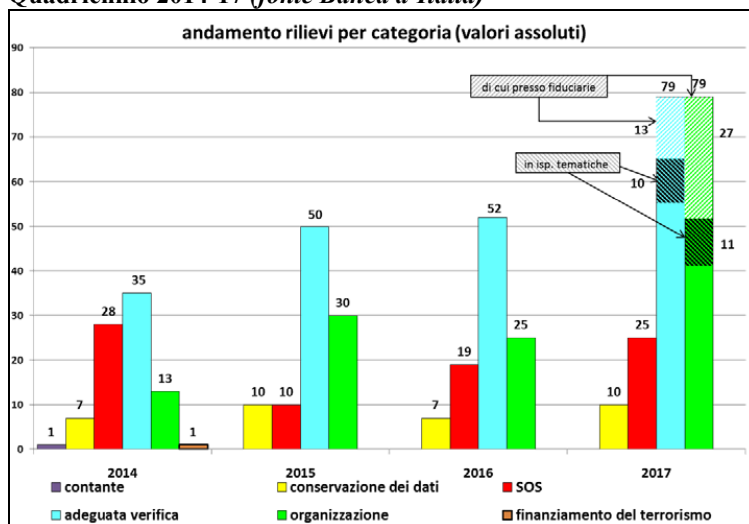
4.5 Principali criticità riscontrate e prospettive evolutive

L'attività di vigilanza della Banca d'Italia, espletata sia a distanza sia tramite gli accessi ispettivi, ha permesso negli anni di infondere una cultura antiriciclaggio sempre più diffusa e radicata nella compagine dei soggetti vigilati.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

L'aumentata consapevolezza da parte degli intermediari dell'importanza del contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo, frutto anche dell'esercizio di autovalutazione dell'esposizione a tali rischi ha migliorato l'intero impianto della collaborazione attiva da parte del sistema finanziario italiano. In particolare, a partire dal 2015 l'azione ispettiva della Banca d'Italia si è sempre più ispirata all'approccio basato sul rischio. Le risultanze di tale politica di supervisione sono evidenziate dai rilievi formulati in esito agli accertamenti ispettivi condotti nel periodo 2014-17 (cfr. Grafico 5)¹³, confermando la correttezza dell'approccio orientato verso accessi mirati nei confronti di soggetti che, in base alle informazioni disponibili alla Vigilanza, presenterebbero le maggiori necessità di interventi correttivi volti al superamento delle fragilità nell'impianto organizzativo e dei presidi di controllo.

Grafico 5 - Numero di rilievi per categoria (valori assoluti) – Quadriennio 2014-17 (fonte Banca d'Italia)



L'azione di approfondimento mirato della Vigilanza ha permesso di far emergere le debolezze organizzative ancora presenti presso taluni intermediari, le quali si riflettono sul processo di collaborazione attiva, in particolare con riguardo all'adeguata verifica della clientela ed al monitoraggio delle operazioni, funzionale all'analisi e segnalazione delle operazioni sospette. Rileva peraltro la circostanza che i rilievi emersi in sede ispettiva si riferiscono principalmente a debolezze organizzative o procedurali, cui gli intermediari pongono tempestivamente rimedio con la predisposizione di piani di adeguamento di cui la vigilanza segue con attenzione lo stato di avanzamento, stimolando l'intermediario ad intervenire qualora le tempistiche di completamento non rispettino i tempi ipotizzati. Sempre meno rilevanti sono risultati, sia numericamente che per estensione, i rilievi di conformità, che sottintendono gravi carenze organizzative o situazione di mancato rispetto della normativa.

Inoltre, il numero strutturalmente basso di rilievi in materia di conservazione della documentazione e registrazione delle operazioni¹⁴, l'assenza di violazioni delle norme sulla

¹³ Occorre infine precisare che ogni intermediario può ricevere più rilievi nello stesso ambito, pertanto il numero di rilievi complessivo (193 nell'anno in esame) e per categoria, si riferisce ad un numero di soggetti inferiore rispetto al numero complessivo dei rilievi.

¹⁴ I rilievi sulla corretta tenuta dell'Archivio Unico Informatico (la cui obbligatorietà è stata superata dal d.lgs. 90/2017), sono esclusivamente di tipo gestionale e si attestano su di un numero contenuto, rimanendo sempre ridotto ad

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

gestione del contante e titoli al portatore conferma che per tali aspetti la cultura di rispetto delle regole antiriciclaggio è ormai consolidata.

Nel corso del 2017 è stata condotta la prima campagna ispettiva nei confronti della società fiduciarie, sottoposte a vigilanza a partire dall'iscrizione nella sezione separata dell'albo unico, avvenuta nel corso dell'anno. Tali società hanno evidenziato criticità negli assetti organizzativi e dei controlli (il 25% ca. dei rilievi complessivi del 2017 si riferiscono a tale categoria di intermediari), fisiologiche in relazione al loro recente ingresso nel novero dei soggetti vigilati. L'aumento, nel medesimo anno, dei rilievi in tema di assetti organizzativi ed adeguata verifica è dipeso, oltre che dalla succitata campagna ispettiva sulle fiduciarie neoiscritte, dalla conduzione di ispezioni cc.dd. "tematiche" (ossia volte ad approfondire particolari temi, nel caso di specie la gestione della clientela PEP - cfr. *infra*) nei confronti di alcuni istituti bancari, che hanno dato origine a rilievi di tipo "gestionale".

Con riguardo alle debolezze in tema di adeguata verifica della clientela, gli accertamenti mostrano il permanere di carenze nelle procedure volte all'espletamento dell'adeguata verifica rafforzata, alla corretta profilatura ed al monitoraggio nel continuo dei clienti; tali difficoltà possono riflettersi nell'indebolimento del complessivo processo di collaborazione attiva. Nella verifica dei dati sul titolare effettivo dei rapporti e delle operazioni permangono aree di miglioramento, anche riguardo all'approfondimento delle ulteriori informazioni rese dal cliente in sede di identificazione, specialmente nella conduzione dell'adeguata verifica rafforzata per la clientela connotata da elevato rischio di riciclaggio. Le debolezze sono spesso dovute 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.

Per verificare il livello di adesione degli operatori al vigente quadro normativo, sono state condotte ispezioni tematiche dedicate alle modalità con cui gli intermediari bancari pongono in essere le misure rafforzate di adeguata verifica sulle PEP. In particolare, sono stati verificati i profili relativi agli assetti organizzativi e di controllo nonché le procedure adottate dagli intermediari per dare attuazione agli obblighi di misure rafforzate sulle persone politicamente esposte.

Le verifiche hanno rilevato la presenza di talune criticità riguardanti il governo e i controlli di questo fattore di rischio, l'utilizzo incompleto o errato delle fonti informative, procedure aziendali non propriamente definite e condivise ai vari livelli dell'organizzazione, un approccio formale e non sufficientemente approfondito nella relazione con tale tipologia di clientela. A seguito di tale campagna ispettiva tematica, a gennaio 2018 la Banca d'Italia ha condiviso con il sistema finanziario un documento che riassume una serie di "buone prassi" in materia di Persone Politicamente Esposte (PEP), invitando gli intermediari ad adottarle per superare le prassi improprie in materia anche attraverso l'aggiornamento delle politiche e procedure in tema di adeguata verifica rafforzata.

Il numero di rilievi riguardanti le procedure volte all'individuazione e segnalazione di operazioni sospette è dipeso da debolezze procedurali ed inefficienze organizzative nelle precedenti fasi dell'identificazione e monitoraggio, anche con riferimento alla non corretta parametrizzazione ed utilizzo degli applicativi informatici di ausilio, oltre che - in taluni casi - dalla insufficiente sensibilità del personale deputato alla valutazione delle operazioni medesime. Inoltre, il processo di

un livello fisiologico. Le irregolarità riscontrate 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*.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

analisi delle operazioni potenzialmente anomale talvolta risente di carenze organizzative nella gestione degli inattesi, anche a fronte di un numero di operazioni da esaminare superiore alle capacità valutative delle strutture deputate. Miglioramenti nell'assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva potranno derivare dal potenziamento delle capacità di analisi, sia da parte degli applicativi che delle risorse deputate, da un corretto dimensionamento delle strutture di controllo e da una adeguata attività di formazione e nei confronti degli addetti.

In tale contesto, la qualità e la robustezza dei sistemi informativi di supporto risultano essenziali per assicurare un corretto espletamento di tali compiti e sono alla base di procedure antiriciclaggio efficaci. Al fine di proseguire nel miglioramento nell'assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva la Vigilanza stimola gli intermediari a perseguire l'obiettivo del rafforzamento delle procedure valutative e a sfruttare lo strumento dei piani di interventi formativi volti a rafforzare la sensibilità del personale deputato alla valutazione delle operazioni medesime.

5. La collaborazione con altre Autorità

5.1 La collaborazione con l'Autorità Giudiziaria

Nel corso del 2017 è proseguita la collaborazione prestata dalla Vigilanza all'Autorità Giudiziaria (AG) e agli organi inquirenti; in tale quadro, sono state inoltrate alla AG n. 10 segnalazioni riferite a violazioni di disposizioni del d.lgs. 231 del 2007¹⁵.

5.2 La collaborazione con la UIF

Nel quadro della collaborazione tra la Banca d'Italia e la UIF¹⁶, nel 2017 la Vigilanza ha inoltrato alla UIF n. 16 segnalazioni di fatti di possibile rilevanza per le attribuzioni dell'Unità, riscontrati nello svolgimento dell'attività di vigilanza amministrativa sugli intermediari. Parimenti, la UIF ha trasmesso alla Banca d'Italia n. 19 segnalazioni di anomalie e fatti riscontrati nell'ambito dei controlli di propria competenza.

5.3 La collaborazione con gli organi investigativi

Nel 2017 è stato intenso lo scambio di informazioni con gli organi investigativi competenti a effettuare i controlli in materia antiriciclaggio¹⁷: la Guardia di Finanza ha inviato n. 26 informative

¹⁵ Lo scambio di informazioni con l'A.G. consente l'acquisizione di notizie utili al perseguimento dei rispettivi fini istituzionali; in molti casi le informazioni fornite hanno consentito di orientare in maniera più efficace i controlli di vigilanza. Particolarmente intensa è stata la collaborazione con le Procure di Milano e di Roma, alle quali la Banca d'Italia assicura forme strutturate di assistenza e collaborazione, anche grazie alla presenza di nuclei di dipendenti dell'Istituto che coadiuvano stabilmente i magistrati.

¹⁶ L'attività di collaborazione con l'Unità di Informazione Finanziaria è espressamente prevista dall'art. 6 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della UIF emanato dalla Banca d'Italia il 21 dicembre 2007 ed è disciplinata dal Protocollo d'intesa sottoscritto nel 2009 dalle due Autorità. L'accordo definisce, in particolare, le modalità di coordinamento tra la Vigilanza e l'Unità in relazione alle iniziative da assumere, anche congiuntamente, al fine di assicurare coerenza ed efficacia al perseguimento delle rispettive competenze istituzionali. Le modalità operative delle rispettive attività di controllo, soprattutto di natura ispettiva, sono state disciplinate nel 2010 con una integrazione del predetto Protocollo.

¹⁷ I rapporti tra la Banca d'Italia e la Guardia di Finanza sono disciplinati da un Protocollo d'intesa stipulato nel 2007 diretto a stabilire i criteri e le modalità di reciproca collaborazione. In base all'accordo, è previsto che la Banca d'Italia possa avvalersi della Guardia di Finanza al fine di acquisire dati, notizie e altre informazioni ritenuti utili per la Vigilanza. Viene inoltre stabilito che la Guardia di Finanza possa svolgere accertamenti ispettivi su richiesta della Banca d'Italia ovvero collaborare in occasione di accertamenti ispettivi condotti dalla Banca d'Italia, anche avvalendosi dei supporti amministrativi e logistici forniti dalla stessa Autorità di vigilanza.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

relative ad accertamenti ispettivi nei confronti di intermediari finanziari, IP, IMEL e confidi iscritti ai sensi dell'art. 155, c. 4, del TUB.

5.4 La collaborazione con la Consob

La collaborazione con la Consob è proseguita secondo le modalità previste dal Protocollo d'intesa stipulato nel 2011 in materia di accertamenti antiriciclaggio¹⁸. Nel corso del 2017, la Consob ha trasmesso gli esiti di 1 verifica ispettiva in materia di antiriciclaggio; in 1 occasione, la Banca d'Italia ha richiesto alla Consob lo svolgimento di approfondimenti antiriciclaggio presso SIM, SGR e SICAV oggetto di accertamenti da parte della Commissione.

6. La partecipazione al Comitato di Sicurezza Finanziaria

Nel corso del 2017 i lavori del Comitato si sono incentrati prevalentemente sull'attuazione delle misure di congelamento degli *asset* finanziari disposte dalle Nazioni Unite e dall'Unione europea nei confronti dell'Iran e della Corea del Nord nonché quelle connesse alla crisi russo-ucraina. Il Comitato ha, altresì, autorizzato il trasferimento di fondi sottoposti a embargo nei casi espressamente previsti dalla normativa UE.

Nell'ambito dei lavori del CSF e della Rete degli Esperti di cui il Comitato si avvale, l'Istituto ha inoltre collaborato con le altre Amministrazioni rappresentate alle attività di *follow-up* degli esercizi di valutazione condotti dal GAFI sull'adeguatezza del sistema italiano antiriciclaggio. In particolare, nel corso del 2017 sono stati avviati i lavori per l'aggiornamento dell'Analisi Nazionale del Rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo condotta nel 2014 (*National Risk Assessment*). I lavori verranno completati entro il 2018.

7. L'attività di formazione e di sensibilizzazione

Rappresentanti della Banca d'Italia hanno partecipato a incontri e convegni dedicati alla materia dell'antiriciclaggio. In particolare, sono state effettuate presentazioni aventi ad oggetto il quadro istituzionale, la Quarta Direttiva, l'autovalutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, oltre che gli obblighi definiti dalla vigente disciplina, nel corso di seminari organizzati in collaborazione con associazioni di categoria.

8. La sorveglianza sul sistema dei pagamenti

Nel corso del 2017 la funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti è stata impegnata in attività che rilevano anche ai fini del contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo; in tale contesto è presente l'esigenza di conseguire un bilanciamento tra l'obiettivo di favorire una maggiore efficienza dei sistemi di pagamento, anche attraverso la promozione di strumenti e servizi innovativi, e quello di assicurare la sicurezza e l'integrità del sistema finanziario. Le attività hanno riguardato, in particolare: il recepimento della Direttiva sui servizi di pagamento (2015/2366/UE, cd. PSD2) e l'attuazione dei relativi mandati assegnati all'EBA; il sostegno del progetto del Sistema Pubblico per l'Identità Digitale (cd. SPID); il monitoraggio dei rischi posti dalle valute virtuali (VV); il contrasto alle minacce cibernetiche.

Il 13 gennaio 2018 è entrato in vigore il d.lgs. n. 218/2017, che recepisce la PSD2 e dà attuazione al Regolamento (UE) 2015/751 sulle commissioni interbancarie per le operazioni con

¹⁸ L'accordo, finalizzato a evitare duplicazioni nell'azione di vigilanza, prevede che la Banca d'Italia possa chiedere alla Consob lo svolgimento di approfondimenti antiriciclaggio presso SIM, SGR e SICAV oggetto di accertamenti da parte della Commissione.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

carta di pagamento (*Interchange Fees Regulation* - IFR); lo sviluppo di un mercato interno dei pagamenti al dettaglio efficiente, sicuro e competitivo rappresenta, tra l'altro, una condizione necessaria per ridurre l'uso del contante e assicurare l'integrità del sistema dei pagamenti attraverso la diffusione dei servizi e degli strumenti innovativi e affidabili e il rafforzamento della tutela degli utenti. La Sorveglianza ha contribuito, in collaborazione con la Vigilanza, alla predisposizione della normativa secondaria di competenza dell'Istituto e alla definizione delle linee guida e standard tecnici dell'EBA, tra cui rilevano quelli che definiscono le condizioni in presenza delle quali le autorità nazionali possono richiedere agli istituti di pagamento che operano nel loro territorio tramite agenti di istituire un punto di contatto per facilitare la supervisione; una previsione analoga è presente nella normativa di recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio.

La funzione di sorveglianza ha partecipato a iniziative volte all'attuazione del progetto SPID, anche attraverso la partecipazione alle riunioni del Comitato Pagamenti Italia, allo scopo di favorire le opportunità derivanti dallo sfruttamento delle sinergie tra i sistemi di identificazione elettronica e i processi in uso nel sistema bancario; in questo contesto si sta analizzando - sempre in collaborazione con la Vigilanza e in coerenza con gli orientamenti europei - il possibile inquadramento dell'identità digitale nella normativa di antiriciclaggio, al fine di semplificare gli oneri di verifica della clientela e ottimizzare le possibilità offerte dal riconoscimento a distanza.

E' altresì proseguita l'analisi del fenomeno delle Valute Virtuali che si avvalgono della tecnologia "*blockchain*"¹⁹, anche partecipando a gruppi di lavoro nazionali e internazionali, al fine di approfondire e, in prospettiva, contrastare i rischi legati a un loro utilizzo a fini illeciti. Le minacce cibernetiche, se non adeguatamente rilevate e contrastate, possono propagarsi rapidamente a causa delle forti interdipendenze e dell'intensità tecnologica che caratterizzano il settore finanziario; la Sorveglianza è stata impegnata - partecipando ai lavori in ambito internazionale²⁰ e domestico - in azioni di contrasto all'utilizzo improprio delle tecnologie digitali a scapito del sistema finanziario, promuovendo il rafforzamento delle capacità di resilienza cibernetica delle singole istituzioni e del sistema nel suo complesso. In particolare, è divenuto operativo nel gennaio 2017 il "*Computer Emergency Response Team* del settore finanziario" (CERTFin) - nella cui *governance* è coinvolta la funzione di sorveglianza con il ruolo di *catalyst* - che sostiene campagne di sensibilizzazione sui rischi *cyber*, collaborando anche a iniziative di *law enforcement* su temi di antiriciclaggio, come ad esempio la campagna *European Money Mule Action* (EMMA) promossa da Europol.

Si è, infine, riscontrata una correlazione frequente tra le attività criminali connesse con minacce cibernetiche (come ad esempio truffe ed estorsioni ai danni degli utenti del web) e l'utilizzo dei fondi provenienti da tali attività a fini di riciclaggio.

¹⁹ La tecnologia *blockchain* si avvale di uno schema decentrato che prevede lo scambio diretto di fondi tra operatori senza l'ausilio di conti bancari, tramite la registrazione della catena delle transazioni in un unico registro informatico condiviso dagli utenti.

²⁰ Le attività sono state svolte in diversi ambiti: nel G7-Cyber Expert Group che, sotto la presidenza italiana, ha definito un insieme di principi per la valutazione dell'efficacia dei presidi di sicurezza cibernetica del settore finanziario; nel Sistema Europeo delle Banche Centrali, per la definizione della strategia di supervisione per la resilienza cibernetica dei sistemi di pagamento e delle altre infrastrutture di mercato dell'UE (*European Cyber Resilience Board*).

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Sigle

AML	Anti-Money Laundering
AMLC	Anti-Money Laundering Committee
AMLEG	Anti-Money Laundering Expert Group
AUI	Archivio Unico Informatico
AVE	Autorità di Vigilanza Europea (EBA, ESMA, EIOPA)
CFT	Combating the financing of terrorism (contrasto al finanziamento del terrorismo)
CSF	Comitato di Sicurezza Finanziaria
CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
CPMI	Committee on Payments and Market Infrastructures
CBCG	Correspondent Banking Coordination Group
CIFG	Counter-ISIL Finance Group
PSD 2	Direttiva 2015/2366/UE sui servizi di pagamento
AMLD IV	Direttiva 2015/849/UE (cd. Quarta Direttiva Antiriciclaggio)
EBA	European Banking Authority
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
ESAM	European Securities and Markets Authority
ECG	Evaluations and Compliance Group
FSB	Financial Stability Board
FMI	Fondo Monetario Internazionale (IMF - International Monetary Fund)
GAFI	Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale
GPFI	Global Partnership for Financial Inclusion
IFR	Interchange Fees Regulation (Regolamento UE 2015/751)
ICRG	International Cooperation Review Group
IP	Istituti di Pagamento
IMEL	Istituto di Moneta Elettronica
IVASS	Istituto di Vigilanza sulle Assicurazioni Private
LEI	Legal Entity Identifier
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MISE	Ministero dello Sviluppo Economico
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
PMPG	Payment Markets Practice Group
PEP	Persone Politicamente Esposte
PDG	Policy and Development Group
RTMG	Risks, Trends and Methods Group
RTS	Regulatory Technical Standards
SOS	Segnalazione di Operazioni Sospette
SPID	Sistema Pubblico per l'Identità Digitale
SGR	Società di Gestione del Risparmio
SIM	Società di Intermediazione Mobiliare
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TUB	Testo Unico Bancario (d.lgs 385/1993)
TUF	Testo Unico della Finanza (d.lgs. 58/1998)
UIF	Unità di Informazione Finanziaria

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

PARERE DEL COMITATO DI ESPERTI
SULL'AZIONE SVOLTA DALLA UIF NEL 2017
RESO AI SENSI DELL'ART. 6, COMMA 3, 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 nel corso del 2017.

Sulla base dell'esperienza maturata nei primi dieci anni di attività e del consolidamento del suo ruolo nel panorama istituzionale, la UIF nel 2017 ha contribuito alla definizione della nuova normativa antiriciclaggio e si è preparata ad affrontare le sfide poste dal rinnovato quadro regolamentare, entrato in vigore nel secondo semestre.

I dati sui flussi segnaletici evidenziano da tempo una costante tendenza all'aumento. Su tale tendenza, che deve considerarsi consolidata, possono innestarsi fenomeni congiunturali in grado di amplificarne o contenerne l'intensità, come nel caso della *voluntary disclosure* che ha determinato il picco del 2016.

Nel 2017 l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia ha ricevuto 93.820 segnalazioni, con una riduzione del 7,2 per cento rispetto al 2016, connessa all'esaurirsi delle segnalazioni indotte dalla *voluntary disclosure*. L'andamento delle segnalazioni, osservato al netto di quelle motivate dalla procedura di regolarizzazione, manifesta un tasso di crescita che si è accentuato nel corso del 2017 (+9,7% rispetto all'anno precedente).

Nel secondo semestre del 2017 l'incidenza del comparto non finanziario è nel complesso aumentata dal 9,1 al 10,4 per cento in relazione all'incremento delle segnalazioni di riciclaggio inoltrate dai notai e dai prestatori di servizi di gioco.

La flessione delle sos di *voluntary disclosure* si è riflessa sui livelli di partecipazione al sistema segnaletico da parte delle banche e di alcune categorie di soggetti obbligati non finanziari, quali commercialisti, avvocati e studi associati o interprofessionali.

Per quanto riguarda la ripartizione territoriale si rileva un incremento delle segnalazioni relative a operazioni effettuate nelle regioni meridionali. La diminuzione registrata nelle regioni del Nord, anche in questo caso, riflette principalmente la contrazione delle segnalazioni connesse alla *voluntary disclosure*.

Sotto il profilo della qualità, ulteriori miglioramenti deriveranno in futuro dalle modifiche normative che hanno previsto l'accesso della UIF ai dati investigativi e l'ampliamento del *feedback* sulle segnalazioni.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

La conoscenza approfondita dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e il costante aggiornamento dell'*expertise* maturata, anche grazie al contributo offerto dai segnalanti, ha continuato a trasfondersi nell'individuazione e definizione di nuove tipologie operative e schemi di comportamento anomalo. Tale esperienza si rivelerà fondamentale per adempiere al compito ora spettante alla UIF di emanare direttamente gli indicatori di anomalia.

Un impegno rilevante è stato profuso nella definizione del contenuto e delle modalità tecniche di trasmissione delle comunicazioni oggettive, che andranno ad ampliare il patrimonio informativo della UIF sulla scorta di quanto avviene per le omologhe autorità di numerosi Stati esteri. I dati e le informazioni saranno orientati all'approfondimento delle operazioni sospette e all'attività di analisi di fenomeni o tipologie di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Una particolare attenzione è stata dedicata alla definizione degli obblighi informativi a carico delle Pubbliche Amministrazioni, disciplinati in dettaglio dalle prime istruzioni emanate dalla UIF, sentito il CSF, ai sensi del nuovo decreto.

In materia di finanziamento al terrorismo è stata pubblicata una seconda Comunicazione con la quale la UIF ha ulteriormente sensibilizzato i soggetti obbligati sulle caratteristiche operative e soggettive la cui ricorrenza suggerisce la necessità di analisi più approfondite. Le iniziative dell'Unità hanno contribuito ad accrescere la sensibilizzazione degli operatori che hanno trasmesso circa mille segnalazioni di sospetto finanziamento del terrorismo con un aumento del 58% rispetto al 2016.

L'attività di analisi e studio è proseguita ampliando ulteriormente le basi dati in uso: dal confronto con le statistiche ufficiali sul commercio estero sono emersi risultati incoraggianti in termini di individuazione di flussi verso l'estero potenzialmente connessi con il trasferimento di fondi di natura illecita.

Nel 2017 si è anche assistito a un aumento dell'importo totale delle Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (SARA), ascrivibile alle modifiche del quadro normativo che hanno determinato il venir meno dell'esenzione dall'invio dei dati relativi alle operazioni dei clienti (intermediari) sottoposti ad adeguata verifica semplificata.

Sul fronte nazionale si intensifica la rete di collaborazione con la magistratura (sintomatici, in tal senso, i Protocolli d'Intesa stipulati con le Procure di Milano e Roma), con la Guardia di Finanza, con la Direzione Investigativa Antimafia e con le autorità di vigilanza (Banca d'Italia, IVASS, CONSOB); si amplia la collaborazione con l'Agenzia delle Entrate, l'Anac, la Polizia Postale e i Carabinieri. Modifiche del contesto normativo hanno incluso tra i diretti interlocutori dell'Unità la Direzione Nazionale Antimafia e gli Organismi di informazione per la sicurezza della Repubblica.

In campo internazionale la UIF ha continuato a approfondire un forte impegno a favore dell'armonizzazione di regole e prassi e del superamento delle disomogeneità che inficiano l'efficacia della collaborazione tra FIU.

Si assiste a un rafforzamento della collaborazione, con l'esplicita previsione della possibilità per la UIF di esercitare il potere di sospensione anche su impulso di FIU estere. Il coordinamento con le *financial intelligence unit* europee è rafforzato dalla



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

valorizzazione del ruolo della Piattaforma delle FIU, dall'intensificarsi dello scambio, anche automatico, di informazioni e dallo svolgimento di analisi congiunte.

L'aumento della pressione operativa è stato fronteggiato con una dotazione di risorse umane di poco superiore a quella dell'anno precedente; iniziative sono in corso per realizzare un incremento dell'organico e interventi organizzativi che possano consentire di sostenere il continuo aumento dell'attività e i nuovi compiti attribuiti all'Unità dalla nuova normativa antiriciclaggio.



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Relazione in merito ai mezzi finanziari e alle risorse attribuite
all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF)
per l'anno 2017

Maggio 2018



Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

Il D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, istituisce l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) e prevede che la Banca d'Italia attribuisca all'Unità mezzi finanziari e risorse idonei ad assicurare l'efficace perseguimento dei suoi fini istituzionali.

Il Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della UIF del 18 luglio 2014, emanato dalla Banca d'Italia ai sensi del citato decreto, stabilisce che la Banca destini all'Unità risorse umane e tecniche, mezzi finanziari e beni strumentali idonei e adeguati all'efficace espletamento delle funzioni a essa demandate e che 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 (art. 4, commi 1 e 3, del Regolamento UIF).

Questa Relazione della Banca d'Italia in merito ai mezzi finanziari e alle risorse attribuite alla UIF per il 2017 è allegata al Rapporto sull'attività svolta che il Direttore della UIF trasmette entro il 30 maggio di ogni anno al Ministro dell'Economia e delle finanze, per il successivo inoltro al Parlamento (art. 8 del Regolamento UIF).



L'assetto organizzativo della UIF, rimasto invariato nel corso del 2017, è articolato secondo lo schema seguente:



Al 31 dicembre 2017 erano addette all'Unità 142 persone, di cui 98 appartenenti all'area manageriale e alte professionalità e 44 a quella operativa. L'età media è pari a 44,8 anni; il 76,8 per cento degli addetti è in possesso di diploma di laurea; le donne sono il 47 per cento.

In relazione ai crescenti impegni dell'Unità, l'organico è stato incrementato di 5 persone nel corso del 2017; in particolare:

- sono stati assegnati 9 addetti, di cui 5 provenienti da altre Strutture della Banca e 4 neoassunti (due Esperti con profilo giuridico e due Esperti con profilo economico-aziendale);
- hanno lasciato l'Unità 4 persone (2 per trasferimento ad altre Strutture della Banca e 2 per cessazione dal servizio).

L'attività di formazione ha coinvolto il 76,1 per cento del personale, per complessive 4.476 ore (circa 32 ore per addetto). Le iniziative per potenziare la conoscenza delle lingue straniere, in particolare l'inglese, hanno impegnato circa la metà delle ore di formazione; quelle specialistiche, dedicate alle novità del quadro legislativo in materia di antiriciclaggio, agli strumenti di pagamento e all'innovazione tecnologica, hanno impegnato il 31 per cento. Tenendo conto anche degli interventi formativi effettuati sul posto di lavoro, cui sono state dedicate ulteriori 1.541 ore, è stata coinvolta la quasi totalità della compagine (98,6%).

Per quanto riguarda le risorse informatiche, è proseguita l'azione di potenziamento del patrimonio tecnologico. Le segnalazioni trattate con sistemi automatici sono state circa 222.000 e i livelli di disponibilità dei servizi informatici sono risultati superiori al 99,9%.

Con riferimento allo sviluppo applicativo, è entrato in esercizio il nuovo sistema informativo (SAFE) che consente maggiori livelli di sicurezza, efficienza e tempestività nello scambio di informazioni con l'Autorità giudiziaria, le Financial Intelligence Unit di altri Paesi e le controparti investigative italiane (Direzione investigativa antimafia e Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza). Il sistema SAFE è integrato con quello RADAR (Raccolta e Analisi Dati Anti Riciclaggio) per la gestione delle segnalazioni di operazioni sospette, con la procedura interna per la gestione della corrispondenza e con il datawarehouse interno della UIF.

Nel sistema RADAR è stata introdotta la componente software per la fornitura automatica ai segnalanti dell'esito della lavorazione delle segnalazioni di operazioni sospette. È prossima una ulteriore evoluzione per consentire lo scambio di documentazione altamente riservata con gli interlocutori esterni durante la fase di approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, con l'obiettivo di aumentare i livelli di sicurezza dei flussi informativi diversi dai messaggi strutturati previsti dalle applicazioni esistenti.

A seguito della modifica della normativa concernente l'antiriciclaggio e il contrasto al terrorismo, che ha introdotto l'obbligo per specifiche categorie di intermediari di trasmettere periodicamente alla UIF i dati delle operazioni a rischio individuate in base a criteri oggettivi, è stato avviato lo studio di progetto delle "Segnalazioni antiriciclaggio oggettive", finalizzato a raccogliere i nuovi dati integrandoli con il restante patrimonio informativo della UIF.

Nel corso dell'anno è stata inoltre realizzata la procedura di supporto all'acquisizione, la selezione e la diffusione, all'interno della UIF, delle fonti giornalistiche rilevanti ai fini dell'azione di contrasto ai fenomeni del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia opera all'interno di un complesso immobiliare (ubicato a Roma, in Largo Bastia 35/37) e si avvale di servizi di *facility management* (gestione degli immobili, degli spazi di lavoro, della sicurezza, dei servizi di ristorazione e di pulizia) messi a disposizione dalla Banca.

La manutenzione degli ambienti assegnati all'Unità, che si estendono su una superficie di circa 2.800 mq., è finalizzata ad assicurare funzionalità ed efficienza (anche energetica) delle strutture e degli impianti, con particolare attenzione ai profili di safety, security e continuità operativa. Sono in fase di progettazione e di realizzazione opere edili e impiantistiche per migliorare ulteriormente tali profili.

Le spese per il personale, le missioni di servizio e i costi connessi con le risorse logistiche e tecnologiche dell'Unità sono integralmente a carico della Banca.

Nell'esercizio 2017 la UIF ha assunto impegni di spesa per circa 167.000 euro (-16,4 per cento rispetto al 2016), pari al 79,4 per cento degli stanziamenti assegnati (210.000 euro). La variazione è dovuta da un lato alle minori spese connesse con la cessazione di un contratto per l'accesso a un database informativo e dall'altro all'aumento delle spese per la formazione del personale.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto



BANCA D'ITALIA
EUROSYSTEM

Relazione in merito ai mezzi finanziari e alle risorse attribuite
all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF)
per l'anno 2017

Maggio 2018

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

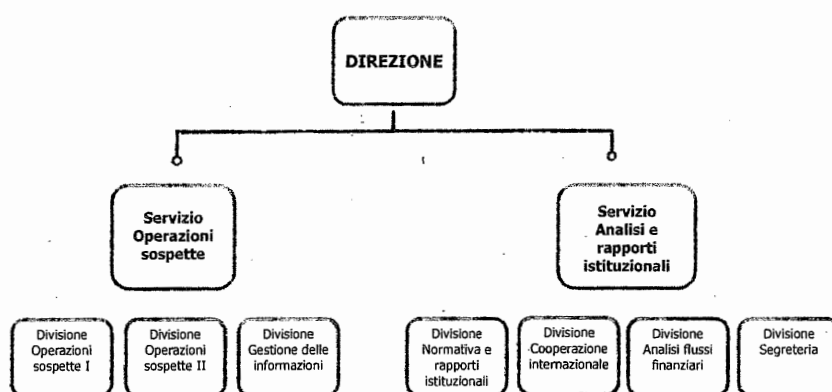
Il D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, istituisce l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) e prevede che la Banca d'Italia attribuisca all'Unità mezzi finanziari e risorse idonei ad assicurare l'efficace perseguimento dei suoi fini istituzionali.

Il Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della UIF del 18 luglio 2014, emanato dalla Banca d'Italia ai sensi del citato decreto, stabilisce che la Banca destini all'Unità risorse umane e tecniche, mezzi finanziari e beni strumentali idonei e adeguati all'efficace espletamento delle funzioni a essa demandate e che 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 (art. 4, commi 1 e 3, del Regolamento UIF).

Questa Relazione della Banca d'Italia in merito ai mezzi finanziari e alle risorse attribuite alla UIF per il 2017 è allegata al Rapporto sull'attività svolta che il Direttore della UIF trasmette entro il 30 maggio di ogni anno al Ministro dell'Economia e delle finanze, per il successivo inoltro al Parlamento (art. 8 del Regolamento UIF).

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019 Gabinetto

L'assetto organizzativo della UIF, rimasto invariato nel corso del 2017, è articolato secondo lo schema seguente:



Al 31 dicembre 2017 erano addette all'Unità 142 persone, di cui 98 appartenenti all'area manageriale e alte professionalità e 44 a quella operativa. L'età media è pari a 44,8 anni; il 76,8 per cento degli addetti è in possesso di diploma di laurea; le donne sono il 47 per cento.

In relazione ai crescenti impegni dell'Unità, l'organico è stato incrementato di 5 persone nel corso del 2017; in particolare:

- sono stati assegnati 9 addetti, di cui 5 provenienti da altre Strutture della Banca e 4 neoassunti (due Esperti con profilo giuridico e due Esperti con profilo economico-aziendale);
- hanno lasciato l'Unità 4 persone (2 per trasferimento ad altre Strutture della Banca e 2 per cessazione dal servizio).

L'attività di formazione ha coinvolto il 76,1 per cento del personale, per complessive 4.476 ore (circa 32 ore per addetto). Le iniziative per potenziare la conoscenza delle lingue straniere, in particolare l'inglese, hanno impegnato circa la metà delle ore di formazione; quelle specialistiche, dedicate alle novità del quadro legislativo in materia di antiriciclaggio, agli strumenti di pagamento e all'innovazione tecnologica, hanno impegnato il 31 per cento. Tenendo conto anche degli interventi formativi effettuati sul posto di lavoro, cui sono state dedicate ulteriori 1.541 ore, è stata coinvolta la quasi totalità della compagine (98,6%).

Per quanto riguarda le risorse informatiche, è proseguita l'azione di potenziamento del patrimonio tecnologico. Le segnalazioni trattate con sistemi automatici sono state circa 222.000 e i livelli di disponibilità dei servizi informatici sono risultati superiori al 99,9%.

Documento allegato al protocollo 9233 del 2019, Gabinetto

Con riferimento allo sviluppo applicativo, è entrato in esercizio il nuovo sistema informativo (SAFE) che consente maggiori livelli di sicurezza, efficienza e tempestività nello scambio di informazioni con l'Autorità giudiziaria, le Financial Intelligence Unit di altri Paesi e le controparti investigative italiane (Direzione investigativa antimafia e Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza). Il sistema SAFE è integrato con quello RADAR (Raccolta e Analisi Dati Anti Riciclaggio) per la gestione delle segnalazioni di operazioni sospette, con la procedura interna per la gestione della corrispondenza e con il datawarehouse interno della UIF.

Nel sistema RADAR è stata introdotta la componente software per la fornitura automatica ai segnalanti dell'esito della lavorazione delle segnalazioni di operazioni sospette. È prossima una ulteriore evoluzione per consentire lo scambio di documentazione altamente riservata con gli interlocutori esterni durante la fase di approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, con l'obiettivo di aumentare i livelli di sicurezza dei flussi informativi diversi dai messaggi strutturati previsti dalle applicazioni esistenti.

A seguito della modifica della normativa concernente l'antiriciclaggio e il contrasto al terrorismo, che ha introdotto l'obbligo per specifiche categorie di intermediari di trasmettere periodicamente alla UIF i dati delle operazioni a rischio individuate in base a criteri oggettivi, è stato avviato lo studio di progetto delle "Segnalazioni antiriciclaggio oggettive", finalizzato a raccogliere i nuovi dati integrandoli con il restante patrimonio informativo della UIF.

Nel corso dell'anno è stata inoltre realizzata la procedura di supporto all'acquisizione, la selezione e la diffusione, all'interno della UIF, delle fonti giornalistiche rilevanti ai fini dell'azione di contrasto ai fenomeni del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia opera all'interno di un complesso immobiliare (ubicato a Roma, in Largo Bastia 35/37) e si avvale di servizi di *facility management* (gestione degli immobili, degli spazi di lavoro, della sicurezza, dei servizi di ristorazione e di pulizia) messi a disposizione dalla Banca.

La manutenzione degli ambienti assegnati all'Unità, che si estendono su una superficie di circa 2.800 mq., è finalizzata ad assicurare funzionalità ed efficienza (anche energetica) delle strutture e degli impianti, con particolare attenzione ai profili di safety, security e continuità operativa. Sono in fase di progettazione e di realizzazione opere edili e impiantistiche per migliorare ulteriormente tali profili.

Le spese per il personale, le missioni di servizio e i costi connessi con le risorse logistiche e tecnologiche dell'Unità sono integralmente a carico della Banca.

Nell'esercizio 2017 la UIF ha assunto impegni di spesa per circa 167.000 euro (-16,4 per cento rispetto al 2016), pari al 79,4 per cento degli stanziamenti assegnati (210.000 euro). La variazione è dovuta da un lato alle minori spese connesse con la cessazione di un contratto per l'accesso a un database informativo e dall'altro all'aumento delle spese per la formazione del personale.

PAGINA BIANCA



181600086290