4. IL CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

A fronte di un progressivo arretramento dello "Stato Islamico" sul piano militare, che ne ha determinato – soprattutto nello scenario mediorientale – un sensibile ridimensionamento delle ambizioni di controllo territoriale, la minaccia del terrorismo internazionale continua a rimanere elevata in tutto il mondo.

Nel territorio europeo l'attenzione delle autorità deputate al contrasto al terrorismo è rivolta soprattutto alla minaccia specifica dei combattenti stranieri di ritorno dal conflitto (*returnees*) e alle forme sempre più parcellizzate assunte dal fenomeno generale, che vede la presenza di piccole cellule autoctone, anche scollegate dai network internazionali e da soggetti che agiscono sempre più spesso in modo isolato (lupi solitari). La maturazione di sentimenti religiosi radicali da parte di questi ultimi può avvenire nelle comunità e nei luoghi di aggregazione locali, all'interno di strutture detentive, o sempre più spesso previo autoindottrinamento, favorito dai nuovi mezzi di comunicazione.

L'Unità di Informazione Finanziaria negli ultimi anni ha risposto all'evoluzione delle minacce terroristiche pubblicando indicatori specifici volti a rafforzare la capacità del sistema finanziario di intercettare i flussi sospetti (Comunicati UIF del *18 aprile 2016* e del *13 ottobre 2017*), affinando i propri processi e strumenti di analisi delle segnalazioni, intensificando la cooperazione domestica e internazionale. In tale ambito, la revisione del D.lgs. 231/2007 (2017) ha consentito di ampliare le occasioni di interlocuzione con gli altri attori istituzionali coinvolti nel contrasto al terrorismo (DNA e Organismi di sicurezza dello Stato).

4.1. Le segnalazioni di operazioni sospette

Le segnalazioni classificate dai soggetti obbligati come sospetto finanziamento del terrorismo nel 2018 hanno superato le 1.000 unità, registrando una crescita dell'8,7% rispetto al 2017 (*Figura 4.1*). Si è pertanto consolidato il processo di crescita iniziato nel 2015 e proseguito in modo considerevole nei due anni successivi, in concomitanza con l'ascesa del fenomeno dell'ISIS e con le cruente azioni terroristiche che hanno interessato l'Europa.

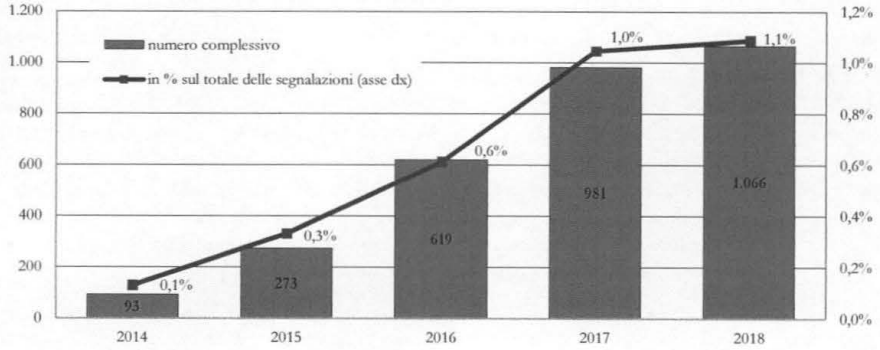
Nel quinquennio 2014-18 le segnalazioni di finanziamento del terrorismo sono aumentate di oltre 10 volte, la quota sul totale è passata dallo 0,1% all'1,1%, conseguenza dell'accresciuta reattività dei soggetti obbligati ai movimenti finanziari sospetti, favorita anche dalla pubblicazione dei Comunicati della UIF in materia e dai connessi adeguamenti dei sistemi di rilevazione degli intermediari. All'incremento ha concorso anche l'intensificazione delle attività investigative e giudiziarie a carico di sospetti terroristi e di soggetti destinatari di misure preventive per fenomeni di radicalizzazione.

Tipologie di segnalanti

Poco meno del 50% delle segnalazioni pervenute (514) è stato inoltrato da istituti di pagamento e punti di contatto comunitari, in particolare dagli operatori di money transfer, il cui contributo – in crescita del 42,4% rispetto al 2017 – è aumentato in modo sensibile dal 2016 per effetto di specifici meccanismi segnaletici attivati per i contesti a maggior rischio da alcuni istituti operanti su scala globale (*Tavola 4.1*). La quota restante di segnalazioni è ascrivibile quasi integralmente a banche e Poste (45,0% del totale), il cui numero assoluto ha registrato una contrazione rispetto allo scorso anno (-16,5%). Resta del tutto marginale il contributo dei professionisti e degli altri operatori non finanziari (3,3% del totale) che, per tipo di operatività, risultano meno interessati dal fenomeno.

Figura 4.1

Segnalazioni di finanziamento del terrorismo ricevute
(*valori assoluti e quota sul totale*)



Operazioni segnalate

Le operazioni più frequentemente segnalate sono prelievi e versamenti di contante (34,3%) e invii e incassi di rimesse di denaro tramite circuiti di money transfer (26,2%); le restanti operazioni sono costituite in netta prevalenza da bonifici (19,4%, di cui il 3,5% bonifici esteri) e da utilizzi di carte e moneta elettronica (15,9%). Le tipologie di operatività tendono a riflettere le caratteristiche socio-economiche e le abitudini finanziarie dei soggetti segnalati (*Figura 4.2*).

Tavola 4.1

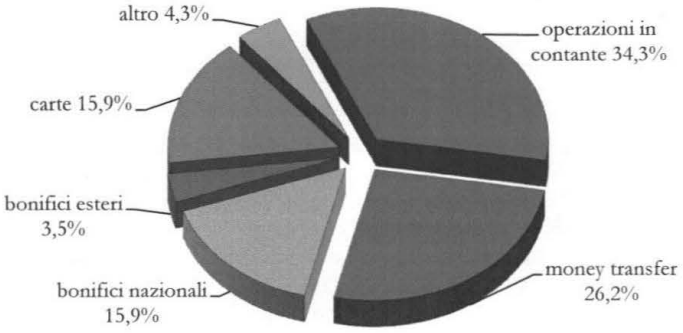
Segnalazioni di finanziamento del terrorismo per tipologia di segnalante

TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	2017		2018	
	(valori assoluti)	*(quota %)*	*(valori assoluti)*	*(quota %)*
Intermediari bancari e finanziari	**961**	**98,0**	**1.031**	**96,7**
IP e punti di contatto	361	36,8	514	48,2
Banche e Poste	575	58,6	480	45,0
IMEL e punti di contatto	1	0,1	17	1,6
Altri interm. e op. fin. (1)	24	2,4	20	1,9
Soggetti obbligati non finanziari	**20**	**2,0**	**35**	**3,3**
Notai e CNN	18	1,8	12	1,1
Altri soggetti non fin. (2)	2	0,2	23	2,2
Totale	**981**	**100,0**	**1.066**	**100,0**

(1) Inclusi gli intermediari finanziari ex art. 106 TUB, le imprese di assicurazione, le SGR SICAV e SICAF e gli altri intermediari non ricompresi nei precedenti. – (2) Inclusi i prestatori di servizi di gioco e i professionisti e gli altri operatori non finanziari non ricompresi nei precedenti.

Figura 4.2

Forme tecniche delle operazioni di finanziamento del terrorismo segnalate (1)
(*percentuale sulle operazioni segnalate*)



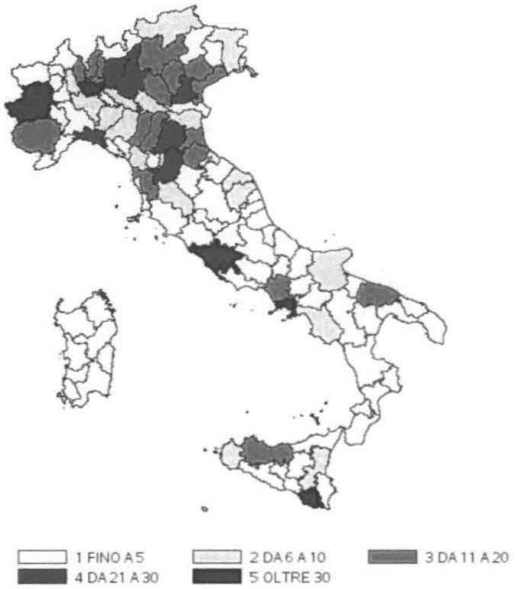
(1) I dati sono calcolati considerando il numero effettivo delle operazioni, incluse quelle segnalate in forma "cumulata".

Distribuzione geografica

La distribuzione geografica delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo tende a caratterizzarsi per una maggiore incidenza delle regioni e delle province a più alta densità di stranieri; un quarto delle segnalazioni è localizzata in Lombardia (25,2%), seguita da Lazio (11,3%), Emilia-Romagna (9,8%), Veneto (8,5%). Relativamente più contenuta rispetto al dato generale risulta la quota di segnalazioni delle regioni meridionali, con l'eccezione della Sicilia (7,9%; *Figura 4.3*).

Figura 4.3

Segnalazioni di finanziamento del terrorismo ricevute in base alla provincia
(*numero di segnalazioni*)



Le province con una maggiore presenza di segnalazioni, oltre alle grandi aree metropolitane e ai distretti industriali settentrionali, includono anche alcune zone del Mezzogiorno e del Nord che, per collocazione geografica, sono notoriamente interessate da flussi migratori di transito e dai connessi fenomeni criminali legati all'immigrazione.

4.2. Le tipologie delle operazioni sospette di terrorismo

I flussi finanziari del terrorismo, rispetto al riciclaggio, possono essere di origine lecita e, specie nel caso di soggetti che agiscono individualmente, sono scarsamente rilevanti sotto il profilo degli importi. I trasferimenti di denaro sono spesso perfezionati attraverso strumenti non tracciabili (contante) o sono canalizzati su circuiti di trasferimento di denaro alternativi (*hawala*) circostanze che enfatizzano l'attitudine "mimetica" del fenomeno, le cui manifestazioni finanziarie difficilmente sono intercettate dai sistemi di rilevazione automatica delle operazioni anomale tradizionalmente utilizzati dagli operatori finanziari. Ne consegue che l'elemento soggettivo diviene l'elemento di sospetto più ricorrente, in molti casi l'unica fonte di innesco della segnalazione.

L'analisi delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo consente di classificare le segnalazioni in alcune tipologie ricorrenti, che trovano riscontro negli Indicatori di anomalia del finanziamento del terrorismo pubblicati nel 2010 dalla Banca d'Italia, su proposta della UIF, e nei più recenti Comunicati pubblicati dalla UIF nel 2016 e 2017.

Soggetti indagati e designati in liste

La tipologia più frequentemente riscontrata, in oltre il 50% dei contesti segnalati, è costituita dalle segnalazioni originate dal coinvolgimento di clienti di banche, istituti di pagamento e altri operatori finanziari in procedimenti giudiziari o attività di indagine e misure di prevenzione per terrorismo o per radicalismo religioso. L'allarme sociale associato alla minaccia terroristica determina una spiccata reattività da parte degli operatori alle vicende di cronaca e alle richieste di informazioni sulla propria clientela, che li induce a una minuziosa attività di ricognizione, a ritroso, dei movimenti finanziari effettuati dai clienti per supportare l'azione investigativa.

Tali segnalazioni, anche per il profilo economico dei soggetti coinvolti, raramente sono connotate da operatività complesse o di dimensione finanziaria significativa. Tuttavia, anche nei casi di importo poco rilevante, le potenzialità informative di queste segnalazioni si sono rivelate molto promettenti per le successive attività investigative per la presenza di indizi, tracce e collegamenti finanziari utili a interpretarne i comportamenti, identificando possibili attività sospette, e a ricostruirne i legami, individuando eventuali reti di sostenitori e di facilitatori.

Il contributo di gran lunga più significativo a tale tipologia è ancora quello fornito da alcuni operatori di servizi di money transfer, i quali hanno avviato già da qualche anno meccanismi segnaletici innescati dalle richieste di informazioni su sospetti terroristi ricevute dalle autorità. Tali meccanismi prevedono la sistematica ricostruzione, su scala globale, delle reti dei trasferimenti di denaro riferibili ai soggetti all'attenzione delle autorità dei diversi paesi e alle loro controparti finanziarie, e l'attivazione dei relativi flussi segnaletici a tutte le FIU degli stati interessati a vario titolo dai trasferimenti. Questo sistema consente di ampliare notevolmente il raggio di azione delle FIU, che vengono messe a conoscenza dei movimenti finanziari posti in essere tra persone indagate all'estero per terrorismo e soggetti residenti nella propria giurisdizione, che potrebbero essere componenti della stessa rete o fiancheggiatori.

Un'ulteriore casistica ricorrente (10%) è quella originata dal sistema delle liste internazionali del terrorismo, importante presidio adottato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite a ridosso degli attentati del 2001. Tale sistema prevede la designazione dei soggetti condannati per azioni terroristiche in liste pubbliche che impongono il congelamento dei loro fondi e attività economiche, bloccando ogni ulteriore accesso al sistema finanziario. Per adempiere a tali prescrizioni normative gli operatori si avvalgono di sistemi di controllo anagrafico che identificano tentativi di apertura di rapporti o di esecuzione di operazioni extraconto da parte di soggetti designati, ovvero operazioni della propria clientela con controparti della specie; nella maggior parte dei casi, poiché gli operatori non dispongono delle generalità complete, si rivelano delle semplici omonimie.

Enti non profit

Un'altra fattispecie frequente – sia pure in calo negli ultimi due anni – è costituita dalle segnalazioni riferite agli enti non profit di varia forma a sfondo religioso (*Tavola 4.2*).

Tavola 4.2

Segnalazioni riferite a enti non profit di natura religiosa (1)

	2014	2015	2016	2017	2018
Numero di segnalazioni	30	50	125	81	71
Quota percentuale sul totale delle segnalazioni classificate come finanziamento del terrorismo	35,7	16,8	16,8	7,3	6,0

(1) Il numero e la quota sono rilevati tenendo conto anche delle segnalazioni pervenute originariamente con categoria di sospetto di riciclaggio.

Il settore delle Non Profit Organizations (NPO) è da sempre al centro dell'attenzione degli organismi internazionali deputati al contrasto finanziario del terrorismo, anche in ragione della sua intrinseca vulnerabilità determinata dall'esposizione ad alcuni fattori di rischio specifici. Il GAFI nella Raccomandazione 8 ha posto l'accento, tra l'altro, sui rischi di infiltrazioni da parte di organizzazioni terroristiche o di esponenti con posizioni radicali, rischi accentuati dalla naturale vocazione internazionale degli operatori non profit e dall'ampia disponibilità di contante raccolto attraverso le donazioni dei fedeli.

Le segnalazioni sulle NPO a sfondo religioso – non sempre classificate con categoria di sospetto terrorismo dai soggetti obbligati – traggono origine, nella maggior parte dei casi, dalle attività di monitoraggio specifiche poste in essere dagli istituti di credito sui conti correnti intestati alle stesse e ai relativi esponenti, volte a intercettare movimenti finanziari anomali per dimensioni o caratteristiche non coerenti con l'oggetto sociale o con le motivazioni fornite dagli esponenti stessi.

Tra le anomalie più ricorrenti, che tengono conto degli Indicatori di anomalia pubblicati nel Provvedimento della Banca d'Italia (2010), figurano i prelievi e versamenti di contante di importi unitari o complessivi significativi e i bonifici domestici o esteri con persone fisiche o con altre associazioni. L'operatività è spesso motivata con raccolte straordinarie di contributi tra i fedeli, da utilizzare per l'acquisto e l'allestimento di immobili da destinare a centri di culto. In alcuni casi la segnalazione riguarda operazioni di costituzione di nuove associazioni, laddove le modalità di finanziamento siano ritenute sospette a causa dell'opacità sull'origine dei fondi.

Anomalie operative

Le tipologie sopra descritte, accomunate dalla circostanza di essere qualificate da elementi di sospetto individuali (persone indagate o designate, enti a sfondo religioso) costituiscono circa due terzi del totale delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo. La quota restante è costituita da segnalazioni originate da anomalie operative ricondotte a ipotesi di finanziamento del terrorismo sulla base delle caratteristiche o del comportamento della clientela o della connotazione territoriale delle transazioni (paesi a rischio).

Si tratta nella maggior parte dei casi di prelevamenti o versamenti di contante di importo non congruo rispetto al profilo del soggetto e di utilizzi anomali di carte prepagate, che si prestano a essere impiegate – soprattutto presso alcune comunità di immigrati – come mezzo di trasferimento di denaro in ambito nazionale, nel contesto di attività non sempre lecite, tramite ricariche reciproche tra carte ovvero ricariche in contanti seguite da prelevamenti. La qualificazione del sospetto di finanziamento del terrorismo in questo secondo gruppo di tipologie si configura nella maggior parte dei casi per la sola circostanza che la clientela segnalata è originaria di aree geografiche considerate a rischio. Il sospetto può essere alimentato anche dalla presenza di trasferimenti di fondi sul territorio nazionale o *cross-border* (bonifici nazionali ed esteri, rimesse di denaro) tra clienti e terzi soggetti, specie se collocati in paesi diversi da quelli di origine dei clienti e pertanto non inquadrabili come destinatari di rimesse. Talvolta il sospetto si qualifica sulla base del comportamento dei clienti o di manifestazioni ostentative del proprio credo religioso tenute ad esempio in occasione dell'adeguata verifica.

Le anomalie finanziarie, in assenza di altri elementi più qualificanti, possono essere in molti casi giustificate dalla maggiore attitudine da parte di tale clientela – anche per abitudini culturali e per minor grado di bancarizzazione – all'utilizzo degli strumenti sopra richiamati e al ricorso a prestiti o sovvenzionamenti reciproci in sostituzione dei tradizionali finanziamenti bancari. In tale ambito, una casistica in crescita – che interessa anche numerose segnalazioni di riciclaggio – è quella in cui i trasferimenti di fondi tra immigrati, posti in essere mediante l'utilizzo alternativo o talvolta congiunto delle carte prepagate e dei servizi di money transfer, convergono in ultima istanza sugli stessi soggetti, che assumono un ruolo di collettori, i quali provvedono a trasferirli nel paese di origine o in altro paese, lasciando ipotizzare l'esistenza di organizzazioni dedite alla gestione di sistemi alternativi di trasferimenti di denaro.

Hawala e finanziamento del terrorismo

Fra questi assume valenza emblematica la *hawala*, sistema in cui il trasferimento dei fondi avviene tramite anticipazioni su base fiduciaria fra gli agenti (gli *hawaladar*), seguite da compensazioni periodiche fra gli stessi. Se in astratto la *hawala*, qualora gestita interamente in contanti, potrebbe non intercettare mai il sistema finanziario ufficiale e quindi non essere rilevata dagli intermediari segnalanti, in concreto essa può lasciare tracce sia nella fase di raccolta (ad esempio i menzionati flussi transitanti su carte di pagamento o sul canale dei money transfer) sia in quella di compensazione periodica (trasferimenti verso l'estero di importo non minimale a favore di soggetti ricorrenti, identificabili con gli omologhi *hawaladar* corrispondenti nei paesi esteri). In tale schema, inoltre, l'*hawaladar* che effettui anticipazioni dovrà, di necessità, disporre di un patrimonio personale adeguato; infine l'eventuale svolgimento di un'attività commerciale con l'estero risulta funzionale a dissimulare le reali motivazioni delle compensazioni periodiche.

I menzionati sistemi informali di trasferimento fondi, peraltro, risultano esposti al rischio di finanziamento del terrorismo, come evidenziato a livello sia internazionale che nazionale. In particolare, con riferimento alla realtà italiana, recenti indagini hanno rivelato l'esistenza di contatti personali fra individui riferibili a organizzazioni terroristiche e alcuni *ha-*

waladar, fornendo un riscontro investigativo alle ipotesi formulate dagli analisti UIF nell'ambito delle relazioni tecniche. Ne è emerso uno scenario in cui i fondi destinati al finanziamento del terrorismo sono affidati a soggetti che, svolgendo il servizio di trasferimento di fondi all'estero per mero scopo di lucro, si rivolgono indiscriminatamente a ogni genere di clientela, indipendentemente dall'origine della provvista e dalla motivazione economica sottostante il trasferimento. Ne consegue che l'individuazione di forme di abusivismo finanziario, in particolare se orientate a trasferire fondi in zone a rischio, per qualsiasi finalità e anche indipendentemente dal ricorrere di specifici sospetti di collegamento con ambienti radicali o scopi terroristici, si rivela funzionale allo smantellamento di canali che risultano esposti al rischio di utilizzo per fini di finanziamento del terrorismo. Pertanto, per le segnalazioni riferibili alla *hawala*, anche quando trasmesse dai segnalanti per sospetto riciclaggio, l'analisi finanziaria condotta dalla UIF mira, da un lato, a ricostruire i flussi e la rete dei soggetti coinvolti individuando e vagliando gli elementi di rischio a supporto della possibilità di finanziamento del terrorismo, dall'altro, a evidenziare la possibile integrazione di fattispecie di abusivismo finanziario: la reiterata menzione di un'attività di raccolta di fondi e il loro trasferimento all'estero da parte di soggetti ricorrenti (anche tramite *hawala*) induce infatti a sospettare che questi svolgano stabilmente tale attività a scopo di lucro e a vantaggio di terzi, comportamento che, in assenza delle autorizzazioni previste dall'ordinamento, si configura come illecito esercizio di attività riservate.

Alla luce di ciò, la UIF esamina con particolare attenzione il ricorrere di tali schemi nell'ambito delle segnalazioni di operazioni sospette e dei conseguenti approfondimenti finanziari, indipendentemente dal sospetto manifestato dal segnalante, soprattutto quando siano coinvolti contesti geografici a rischio per il finanziamento del terrorismo o settori economici che per loro natura possono essere utilizzati come copertura commerciale per forme indirette di finanziamento (*trade-based terrorist financing*): è il caso, ad esempio, di attività di import-export, di *shipping* o di commercio di autoveicoli e macchinari usati (cfr. *Rapporto Annuale UIF per il 2017*, p. 72 e *Quaderni dell'antiriciclaggio, Analisi e studi*, n. 7, 2016, p. 43).

Negli ultimi tre anni, sulla scorta della propria partecipazione ai gruppi di lavoro sul tema presso gli organismi internazionali e delle esperienze dei sanguinari attentati che hanno interessato l'Europa, la UIF ha sensibilizzato gli operatori sul rischio di finanziamento del terrorismo, attraverso la creazione di un proprio portale dedicato, costantemente aggiornato con i documenti degli organismi internazionali più rilevanti. La UIF ha inoltre diffuso informazioni sui nuovi fattori di rischio connessi al fenomeno dei combattenti terroristi stranieri e al più recente fenomeno dei *returnees* in due Comunicati (cfr. l'inizio del capitolo). Essi pongono l'attenzione sui comportamenti inattesi della clientela, sintomatici dell'attività di *foreign fighters* in partenza o di ritorno (liquidazioni di rapporti improvvise, allontanamenti ingiustificati dal nostro Paese, inadempienze nel pagamento di rate di finanziamenti, acquisti anomali di titoli di viaggio e richieste di cambio valute). Nel 2018 gli indicatori, analogamente all'anno precedente, hanno originato un discreto numero di segnalazioni, non sempre tuttavia supportate da altri elementi di rischio utili a indirizzare il contesto di sospetto nella direzione del finanziamento del terrorismo. In alcuni casi la presenza di spunti finanziari o di elementi soggettivi interessanti ha determinato l'attivazione di approfondimenti finanziari mirati, le cui risultanze sono state prontamente messe a disposizione degli Organi investigativi.

4.3. Le analisi della UIF

Metodi, percorsi e strumenti di analisi delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo, affini a quelli dei contesti di riciclaggio, conservano alcune peculiarità dettate dalle caratteristiche del fenomeno che, diversamente dal riciclaggio, richiede la massima valorizzazione delle informazioni soggettive e di contesto (legami) e di alcuni elementi informativi che possono avere limitato spessore finanziario.

Dal 2015 è stato costituito presso la UIF un settore dedicato, al quale è attribuita anche la competenza di analisi finanziaria delle segnalazioni dei money transfer, settore notoriamente più esposto al rischio di finanziamento del terrorismo e da cui proviene il maggior contributo in termini segnaletici. La scelta organizzativa contribuisce alla maturazione di conoscenze e competenze specifiche e alla definizione di prassi omogenee specifiche, maggiormente orientate al fenomeno, garantendo un più efficace presidio sulle segnalazioni. Sono analizzati anche quei casi classificati in origine con categoria di sospetto riciclaggio ma che presentino connessioni certe e significative – elementi soggettivi, legami finanziari, connotazioni operative forti – con contesti noti di finanziamento del terrorismo o che siano associati all'universo dell'associazionismo religioso. In tale prospettiva, così come negli anni precedenti, nel 2018 sono state rivalutate numerose segnalazioni di riciclaggio, includendo le quali il numero effettivo di segnalazioni di finanziamento del terrorismo risulterebbe pari a 1.176 (1.106 nel 2017).

Gli approfondimenti finanziari prevedono spesso una minuziosa attività di ricostruzione di flussi ad ampio spettro e di profilatura soggettiva e finanziaria, e l'utilizzo di strumenti evoluti di *network analysis*, orientati all'analisi di reti di trasferimenti anche complesse. Le analisi finanziarie costituiscono un naturale complemento delle indagini tradizionali in quanto consentono di rilevare, anche a ritroso nel tempo, attraverso la lettura delle tracce finanziarie, comportamenti e collegamenti soggettivi.

Gli approfondimenti condotti dall'Unità sulle segnalazioni hanno messo ancora una volta in evidenza l'esistenza, soprattutto nelle province del Nord e del Mezzogiorno interessate dai flussi migratori, di gruppi criminali gestiti da stranieri, in alcuni casi già segnalati alla UIF, aventi secondo le ipotesi investigative punti di contatto con il terrorismo internazionale.

Da qualche anno, nell'ottica della pronta condivisione delle informazioni più rilevanti, è stato attivato un meccanismo di alert informativo con il quale vengono anticipati al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria i contesti a maggiore rischio analizzati dalla UIF, anche ai fini di una tempestiva disseminazione delle informazioni alle altre autorità coinvolte nel contrasto al terrorismo.

4.4. Interventi di organismi internazionali

Le iniziative di monitoraggio dei rischi di finanziamento del terrorismo sono proseguite a livello globale allo scopo di individuare efficaci strategie per il rafforzamento della prevenzione e del contrasto del finanziamento del terrorismo. Nel 2018 il GAFI ha aggiornato l'*Operational Plan* antiterrorismo adottato nel 2016 per le attività del GAFI stesso e dei Paesi membri, nella cornice della *Strategy on combatting terrorism financing*, elaborata nel 2016.

Vengono perseguite tre linee di azione: aumentare l'efficacia del recepimento nazionale degli standard, soprattutto nella fase delle indagini e della cooperazione inter-istituzionale; migliorare la valutazione dei rischi specifici di

terrorismo e finanziamento del terrorismo; facilitare lo sviluppo di sistemi nazionali di prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo in linea con gli standard, specie in supporto dei paesi con maggiori carenze.

Il GAFI ha pubblicato un rapporto dedicato al finanziamento delle attività di reclutamento per attività terroristiche (*Financing of recruitment for terrorist purposes*). Tale rapporto approfondisce le modalità di finanziamento di iniziative di propaganda volte a favorire la radicalizzazione e l'affiliazione. Un altro documento è stato elaborato per definire e condividere strategie complessive di contrasto del finanziamento del terrorismo (*Terrorist financing disruption strategies*).

Il GAFI aggiorna sistematicamente la ricognizione di tipologie di finanziamento del terrorismo (*ISIL, Al-Qaeda and Affiliates Financing*) che raccoglie l'esperienza delle autorità nazionali. Gli sviluppi recenti evidenziano che la perdita del controllo sul territorio da parte dell'ISIL determina la contrazione delle risorse derivanti dallo sfruttamento del territorio stesso.

Aumentano i traffici di natura commerciale con l'esterno (soprattutto di petrolio); si sviluppano attività di trasferimento (in contante o via hawala*) di fondi precedentemente accumulati, sia per sostenere cellule locali sia per investimento in attività commerciali o finanziarie (cambiavalute, money transfer); persistono attività di rapimento e di estorsione e si nota il ricorso, sia pure limitato, a strumenti avanzati di pagamento e trasferimento (moneta elettronica, valute virtuali).*

I progetti in corso, cui la UIF contribuisce attivamente, riguardano l'elaborazione di linee guida per la valutazione dei rischi di finanziamento del terrorismo (*Terrorist Financing Risk Assessment Guidance*), il confronto sull'utilizzo di crypto-asset per attività illecite e i problemi nell'intercettazione e nella confisca (*The Criminal Exploitation of Virtual Assets for ML/TF Purposes: Addressing Challenges with Investigations and Confiscation*). Sono stati avviati progetti su modalità e strumenti per la confisca in casi *cross-border* (*Cross-Border Conviction-Based Asset Recovery*) e sullo svolgimento di attività finanziarie illecite *trade-based*. I lavori proseguono anche attraverso il confronto con il settore privato.

L'azione di contrasto al finanziamento del terrorismo è proseguita, in Europa, in linea con l'*Action Plan* adottato dalla Commissione nel 2016. Tra le molteplici linee di azione individuate figurano il rafforzamento della cooperazione tra autorità competenti (in particolare le FIU) e la prevenzione dell'anonimato nelle transazioni finanziarie.

*Nell'ambito dei lavori del Gruppo Egmont la terza fase dell'*ISIL Project (cfr. Rapporto Annuale UIF per il 2017, par. 5.4.) *attualmente in corso è focalizzata sul finanziamento dei soggetti (sia lupi solitari che piccole cellule) che agiscono in maniera isolata o comunque senza supporto di organizzazioni strutturate. Le analisi si concentrano sulle segnalazioni di operazioni sospette relative ai soggetti coinvolti negli attacchi terroristici, il cui contributo informativo assume particolare rilevanza per ricostruire reti di terroristi e individuare i relativi facilitatori.*

La UIF ha preso parte alla conferenza ministeriale No Money for Terror, *organizzata a Parigi il 25 e 26 aprile 2018 dalla Presidenza della Repubblica francese. In linea con le indicazioni del G20, le conclusioni dei ministri dei 70 paesi partecipanti ribadiscono soprattutto la necessità di criminalizzare adeguatamente il finanziamento del terrorismo, rafforzare la collaborazione tra autorità, intensificare il confronto con il settore privato.*

4.5. Gli scambi internazionali

Nell'ambito dell'*ISIL Project* del Gruppo Egmont, ora orientato anche allo studio del supporto finanziario dei *foreign fighters*, un gruppo di FIU, tra cui la UIF, è impegnato nello scambio multilaterale di informazioni su soggetti e attività potenzialmente d'interesse, sulla base di indicatori più ampi rispetto a veri e propri sospetti.

Nel corso del 2018 la UIF ha ricevuto 124 richieste e informative da FIU estere relative a fenomeni di finanziamento del terrorismo, di cui 29 si riferiscono a *cross-border reports* ricevuti da una FIU europea e 22 costituiscono informative spontanee relative a reti di rimesse effettuate da possibili facilitatori di terroristi: particolare attenzione è stata posta all'effettuazione di rimesse tramite internet. In alcuni sporadici casi le informative ricevute dall'estero hanno riguardato anche soggetti collegati a terrorismo interno di natura eversiva. Le richieste effettuate dalla UIF in materia di finanziamento del terrorismo sono state 49, la maggior parte delle quali indirizzate a FIU di paesi europei.

La collaborazione si estende, oltre che alla condivisione delle informazioni, allo svolgimento di approfondimenti congiunti. La UIF ha promosso, nell'ambito della Piattaforma delle FIU della UE un esercizio di analisi congiunta su reti transnazionali di rimesse riconducibili al finanziamento del terrorismo.

5. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

5.1. L'attività ispettiva

La UIF contribuisce alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo anche attraverso accertamenti ispettivi presso i soggetti obbligati alle segnalazioni di operazioni sospette e alle comunicazioni all'Unità.

L'ispezione è uno strumento non ordinario che si affianca agli approfondimenti cartolari per verificare il rispetto degli obblighi di collaborazione attiva e per acquisire informazioni su operatività e fenomeni rilevanti. Attraverso le verifiche on site la UIF persegue l'obiettivo di rafforzare la cultura della collaborazione presso i destinatari, innalzando il livello qualitativo del loro contributo.

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 ricostruire flussi finanziari attinenti a una specifica operatività, integrando le informazioni acquisite in sede di analisi delle SOS o da FIU estere ovvero per approfondire tematiche emerse nell'ambito della collaborazione con l'Autorità giudiziaria, gli Organi investigativi e le Autorità di vigilanza di settore.

La UIF orienta l'attività ispettiva attraverso una programmazione 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 2018 la UIF ha effettuato 20 ispezioni, 18 a carattere generale e 2 di tipo mirato; queste ultime svolte in relazione a irregolarità emerse presso specifici punti operativi e al coinvolgimento di clientela degli intermediari in vicende giudiziarie (*Tavola 5.1*).

Tavola 5.1

	Ispezioni				
	2014	2015	2016	2017	2018
Totale	**24**	**24**	**23**	**20**	**20**
Banche	12	4	8	4	8
Società fiduciarie	3	3	4	4	3
IP e altri intermediari finanziari	-	9	3	3	2
SGR e SIM	3	2	1	-	4
Imprese di assicurazione	-	2	-	6	-
Altri soggetti (1)	6	4	7	3	3

(1) La categoria comprende professionisti, operatori non finanziari, prestatori di servizi di gioco, soggetti di gestione accentrata di strumenti finanziari.

Le verifiche ispettive sono state orientate a cogliere profili di rischio emergenti in attività maggiormente esposte all'utilizzo per fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo o sono state condotte presso destinatari della normativa meno consapevoli dei risvolti operativi derivanti dalla collaborazione attiva.

Nell'individuazione degli intermediari da sottoporre a controllo la UIF ha tenuto conto di diversi fattori sintomatici di possibili carenze in tema di collaborazione attiva: l'assenza, l'esiguo numero, la scarsa qualità delle segnalazioni di operazioni sospette; la sussistenza di riferimenti in segnalazioni trasmesse da altri soggetti obbligati; le anomalie rilevate dall'analisi dei dati aggregati; la presenza di notizie pregiudizievoli sull'intermediario o sulla sua clientela; le informazioni o le richieste specifiche da parte degli organi investigativi o delle autorità di vigilanza di settore. A fronte di contesti estremamente diversificati, l'efficace coordinamento in ambito ispettivo con le autorità di vigilanza di settore, con il NSPV della Guardia di Finanza e con l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli ha consentito di valorizzare in chiave multidisciplinare le rispettive competenze.

Nel 2018 sono stati intensificati i controlli su succursali italiane di intermediari comunitari, anche al fine di rilevare anomalie derivanti da asimmetrie nei quadri normativi nazionali, favorendo arbitraggi e comportamenti elusivi. In tale ambito sono stati anche esaminati flussi finanziari connessi con l'operatività di prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale.

In relazione ad anomalie rilevate nell'operatività con paesi esteri e controparti a elevato rischio geografico, la UIF ha condotto ispezioni su intermediari che svolgono attività di finanziamento degli scambi con l'estero e di banca corrispondente. In tali comparti sono emerse aree di debolezza nella capacità di rilevare possibili profili di sospetto, riconducibili soprattutto al mancato utilizzo di tutte le informazioni disponibili nei diversi rami aziendali, all'adozione di un approccio meramente formale nelle attività di verifica delle controparti, nonché all'assenza di idonei indicatori di anomalia nelle procedure interne. Nel comparto delle lettere di credito è emersa la necessità di adottare processi di valutazione integrati che considerino le specificità dei paesi coinvolti, lo *standing* delle controparti e la congruità dei prezzi delle merci oggetto di compravendita.

Sono proseguite le iniziative di controllo presso società fiduciarie sottoposte alla sorveglianza del Ministero dello Sviluppo economico. Le verifiche hanno riscontrato carenze nell'adempimento degli obblighi di collaborazione attiva dovute, tra l'altro, alla mancanza di sistemi informativi adeguati a valutare correttamente la profilatura di rischio della clientela, all'eccessivo affidamento riposto nella valutazione dell'origine dei fondi da parte degli altri intermediari intervenuti nell'operatività, a una non sufficiente attenzione ai temi della prevenzione.

Si è concluso il primo ciclo di interventi ispettivi a carattere generale presso i principali concessionari del comparto giochi e scommesse, selezionati in collaborazione con l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli. Le verifiche hanno messo in evidenza come la funzione antiriciclaggio, in un settore particolarmente a rischio di infiltrazione di fondi di provenienza illecita, sia spesso accentrata e sottodimensionata, dotata di inadeguati strumenti di monitoraggio e controllo delle reti distributive. Tra le principali criticità è emerso il mancato approfondimento delle informazioni sul profilo soggettivo dei clienti e/o dei soggetti convenzionati, soprattutto con riferimento alla rilevazione di commistioni tra i responsabili dei punti operativi e le attività transitate presso i punti medesimi.

In esito agli accertamenti ispettivi, la UIF ha provveduto a trasmettere informative alle autorità di vigilanza e controllo sui profili di rispettiva competenza, nonché all'Autorità giudiziaria su fatti di possibile rilievo penale. I soggetti ispezionati sono stati interessati sulle carenze rilevate e sollecitati ad apportare le necessarie misure correttive. Sono state inoltre avviate iniziative a fini sanzionatori in merito alle violazioni di natura amministrativa nelle materie di competenza.

5.2. Le procedure sanzionatorie

L'ordinamento antiriciclaggio prevede un articolato sistema sanzionatorio amministrativo volto a presidiare le violazioni degli obblighi dal medesimo imposti. La UIF accerta le violazioni degli 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 legge.

Le misure sanzionatorie di competenza della UIF 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, dalle sanzioni di natura penale.

Nel 2018 sono state avviate 8 contestazioni (tutte a seguito di accertamenti ispettivi) per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per omessa segnalazione di operazioni sospette (*Tavola 5.2*). Le contestazioni riguardano operazioni sospette non segnalate per un importo complessivo di circa 2,3 milioni di euro.

Tavola 5.2

Irregolarità di rilievo amministrativo

	2014	2015	2016	2017	2018
Omessa segnalazione di op. sospette	11	32	17	17	8
Omessa trasmissione dei dati aggregati	-	-	1	-	1
Omessa dichiarazione oro	8	7	5	5	26
Omesso congelamento di fondi e risorse economiche	8	10	8	5	-

La netta diminuzione rispetto agli anni precedenti di tale dato deriva principalmente dalla riforma del sistema sanzionatorio di cui al D.lgs. 90/2017, che ha introdotto una duplice competenza del MEF e delle Autorità di vigilanza per le violazioni in tema di collaborazione attiva compiute dai soggetti vigilati. In base all'esito dei controlli l'Unità, valutata la riconducibilità della fattispecie rilevata alla competenza dell'una o dell'altra autorità, contesta agli interessati e trasmette al MEF per l'eventuale irrogazione della sanzione ovvero sottopone alle Autorità di vigilanza di settore le ipotesi di violazione degli obblighi segnaletici per l'eventuale contestazione e irrogazione della sanzione. La complessa articolazione delle competenze sanzionatorie ha reso necessario rafforzare sul piano operativo le forme di raccordo tra Autorità, anche attraverso la reciproca partecipazione ai rispettivi organi collegiali deputati alla valutazione delle irregolarità.

Con riferimento alla normativa in materia di trasferimento dell'oro (cfr. il paragrafo: *Le dichiarazioni oro* nel capitolo 6), la UIF cura l'istruttoria dei procedimenti sanzionatori, anche avviati da altre autorità, inviando i relativi atti al MEF, unitamente a una relazione illustrativa su quanto rilevato. Nel 2018 l'Unità ha inviato al MEF la documentazione relativa a 26 procedimenti sanzionatori in materia. Di questi procedimenti 11 sono riferiti a operazioni di disposizione relative a oro da investimento effettuate da soggetti privati con un'unica società

tedesca, attiva in diverse aree del territorio nazionale, portate all'attenzione della UIF dalla Guardia di Finanza; con riferimento a tali casi il MEF ha condiviso la linea interpretativa della UIF, in base alla quale le operazioni della specie, indipendentemente dalla consegna del materiale aurifero all'acquirente, vanno considerate operazioni non finanziarie assoggettate all'obbligo dichiarativo di cui alla L. 7/2000.

6. L'ANALISI STRATEGICA

Gli standard internazionali collocano l'attività di analisi strategica tra le funzioni istituzionali delle FIU accanto all'analisi operativa. In linea con tali principi e con la normativa nazionale, 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 delle Segnalazioni Anti-Riciclaggio Aggregate (SARA), dall'attività operativa, dalla collaborazione con autorità nazionali e internazionali e dagli accertamenti ispettivi. Tali fonti sono all'occorrenza integrate da ulteriori dati e notizie appositamente richiesti agli intermediari.

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 strategica impiega anche metodi quantitativi, quali tecniche econometriche e strumenti di *data mining*, che permettono di identificare tendenze e anomalie su base statistica.

Tra le finalità dell'analisi strategica rientra la valutazione del rischio di coinvolgimento in operazioni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo del sistema economico-finanziario nel suo complesso, o di aree geografiche, mezzi di pagamento e settori economici specifici, nonché l'individuazione di situazioni e contesti che possono essere oggetto di approfondimenti mirati.

6.1. I dati aggregati

Le segnalazioni SARA sono inviate mensilmente dagli intermediari finanziari e derivano dall'aggregazione di dati sulla loro operatività secondo criteri determinati dalla UIF con proprio *Provvedimento*; riguardano tutte le operazioni disposte dalla clientela per importi (anche frazionati) superiori a 15.000 euro.

I dati hanno carattere aggregato e anonimo e coprono tutta la gamma degli strumenti di pagamento e delle operazioni finanziarie. Le aggregazioni 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

Il numero dei dati aggregati SARA ricevuti dalla UIF è rimasto sostanzialmente stabile attestandosi su circa 100 milioni nel corso del 2018, per un totale di oltre 330 milioni di singole operazioni sottostanti; si è registrato un lieve incremento degli importi segnalati, che si attestano a 30 mila miliardi di euro (+4%). La numerosità degli intermediari segnalanti si è invece ulteriormente ridotta rispetto all'anno precedente, soprattutto a causa dei processi di incorporazione e fusione (-4%). Il settore bancario continua a coprire il 95% dei dati inviati e il 97% degli importi segnalati (*Tavola 6.1*).

Le società fiduciarie ex art. 106 TUB sono da quest'anno presentate come categoria a sé, vista la consistenza raggiunta sia in termini di numero di intermediari sia di volumi segnalati. Gli istituti di moneta elettronica sono la categoria che ha maggiormente incrementato l'operatività segnalata in termini di importo (8 miliardi di euro) e di operazioni (oltre 670 mila). Tale aumento, registrato soprattutto nel corso del secondo semestre del 2018, è da imputare, in particolare, a specifici operatori.

Tavola 6.1

Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (dati SARA)

TIPOLOGIA DI INTERMEDIARI	Numero dei segnalanti nell'anno	Numero di dati aggregati inviati (1)	Importo totale dei dati aggregati inviati (*miliardi di euro*)	Numero delle operazioni sottostanti i dati aggregati
Banche, Poste e CDP	571	97.624.486	29.098	305.595.629
Società fiduciarie ex L.966/1939	218	49.913	28	153.303
SGR	193	1.419.283	208	6.447.402
Int. finanziari ex art. 106 TUB	205	1.363.156	314	4.802.629
SIM	121	170.180	97	4.339.569
Imprese ed enti assicurativi	75	1.358.070	130	2.599.976
Istituti di pagamento	54	701.956	38	7.690.457
IMEL	8	54.882	8	670.920
Soc. fiduciarie ex art.106 TUB	39	111.597	85	444.194
Totale	**1.484**	**102.853.523**	**30.006**	**332.744.079**

(1) Il singolo dato della segnalazione SARA viene calcolato dal segnalante raggruppando le 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 7 marzo 2019.

La UIF offre supporto amministrativo e tecnico ai segnalanti: le richieste di assistenza ricevute nel corso del 2018 sono state circa 1.500.

All'interno dei dati SARA, le operazioni realizzate in contanti costituiscono una delle informazioni più significative nell'ottica di prevenzione del riciclaggio. Nelle segnalazioni è riportato, oltre all'ammontare dei prelievi e dei versamenti di contante su conti correnti, anche l'importo regolato in contanti nelle altre tipologie di transazioni (quali compravendita di titoli ed emissione di certificati di deposito).

Le operazioni in contante

Continua da vari anni la contrazione dell'operatività in contante che nel 2018 si è attestata su 204 miliardi di euro (-3% rispetto al 2017). Il dato riflette sia la crescente diffusione di strumenti alternativi di pagamento, sia l'efficacia del monitoraggio sui possibili utilizzi illeciti posto in essere dagli intermediari finanziari e dalle autorità di controllo.

La ripartizione tra prelevamenti e versamenti in contante rimane asimmetrica per le caratteristiche intrinseche dei dati: i prelevamenti, solitamente più frammentati e quindi di importo inferiore alla soglia di segnalazione SARA, hanno fatto registrare un volume complessivo di 12 miliardi di euro (14 nel 2017), mentre i versamenti si sono collocati a 192 miliardi (da 196).