ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CLX**
n. **3**

RELAZIONE

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 2019)

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

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(FRANCO)

Trasmessa alla Presidenza il 13 maggio 2021

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

Anno 2019

MEF
Dipartimento del Tesoro

Relazione al Parlamento sullo stato dell'azione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, elaborata dal Comitato di Sicurezza finanziaria

—

Ai sensi dell'articolo 4 comma 2
del decreto legislativo
21 novembre 2007, n. 231

www.dt.mef.gov.it

© Ministero dell'Economia e delle finanze, 2019

Comitato di sicurezza finanziaria
Dipartimento del Tesoro
Direzione V - Regolamentazione e vigilanza del sistema finanziario
Ufficio V - Segreteria tecnica del Comitato di sicurezza finanziaria

Indirizzo
Via XX Settembre, 97
00187 Roma

Sito internet
http://www.mef.gov.it
http://www.dt.mef.gov.it

Camera dei Deputati ARRIVO 14 Maggio 2021 Prot: 2021/0000626/TN

Tutti i diritti sono riservati. È consentita la riproduzione a fini didattici
e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

INDICE

I. IL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEI FENOMENI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO 10

I.1 L'evoluzione del quadro normativo nazionale ed europeo di riferimento: il decreto legislativo 4 ottobre 2019, n. 125, di attuazione della direttiva (UE) 843/2018 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo 10

II. I DIVERSI ATTORI COINVOLTI E IL RUOLO DI COORDINAMENTO DEL COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA 14

II.1 Il ruolo del Comitato di sicurezza finanziaria: le linee di intervento conseguenti ai risultati dell'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo 14

II.2 Il ruolo della direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nel sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo 16

II.3 Il sistema di partnership pubblico-privato del Fondo MEF per la Prevenzione
del fenomeno dell'usura previsto dalla legge 7 marzo 1996, n. 10 22

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONIDI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIOE DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO 25

III.1 I Flussi Segnaletici 25

III.2 Le operazioni sospette 29

III.3 Le comunicazioni oggettive 35

III.4 Il processo e la metodologia di analisi. La valutazione del rischio delle operazioni segnalate 38

III.5 I provvedimenti di sospensione 43

III.6 Aree di rischio e tipologie 44

III.7 L'analisi strategica e l'esame dei dati aggregati 49

III. 8 Le segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo 55

III.9 La collaborazione nazionale e internazionale della UIF 60

IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE 66

INDICE

IV.1 L'attività della Guardia di finanza 66
IV. 2 Le iniziative adottate dalla guardia di finanza a livello centrale sul piano operativo e organizzativo 75
IV.3 La Cooperazione internazionale della Guardia di Finanza 77
IV.4 L'attività della Direzione investigativa antimafia (DIA) 79

V. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO 93

V.1 Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuate dalla UIF 93
V.2 Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuate dalla Guardia di finanza 96

VI. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA 100

VI.1 L'attività di vigilanza della Banca d'Italia 100
VI.2 L'attività di vigilanza della Consob 116
VI.3 L'attività di vigilanza dell'IVass 118

VII. I PRESIDI E I PROCEDIMENTI A TUTELA DELL'OSSERVANZA DELLA NORMATIVA DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO 121

VII.1 La violazione dell'obbligo di segnalazione sospetta: le sanzioni amministrative,
il contenzioso e la giurisprudenza 121
VII.2 L'attività sanzionatoria delle Ragionerie Territoriali dello Stato 122
VII.3 Le dichiarazioni valutarie 123
VII.4 L'attivita' sanzionatoria 127

VIII. LE SANZIONI FINANZIARIE NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE 130

VIII.1 Iran: il residuale regime sanzionatorio delle Nazioni Unite e dell'Unione europea
e l'impatto della normativa statunitense 130
VIII.2 Le misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, l'indipendenza e la sovranità dell'Ucraina 133
VIII.3 Le misure restrittive internazionali ed europee adottate nei confronti della Corea del Nord 135
VIII.4 Le misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela. I regimi sanzionatori di paesi terzi 136
VIII.5 Altre misure restrittive 137

IX. IL CONTRASTO DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO: CONTESTO GENERALE E RISCHIO ATTUALE IN ITALIA 142

IX.1 Il quadro istituzionale internazionale ed europeo 142
IX.2 Minaccia terroristica derivante da ISIL, Al Qaeda e gruppi affiliati 143
IX.3 Il Counter Isis Finance Group (CIFG) 146
IX.4 Aggiornamento della minaccia e rischio di finanziamento del terrorismo in Italia 147

X. L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO IN AMBITO EUROPEO E INTERNAZIONALE 150

X.1 La Financial Action Task Force (FATF/GAFI) 150
X.2 L'attività nell'ambito dell'Unione Europea: le Council Conclusions dell'ECOFIN di dicembre 2019 157
X.3 Cyber Security 160
X.4 L'attività del Gruppo Egmont 163
X.5 Il comitato di Basilea 164

INDICE DEI GRAFICI E DELLE TABELLE

Grafico 2.1 18
Grafico 2.2 18
Grafico 2.3 20
Grafico 2.4 21
Tabella 2.1 22
Grafico 3.1 30
Grafico 3.2 35
Grafico 3.3 37
Grafico 3.4 38
Grafico 3.5 40
Grafico 3.6 53
Grafico 3.7 56
Grafico 3.8 58
Grafico 4.1 67
Grafico 4.2 67
Grafico 4.3 82
Grafico 4.4 84
Grafico 4.5 84
Grafico 4.6 85
Grafico 4.7 86
Grafico 4.8 87
Grafico 4.9 90
Grafico 4.10 90
Grafico 4.11 91
Grafico 5.1 97
Grafico 6.1 102
Grafico 6.2 104
Grafico 6.3 105
Grafico 6.4 105
Grafico 6.5 106
Grafico 6.6 110
Grafico 6.7 111

INDICE DELLE TAVOLE E DELLE FIGURE

Tavola 3.1 26
Tavola 3.2 26
Tavola 3.3 27
Tavola 3.4 28
Tavola 3.5 30
Tavola 3.6 32
Figura 3.1 33
Tavola 3.7 39
Tavola 3.8 41
Tavola 3.11 44
Tavola 3.12 50
Figura 3.2.a 51
Figura 3.2.b 51
Tavola 3.13 52
Figura 3.3 a 54
Tavola 3.14 57
Figura 3.4 59
Tavola 3.15 61
Tavola 3.16 62
Tavola 3.17 63
Tavola 4.1 66
Tavola 4.2 68
Tavola 4.3 68
Tavola 4.4 69
Tavola 4.5 70
Tavola 4.6 70
Tavola 4.7 71
Tavola 4.8 73
Tavola 4.9 74
Figura 4.1 80
Figura 4.2 83
Figura 4.3 87
Tavola 5.1 93

INDICE

Tavola 5.2 96
Tavola 5.3 97
Tavola 5.4 98
Tavola 7.1 122
Tavola 7.2 124

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 LEGISLATIVO4 OTTOBRE 2019, N. 125, DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA (UE) 843/2018RELATIVA ALLA PREVENZIONE DELL'USO DEL SISTEMA FINANZIARIO A SCOPO DI RICICLAGGIO DEI PROVENTI DI ATTIVITÀ CRIMINOSE E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Nel corso del 2019 si è conclusa un'ulteriore fase legislativa di integrazione della normativa vigente in ordine alle disposizioni in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, con l'adozione del **decreto legislativo 4 ottobre 2019, n. 125**, entrato in vigore il 10 novembre 2019. Il decreto legislativo ha modificato la normativa nazionale in materia antiriciclaggio, contenuta nel decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, per recepire **la direttiva (UE) 843/2018 (c.d. "V direttiva antiriciclaggio").**

Il nuovo intervento normativo, , ha consentito di apportare alcune integrazioni e modificazioni ritenute necessarie per completare la trasposizione nell'ordinamento nazionale la direttiva Ue 849/2015 (c.d. "IV direttiva antiriciclaggio"), già ampiamente attuata dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, che ha riscritto il d.lgs. n. 231/2007.

La V direttiva antiriciclaggio, che è parte di un piano d'azione avviato dalla Commissione a seguito degli attentati terroristici del 2016, ha previsto il miglioramento della cooperazione e dello scambio informativo tra le autorità di vigilanza e la Banca centrale europea, il rafforzamento della cooperazione tra le FIU, un accesso più ampio ai dati e alle informazioni di società e trust diretto ad una maggiore trasparenza riguardo alla titolarità effettiva, il potenziamento dei controlli sulle operazioni che coinvolgono Paesi terzi ad alto rischio, presidi più stringenti sull'utilizzo delle carte prepagate e delle valute virtuali.

Nel recepire queste previsioni Il d.lgs 125/2019 ha in particolare:

- integrato e specificato più dettagliatamente alcune definizioni (ad es. "amministrazioni e organismi interessati", "persona politicamente esposta", "gruppo"), siain accoglimento di istanze di chiarimento pervenute dal settore privato nel primo biennio di applicazione della novella introdotta dal d.lgs.90/2017, sono state integrate e specificate più dettagliatamente alcune definizioni sia in adeguamento con alcuni standard internazionali in materia di

prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, come nel caso della definizione relativa ai "prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale", e dell'inserimento, nel provvedimento,della definizione di "prestatori di servizi di portafoglio digitale";

- ampliato il novero dei soggetti destinatari delle disposizioni (ad es. "prestatori di servizi relativi all'utilizzo di portafoglio digitale") e puntualizzato alcune categorie di soggetti obbligati (ad es. i soggetti che commerciano in opere d'arte o i prestatori di servizi di valuta virtuale);
- con riferimento ai gruppi bancari e finanziari, sono state integrate le disposizioni attinenti ai poteri delle autorità di vigilanza di settore dirette a garantire un'azione di controllo più efficace. Parimenti, alle società capogruppo è richiesta l'adozione di presidi e procedure per la mitigazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, conformi alle modalità individuate dalle autorità di vigilanza di settore;
- sono stati rafforzati i presidi volti alla prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per scopi di riciclaggio dei proventi criminosi e del finanziamento al terrorismo, consentendo al Nucleo speciale di polizia valutaria l'acquisizione, in presenza di elementi informativi sintomatici dei predetti fenomeni illeciti, anche in assenza di una specifica segnalazione per operazioni sospette, di dati e informazioni rilevanti per orientare le proprie attività investigative, assicurando in tal modo maggiore incisività e tempestività agli interventi. È stato altresì consentito l'accesso al NSPV e alla Direzione investigativa antimafia all'anagrafe immobiliare integrata;
- è confermato il principio secondo cui tutte le autorità amministrative, giudiziarie e investigative collaborano per agevolare l'individuazione di ogni circostanza che può essere comunque utilizzata per prevenire l'uso del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. La nuova disciplina ha stabilito che per le finalità del D.lgs. 231/2007 lo scambio di informazioni in deroga al segreto d'ufficio è ammesso: i) tra UIF, MEF, Autorità di vigilanza di settore, DIA e NSPV; nonché ii) nei rapporti tra tutte le predette autorità e l'Autorità giudiziaria ovvero le forze di polizia da questa delegate, quando le informazioni siano necessarie per lo svolgimento di un procedimento penale;
- con riferimento alla collaborazione internazionale, è riconosciuto il dovere di cooperazione con le autorità competenti degli altri Stati membri (il rifiuto è giustificato solo in presenza di un ostacolo a indagini, accertamenti investigativi o procedimenti penali in corso),esono stati inseriti due nuovi articoli contenenti disposizioni specifiche per la cooperazione tra l'Unità di informazione finanziaria (UIF) e le FIU di altri Paesi (v. nuovo articolo 13 *bis*) e per la cooperazione tra le autorità di vigilanza di settore degli Stati membri (v. nuovo articolo 13 *ter*);
- puntualizzato il regime di accessibilità alle informazioni contenute nel Registro della titolarità effettiva delle imprese dotate di personalità giuridica e delle

persone giuridiche private e dei trust, individuando le informazioni accessibili e prescrivendo l'accesso del pubblico alle stesse;

- è stato introdotto il divieto di emissione di prodotti di moneta elettronica anonimi e di utilizzo dei medesimiemessi presso Stati esteri.

Sempre nel corso dell'anno di riferimento, il d.lgs. n. 231/2007 è stato oggetto di un'ulteriore modifica attraverso le previsioni contenute nel Decreto Fiscale 2020.L'articolo 18 del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157,ha previsto lariduzione graduale del limite di trasferimento di denaro contante e titoli al portatore tra soggetti diversi,come previsto dalla normativa antiriciclaggio[a].

L'intero impianto normativo di prevenzione dell'uso del sistema economico per fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo è stato, inoltre, implementato dalla normativa secondaria.

La Banca d'Italia ha approvato, il 15 gennaio 2019, le Disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa, al fine di adeguare quet'ultima alle innovazioni apportate dal d.lgs. n. 90/2017 e, con l'occasione, a quanto previsto sempre sul piano sanzionatorio nel Testo Unico della Finanza in attuazione delle direttive UCITS V (direttiva UE 91/2014) e MiFID II (direttiva UE 65/2014). Sono stati inoltre emanati dalla Banca d'Italia, il 26 marzo 2019, il Provvedimento recante disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni a fini di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e, il 30 luglio 2019, il Provvedimento in materia di adeguata verifica della clientela. L'autorità di vigilanza ha inoltre emanato, il 23 aprile 2019, le disposizioni rivolte agli operatori vigilati di cui all'art. 134 TULPS (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), che svolgono attività di trattamento delle banconote in euro e che sono tenuti a iscriversi nell'elenco tenuto dalla medesima Banca d'Italia. Il Provvedimento individua i requisiti e la procedura per l'iscrizione nel citato elenco, nonché i presidi organizzativi e i controlli interni che tali operatori devono adottare in materia antiriciclaggio.L'Autorità di vigilanza del settore assicurativo (IVASS) ha emanato, il 12 febbraio 2019, un provvedimento recante disposizioni attuative del d.lgs. 231/2007 in materiadi organizzazione, procedure e controlli interni e adeguata verifica.

La UIF ha completato l'iter di approvazione delle Istruzioni in materia di comunicazioni oggettive a seguito del parere favorevole reso dal CSF il 20 marzo 2019. Le Istruzioni sono state adottate dall'UIF il 28 marzo 2019. Il Provvedimento, in attuazione di quanto previsto dalla normativa primaria e in coerenza con gli esiti della Relazione della Commissione Europea sulla valutazione sovranazionale dei rischi e dell'Analisi nazionale dei rischi, individua le tipologie di operazioni da comunicare e le categorie di soggetti destinatari, nonché le ipotesi in cui l'invio di una comunicazione oggettiva esclude l'obbligo di segnalazione dell'operazione sospetta.

[a] Sono stati oggetto di modifica: l'articolo 49, che dispone in ordine all'uso del contante e dei titoli al portatore, e l'articolo 63, in ordine alle relative sanzioni.

Inoltre, il 28 maggio 2019, la UIF ha emanatouna Comunicazione in tema di utilizzo anomalo di valute virtuali, nella quale, oltre a richiamare i contenuti della Comunicazione emanata il 30 gennaio 2015, si individuano ulteriori profili comportamentali a rischio (sulla base dall'esperienza derivante dall'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette ricevute), e si forniscono indicazioni integrative per la compilazione delle segnalazioni, per la migliore rappresentazione dei sospetti e per la trasmissione di più complete informazioni utili all'attività di analisi finanziaria della UIF.

Nel corso del 2019, nell'esercizio di quanto previsto dall'art. 11, comma 2, del d.lgs. 231/2007, gli organismi di autoregolamentazione rappresentativi dei commercialisti e degli esperti contabili e degli avvocati hanno adottato regole tecniche in materia di valutazione del rischio, adeguata verifica della clientela e conservazione dei documenti, dei dati e delle informazioni. Previo parere del Comitato di sicurezza finanziaria, sono stati adottati dal Consiglio nazionale dei commercialisti e degli esperti contabili (il 16 gennaio 2019) e dal Consiglio nazionale forense (il 20 settembre 2019)i rispettivi documenti contenenti le regole tecniche.

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

II.1 IL RUOLO DEL COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA: LE LINEE DI INTERVENTO CONSEGUENTI AI RISULTATI DELL'ANALISI NAZIONALE DEI RISCHI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF), presieduto dal Direttore generale del Tesoro, è stato originariamente istituito presso il MEF in ottemperanza agli obblighi assunti dall'Italia nel 2001 nell'ambito della strategia internazionale di contrasto al finanziamento del terrorismo.

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 Comitato è integrato, poi, da un rappresentante dell'Agenzia del demanio ai fini dello svolgimento dei compiti riguardanti il congelamento delle risorse economiche.Tra le altre competenze, il Comitato di sicurezza finanziariaassicura 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 legislativo22 giugno 2007, n. 109), propone al Ministro dell'economia e delle finanze misure di congelamento nazionale (art. 4 *bis*, d.lgs. 109/2007) e coordina le attività delle diverse autorità ed enti competenti in materia.

Rientra tra i compiti del Comitato, quello di fornire consulenza al Ministro dell'economia e delle finanze in materia di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (art. 5, d.lgs. 231/2007).

Il Comitato di sicurezza finanziaria elabora altresì le strategie di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e coordina le misure di contenimento del relativo rischio da parte delle autorità di cui all'art. 21, comma 2, lett.a), d.lgs. 231/2007 .

Nell'ambito di tali competenze, il Comitato di sicurezza finanziaria hail compito di elaborare l'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. A tale scopo, é normativamente previsto che l'esercizio abbia cadenza triennale, con

facoltà per il Comitato di procedere a un suo aggiornamento nel caso insorgano nuovi rischi o sia ritenuto opportuno.

L'Analisi identifica, analizza e valuta le minacce di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (anche connesse all'utilizzo di nuovi strumenti e nuove tecnologie), i metodi principalmente utilizzati per lo svolgimento di queste attività criminali, i settori maggiormente esposti a tali rischi e l'efficacia del sistema nazionale di prevenzione, investigazione e repressione nel ridurre i rischi individuati. In particolare, formula le conclusioni e le linee di intervento per il rafforzamento dell'azione di prevenzione. Essa è basata sul contributo di tutte le autoritàche compongono il Comitato, impegnate nelle attività di prevenzione e contrasto dei suddetti crimini.

Relativamente all'anno 2019, il Comitato di sicurezza finanziaria ha approvato l'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nel mese di marzo. Tale Analisi ha consentito di evidenziare le criticità dei fattori di contesto che permeano il nostro sistema economico, rappresentati dalla persistenza di vaste aree coperte dall'economia informale, nonché dall'uso del contante, che amplificano la minaccia che i proventi di attività illegali possano essere reinseriti nell'economia, con un'influenza molto significativa sul livello di rischio del Paese.

In Italia, invero, il rischio di riciclaggio è stato valutato molto significativo (ovvero nel gradino più alto della scala a 4 valori adottata), mentre il rischio di finanziamento del terrorismo, sia di matrice nazionale che internazionale, è stato valutato abbastanza significativo (scala di valore 3 su 4), anche in considerazione della complessità nell'individuazione dei flussi finanziari destinati al finanziamento, che possono anche caratterizzarsi per importi esigui in termini di valore e con origine anche lecita.

La valutazione di tali rischi, condivisa da tutte le Autorità italiane con le diverse competenze nella prevenzione, investigazione e repressione dei crimini finanziari, costituisce la base per elaborare politiche di prevenzione più evolute e rispondenti alle minacce che contrassegnano il sistema finanziario ed economico del Paese, partendo dalle direttrici strategiche delineate nell'Analisi dei rischi.

Gli esiti dell'Analisi[a] sono stati resi disponibili ai soggetti obbligati ai fini della valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo cui sono esposti nell'esercizio della propria attività e della predisposizione di misure proporzionali e adeguate al rischio rilevato ai sensi dell'art. 14, comma 2, d.lgs. 231/2007.

La strategia elaborata nell'Analisi è caratterizzata da linee di intervento ad ampio respiro, pensate per il rafforzamento del sistema preventivo sia nell'immediato che in linea prospettica.

Le linee di intervento individuate riflettono le caratteristiche dell'analisi di tipo settoriale svolta nei confronti dei soggetti obbligati (operatori finanziari e non finanziari, professionisti), delle persone giuridiche,dei trust e del settore non profit, e

[a] Gli stessi sono pubblicati sul sito web del Dipartimento del Tesoro al seguente link: http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/comitato_sicurezza_finanziaria/

sono suddivise in: interventi operativi/regolamentari, di potenziamento delle attività di vigilanza e controllo, e di rafforzamento dell'attività di dialogo e formazione.
Le linee strategiche sono state messe a punto anche sulla base del confronto costante con le pratiche ed esperienze maturate in ambito internazionale da tutti i Paesi che, a loro volta, elaborano le rispettive strategie di prevenzione.
In particolare, il rafforzamento della partnership con il settore privato (inteso come tutto il settore finanziario e quello non finanziario – professionisti e alcuni operatori di mercato) rappresenta una delle strategie avanzate nella prevenzione dei crimini finanziari ampiamente acquisita e riconosciuta a livello internazionale.
La sfida futura è rappresentata dal rafforzamento continuo del sistema preventivo italiano anche alla luce del panorama normativo europeo che, in questa materia, è in continua evoluzione.
In tale ambito, quindi, le linee di azione individuate comprendono interventi anche normativi e operativi nonché attività rispondenti e adeguate alle evoluzioni che caratterizzano i fenomeni finanziari criminosi in termini di tecniche, trend, di metodi e strumenti, anche innovativi, utilizzati.

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

La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo svolge un ruolo importante e innovativo nell'ambito del sistema di prevenzione antiriciclaggio, puntualmente disciplinato dall'art. 8 del d.lgs.231/2007.
La materia delle segnalazioni di operazioni sospette è organicamente inserita nel Polo di interesse "*Contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata e al terrorismo*", 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 e al finanziamento del terrorismo internazionale.
L'obiettivo perseguito è quello di intervenire nella primissima fase dell'analisi delle operazioni sospette, andando a confrontarle con le informazioni contenute nella banca dati SIDDA-SIDNA a disposizione della Direzione nazionale, allo scopo di migliorare la qualità degli approfondimenti investigativi, conseguendo due vantaggi in termini di risultati.
Un primo risultato è costituito dal *matching* anagrafico, sulla base del quale i dati contenuti nelle segnalazioni di operazioni sospette vengono confrontate con le informazioni contenute nei registri Re.Ge.[b] e nei registri S.I.P.P.I.[c]; quelle che riguardano processi in corso, ovvero misure di prevenzione, sono trasmesse immediatamente

[b] Concernente i procedimenti penali iscritti presso le Procure distrettuali per i reati previsti dall'art. 51, terzo comma *bis*, c.p.p. nonché per i reati di terrorismo.
[c] Concernenti le misure di prevenzione in materia di criminalità organizzata e terrorismo.

alla Procura distrettuale procedente, la quale è nella migliore posizione per valutare la possibile utilizzazione del dato a fini investigativi.

Un secondo risultato è costituito dalla valorizzazione del patrimonio informativo contenuto nelle segnalazioni per operazioni sospette che, pur non essendo riferibili a soggetti indagati, si relazionano ad una o più ricorrenze individuate nella banca dati SIDNA della Direzione nazionale.

In tale caso, le segnalazioni sono delegate al gruppo di lavoro costituito presso la DNAA, formato da unità operative del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza(NSPV) e della Direzione investigativa antimafia (DIA), il quale provvede al tempestivo approfondimento delle stesse per l'eventuale trasmissione alla Direzione distrettuale competente[d], anche mediante l'esercizio del potere di impulso attribuito al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo dall'art. 371 *bis* c.p.p.

La procedura, così delineata dalla normativa, appare in grado di garantire la speditezza, l'economicità e l'efficacia delle investigazioni, che costituiscono il fondamento della attività di coordinamento e di impulso attribuita alla Direzione nazionale antimafia e 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.

La stessa ha consentito di pervenire a risultati di rilievo anche nel corso del 2019, durante il quale è proseguita l'azione della DNA nell'ambito degli appositi Protocolli di intesa che la stessa ha siglato già negli anni precedenti con le altre autorità che intervengono in materia - l'Unità di informazione finanziaria (UIF), la Guardia di finanza, la Direzione investigativa antimafia, il Dipartimento di P.S., l'Agenzia delle dogane e dei monopoli -allo scopo di migliorare l'efficacia del servizio operazioni sospette.

Con riguardo allo **sviluppo delle segnalazioni per operazioni sospette e ai risultati conseguiti**, in particolare, in ordine alle **segnalazioni relative alla criminalità organizzata**, **nel corso dell'annualità 2019** è pervenuto dalla UIF, per il tramite della DIA e del NSPV della Guardia di finanza, un totale di **267.528** nominativi sotto forma di anagrafiche[e], presenti nelle segnalazioni di operazioni sospette, rispetto ai 153963 nominativi del 2018.

[d] Diversamente, tutte informazioni contenute nelle segnalazioni che non trovano riscontro nella banca dati SIDNA sono immediatamente restituite all'UIF, che svolge l'analisi finanziaria delle SOS e le trasmette alla DIA o al NSPV, secondo le rispettive competenze, per il prosieguo delle attività previste dalla legge.

[e] I dati identificativi dei soggetti sono trasformati con funzioni non invertibili di *hash* che consentono alla controparte (DNA) di eseguire il riscontro dei nominativi senza che sia necessaria la condivisione dei dati anagrafici in chiaro.

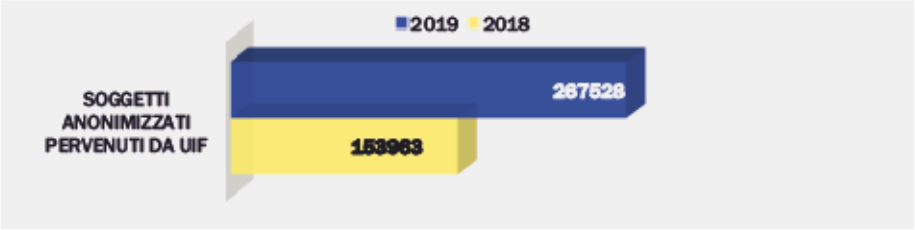


Grafico 2.1

I dati anonimizzati e crittografati sono stati soggetti ad attività di *matching* con i dati a disposizione della Direzione nazionale (Registri e banca dati SIDNA). Il risultato così ottenuto è stato oggetto del successivo *step* che ha comportato l'invio del pacchetto dati dalla DNA alla UIF, ove sono presenti i riscontri negli archivi di relativa competenza; il risultato è stato tramutato nel *feedback* di ritorno delle SOS dalla UIF alla DNA (v. seguente *Grafico 2.2*), evidenziando come parte del patrimonio informativo sia stato messo prontamente a disposizione delle Direzioni distrettuali (laddove le segnalazioni hanno riguardato soggetti nei confronti dei quali sono stati riscontrati dei procedimenti per i reati di competenza).

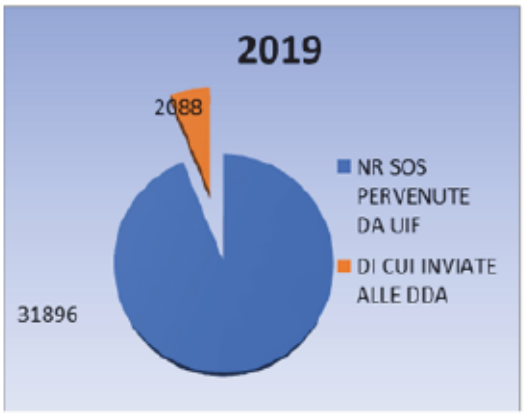


Grafico 2.2

Gli esiti riguardanti i medesimi dati con riferimento ai soggetti coinvolti rilevano specificatamente l'elevato numero degli stessi (complessivamente 199.281), che per almeno una posizione soggettiva sono risultati collegati ad un procedimento penale o di prevenzione presente nei registri Re.Ge. e S.I.P.P.I..

In una situazione prospettica, lo scambio di informazioni tra l'UIF e la DNA sarà articolato, in un prossimo futuro, attraverso un traffico dati interamente in modalità telematica, per il tramite di un Portale per gli Organi Investigativi di cui potrà avvalersi la DNA, caratterizzato da elevati

presidi di sicurezza che garantiscono la riservatezza dei dati scambiati utilizzando meccanismi di crittografia

Per ciò che concerne il ruolo svolto dalla Direzione nazionale (attività d'impulso posta in essere ai sensi dell'art. 371 *bis* c.p.p.) nel campo delle segnalazioni di operazioni sospette in materia di prevenzione e contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose, **nel 2019** sono stati posti in essere **32 atti di impulso** inoltrati presso le competenti DDA riguardanti **98 SOS e 23 soggetti**.

L'esito dell'approfondimento delle SOS ha posto in rilievo come i sodalizi criminali di diversa estrazione mafiosa continuano ad essere *motu proprio* veicoli d'infiltrazione all'interno del sistema economico, garantendo e creando sempre più forme assistenziali e di sviluppo soprattutto a vantaggio di una economia sommersa, irregolare o priva di garanzia, mettendo in circolo quantità di denaro di provenienza illecita già a propria disposizione. Attività di riciclaggio e autoriciclaggio sono risultate sempre più evidenti, così come emerso dalle preliminari attività pre-investigative svolte e mostratesi fondamentali per individuare senza ritardi le evoluzioni che caratterizzano in itinere un processo criminale in cui qualsiasi organizzazione vuole rendersi protagonista. Si tratta di attività illecite spesso strumentali a condotte più gravi, ove i flussi di denaro percorrono direzioni verso Paesi a fiscalità privilegiata, costituendo società rette da prestanome, utilizzando strumenti scarsamente tracciabili quali il contante e/o tramite *virtual asset*.

Ulteriore aspetto prontamente valorizzato è stato quello attinente agli elementi informativi che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM), nell'ambito delle precipue competenze istituzionali, ha di volta in volta inviato alla Direzione nazionale, in virtù delle intese protocollari sopra richiamate, procedendo a uno scambio di informazioni e sfruttando analisi di contesto, opportunamente integrate e arricchite dal contenuto delle segnalazioni per operazioni sospette e dai dati investigativi e giudiziari disponibili, spesso costituenti *input* per l'avvio di più incisive attività investigative per il tramite delle Direzioni distrettuali competenti.

Con particolare riguardo alle **attività di contrasto al terrorismo,** 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 in materia di terrorismo, individuando i casi di intervento diretto, in aggiunta a 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 raggiunti significativi risultati in materia di coordinamento internazionale, molto spesso realizzando le caratteristiche fondamentali della spontaneità e della immediatezza della circolazione delle informazioni.

Nell'ambito della strategia di prevenzione del finanziamento del terrorismo, l'attenzione della Direzioni distrettuali coordinate dalla DNA si è indirizzata anche sui flussi di denaro parcellizzati diretti verso le formazioni terroristiche.
Nel periodo in considerazione (2019), la procedura descritta ha consentito di pervenire a importanti risultati, portando prontamente a conoscenza del contenuto delle SOS le Direzioni distrettuali, al fine di garantire il più proficuo utilizzo per le esigenze investigative relative a procedimenti penali in cui risultano coinvolti i soggetti segnalati, così come evidenziato nel grafico che segue (*Grafico 2.3*).

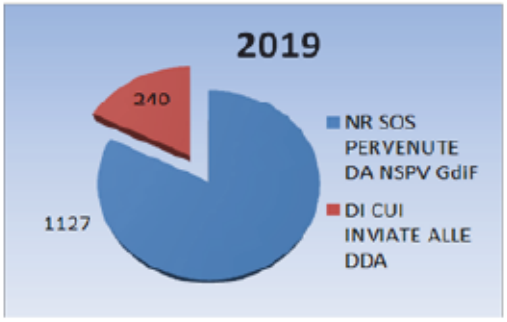


Grafico 2.3

Nello specifico, nel 2019 sono pervenute alla DNA 1127 SOS dal NSPV, di cui 240 sono state inviate alle DDA.
Le complessive e successive analisi effettuate dal Gruppo di lavoro hanno consentito al Procuratore nazionale di esercitare il proprio potere d'impulso anche in relazione ai fenomeni di utilizzo del sistema finanziario collegato al finanziamento al terrorismo.
In particolare, l'approfondimento delle segnalazioni ha costituito la fonte di innesco per l'invio, **nel corso del 2019,** di**22 atti di impulso alle DDA**, riguardanti **275 SOS e 66 soggetti**.
La valenza del predetto patrimonio informativo, contestualizzato nelle preliminari attività intraprese dalla Direzione nazionale, emerge anche dal grafico seguente (*Grafico 2.4*) che evidenzia l'area geografica di provenienza dei soggetti emersi nelle attività pre-investigative confluite negli atti d'impulso.
Lo stesso mostra che nel 2019 la percentuale più rilevante risulta originaria dell'Africa Occidentale (37%).

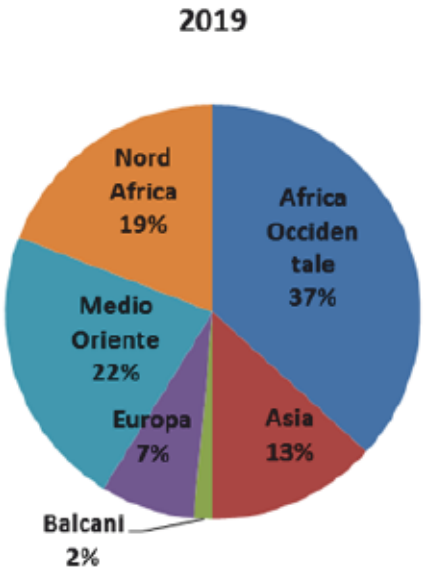


Grafico 2.4

Il numero complessivo di procedimenti aperti presso le Procure Distrettuali per reati di terrorismo rimane significativo.
Si riportano, di seguito, i dati statistici (Fonte Re.Ge.\SICP) relativi ai procedenti penali iscritti per i reati di terrorismo con riferimento alle singole Direzioni Distrettuali.
Si evidenzia il numero significativo di iscrizioni per l'ipotesi di reato ex art. 270 bis c.p. (associazioni con finalità di terrorismo), unito all'altrettanto importante numero di procedimenti per i delitti di cui agli artt. 270 quater c.p. (arruolamento con finalità di terrorismo) e 270 quinquies c.p. (addestramento ad attività con finalità di terrorismo), norme che rappresentano la struttura portante del nostro sistema di contrasto sul piano penale.
Nel corso del 2019 inoltre, si sono conclusi con pronunce di condanna in primo grado, ed anche in grado di appello, i processi relativi alle indagini più significative condotte nei due anni precedenti, con tempi di definizione particolarmente brevi.

Procedimenti iscritti nell'anno 2019																		
	art. 270 c.p.		art. 270 bis c.p.		art. 270 bis.1 c.p.		art. 270 ter c.p.		art. 270 quater c.p.		art. 270 quinquies c.p.		art. 270 quinquies .1 c.p.		art. 270 sexies c.p.		art.1 legge 15/80	
Sede	num proc	num ind	num proc	num ind	num proc	num ind	num proc	num ind	num proc	num ind	num proc	num ind	num proc	num ind	num proc	num ind	num proc	num ind
ANCONA			4	4	1	1							1	1	2	2		
BARI			5	13											1	4		
BOLOGNA			3	16	1	12					1	1					1	1
BRESCIA	2	2	3	20					3	4	1	1						
CAGLIARI			9	31					1	4					1	4	1	1
CALTANISSETTA			2	2														
CAMPOBASSO			1	1														
CATANIA			3	6														
CATANZARO			3	6			1	3			1	1						
FIRENZE			5	6					1	1	1	1						
GENOVA			6	10	1	4												
L'AQUILA			12	12														
LECCE									1	1								
MESSINA			2	3					1	2								
MILANO			15	31	1	1	1	3			2	14			2	2		
NAPOLI	2	24	8	22	1	12					5	14			4	13		
PALERMO			9	15											1	1		
PERUGIA			4	6														
POTENZA			2	3														
CALABRIA															1	1		
ROMA			6	8							1	2					1	1
SALERNO			3	5	1	2									2	3	1	1
TORINO			12	17					3	4	3	5						
TRENTO			4	21													1	2
TRIESTE			2	3							1	1						
VENEZIA			4	4														
totale	4	26	127	265	6	32	2	6	10	16	16	40	1	1	14	30	5	6

Tabella 2.1

II.3 IL SISTEMA DI PARTNERSHIP PUBBLICO-PRIVATO DEL FONDO MEF PER LA PREVENZIONE DEL FENOMENO DELL'USURA PREVISTO DALLA LEGGE 7 MARZO 1996, N. 10

L'usura costituisce uno dei canali principali per reimpiegare il denaro illecitamente percepito, apportando alla criminalità organizzata ingenti profitti derivanti dall'utilizzo di questo strumento di "pulizia" del denaro sporco.

Peraltro, i profitti dei reati usurai vengono a loro volta riutilizzati e reinvestiti in altre attività criminali.

Pertanto, il rapporto tra riciclaggio e usura innesca 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 tali fattori, l'usura è stata classificata come minaccia di rilevanza "abbastanza significativa" nei diversi *ranking* riportati nell'Analisi nazionale dei rischi di ri-

ciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo elaborata, nel 2018, dal Comitato di sicurezza finanziaria. I rapporti tra usura e criminalità organizzata sono infatti molto stretti, tanto che si stima che oltre il 40% dell'offerta di credito usurario risieda nelle maglie dei clan criminali che mirano ad appropriarsi delle attività imprenditoriali per il controllo del territorio.

Al fine di prevenire tale fenomeno illegale, il Dipartimento del Tesoro gestisce il "Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura", uno strumento istituto dalla legge 7 marzo 1996, n. 108, "Disposizioni in materia di usura", e finalizzato ad evitare che le PMI e le famiglie in difficoltà economica rischino di rivolgersi ai circuiti malavitosi.

Si tratta di un fondo di garanzia che ha l'obiettivo di facilitare l'accesso al credito bancario, il cui modello si basa su un'interessante partnership pubblico-privato-non profit, nella quale Stato, Confidi, Fondazioni, Associazioni di lotta all'usura e Istituti di credito lavorano insieme per facilitare l'accesso al credito a soggetti meritevoli ma in temporanea difficoltà economica.

Il Dipartimento del Tesoro stanzia, gestisce e controlla le risorse (che derivano proprio dalle sanzioni antiriciclaggio), e fornisce gli indirizzi e le linee guida a Confidi, Associazioni e Fondazioni di lotta all'usura. I Confidi si rivolgono alle piccole e medie imprese a elevato rischio finanziario, mentre le Fondazioni e le Associazioni favoriscono l'erogazione di garanzie in favore di individui, famiglie e società di persone.

Ad oggi sono 173 gli enti gestori delle risorse del Fondo distribuiti su tutto il territorio italiano che, esaminano i singoli casi, svolgono le istruttorie e propongono i finanziamenti che si offrono di garantire; mentre le banche convenzionate deliberano ed erogano i prestiti, garantendone esse stesse almeno una percentuale.

La ripartizione annuale delle risorse del Fondo tra gli Enti che ne hanno fatto domanda viene stabilita da una Commissione interministeriale, presieduta dal MEF[f],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 ed efficacia nell'utilizzo dei fondi.

Dal 1996 ad oggi il Dipartimento del Tesoro, attraverso il Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura, ha stanziato oltre 620 milioni di euro che hanno prodotto finanziamenti del valore di circa 2 miliardi di euro a imprese e cittadini in difficoltà.

Nel 2019 il Fondo ha erogato in totale **24.243.154 milioni di euro**, di cui circa 17 milioni sono stati assegnati a 89 Confidi, mentre i restanti 5 milioni 668 mila euro sono andati a 33 fra Fondazioni e Associazioni[g].

[f] Il comma 8 dell'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 e antiusura, da due rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico e da due rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

[g] Per ulteriori dati inerenti l'attività del Fondo Antiusura cfr. http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/anti_usura/fondi_usura/.

Il primo Rapporto sulla gestione del Fondo, a cura del Dipartimento del Tesoro, ha condotto un'analisi del sistema di leveraggio prodotto dal meccanismo di funzionamento del Fondo, che ha mostrato come in linea tendenziale nel tempo i contributi erogati dal MEF agli Enti gestori riescano a favorire l'erogazione di prestiti a cittadini e imprese di un valore pari a quasi tre volte gli importi assegnati a Confidi, Associazioni e Fondazioni[h].

Un proficuo confronto tra il MEF, le Associazioni di lotta all'usura, i Confidi, la Banca d'Italia, il Ministero dell'interno, l'ABI e gli Istituti di credito convenzionati (tra cui in particolare Banca Etica) sulle possibili ipotesi di riforma e rafforzamento del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura, è stato inoltre avviato, in occasione della presentazione del Rapporto. Le ipotesi avanzate dai vari attori sono molteplici e non sempre in completa sintonia tra loro, ma sono accomunate dalla convinzione della necessità di un potenziamento dell'efficacia dell'interazione tra gli enti gestori del Fondo e gli Istituti di credito erogatori dei prestiti ai beneficiari, anche attraverso un più ampio ricorso alle tecnologie informatiche e all'intensificazione di partnership con il settore del microcredito.

Ulteriore importante *asset* delle politiche di prevenzione del fenomeno del credito illegale è quello dell'educazione finanziaria. In tale ambito, il Dipartimento del Tesoro svolge funzioni di impulso e di coordinamento delle attività di sensibilizzazione all'uso responsabile del denaro promosse dalle Associazioni e Fondazioni per la lotta all'usura, anche con la partecipazione diretta alle iniziative stesse a livello centrale e sui territori, soprattutto quelli più a rischio[i]. Tra le misure di educazione finanziaria va segnalato "Il Mese dell'educazione finanziaria" che ha consentito alle associazioni di lotta all'usura, ma anche ai Confidi, di promuovere su scala nazionale le loro iniziative, così da garantirne una più ampia e più diffusa visibilità.

Un altro tassello della strategia di prevenzione dell'usura è la fissazione del limite oltre il quale gli interessi sono sempre usurari. In base alla citata legge antiusura del 1996, il Dipartimento del Tesoro, sentita la Banca d'Italia, emana trimestralmente un decreto che riporta, per ogni categoria di operazione, il tasso effettivo globale medio (TEGM) del trimestre precedente e il relativo "tasso soglia" che è calcolato aumentando il tasso medio di un quarto, cui si aggiunge un margine di ulteriori quattro punti percentuali (ma lo spread tra i due valori non può comunque mai superare gli otto punti percentuali). Il "decreto tassi", oltre a costituire uno strumento di controllo e monitoraggio del costo del credito, rappresenta uno strumento di trasparenza sull'andamento del mercato del credito per gli operatori e i cittadini.

[h] Per approfondimenti sul funzionamento, le dinamiche e i risultati della gestione del Fondo di prevenzione del fenomeno dell'usura si rimanda al primo Rapporto MEF sul Fondo reperibile sul sito web del Dipartimento del Tesoro al seguente link:http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/antiusura/Fondo_Prevenzione_Usura_4.pdf.

[i] Un importante fattore di rischio usura è costituito dal "disturbo patologico da gioco d'azzardo", tanto che una larga fetta delle attività divulgative e di sensibilizzazione sono proprio dedicate a rendere consapevoli i cittadini, soprattutto quelli più giovani, dei rischi dell'abuso del gioco d'azzardo.

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONIDI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIOE DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

III.1 I FLUSSI SEGNALETICI

L'**Unità di informazione finanziaria (UIF)** è istituzionalmente deputata a ricevere le **segnalazioni di operazioni sospette (SOS)** di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e di proliferazione di armi di distruzione di massa che intermediari finanziari, professionisti e altri operatori qualificati devono individuare, valutare e comunicare tempestivamente (c.d. "obbligo di collaborazione attiva").

L'accentramento presso la UIF delle segnalazioni ne consente una valutazione omogenea e integrata, in grado di cogliere collegamenti soggettivi e oggettivi, tracciare flussi finanziari anche oltre i confini nazionali, attraverso l'apporto delle informazioni scambiate con la rete delle altre *Financial Intelligence Units* (FIU), ricostruire modalità innovative di realizzazione del riciclaggio, individuare operatività connotate da maggior rischio.

I risultati delle analisi effettuate vengono trasmessi dalla UIF al Nucleo speciale di polizia valutaria (NSPV) e alla Direzione investigativa antimafia (DIA) per i successivi accertamenti investigativi. Qualora, poi, emergano notizie di reato ovvero su richiesta della Autorità giudiziaria (AG)le segnalazioni e le relative analisi sono trasmesse all'AG. I risultati delle analisi, inoltre, in presenza di profili di rilievo, possono essere inviati anche alle autorità di vigilanza. La UIF invia poi, come si è già sottolineato al capitolo precedente[11], dati e informazioni alla DNAA al fine di riscontrare la possibile attinenza a contesti criminali e consentire l'eventuale azione di impulso. Non solo: il patrimonio informativo così acquisito viene utilizzato anche per elaborare indicatori e schemi di anomalia che vengono comunicati ai segnalanti per orientarne e affinarne la capacità di individuare le operatività sospette.

Nel corso del 2019, l'UIF ha ricevuto **105.789 SOS**, 7.759 unità in più rispetto all'anno precedente (+7,9%; v. seguente *Tavola 3.1*).

[11] Cfr. il paragrafo II.2 *Il ruolo della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo nel sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.*

SEGNALAZIONI RICEVUTE					
	2015	2016	2017	2018	2019
Valori assoluti	82.428	101.065	93.820	98.030	105.789
Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente	*14,9*	*22,6*	*-7,2*	*4,5*	*7,9*

Tavola 3.1

L'incremento, quasi raddoppiato rispetto al 2018, deriva principalmente dall'andamento espansivo delle segnalazioni degli intermediari e altri operatori finanziari (+52,7%) nonché di quelle degli operatori nel comparto dei giochi (+27,7%). Tali contributi hanno più che compensato il lieve decremento delle segnalazioni di matrice bancaria (-4%), in parte correlato allo spostamento di attività da una società capogruppo a un IMEL controllato (v. seguente *Tavola 3.2*).
In ragione di tale trasferimento di attività e dell'incremento dell'apporto degli altri soggetti obbligati, l'incidenza delle segnalazioni trasmesse dagli operatori bancari e da Poste è scesa al 64,5% (72,5% nel 2018). Gli intermediari e gli altri operatori finanziari restano la seconda categoria di soggetti obbligati per contributo di segnalazioni inoltrate, accrescendo il proprio peso relativo dal 16,5% al 23,3%. In aumento anche il contributo del comparto dei giochi che si attesta al 6,1% del dato complessivo (5,2% nel 2018). La componente di segnalazioni proveniente dai professionisti, invece, in continuità con il 2018, rimane relativamente contenuta (4,8%). Vengono anche riportate, nella tavola che segue, le comunicazioni trasmesse dalla Pubblica amministrazione.

SEGNALAZIONI RICEVUTE PER TIPOLOGIA DI SEGNALANTE					
TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	2018		2019		
	(valori assoluti)	*(quote %)*	*(valori assoluti)*	*(quote %)*	*(var. % rispetto al 2018)*
Totale	98.030	100,0	105.789	100,0	7,9
Banche e Poste	71.054	72,5	68.236	64,5	-4,0
Intermediari e altri op. fin.	16.139	16,5	24.648	23,3	52,7
Società di gestione dei mercati e str. finanz.	11	0,0	11	0,0	0,0
Professionisti	4.818	4,9	5.074	4,8	5,3
Operatori non finanziari	898	0,9	1.303	1,2	45,1
Prestatori di servizi di gioco	5.067	5,2	6.470	6,1	27,7
Pubblica amministrazione	43	0,0	47	0,0	9,3

Tavola 3.2

Nell'ambito del comparto finanziario non bancario è proseguito l'andamento crescente delle segnalazioni degli IMEL (+241,9%, da 2.699 a 9.227 SOS) e degli IP e dei

punti di contatto di IP comunitari (+15,5%, da 9.006 a 10.399 SOS; v. tavola seguente). Per gli IMEL, in particolare, dopo la minore concentrazione del flusso segnaletico osservata nel 2018, l'aumento torna a essere in netta prevalenza ricondotto a un solo operatore, anche a causa della predetta operazione societaria. Nell'ambito degli IP e dei relativi punti di contatto, invece, si ridimensiona lievemente l'apporto degli operatori di *money transfer*, le cui segnalazioni si ragguagliano all'83,8% della categoria (87,3% nel 2018). Ancorché in maniera minore, il comparto ha beneficiato anche del contributo delle imprese assicurative (+13,8%), degli intermediari finanziari *ex* art. 106 TUB (+20%) e di SGR, SICAV e SICAF (+27,6%).

SEGNALAZIONI RICEVUTE PER CATEGORIA DI INTERMEDIARI BANCARI E FINANZIARI

	2018		2019		
CATEGORIA DI SEGNALANTE	*(valori assoluti)*	*(quote %)*	*(valori assoluti)*	*(quote %)*	*(var. % rispetto al 2018)*
Banche, intermediari e altri operatori finanziari	87.193	100,0	92.884	100,0	6,5
Banche e Poste	71.054	81,5	68.236	73,5	-4,0
Intermediari e altri op. fin.	16.139	18,5	24.648	26,5	52,7
IP e punti di contatto di prestatori di servizi di pag. comunitari	9.006	10,3	10.399	11,2	15,5
Imprese di assicurazione	2.412	2,8	2.745	3,0	13,8
IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari	2.699	3,1	9.227	9,9	241,9
Società fiduciarie ex art. 106 TUB	595	0,7	546	0,6	-8,2
Interm. finanziari ex art. 106 TUB	799	0,9	959	1,0	20,0
SGR, SICAV e SICAF	351	0,4	448	0,5	27,6
SIM	60	0,1	58	0,1	-3,3
Intermediari e op. fin. non inclusi nelle precedenti categorie (*)	217	0,2	266	0,3	22,6

(*) La categoria comprende gli altri soggetti di cui all'art. 3, commi 2 e 3, del d.lgs. 231/2007 non inclusi nelle categorie precedenti.

Tavola 3.3

Avendo riguardo al settore dei professionisti, lo stesso presenta un incremento (+5,3%), anche quest'anno alimentato principalmente dalle segnalazioni dei notai (+6,6%). Rimangono, invece, minori i contributi delle altre categorie professionali, per quanto si registrino delle lievi inversioni di tendenza da parte dei commercialisti (da 319 a 327 unità) e degli avvocati (da 38 a 48 unità). Relativamente più significativo è

risultato l'incremento delle società di revisione e dei revisori legali (da 13 a 30 unità). Continua il ridimensionamento dell'apporto di studi associati, interprofessionali e tra avvocati (da 81 a 18 unità; v. tavola seguente).

Più specificamente, il Consiglio nazionale del notariato rappresenta il canale quasi esclusivo di invio delle segnalazioni della categoria (98,2%). Sebbene in misura molto più contenuta, anche il flusso segnaletico dei dottori commercialisti è in prevalenza trasmesso per il tramite del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili (73,4% rispetto al 72,3%del 2018). Tuttavia, l'auspicio è che tale modalità di trasmissione, unitamente alle regole tecniche adottate nel 2019 in materia di adeguata verifica e conservazione dei dati, possa dispiegare gli attesi effetti incentivanti sul piano della collaborazione attiva.

Si conferma, inoltre, la tendenza crescente anche con riferimento agli operatori non finanziari. L'andamento è sostenuto dall'aumento delle segnalazioni inviate da soggetti che effettuano custodia e trasporto di denaro contante e di titoli o valori (+61,4%) e da quelli che svolgono attività di fabbricazione e commercio di oro e di oggetti preziosi (+24,1%). Per quanto ancora marginale in valore assoluto, anche il contributo degli operatori in valuta virtuale (esclusivamente *exchangers*) presenta segnali di incremento (da 2 a 20 unità).

SEGNALAZIONI RICEVUTE PER CATEGORIA DI PROFESSIONISTI E OPERATORI NON FINANZIARI

CATEGORIA DI SEGNALANTE	2018		2019		
	(valori assoluti)	*(quote %)*	*(valori assoluti)*	*(quote %)*	*(var. % rispetto al 2018)*
Soggetti obbligati non finanziari	10.783	100,0	12.847	100,0	19,1
Professionisti	4.818	44,7	5.074	39,5	5,3
Notai e Consiglio nazionale del notariato	4.345	40,3	4.630	36,0	6,6
Studi associati, interprofessionali e tra avvocati	81	0,8	18	0,1	-77,8
Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro	319	3,0	327	2,5	2,5
Avvocati	38	0,4	48	0,4	26,3
Società di revisione, revisori legali	13	0,1	30	0,2	130,8
Altri soggetti esercenti attività professionale (1)	22	0,2	21	0,2	-4,5
Operatori non finanziari	898	8,3	1.303	10,1	45,1
Soggetti in commercio di oro o fabb. e com. di oggetti preziosi	432	4,0	536	4,2	24,1
Soggetti in attività di custodia e trasporto valori	425	3,9	686	5,3	61,4
Operatori in valuta virtuale (2)	2	0,0	20	0,2	900,0
Altri operatori non finanziari (3)	39	0,4	61	0,5	56,4
Prestatori di servizi di gioco	5.067	47	6.470	50,4	27,7

(1) La categoria comprende i soggetti di cui all'art. 3, comma 4, l. b) del d.lgs. 231/2007. - (2) La categoria comprende i soggetti di cui all'art 3, comma 5, l. i) i) bis del d.lgs. 231/2007. - (3) La categoria comprende gli altri soggetti di cui all'art. 3, comma 5 del d.lgs. 231/2007 non inclusi nelle categorie precedenti.

Tavola 3.4

Nel corso del 2019, il flusso segnaletico dei prestatori di servizi di gioco, dopo il marcato incremento osservato nell'anno precedente (+94,9% nel 2018), ha continuato ad aumentare, per quanto a ritmi più contenuti (+27,7%, da 5.067 a 6.470). Trend, quest'ultimo, interamente riconducibile all'aumento di segnalazioni rivenienti dagli operatori di gioco su rete fisica (+58,7% da 2.728a 4.330 SOS), a fronte di una diminuzione delle SOS inviate dagli operatori di gioco online (-8,5%, da 2.265 a 2.072 SOS), nonché di una lieve diminuzione anche del contributo delle case da gioco che passa da 74 a 68.Nel complesso, comunque, gli andamenti osservati evidenziano il peso sempre maggiore assunto dalle segnalazioni che provengono dagli operatori attivi nel settore dei giochi e in quello dei servizi di pagamento[12].

Quanto alla platea di segnalanti, anche nel 2019, la stessa ha continuato a espandersi, attestandosi a 6.708 unità grazie alla registrazione di 503 nuovi soggetti (424 nel 2018). Di questi, il22,7% dei neo iscritti ha inviato almeno una segnalazione, sostanzialmente in linea con il dato dell'anno precedente (23,6%). Più marcato è stato invece il contributo complessivo dei nuovi iscritti al flusso segnaletico dell'anno in considerazione, con 1.460 SOS rispetto alle 1.047 SOS del 2018. Il dato è in buona parte riconducibile alla componente costituita dagli IP e dai punti di contatto di IP comunitari che hanno inoltrato 1.204 SOS.

Con 279 nuovi soggetti, il comparto dei professionisti continua a esprimere la componente più significativa delle nuove iscrizioni dell'anno, principalmente rappresentata da dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro (155) e avvocati (42). Significativi si confermano anche gli ingressi di nuovi soggetti che si occupano del commercio in oro (52). La categoria degli operatori in valute virtuali si accresce di 7 *exchangers*, mentre non si sono ancora registrate iscrizioni da parte di gestori di portafogli digitali che, però, rientrano tra i soggetti obbligati soltanto a partire da novembre 2019 a seguito del d.lgs. 125/2019. È proseguito, infine, l'incremento del novero delle Pubbliche amministrazioni iscritte per ottemperare agli obblighi di comunicazione ai sensi dell'art. 10, comma 4, del d.lgs. 231/2007, cui tuttavia, come evidenziato, non ha corrisposto un apprezzabile aumento di invii: nel 2019, a fronte di 39 nuove iscrizioni, le comunicazioni sono passate a 47 da 43 del 2018.

III.2 LE OPERAZIONI SOSPETTE

Le segnalazioni di operazioni sospette ricevute nel 2019 continuano a essere indotte invia quasi esclusiva da sospetti di riciclaggio (99% del totale), mentre risultano in via di esaurimentole segnalazioni riconducibili alla collaborazione volontaria (appena 961 unità; 0,9% del datocomplessivo).

[12] La recente creazione, all'interno della UIF, di una divisione specializzata nella lavorazione delle segnalazioni provenienti da tali categorie si prefigge di valorizzare le peculiarità del relativo flusso informativo. Benefici sono attesi anche dal recente rilascio di uno schema segnaletico specificamente destinato agli operatori di gioco (oltre che agli emittenti di carte di pagamento e agli *exchangers* di valute virtuali) volto a favorire una più agevole e al contempo accurata rappresentazione dell'operatività sospetta tipica di tali categorie di soggetti; cfr. *Rapporto Annuale 2019 - Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia*, cap. X, pp. 123 ss., spec. p. 127 ss., reperibile al sito https://uif.bancaditalia.it/.

Tale preponderanza è rafforzata dall'aumento delle segnalazioni con sospetto di riciclaggio (+8,2% da 96.946 a 104.933 unità) e dalla contestuale flessione delle segnalazionidi finanziamento del terrorismo che diminuiscono ulteriormente del 27,8%, attestandosi a770 SOS. In crescita, invece, sono risultatele segnalazioni per finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa che dalle 18 unità nel 2018 sono aumentate a 86 nel 2019 (v. la tavola 3.5 e il grafico 3.1 seguenti).

SEGNALAZIONI RICEVUTE PER CATEGORIA

CATEGORIA DI SEGNALAZIONE	2015	2016	2017	2018	2019
	(valori assoluti)				
Totale	**82.428**	**101.065**	**93.820**	**98.030**	**105.789**
Riciclaggio	82.142	100.435	92.824	96.946	104.933
Finanziamento del terrorismo	273	619	981	1.066	770
Finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa	13	11	15	18	86

Tavola 3.5

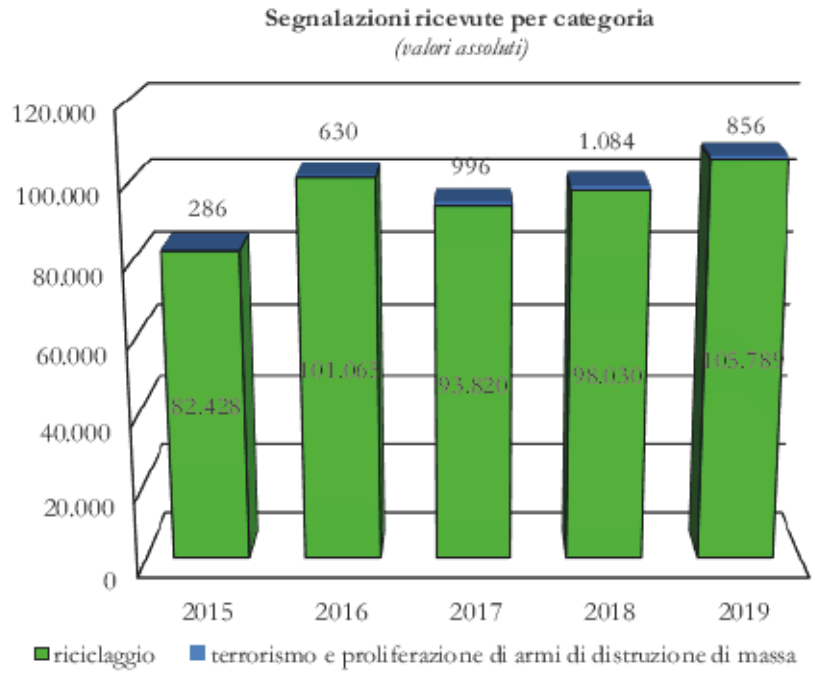


Grafico 3.1

La distribuzione territoriale delle segnalazioni è in buona parte sovrapponibile a quelladel 2018. La Lombardia si conferma prima regione di localizzazione dell'operatività sospetta,con un'incidenza del 19,8% sul totale del flusso ricevuto; seguono la Campania e il Lazio(12,2% e 10% del totale, rispettivamente; v. seguente *Tavola 3.6*). Fra le regioni con i maggiori aumenti assoluti delle SOS, quella con l'incremento percentuale più significativo è la Sicilia (+26,3%),seguita da Emilia-Romagna (+10,8%), Lazio (+10,7%) e Puglia (10,6%). Per quanto riferiti aincrementi più modesti in valore assoluto, si rilevano aumenti percentuali degni di nota ancheda parte del Molise (+23,8%), della Basilicata (+17,4%) e della Sardegna (+16,9%). Prato e Milano si confermano rispettivamente la prima e la seconda provincia di localizzazione dellesegnalazioni (v. seguente*Figura 3.1*). Nella fascia alta si collocano anche quest'anno le province di Imperia e Napoli, alle quali si aggiunge Trieste. Infine, si conferma nel 2019 la minore incidenzadelle province del Sud della Sardegna e di Nuoro, con flussi segnaletici fra 36 e 50 unità.

SEGNALAZIONI RICEVUTE PER REGIONE IN CUI È AVVENUTA L'OPERATIVITÀ SEGNALATA

REGIONE	2018		2019		
	(valori assoluti)	*(quote %)*	*(valori assoluti)*	*(quote %)*	*(var. % rispetto al 2018)*
Lombardia	19.440	19,8	20.934	19,8	7,7
Campania	12.183	12,4	12.929	12,2	6,1
Lazio	9.545	9,7	10.567	10,0	10,7
Veneto	8.254	8,4	8.788	8,3	6,5
Emilia-Romagna	6.887	7,0	7.631	7,2	10,8
Sicilia	5.857	6,0	7.399	7,0	26,3
Toscana	6.977	7,1	6.863	6,5	-1,6
Piemonte	6.341	6,5	6.312	6,0	-0,5
Puglia	5.157	5,3	5.705	5,4	10,6
Liguria	2.854	2,9	2.873	2,7	0,7
Calabria	2.696	2,8	2.812	2,7	4,3
Marche	2.426	2,5	2.458	2,3	1,3
Friuli Venezia Giulia	1.935	2,0	1.986	1,9	2,6
Abruzzo	1.312	1,3	1.518	1,4	15,7
Trentino-Alto Adige	1.317	1,3	1.510	1,4	14,7
Sardegna	1.215	1,2	1.420	1,3	16,9
Umbria	1.006	1,0	973	0,9	-3,3
Basilicata	592	0,6	695	0,7	17,4
Molise	365	0,4	452	0,4	23,8
Valle D'Aosta	207	0,2	198	0,2	-4,3
Estero	1.464	1,5	1.766	1,7	20,6
Totale	**98.030**	**100,0**	**105.789**	**100,0**	**7,9**

Tavola 3.6

Distribuzione in quartili delle segnalazioni ricevute per 100.000 abitanti in base alla provincia in cui è avvenuta l'operatività segnalata

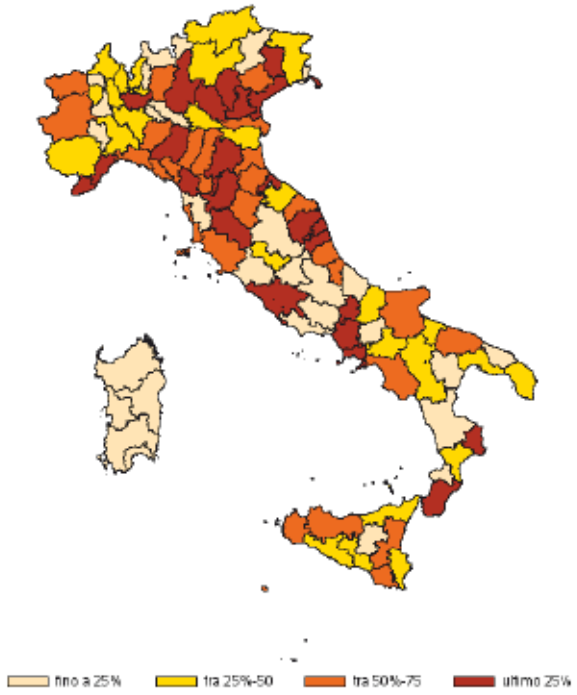


Figura 3.1

Le segnalazioni pervenute nel 2019 hanno riguardato **operazioni eseguite per 91 miliardi di euro** contro i 71 dell'anno precedente. Tenendo conto anche della componente di operazionisospette solo prospettate e non eseguite, il valore complessivo del flusso dell'anno si attesta a 97 miliardi di euro rispetto ai 91 nel 2018, con una riduzione delle operazioni segnalate ma non eseguite a 6 miliardi di euro rispetto ai 20 miliardi nell'anno precedente.

Sebbene l'aggregato delle operazioni non eseguite non sia di facile lettura, potendo il mancato perfezionamento dell'operazione essere indotto da una pluralità di fattori eterogenei e talora esogeni rispetto agli intermediari (quali la decisione del cliente di non eseguire un'operazione prospettata in un primo momento oppure la richiesta di operazioni non finalizzata alla loro esecuzione bensì strumentale a tentativi di truffa o millantato credito), l'andamento delle SOS aventi a oggetto le stesse rappresenta comunque un indicatore importante, da un lato, della capacità dei segnalanti di in tercettare e astenersi da operazioni dal profilo di rischio elevato e, dall'altro, diindividuare il sospetto sulla base dei soli elementi disponibili in sede di prospettazionedell'operazione, favorendo così l'esercizio del potere di sospensione da parte della UIF. Sì che il monitoraggio quotidiano e sistematico delle operazioni in

entrata che risultino ancora non eseguite è oramai prassi consolidata nei processi di lavoro delle segnalazioni di operazioni sospette[13].

Quanto alla qualità delle segnalazioni, il miglioramento della stessa rappresenta un obiettivo primario del sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Il ruolo dei segnalanti in tale ambito risulta di rilevanza cruciale.Il confronto con i segnalanti costituisce, pertanto, uno strumento importante per aumentare l'efficacia della collaborazione attiva in termini di incisività delle informazioni fornite.

A tale scopo, nel corso del 2019, la UIF ha avviato varie iniziative di dialogo, differenziate nei contenuti e indirizzate a diverse tipologie di operatori, in particolare sulla base degli esiti del monitoraggio sui segnalanti, effettuato mediante il calcolo di indicatori di qualità appositamente definiti[14].

Ai principali operatori bancari, a Poste e ai *money transfer*, l'Unità ha poi fornito il consueto riscontro sintetico inerente alla rispettiva attività segnaletica (schede di *feedback*).

Ciascun segnalante è stato profilato secondo i risultati degli indicatori di qualità/complessità delle segnalazioni inviate rispetto a quelli medi della categoria. L'elaborazione èstata effettuata con riferimento ai 52 segnalanti che nel corso del 2019 hanno inviato più di100 segnalazioni. La riduzione del numero degli operatori osservati (nel 2018 erano 60) riflette soprattutto l'avvenuta incorporazione di intermediari controllati da parte di una capo gruppo bancaria di rilevanti dimensioni.

Nel dettaglio, tra gli intermediari scrutinati, 13 operatori hanno inviato segnalazioni diqualità e complessità superiori al *benchmark* di riferimento (25% del campione). Altri 19 operatori hanno inviato segnalazioni di complessità meno elevata, ma comunque di qualità superiore alla media (36,5% del campione).

Riguardo alle segnalazioni di qualità inferiore alla media, 8 operatori vi hanno contribuito evidenziando, tuttavia, un livello di complessità elevato (15,4% del campione).Altri 12 operatori si collocano nella casistica peggiore, con segnalazioni classificate sulivelli di qualità e complessità inferiori alla media (23,1% del campione).

Ilseguente *Grafico 3.2* mostra il posizionamento dei principali segnalanti appartenenti alla categoria"banche e poste" nelle quattro classi di qualità/complessità della collaborazione attiva.

[13] Cfr. il successivo paragrafo III.4 *I provvedimenti di sospensione*.

[14] Per dettagli sulle stesse si rimanda al paragrafo 1.3. del citato *Rapporto Annuale 2019 - Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia*, p. 22 s.

Grafico a dispersione in base agli indici di qualità/complessità dei segnalanti della categoria banche e Poste che hanno inviato più di 100 segnalazioni nel 2019

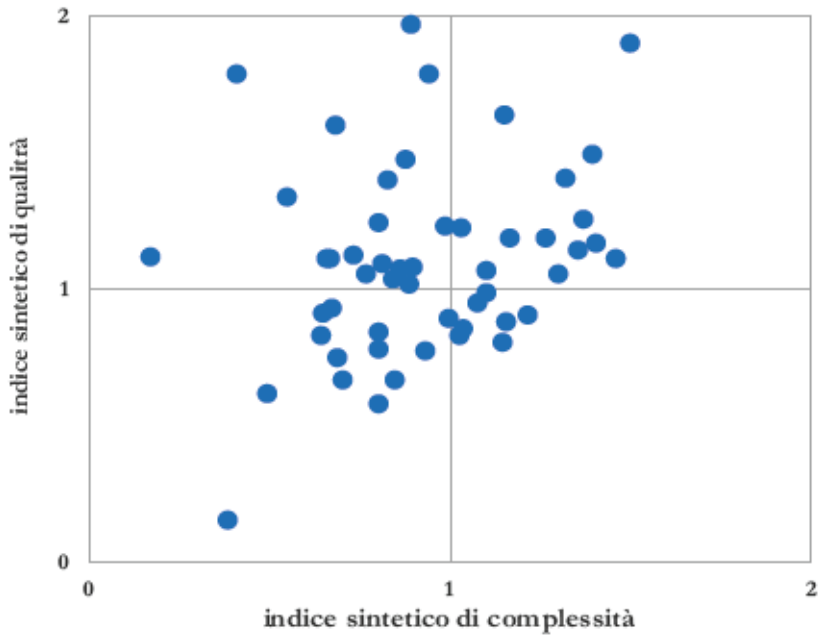


Grafico 3.2

III.3 LE COMUNICAZIONI OGGETTIVE

Oltre alle segnalazioni di operazioni sospette,ild.lgs. 90/2017 ha introdotto la possibilità di chiedere ai soggetti obbligati di fornire alla UIF anche dati e informazioni individuati sulla base di criteri oggettivi, concernenti operazioni a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo (c.d.**"comunicazioni oggettive").**

Sulla base di tale previsione, la UIF ha avviato la rilevazione delle operazioni in contanti a partire da quelle effettuate ad aprile 2019. L'obbligo di comunicazione interessa gli intermediari finanziari (banche e poste, IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari, IP e punti di contatto di IP comunitari) e riguarda tutte le operazioni in contanti di importo pari o superiore a 10.000 euro complessivi mensili, realizzate con transazioni diimporto pari o superiore a 1.000 euro. Le comunicazioni devono essere inviate alla UIF entroil giorno 15 del secondo mese successivo al mese di riferimento.

La scelta della UIF di focalizzare l'attenzione sul contante riflette i rischi peculiari del suo impiego. Invero, la facilità del suo utilizzo e la non tracciabilità delle relative operazioni possono funzionalmente agevolare il riciclaggio di risorse di origine

illecita. Peraltro, l'Italia si colloca frai Paesi dell'area euro caratterizzati da un ricorso al contante particolarmente elevato[15].

Le informazioni ricevute vanno ad arricchire il patrimonio informativo della UIF ai fini dell'esame delle operazioni sospette e sono utili per effettuare analisi sull'uso del contante e per individuare flussi potenzialmente riconducibili al riciclaggio.

Nello specifico, alla fine del 2019 risultavano registrati al sistema di trasmissione delle comunicazionioggettive 570 operatori. Fra questi, 135 hanno inviato alla UIF una richiesta di esonero perassenza di operatività in contanti o presenza di sole operazioni di importo inferiore alle soglieminime previste (c.d. "segnalanti non attivi"). Gli altri operatori sono costituiti da banche (415),da IP e punti di contatto di IP comunitari (17), da IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari(3).

I primi mesi di avvio della rilevazione delle comunicazioni oggettive hanno messo inevidenza criticità nella capacità, anche da parte dei principali attori del sistema, di rilevare correttamente dati di particolare importanza per la prevenzione del riciclaggio. Sono emersedifficoltà o impossibilità di rilevare operazioni in contante di importo inferiore a 5.000 euro,confusione fra operazioni in contante reale ed elettronico, sistematici errori nelle causali; in diversicasi anche in presenza dei rilievi della UIF si sono manifestate notevoli difficoltà nella correzione dei dati. Sono emerse, in tal modo, lacune dei presidi interni che in taluni casi potrebbero riflettersi negativamente sulla valutazione dei clienti e sulla stessa capacità di individuare operazionisospette.

Alla luce di tali evidenze, la UIF sta introducendo ulterioricontrolli per individuare nelle comunicazioni oggettive carenze da parte degli intermediarie vigilerà anche in sede ispettiva sull'effettività dell'impegno posto dagli operatoriper rimediare a tali carenze.

Le comunicazioni oggettive relative ai primi nove mesi rilevati (aprile-dicembre 2019) hanno evidenziato unamedia mensile di 4,2 milioni di operazioni (circa 326.000 prelevamenti e 3,9 milioni di versamenti), effettuate da poco più di un milione di soggetti e importi per circa 22,5 miliardi di euro (v. seguente grafico).

[15] Cfr. *Indagini della BCE sui pagamenti presso i punti vendita*; per l'Italia risultano effettuate in contanti l'86% delle operazioni e il 68% del valore complessivo.

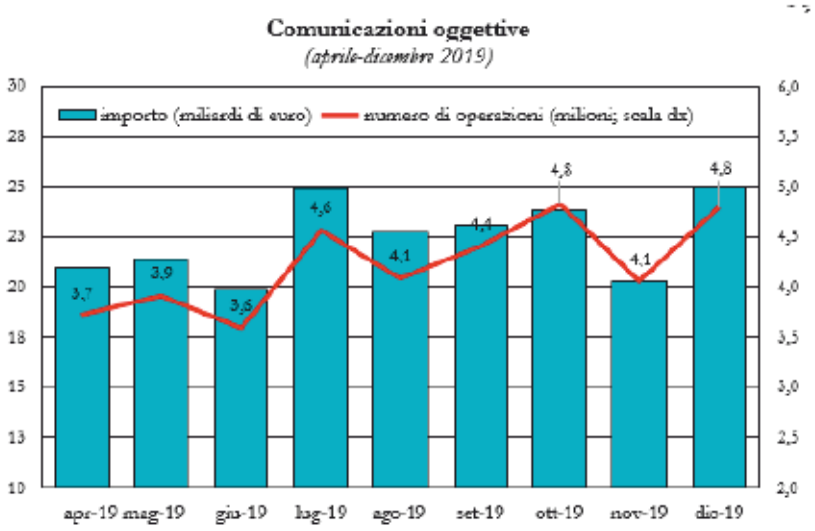


Grafico 3.3

Un primo quadro delle comunicazioni oggettive

I dati, pur suscettibili di revisione, relativi al periodo aprile-dicembre 2019 mostrano una concentrazione del numero delle operazioni nella classe fra 2.000 e 4.999 euro e degli importi nella classe 10.000-99.999 euro.

Comunicazioni oggettive – operazioni per classe di importo

(aprile – dicembre 2019, classi in euro e valori percentuali)

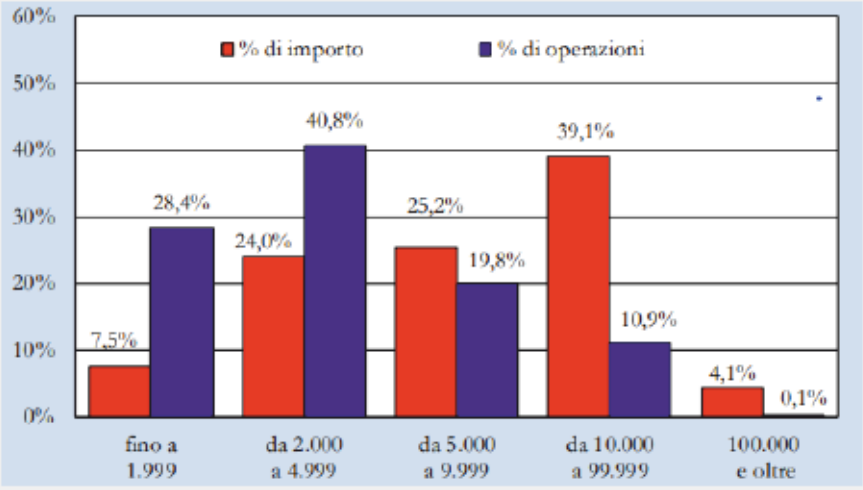


Grafico 3.4

Comunicazioni oggettive - operazioni per classi di importo

Il valore mediano delle operazioni si colloca intorno a 2.000 euro per i prelievi e a 3.190 euro per i versamenti.

I versamenti risultano nettamente prevalenti sui prelievi, essi rappresentano rispettivamente il 92,3% del numero e il 94,5% del valore delle operazioni totali. La diversa rilevanza dei due flussi appare riflettere da un lato, l'esigenza da parte di famiglie e imprese di ridurre i costi e i rischi di detenzione di somme elevate per effettuare acquisti, dall'altro lato le grandi dimensioni dei versamenti degli operatori della grande distribuzione, che ricevono un volume elevato di pagamenti in contanti di piccolo importo.

L'85,9% dei prelievi e il 98% dei versamenti di contante hanno riguardato movimentazioni di conti. Le operazioni rimanenti raggruppano tipologie molto varie, che vanno dall'incasso in contanti di bonifici all'acquisto di titoli con pagamento in contanti a operazioni presso i money transfer.

Mediamente in ciascun mese sono state comunicate operazioni in contanti che hanno interessato oltre un milione di soggetti. Oltre 28.000 rapporti censiti nelle comunicazioni oggettive pervenute nel 2019 trovano una corrispondenza in segnalazioni di operazioni sospette ricevute nell'ultimo triennio.

Dalle prime evidenze disponibili, il nuovo flusso informativo, pur non avendo ancora dispiegato tutte le sue potenzialità, si sta già rivelando utile a fornire una più immediata mappatura dei rapporti finanziari connessi a quelli emersi dalle segnalazioni di operazioni sospette.

III.4 IL PROCESSO E LA METODOLOGIA DI ANALISI. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO DELLE OPERAZIONI SEGNALATE

L'analisi finanziaria della UIF è volta a individuare operazioni e situazioni riconducibili a finalità di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Precipuamente, le informazioni contenute nella segnalazione sospetta vengono integrate con gli elementi presenti nelle varie banche dati dell'Unità al fine di ridefinire e ampliare il contesto segnalato, identificare soggetti e relazioni, ricostruire i flussi finanziari sottostanti all'operatività descritta.

L'analisi, effettuata sfruttando il patrimonio informativo della UIF, consente di classificare le segnalazioni in base al rischio e al fenomeno correlato. I contesti più rilevanti vengono così selezionati, trattati nel modo più efficace e disseminati per i successivi sviluppi investigativi.

Il processo di analisi segue l'approccio *risk-based* e consente di adeguare 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.

Le segnalazioni vengono raccolte e gestite con il supporto del sistema informatizzato RADAR, attivo sulla piattaforma Infostat-UIF.

Una delle funzioni di base di RADAR è la prima classificazione delle segnalazioni con l'assegnazione, a ciascuna, di un livello di *rating sistema* che, insieme al rischio attribuito dal segnalante, costituisce uno strumento di selezione dei flussi e di graduazione delle priorità.

Una prima valutazione, infatti, viene effettuata dallo stesso segnalante sulla base degli elementi in suo possesso, mediante l'attribuzione di un giudizio espresso su una scala di cinque valori. Non appena pervenuta alla UIF, la segnalazione riceve un *rating* automatico, articolato anch'esso su cinque livelli, sulla base di un algoritmo strutturato su variabili prevalentemente quantitative. Tale giudizio, pur tenendo conto della valutazione precedentemente espressa dal segnalante, può discostarsene, giacché tiene conto degli ulteriori elementi sul contesto e sui soggetti segnalati reperibili nel patrimonio informativo dell'Unità. Tuttavia, la sua accuratezza dipende inevitabilmente anche dalla corretta e completa compilazione dello schema segnaletico da parte dei soggetti obbligati.Peraltro, un sistema di *rating* automatico, per quanto avanzato, non è ovviamente sempre in grado di cogliere adeguatamente eventuali elementi di rischio di natura tipicamente qualitativa rilevabili in sede di analisi finanziaria. Ne deriva che il *rating* automatico può essere confermato oppure modificato nei diversi stadi di lavorazione interni alla UIF fino all'attribuzione, al termine della fase di analisi, di un *rating* finale che viene associato alla segnalazione e trasmesso agli Organi investigativi.

Nel corso del 2019 le **segnalazioni di operazioni sospette analizzate** e trasmesse agli Organi investigativi sono state 106.318, con un aumento dell'8,4% rispetto al 2018 (v. tavola seguente).

SEGNALAZIONI ANALIZZATE

	2015	2016	2017	2018	2019
Valori assoluti	84.627	103.995	94.018	98.117	106.318
Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente	*11,6*	22,9	*-9,6*	*4,4*	*8,4*

Tavola 3.7

Nell'anno di riferimento, la distribuzione dei *rating* finali attribuiti alle segnalazioni analizzate e lavorate ha evidenziato una lieve accentuazione della rischiosità rispetto all'anno precedente. Il 47,8% delle segnalazioni sono state valutate a rischio medio-alto o alto (45,5% nel 2018)v. grafico seguente).

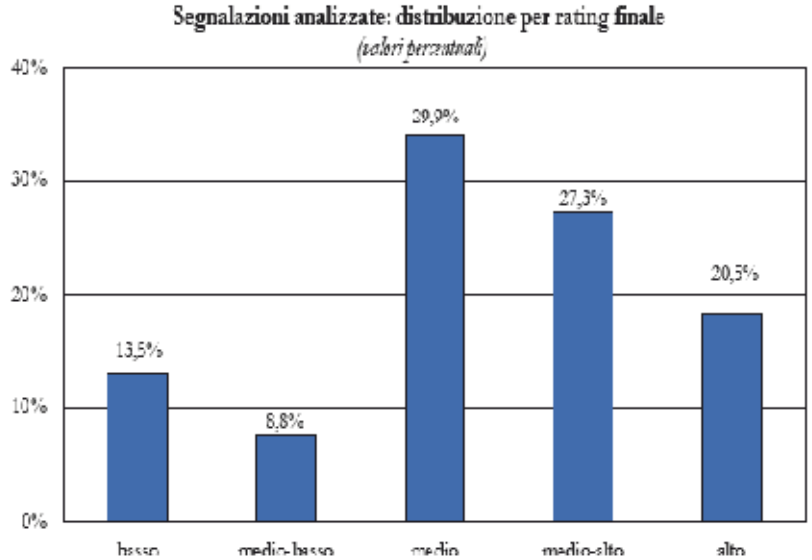


Grafico 3.5

A fronte di tale incremento, si è registrato un ridimensionamento delle SOS che hanno ricevuto un *rating* medio, pari al 29,9% del totale (34% nel 2018). Le SOS a rischio più contenuto sono rimaste complessivamente stabili al 22,3%.

Anche nel 2019, le riclassificazioni disposte a seguito dell'attività di analisi hanno riguardato principalmente segnalazioni che in ingresso avevano ricevuto dal sistema RADAR un *rating* iniziale basso o medio-basso: il 38,3% di tali SOS ha ricevuto un *rating* finale medio e il 5,9% un *rating* medio-alto o alto. Si conferma più contenuta la transizione di segno inverso: le SOS di fascia medio-alta o alta valutate con un *rating* finale medio o medio-basso e basso sono state rispettivamente l'11,5% e il 5,2%.

La rischiosità delle segnalazioni espressa dai segnalanti presenta un significativo tasso di convergenza con il *rating* della UIF: il 43,9% delle segnalazioni (42,7% nel 2018) ha ricevuto un *rating* finale in linea con la rischiosità dichiarata dal segnalante (37,9% in quelle a rischio basso o medio-basso, 73% in quelle dove la rischiosità è alta o medio-alta; v. tavola seguente).

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

		Rischio indicato dal segnalante			
		Basso e medio-basso	Medio	Medio-alto e alto	Totale
Rating UIF	Basso e medio-basso	16,8	4,2	1,3	22,3
	Medio	15,6	8,8	5,5	29,9
	Medio-alto e alto	12,0	17,5	18,3	47,8
	Totale	44,4	30,5	25,1	100,0

Tavola 3.8

La corretta e appropriata valutazione del rischio delle segnalazioni di operazioni sospette costituisce il principio cardine su cui si fonda l'intero dispositivo di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo ed è fondamentale per l'efficacia di tutta l'azione della UIF.

Il relativo processo di analisi richiede, quindi, un costante monitoraggio per verificare che sia sempre adeguato a cogliere i mutamenti del contesto esterno e delle basi informative di riferimento. Sì che attualmente sono in corso adeguamenti dell'algoritmo che regola il calcolo del *rating* automatico, per assicurare un miglior bilanciamento nei pesi attribuiti alle diverse variabili in connessione al progressivo allargamento delle fonti informative.

Quanto alla metodologia di analisi, va evidenziato chetutte le segnalazioni di operazioni sospette che pervengono alla UIF sono assoggettate a un'analisi di primo livello volta a valutare l'effettivo grado di rischiosità e a definire il trattamento più appropriato. Sulla base delle informazioni acquisite, sia in sede di arricchimento automatico sia da altre fonti, in prima battuta,viene valutata la fondatezza del sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e la necessità di effettuare ulteriori approfondimenti.

Laddove poi si renda opportuno procedere a ulteriori approfondimenti per ricostruire il percorso finanziario di fondi sospetti, la segnalazione viene sottoposta a un'analisi di secondo livello, che si conclude con l'attribuzione del definitivo livello di rischio e con la redazione di un documento destinato ad accompagnare la segnalazione agli Organi investigativi, nel quale vengono esposte le ricostruzioni e i risultati delle verifiche finanziarie svolte.

Il processo di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette prevede, poi, per alcune tipologie di segnalazioni (attualmente quelle dei *money transfer*) un terzo livello di valutazione di tipo aggregato. Questa fase è volta a considerare unitariamente grandi insiemi di segnalazioni caratterizzate dalla molteplicità di operazioni di ridotto importo, dalla numerosità dei soggetti interessati, dalla dispersione geografica, per

far emergere connessioni e scenari significativi anche dove le operazioni, prese singolarmente, appaiano poco significative.

Nel processo di analisi finanziaria un ruolo importante è assolto dall'integrazione dei dati investigativi, preziosi per orientare le scelte di approfondimento verso contesti di potenziale interesse,anche in considerazione dei precedenti penali dei soggetti segnalati. Lo strumento che assicura siffatto raccordo è rappresentato dagli indicatori di pregiudizio investigativo che la UIF riceve dalla Guardia di Finanza, che rappresentano anche un utile strumento per graduare l'effettiva rischiosità della segnalazione.

Il corredo delle informazioni di natura investigativa a disposizione della UIF si è arricchito inoltre, già dal 2018, di un ulteriore apporto che nasce dallo scambio tra l'Unità e la DNA, volto a rendere noti i soggetti segnalati alla UIF che siano al contempo presenti nelle banche dati mantenute dalla Direzione.

Nel corso del 2019, la DNA ha fornito, dopo l'incrocio con le sue evidenze, quasi 11.000 riscontri positivi su nominativi segnalati nelle SOS relative a oltre 6.800 segnalazioni di operazioni sospette.

Circa il 39% dei soggetti, classificati secondo le categorie condivise con la DNA, erano caratterizzati da un più accentuato profilo criminale. Attesa l'elevata utilità che tali informazioni stanno assumendo nelle diverse fasi di analisi, è in corso di sviluppo una piena integrazione degli esiti di tali scambi nel processo di trattamento delle segnalazioni.

Nell'ambito della costante azione di rafforzamento degli strumenti e delle fonti di informazioni, dal 2019, sono state utilizzate anche le comunicazioni oggettive, le quali offrono la possibilità di nuove sinergie informative grazie all'integrazione delle relative informazioni con il patrimonio delle segnalazioni.

Nel corso dello stesso anno è stata attuata anche una migliore valorizzazione delle banche dati concepite per finalità diverse dall'antiriciclaggio, ma le cui informazioni ricadono nella disponibilità dell'UIF per fini di analisi. In questo senso, si è progressivamente utilizzata in maniera più integrata e versatile la Centrale dei rischi (CR), banca dati gestita dalla Banca d'Italia, ove sono registrate le informazioni, fornite dagli intermediari, sui crediti concessi ai clienti e sulle garanzie prestate o ricevute da quest'ultimi. La consultazione della stessa consente di arricchire l'analisi finanziaria di una SOS, contribuendo, attraverso lo studio delle garanzie prestate e ricevute, alla definizione del perimetro relazionale del cliente segnalato, nonché, permettendo di rilevare se il soggetto segnalato ha affidamenti presso altri intermediari, di ampliare la mappatura dei soggetti obbligati eventualmente da contattare per arricchire l'analisi. Inoltre, l'utilizzo della CR contribuisce anche all'individuazione delle imprese in crisi, il che appare utile a definire il loro grado di permeabilità alle pressioni della criminalità organizzata e la loro esposizione a rischi di distrazione di fondi ovvero di usura.

Come poco sopra accennato, accanto all'analisi di tipo puntuale, si è consolidata la metodologia incentrata sull'analisi aggregata delle segnalazioni di operazioni sospette inviate da *money transfer* che, attraverso l'esame massivo delle informazioni in esse contenute, con riferimento a un determinato arco temporale

ovvero a una specifica tipologia operativa, mira a cogliere relazioni e connessioni tra soggetti e operatività non immediatamente evidenti nell'esame delle singole segnalazioni.
In particolare, specifici indicatori di rischio sono stati utilizzati per far emergere le posizioni più critiche in relazione al comportamento degli agenti, alle caratteristiche operative degli esecutori e alle anomalie rilevate nei corridoi di passaggio del denaro tra la provincia italiana di esecuzione (di invio o di ricezione) e lo stato controparte. I risultati sono stati condivisi con gli Organi investigativi attraverso l'attivazione di un canale di scambio parallelo a quello della trasmissione delle segnalazioni.
Nel corso del 2019, tale metodologia aggregata di analisi è stata utilizzata anche per verificarela possibile ingerenza di organizzazioni criminali di origine straniera nell'utilizzo dei circuiti di trasferimento del denaro dei *money transfer*. L'analisi, effettuata sugli invii e le ricezioni di denaro sospetti per Paese di origine degli esecutori su un arco temporale di 30 mesi, ha consentito di profilare i motivi di sospetto dei contesti segnalati, individuare la localizzazione sul nostro territorio degli autori dei trasferimenti e la loro eventuale compresenza in attività comuni con soggetti di altra nazionalità.
Da ultimo, tale modalità di analisi si sta estendendo anche ad altri settori caratterizzati dalla numerosità e frammentarietà delle operazioni e dalla pluralità di soggetti, quali per esempio quello delle transazioni con carte di pagamento e quello dei *virtual asset*.

III.5 I PROVVEDIMENTI DI SOSPENSIONE

In virtù dell'incisivo potere della UIF di disporre la sospensione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo[16], nel corso del 2019 le istruttorie ai fini di sospensione sono state 342 (rispetto alle 329 dell'anno precedente), con un sensibile aumento del valore delle operazioni esaminate che si è attestato a 234 milioni di euro (+53% rispetto al 2018).L'incremento di operazioni sottoposte a valutazione, che conferma la tendenza già rilevata lo scorso anno, è sostanzialmente riferibile alle istruttorie avviate d'ufficio dall'Unità, che nel 2019 sono state 55 - quasi raddoppiate rispetto al dato del 2018 (30) - grazie alla nuova procedura di monitoraggio sistematico delle segnalazioni a elevato rischio che riportano operazioni non eseguite[17].
Nel complesso, i presupposti per l'adozione del provvedimento di sospensione sono stati ravvisati in 43 casi (il 12,6% di quelle valutate, rispetto al 14,3% del 2018, per un valore complessivo di 11,4 milioni di euro; v. tavola seguente). Di questi, 9 provvedimenti di sospensione sono scaturiti da istruttorie avviate di iniziativa dall'UIF, con un

[16] La UIF può disporre la sospensione – anche su richiesta del NSPV, della DIA, dell'Autorità giudiziaria e di FIU estere – per un massimo di cinque giorni lavorativi, a condizione che ciò non rechi pregiudizio alle indagini.
[17] Cfr. il paragrafo *Le operazioni sospette*.

più elevato tasso di esiti positivi rispetto alle istruttorie avviate su impulso dei segnalanti (16,4% contro il 12,6%).

SOSPENSIONI

		2015	2016	2017	2018	2019
Numero di operazioni		29	31	38	47	43
Valore delle operazioni *(in milioni di euro)*	totale	16,7	18,9	66,4	38,8	11,4

Tavola 3.11

Anche nel 2019, la maggior parte delle istruttorie ha riguardato operazioni in corso di esecuzione presso società assicurative e in minore misura presso banche (l'83% e il 13% del totale, rispettivamente). La quasi totalità delle operazioni valutate sono state rappresentate da riscatti polizze o da liquidazioni a scadenza riconducibili a soggetti interessati da indagini per corruzione o a nominativi contigui ad ambienti della criminalità organizzata. In un caso l'istruttoria ha riguardato la liquidazione a favore di un soggetto estero destinatario di un provvedimento di espulsione per radicalizzazione religiosa.
Nell'ambito dell'operatività bancaria, il caso più rilevante ha riguardato la disposizione di bonifici esteri da parte di un nominativo designato nelle liste OFAC (insieme ad altri familiari e a una rete di società), in quanto accusato di corruzione e di riciclaggio internazionali. L'ammontare delle operazioni oggetto del relativo provvedimento di sospensione è stato pari a un milione di euro, cui è seguito un provvedimento di sequestro dell'Autorità giudiziaria di importo ancora più rilevante.
Fra gli altri casi particolarmente significativi si segnalano due provvedimenti di sospensione adottati con riferimento a fattispecie di tentata frode all'erario, uno dei quali portato all'attenzione da un Comune. In entrambi i casi il tentativo è stato perpetrato attraverso la presentazione di istanze di rimborso di imposte erroneamente corrisposte mediante la compensazione con crediti tributari inesistenti.

III.6 AREE DI RISCHIO E TIPOLOGIE

L'analisi operativa svolta dalla UIF sulle segnalazioni di operazioni sospette consente l'individuazione di tipologie caratterizzate da elementi ricorrenti e rilevanti per la valutazione dei rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. In tal modo, attraverso le tipologie operative, la UIF è in grado di classificare le segnalazioni e di diffondere indicazioni aggiornate per agevolare l'individuazione delle operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati.
Nel 2019 si è confermata la **primaria rilevanza** delle **aree di rischio** rappresentate da **criminalità organizzata, corruzione ed evasione fiscale**. Le stesse, tuttavia, intersecandosi tra loro, rendono impossibile individuare linee di demarcazione nette; il che

rende necessaria l'adozione di approcci di analisi improntati a una disamina trasversale delle informazioni segnaletiche. Invero, se da un lato è ricorrente il ricorso allo strumentario tipico dell'evasione fiscale sia per realizzare operazioni di riciclaggio da parte della criminalità organizzata sia per la precostituzione di fondi con finalità corruttive, dall'altro è abituale il ricorso alla corruzione da parte della criminalità organizzata per ottenere il favore di amministratori e funzionari pubblici. Peraltro, il panorama della criminalità organizzata non si esaurisce nelle consorterie autoctone ma deve tener conto della sempre più imponente presenza di realtà criminali straniere che sono attive sul fronte del riciclaggio.

Nel corso del 2019, le segnalazioni di operazioni sospette riferibili, almeno potenzialmente, a contesti riconducibili agli interessi della **criminalità organizzata** sono state circa il 10% di quelle pervenute alla UIF, confermandosi, nella sostanza, quanto già rilevato per il biennio precedente.

Sotto il profilo tipologico, tali segnalazioni presentano spesso anomalie finanziarie non diverse da quelle ravvisabili nelle comuni operatività aziendali, per effetto della penetrazione della criminalità organizzata nel tessuto imprenditoriale. Frequenti sono così le frodi nelle fatturazioni, utilizzate dalle organizzazioni criminali per conseguire scopi anche diversi da quelli di evasione fiscale. A tale operatività, ravvisabile in circa un quinto delle segnalazioni classificate come potenzialmente riconducibili a interessi mafiosi, di regola si associano intensi utilizzi di bonifici, carte prepagate e contanti.

Tra i principali settori economici interessati rilevano quelli dei servizi alle imprese, dei carburanti, del commercio di autoveicoli, del trasporto e del facchinaggio. A questi si aggiunge il settore dei giochi e delle scommesse, particolarmente appetibile per la criminalità organizzata, la quale risulta presente su quasi tutta la filiera, ivi compresa la gestione e il noleggio degli apparecchi di gioco. Non mancano, poi, situazioni che evidenziano palesi irregolarità nella gestione di fondi pubblici ottenuti nell'ambito di contratti di appalto e che configurano, spesso in maniera inconfutabile, violazioni della normativa sulla tracciabilità dei pagamenti.

Anche nel corso del 2019, a valle di rilevanti movimentazioni domestiche volte a occultare risorse in danno dell'erario e in cui confluiscono anche flussi apparentemente leciti, segue spesso la canalizzazione verso rapporti finanziari esteri.

In siffatto contesto, nell'anno di riferimento si è ulteriormente consolidato l'approccio volto a valorizzare le informazioni e i dati presenti negli archivi della UIF, integrandoli con quelli resi disponibili dallo scambio informativo sistematico con la DNA. I criteri di lavorazione e analisi adottati hanno permesso di far emergere con una certa regolarità condotte finalizzate all'intestazione fittizia di attività (finanziarie o reali), spesso in vista dell'imminente emanazione di provvedimenti cautelari o misure di prevenzione patrimoniale da parte degli organi preposti.

La capacità di selezione delle segnalazioni ha beneficiato delle attività svolte dalla UIF nel quadro della collaborazione istituzionale, definita dal quadro normativo, con gli Organi Investigativi e, più in generale, con l'Autorità giudiziaria. Ne è derivato un rilevante incremento qualitativo dell'analisi, che ha consentito l'individuazione e la comprensione di contesti di sempre maggiore complessità. Ne sono un esempio, tra

gli altri, le analisi volte a individuare potenziali utilizzi del circuito finanziario internazionale da parte di gruppi criminali che si avvalgono anche di pirati informatici esteri attraverso bonifici e triangolazioni, l'utilizzo di carte di credito, carte prepagate e transazioni fittizie online funzionali al mero trasferimento di fondi tra due o più soggetti.

Sul piano territoriale, la distribuzione delle segnalazioni per regione evidenzia la sostanziale sovrapponibilità con la distribuzione regionale delle consorterie mafiose elaborate dalla DIA e dalla DNA, in continuità con quanto rilevato negli anni precedenti.

Nel corso del 2019, l'analisi è stata altresì orientata a individuare contesti e operatività riconducibili a criminalità straniere. Le segnalazioni di operazioni sospette della specie sono risultate spesso connotate da una marcata granularità dei trasferimenti e dalla numerosità dei soggetti coinvolti, modalità indicative di livelli semplificati di riciclaggio rispetto alle mafie autoctone. Tali caratteristiche appaiono correlate alla riscontrata tendenza a operare tramite i *money transfer* e al contempo a utilizzare carte di pagamento e più recentemente valute virtuali. Tra le evidenze più significative sono emerse quelle riferite alla criminalità nigeriana.

Nell'analisi dei contesti ascrivibili all'**area di rischio relativa a corruzione e fattispecie di abuso di fondi pubblici,** connotata tradizionalmente da una maggiore complessità nella individuazione delle fattispecie di sospetto rilevanti, assumono particolare importanza, oltre alle segnalazioni di operazioni sospette provenienti dal comparto privato, le comunicazioni della PA, le quali, sebbene esigue come numero, testimoniano che alcuni attori pubblici si sono attivati in maniera efficace, rappresentando quindi un'esperienza replicabile da parte di altri.

In particolare, le analisi condotte hanno posto in evidenza alcune anomalie registrate con riferimento ai beneficiari di contributi pubblici erogati dalle Prefetture nell'ambito del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, spesso a stesso danno dei soggetti destinatari di tutela. Le analisi dei flussi a valle delle erogazioni restituiscono un quadro di tipo sostanzialmente predatorio caratterizzato da: consistenti monetizzazioni registrate sui conti delle ditte aggiudicatarie o di loro controparti ricorrenti, spesso collegate ai titolari effettivi (o ai loro familiari) delle citate ditte; bonifici da parte delle aggiudicatarie con controparti attive in ambiti in apparenza del tutto incoerenti con le finalità della spesa a carico del bilancio dello Stato ovvero interessate da interdittive antimafia; bonifici disposti dalle ditte aggiudicatarie a favore di soggetti attivi nel medesimo settore dell'accoglienza ma oggetto di indagini giudiziarie, in alcuni casi radicate presso le competenti DDA. Fra le anomalie rilevate con frequenza, vi sono collegamenti tra imprese aggiudicatarie ed esponenti (o ex esponenti) politici con cariche in enti territoriali dove risultano localizzate alcune delle strutture di accoglienza gestite. Ulteriore fattispecie è rappresentata dall'esclusione di società dalla gara a causa di evidenti collegamenti tali da fare ipotizzare una gestione dei servizi riconducibile a un unico centro di interessi.

In altri contesti connessi alla gestione di risorse pubbliche di ingente valore, il sospetto ha riguardato il coinvolgimento di società di consulenza con elementi di anomalia riguardanti generalmente il profilo soggettivo delle società, spesso di recente

costituzione e riconducibili, per il tramite di prestanome, a persone politicamente esposte (PEP). Il ricorso allo schermo di società formalmente "terze" rispetto alla persona politicamente esposta appare un elemento ricorrente e strumentale a rendere difficoltosa la ricostruzione dei collegamenti tra i diversi soggetti che intervengono nelle operazioni con la Pubblica amministrazione, occultando in questo modo i legami o i conflitti di interesse che potrebbero influire, in maniera determinante, sul buon esito delle operazioni.

Nell'attività di analisi sono emerse, poi, movimentazioni indicative di possibili frodi nell'ambito dello stanziamento dei fondi regionali per l'incentivazione e lo sviluppo economico delle piccole e medie imprese del settore terziario.

Nel corso del 2019 sono pervenute alla UIF anche alcune segnalazioni di operazioni sospette connesse a possibili anomalie riscontrate nella gestione di carte prepagate, erogate in accoglimento delle misure finanziarie di contrasto alla povertà (c.d. "reddito di cittadinanza"), previste dal D.L. 4/2019, convertito con L. 26/2019. In tal caso, tra le caratteristiche maggiormente ricorrenti delle anomalie segnalate figurano operazioni di azzeramento preventivo dei saldi di conti correnti – in genere avvenute con prelievi di denaro contante – preordinate alla successiva richiesta di assegnazione del c.d. "reddito di cittadinanza". Spesso, i titolari della carta, in alcuni casi al centro di vicende giudiziarie o vicini a consorterie criminali, sono risultati possedere anche altri rapporti presso il sistema bancario nazionale.

Nel 2019 le segnalazioni di operazioni sospette ricondotte a possibili fenomeni di **violazione della normativa fiscale** sono risultate pressoché stabili in termini numerici assoluti, ma in lieve diminuzione in termini percentuali, attestandosi a circa un quinto del totale di quelle pervenute.

Anche per il 2019 la maggior parte di esse (circa 75%) ha riguardato consolidati schemi operativi caratterizzati da giri di fondi tra persone fisiche e giuridiche collegate, possibili false fatturazioni, utilizzi di rapporti personali per il transito di operatività apparentemente di natura commerciale, prelevamenti di denaro contante da rapporti aziendali. Inoltre, in un quinto delle segnalazioni classificabili come "fiscali" si è riscontrata un'operatività con l'estero potenzialmente riconducibile a frodi carosello a carattere internazionale.

In tale area di rischio è proseguita l'attività di intercettazione da parte dei segnalanti di operatività anomale riconducibili a cessione di crediti IVA e di accolli tributari potenzialmente finalizzati a indebite compensazioni di crediti fiscali e/o previdenziali, secondo schemi appositamente elaborati anche con la partecipazione, a fronte della corresponsione di elevatissime commissioni, di professionisti compiacenti nel ruolo di consulenti e talora di *escrow agents*.

Gli approfondimenti condotti su segnalazioni pervenute da intermediari bancari in relazione a numerose società attive in settori eterogenei (siderurgia, commercio di prodotti di elettronica, commercio di materie plastiche) hanno poi evidenziato la presenza di schemi operativi ricorrenti, riconducibili a frodi carosello, per lo più orientati a veicolare ingenti flussi finanziari all'estero, specie verso l'Europa centro orientale. Lo schema rileva una sequenza di bonifici verso imprese apparentemente non collegate cui fa seguito il trasferimento delle somme a favore di controparti estere comuni

che, a loro volta, trasferiscono nuovamente le somme verso altre società riconducibili a nominativi italiani e intestatarie di rapporti bancari presso un altro Paese dell'Europa orientale. Alla fine di tale circuito, i fondi sono utilizzati per disporre bonifici a titolo di pagamenti di fatture a favore delle stesse società italiane da cui avevano tratto origine i flussi finanziari segnalati.

Il rimpatrio in Italia di fondi rivenienti da frodi fiscali continua a essere verosimilmente attuato anche attraverso i prelievi di contante presso ATM italiani utilizzando carte di credito estere. Il fenomeno dei prelievi di contante attraverso carte emesse da istituti bancari esteri si conferma di significative proporzioni.

Nelle segnalazioni motivate da frodi fiscali assume particolare frequenza, poi, specie nei settori del commercio di carburanti e in quello dei metalli, la monetizzazione di fondi rivenienti da presumibili illeciti.

Particolare attenzione è stata altresì dedicata, nel corso del 2019, all'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette riguardanti fondi di investimento chiusi con sede in Paesi a rischio. Casi di particolare interesse hanno riguardato ingenti investimenti attuati con finanziamenti erogati da una società veicolo controllata integralmente da un fondo chiuso, entrambi con sede in Paesi a fiscalità agevolata, a favore di un gruppo di società italiane attive nell'acquisto di crediti.

Anche nel 2019, dall'attività di analisi sono emerse ulteriori casistiche degne di attenzione e oggetto di specifici approfondimenti, concernenti tra l'altro truffe piramidali, scambi concertati di titoli, truffe su SDD (*Sepa Direct Debit*), operazioni di compravendita dei diritti edificatori perequati[18].

Accanto ai rischi noti e consolidati è rimasta inoltre costante l'attenzione ai **settori emergenti e innovativi**, potenzialmente forieri di nuovi rischi e opportunità di utilizzi illeciti. Così, nel corso del 2019, la UIF ha continuato un attento monitoraggio delle segnalazioni di operazioni sospette concernenti ***virtual asset***. I risultati dell'analisi delle segnalazioni in questione confermano diverse tendenze generali già osservate in passato. Molto frequenti sono le segnalazioni che appaiono motivate, più che da sospetti circostanziati, dall'attribuzione di un'elevata rischiosità intrinseca allo strumento. In contesti di anomalia maggiormente definiti, l'utilizzo di *virtual asset* si colloca con una certa frequenza a valle di fattispecie sospette relative a truffe, frodi informatiche e abusivismo finanziario: in tali casi, l'acquisto di valute virtuali rappresenta il primo impiego dei proventi derivanti dalle citate condotte. Sono stati altresì segnalati casi di utilizzo di valute virtuali nell'ambito di fenomeni di *phishing*, di *ransomware*, di distrazioni di fondi aziendali e di evasione fiscale spesso collegata a frodi nelle fatturazioni.

[18] Per un approfondimento nel dettaglio di tali ulteriori casistiche si rinvia al citato *Rapporto Annuale 2019 - Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia*, p. 46 ss.

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

L'attività di analisi strategica secondo gli standard internazionali si colloca tra le funzioni istituzionali delle FIU accanto all'analisi operativa. In linea con tali principi e con la normativa nazionale, la UIF è impegnata nell'individuazione e nella valutazione di fenomeni e tendenze, nonché dei punti di debolezza del sistema.

L'analisi strategica utilizza le informazioni e le indicazioni derivanti dall'approfondimento delle SOS, 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.

Tra le finalità di tale tipo di analisi 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.

Quanto alle **Segnalazioni Anti-Riciclaggio Aggregate (SARA)**, le stesse sono inviate mensilmente dagli intermediari finanziari e derivano dall'aggregazione di dati sulla loro operatività secondo criteri determinati dalla UIF con proprio Provvedimento. Esse riguardano tutte le operazioni disposte dalla clientela per importi (anche frazionati) pari o superiori a 15.000 euro. I dati hanno carattere anonimo e coprono tutta la gamma degli strumenti di pagamento e delle operazioni finanziarie; si riferiscono sia alle operazioni in entrata sia a quelle in uscita e riportano separatamente l'eventuale ammontare delle transazioni effettuate in contante.

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).

Con riguardo ai flussi di dati aggregati SARA ricevuti dalla UIF nel corso del 2019 si è registrato un incremento (v. tavola seguente), riconducibile alla progressiva entrata a regime delle modifiche apportate dal d.lgs. 90/2017 alla disciplina in tema di adeguata verifica semplificata. Soprattutto dopo la diffusione delle nuove istruzioni di vigilanza in materia, alcuni segnalanti hanno iniziato a includere nelle segnalazioni le operazioni con categorie di clienti, in particolare gli intermediari finanziari, che nel regime previgente erano qualificate come a basso rischio e quindi non assoggettate a segnalazione nell'ambito dei dati aggregati; condotta, quest'ultima, che è stata adottata anche da alcune banche di notevoli dimensioni. Da qui un aumento del totale degli importi segnalati, che è più che raddoppiato, attestandosi a 62,2 mila miliardi di euro (30 mila miliardi nel 2018), mentre il numero di record inviati (108,8 milioni) e quello delle operazioni sottostanti (circa 359,5 milioni) sono cresciuti in modo più contenuto (rispettivamente +5,8% e +8%).

Continua, invece, la diminuzione del numero complessivo dei segnalanti (-2,1% rispetto all'anno precedente), dovuta soprattutto ai processi di incorporazione e fusione che hanno interessato il comparto bancario. Permane, in ogni caso, largamente

maggioritaria la quota di dati inviati imputabile a banche (94,9% per numero di dati e 98,4% per importi). Dopo le banche, gli intermediari finanziari *ex* art. 106 TUB sono i soggetti che hanno maggiormente incrementato l'operatività segnalata in termini di importo (+27 miliardi di euro) per effetto dei più elevati volumi operativi di alcuni intermediari attivi nei comparti delle cartolarizzazioni, del *factoring* e del *leasing*.

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	520	103.290.212	61.277	320.421.287
Società fiduciarie ex L.966/1939	206	37.316	15	114.749
SGR	207	1.434.734	230	6.499.042
Int. finanziari ex art. 106 TUB	209	1.467.987	341	5.025.254
SIM	131	177.140	97	3.372.448
Imprese ed enti assicurativi	74	1.387.734	140	2.650.991
Istituti di pagamento	59	739.751	40	11.832.164
IMEL	10	159.560	18	1.082.512
Soc. fiduciarie ex art.106 TUB	37	117.855	90	471.912
Totale	**1.453**	**108.812.289**	**62.248**	**359.470.359**

(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 nel grafico si basano su dati aggiornati al 7 marzo 2019.

Tavola 3.12

All'interno dei dati SARA, l'informazione riguardante le operazioni realizzate in contanti costituisce una delle più significative sotto il profilo della 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).

Nel 2019 il valore della complessiva operatività in contanti è continuato a diminuire seguendo il trend degli ultimi anni, attestandosi a circa 200 miliardi di euro (-2% rispetto al 2018). La diminuzione ha riguardato, tuttavia, i soli versamenti, passati a 188 miliardi di euro dai 192 dell'anno precedente, mentre i prelevamenti si sono mantenuti costanti a 12 miliardi.

I prelevamenti e i versamenti in contante sono distribuiti in maniera asimmetrica a causa delle rispettive caratteristiche: i prelevamenti sono solitamente più frammentati e si mantengono quindi al di sotto della soglia di segnalazione.

Il grado di utilizzo di contante risulta molto diversificato tra le varie aree del Paese (v. seguente *Figura a*). Tale divario può essere imputato a differenze nelle variabili strutturali, quali la diversa capacità reddituale, le abitudini di spesa difformi e la disomogenea disponibilità sul territorio di servizi finanziari.

La distribuzione geografica dell'incidenza delle operatività in contante potenzialmente anomale, individuate mediante l'applicazione di un modello econometrico basato sulle determinanti strutturali degli impieghi, fornisce un quadro del rischio associato all'uso del contante (v. seguente *Figura3.2.b*). Raffrontando la distribuzione provinciale dell'uso di contante (*Figura 3.2.a*) con quella degli utilizzi non coerenti con i fondamentali economico-finanziari (Figura 3.2.b) è possibile rilevare profonde differenze: il ricorso al contante va gradualmente crescendo da Nord verso Sud, mentre le anomalie risultano più concentrate nelle regioni centro-settentrionali, dove l'economia più dinamica attrae investimenti illeciti al pari di quelli leciti.

Utilizzo di contante e anomalie, per provincia (2019)

a) Ricorso al contante (1) (2)

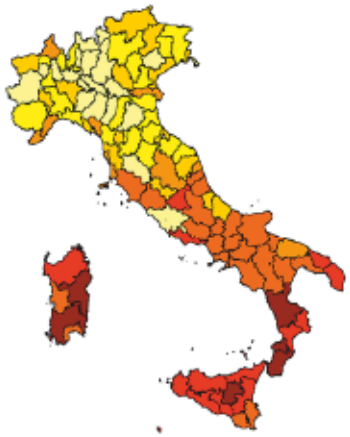


Figura 3.2.a

b) Anomalie nell'uso di contante (3)

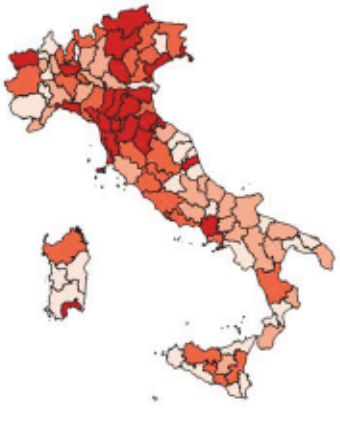
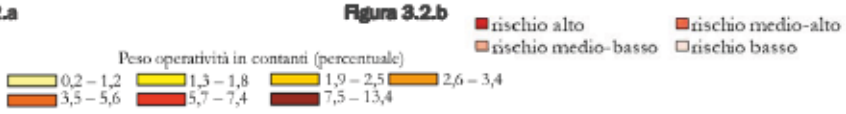


Figura 3.2.b



(1) Peso dell'operatività in contante sul totale della movimentazione. – (2) I dati SARA utilizzati non includono le operazioni effettuate dalla Pubblica amministrazione e da intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi considerati equivalenti dal DM MEF del 10 aprile 2015, per uniformità con gli anni precedenti. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nel presente capitolo sono aggiornati al 6 marzo 2020. (3) Risultati preliminari. La variabile di analisi (uso del contante) del modello sottostante è aggiornata al 2019; alcune variabili esplicative sono riferite alle ultime annualità disponibili (2018 o 2017) a marzo 2020. Per misurare l'economia sommersa a livello comunale (uno dei regressori) è utilizzata la quota di sotto-dichiarazione del valore aggiunto stimata dall'Istat (e fornita in via esclusiva alla UIF in base al protocollo di intesa per lo scambio delle informazioni tra Banca d'Italia e Istat) in luogo della *proxy* impiegata in versioni precedenti (quota di imprese attive nelle costruzioni, commercio e ristorazione).

Un altro strumento di pagamento censito nei flussi SARA, che riveste particolare importanza nell'ambito del contrasto alla criminalità finanziaria, è costituito dal bonifico. Il contenuto informativo delle segnalazioni riferite ai bonifici è ampio, includendo anche informazioni riguardanti il Comune (o paese straniero) di residenza della controparte e del suo intermediario. Tale ricchezza informativa consente di elaborare statistiche e correlazioni basate sulla provenienza e sulla destinazione territoriale dei fondi. Di specifico interesse sono i casi in cui l'intermediario estero coinvolto nel trasferimento è localizzato in un paese a fiscalità privilegiata o non cooperativo, che possono sottendere motivazioni non strettamente economiche, ma piuttosto connesse all'opacità dei sistemi fiscali e finanziari.
Nell'anno di riferimento, i bonifici da e verso l'estero mostrano, nel loro insieme, un debole incremento in termini percentuali rispetto al 2018 (+3,7%), attestandosi sui 2.823 miliardi di euro complessivi. L'incremento è ascrivibile più all'andamento dei bonifici in entrata (1.469 miliardi di euro contro1.396 miliardi nel 2018, +5,2%), che a quelli in uscita (1.354 miliardi di euro contro i 1.325nel 2018, +2,2%; v. tavola seguente).

BONIFICI ESTERI IN USCITA E IN ENTRATA, PER PAESE DI DESTINAZIONE E ORIGINE (*)

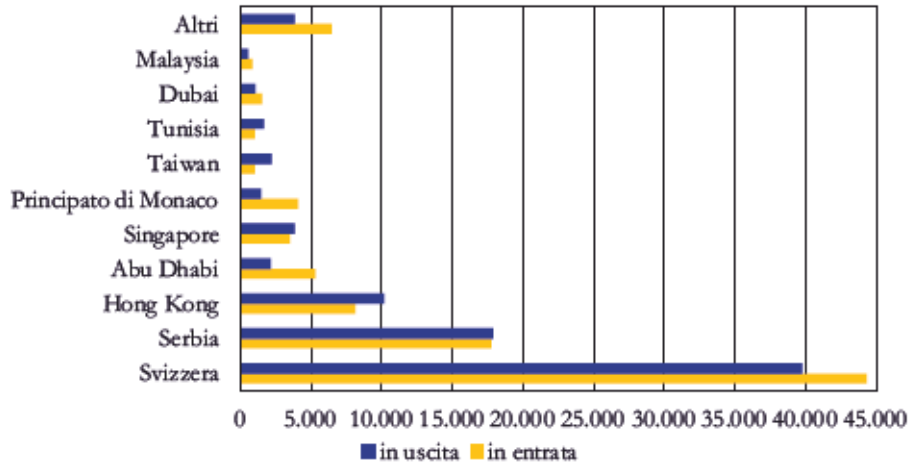
Bonifici verso l'estero	Importi *(miliardi di euro)*	Bonifici dall'estero	Importi *(miliardi di euro)*
Totale	1.354	**Totale**	1.469
verso Paesi UE	1.089	**da Paesi UE**	1.169
Regno Unito	293	Regno Unito	316
Germania	250	Germania	264
Francia	226	Francia	250
Belgio	81	Belgio	86
verso Paesi non UE	265	**da Paesi non UE**	300
Stati Uniti	93	Stati Uniti	101
Turchia	21	Turchia	23
Cina	18	Russia	11
Russia	6	Cina	10
***di cui*: Paesi a fiscalità priv.**	85	***di cui*: Paesi a fiscalità priv.**	94
Svizzera	40	Svizzera	44
Serbia	18	Serbia	18
Hong Kong	10	Hong Kong	8
Singapore	4	Abu Dhabi	5

(*) Cfr. la nota (2) della figura relativa al contante.

Tavola 3.13

La distribuzione dei bonifici tra i Paesi controparte riflette quella degli scambi commerciali del nostro Paese, con la conseguente concentrazione dei flussi nei principali partner dell'Italia, in particolare gli altri membri dell'Unione europea: i flussi con tali Paesi sono cresciuti dell'11% su base annua. Con riferimento ai principali Paesi non comunitari, rispetto all'anno precedente, subiscono un forte ridimensionamento gli interscambi con gli Stati Uniti e con la Turchia (rispettivamente -27,1% e -55,1%); la Russia sostituisce il Giappone tra i primi quattro Paesi non comunitari per ammontare scambiato.
Con riguardo ai flussi con Paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativisi è registrato complessivamente un aumento sia in entrata (+9,3%) sia in uscita (+4,9%). Gli incrementi più significativi in valore assoluto sono da imputare alla Serbia e alla Svizzera. Rispetto al 2018, tra i primi 10 Paesi controparte la Malesia è subentrata all'Iran (v. seguente grafico).

Bonifici verso e da paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi (*)
(milioni di euro)

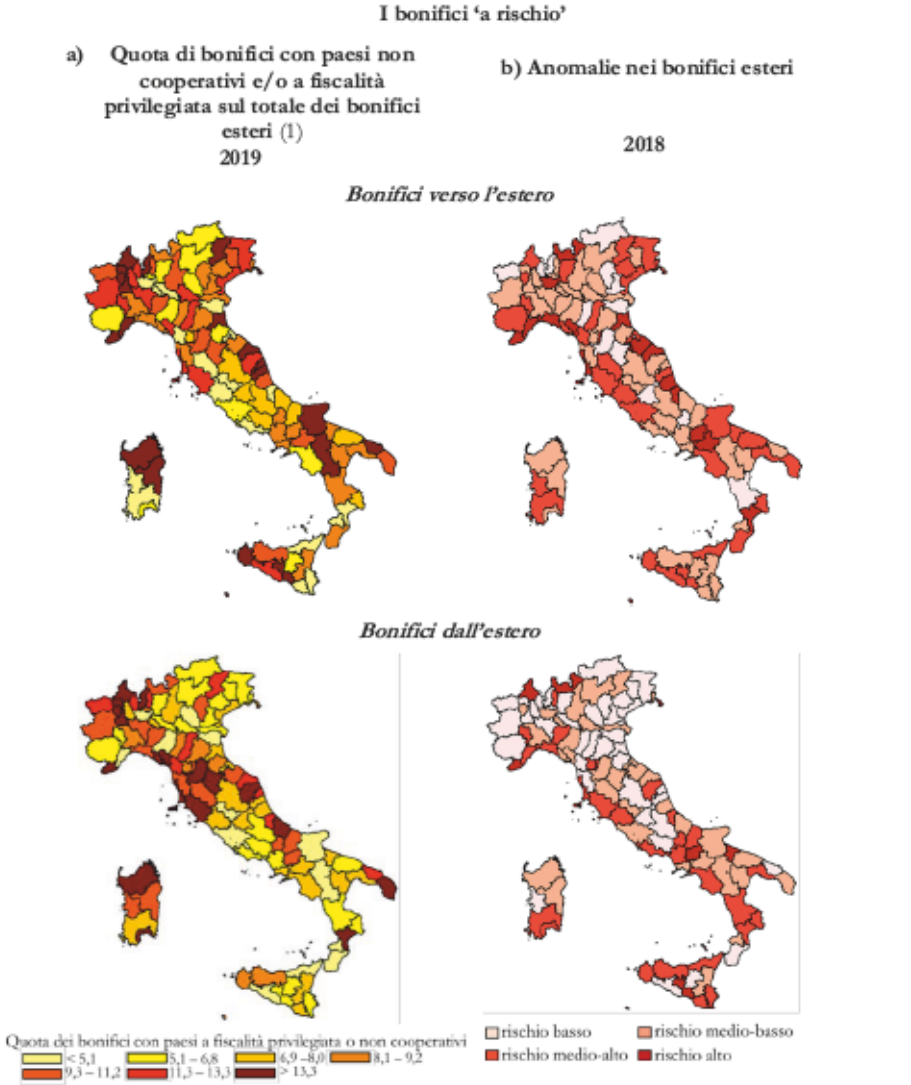


(*) Cfr. la nota (2) della figura relativa al contante.

Grafico 3.6

A differenza dell'utilizzo di contante, la distribuzione geografica dei flussi finanziari con i Paesi non cooperativi o a fiscalità privilegiata non mostra il tradizionale dualismo Nord-Sud; si evidenzia, invece, la presenza di province con un'incidenza elevata di tali flussi sia al Sud sia al Centro Nord, con una debole prevalenza delle province del Centro per quanto concerne i bonifici in entrata (v. seguente *Figura 3.3.a*).
Come per il contante, il profilo di rischio di riciclaggio associato ai flussi finanziari con l'estero che emerge dai risultati dell'approccio statistico si discosta dal quadro fornito

dalla semplice analisi dei flussi osservati (v. *Figura 3.3.b*).Le anomalie in uscita presentano una distribuzione tra le aree del Paese poco disomogenea, con un'elevata incidenza al Nord, ma anche in province del Centro Sud che non appaiono contraddistinte da elevati flussi osservati (ad esempio quelle di Lazio, Abruzzo, Campania e Calabria). Per quanto riguarda i flussi anomali dall'estero, come negli anni passati, questi appaiono concentrarsi nelle province meridionali. Si conferma elevata l'incidenza delle anomalie sia in entrata che in uscita nelle province confinanti con Paesi non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata.



(1) Cfr. la nota (2) della figura relativa al contante. I Paesi a rischio utilizzati nelle mappe di sinistra sono quelli a fiscalità privilegiata o non cooperativi.

Figura 3.3 a

Nel 2019 sono stati raccolti importanti risultati a livello operativo connessi ad attività di analisi strategica già avviate negli anni precedenti.
È stata avviata la fase operativa di uno studio sui bilanci delle imprese infiltrate dalla criminalità organizzata nel quale, una volta definito un insieme di indicatori di bilancio che contraddistinguono il modello aziendale di gestione delle imprese infiltrate, viene calcolata una misura di somiglianza statistica che permette di individuare le imprese sane più simili alle imprese infiltrate sulla base di questi indicatori.
In relazione ad iniziative di screening dei flussi con paesi Est europei, arabi e Nord africani realizzate negli anni procedenti, la UIF ha ricevuto un prezioso flusso di ritorno dagli Organi investigativi in base al quale è emerso che le posizioni più anomale individuate sono state oggetto di successiva attività di indagine. Altre iniziative della specie sono state avviate con riferimento ad altri paesi dell'Europa Orientale.
È continuata l'attività di collaborazione della UIF con la Vigilanza della Banca d'Italia per la definizione di indicatori sintetici di rischio di riciclaggio per gli intermediari finanziari non bancari basati sui dati Sara, SOS e Matrice dei conti. Gli indicatori, per il cui calcolo viene impiegato un approccio mutuato dai metodi di intelligenza artificiale, saranno utilizzati nella pianificazione dei controlli antiriciclaggio, a distanza e ispettivi.
Nell'ambito delle attività di ricerca è stato sviluppato un nuovo modello per l'analisi dei bonifici provenienti dall'estero. La metodologia adottata consente di ricavare indicatori di rischio e individuare specifici flussi anomali mediante il confronto tra il volume complessivo dei bonifici in entrata e quello dei trasferimenti attesi in funzione dei principali fondamentali economici, finanziari e demografici.
Una fonte particolarmente utile di informazioni e dati per l'analisi strategica è la banca dati, gestita dall'Unità, in cui sono registrate le dichiarazioni relative alle operazioni aventi a oggetto oro da investimento o materiale d'oro a uso prevalentemente industriale di importo pari o superiore a 12.500 euro.
Oltre a monitorare l'andamento delle compravendite registrate nella banca dati, i dati delle dichiarazioni vengono analizzati al fine di individuare prassi operative anomale ed elaborare indicatori di anomalia. Come per i dati Sara, a fronte delle informative in merito agli approfondimenti svolti dall'Unità su specifiche operatività anomale della specie, gli organi investigativi hanno segnalato che le operatività individuate sono state oggetto di approfondimenti investigativi volti all'accertamento di irregolarità amministrative o fiscali.

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

Le segnalazioni classificate dai soggetti obbligati per sospetto finanziamento del terrorismo si sono attestate, **nel 2019**, a **770 unità**, pari allo 0,7% del numero totale ricevuto dalla UIF. Si registra una flessione di oltre un quarto (-27,8%) rispetto alle

1.066 SOS del 2018 e di circa un quinto (-21,5%) rispetto alle 981 del 2017 (v. seguente grafico). Si è pertanto interrotto il trend di crescita che fino allo scorso anno aveva caratterizzato questa categoria di segnalazioni, il cui numero rimane comunque al di sopra del livello precedente all'inizio degli attentati terroristici del 2015, segno della consolidata attenzione da parte del sistema.

Segnalazioni di finanziamento del terrorismo ricevute

(valori assoluti e quota sul totale)

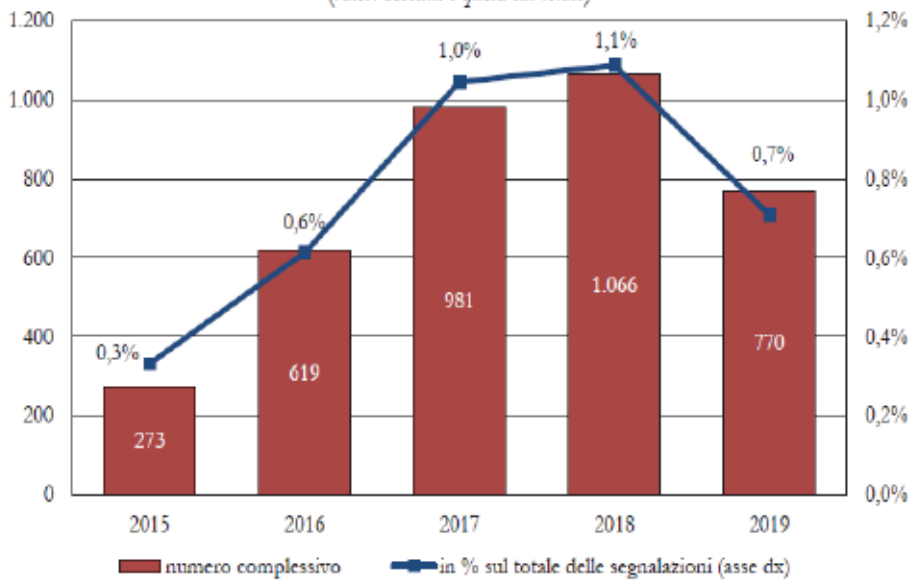


Grafico 3.7

La flessione nelle segnalazioni di finanziamento del terrorismo è da attribuirsi anche a una maggiore selettività nell'individuazione dei contesti giudicati a rischio, riferibile in parte al consolidamento delle indicazioni contenute nei Comunicati UIF in materia. L'analisi per tipologia di segnalante mostra una composizione sostanzialmente invariata: gli istituti di pagamento si confermano i maggiori contributori inviando quasi la metà delle segnalazioni (49,1%). La riduzione della quota inviata da banche e Poste e l'incremento di quella degli IMEL risentono in parte di un'importante operazione societaria[19]. Resta limitato il contributo degli altri intermediari finanziari e dei soggetti non finanziari.

[19] Rif. paragrafo *sui flussi segnaletici*.

Segnalazioni di finanziamento del terrorismo per tipologia di segnalante

TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	2018		2019	
	(valori assoluti)	*(quota %)*	*(valori assoluti)*	*(quota %)*
Intermediari bancari e finanziari	**1.031**	**96,7**	**736**	**95,6**
IP e punti di contatto	514	48,2	378	49,1
Banche e Poste	480	45,0	267	34,7
IMEL e punti di contatto	17	1,6	72	9,3
Altri interm. e op. fin. (1)	20	1,9	19	2,5
Soggetti non finanziari	**35**	**3,3**	**34**	**4,4**
Notai e CNN	12	1,1	14	1,8
Altri soggetti non fin. (2)	23	2,2	20	2,6
Totale	**1.066**	**100,0**	**770**	**100,0**

(1) La categoria include gli altri intermediari e operatori finanziari non ricompresi nelle categorie precedenti. – (2) La categoria include tutti i soggetti non finanziari non ricompresi nella categoria precedente.

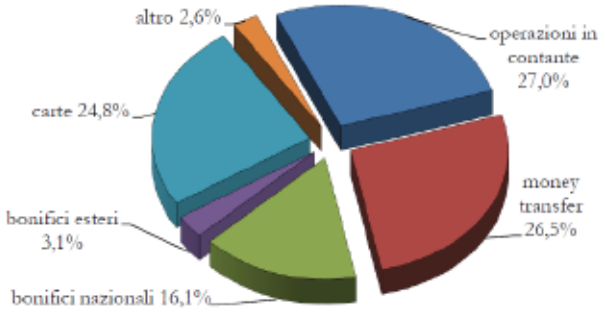
Tavola 3.14

Le operazioni sottostanti alle 770 segnalazioni sono circa 62 mila, il 10,3% in meno rispetto allo scorso anno. Il numero elevato di operazioni riflette la particolarità delle segnalazioni dei *money transfer*, costituite da reti di trasferimenti di rimesse spesso molto complesse: la segnalazione, infatti, rappresenta non solo le operazioni strettamente riconducibili ai motivi del sospetto ma si estende alla restante operatività dei soggetti che le dispongono e di quelli con cui si relazionano.

Rispetto all'anno precedente si riducono le operazioni in contante (scese al 27% dal 34,3% del 2018) ma aumentano quelle effettuate con carte di pagamento, che si attestano ora al 25% del totale circa. Rimangono sostanzialmente invariate le quote percentuali riferite alle altre categorie di transazioni (v. seguente grafico).

Il maggior peso delle segnalazioni di operazioni sospette realizzate tramite carte di pagamento è anche il riflesso dell'attività di sensibilizzazione della UIF che, negli ultimi anni, ne ha evidenziato il possibile utilizzo per finalità di finanziamento del terrorismo non solo nei Comunicati pubblicati ma anche in alcuni *case studies* rappresentativi di altri fenomeni illeciti potenzialmente esposti a tale rischio, tra cui, il traffico di migranti, lo sfruttamento di esseri umani, il ricorso ad *hawala*, attività i cui flussi finanziari, talvolta anche ingenti, possono essere canalizzati su carte, strumenti caratterizzati da una notevole flessibilità di utilizzo.

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



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

Grafico 3.8

Quanto alla distribuzione geografica delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo, essa risulta invariata rispetto al 2018. La concentrazione nelle regioni e province del Centro Nord può essere spiegata dalla presenza dei maggiori insediamenti di soggetti originari di Stati interessati da fenomeni connessi a vario titolo con il jihadismo (ad esempio scenari di guerra, teatro di attentati, Paesi di origine di *foreign fighters*, presenza di zone sotto il controllo di organizzazioni jihadiste), ma riflette anche una diversa percezione del rischio connesso alla presenza dell'immigrazione sul territorio nazionale. L'effetto di una maggiore percezione di alcuni dei fattori di rischio può spiegare anche la concentrazione di segnalazioni in alcune province calabresi (Crotone) e siciliane (in particolare Ragusa, in misura minore Trapani ed Enna), collocate in prossimità di luoghi di transito dei flussi migratori (v. seguente figura).

Segnalazioni di finanziamento del terrorismo ricevute in base alla provincia
(numero di segnalazioni ricevute per 100.000 abitanti)

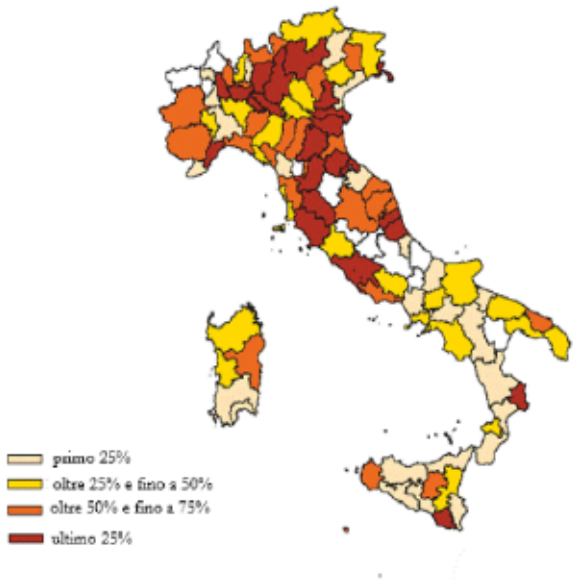


Figura 3.4

Con riguardo alle tipologie, l'analisi qualitativa dei contenuti delle segnalazioni di sospetto finanziamento del terrorismo pervenute nel 2019 mostra una gamma di tipologie segnaletiche sostanzialmente analoga a quella riscontrata negli anni precedenti. Si possono individuare due macro-categorie: la prima, in cui l'elemento che innesca la segnalazione è di tipo soggettivo, la seconda, numericamente residuale, in cui invece tale elemento è relativo alle caratteristiche dell'operatività finanziaria espressa. Nell'ambito della prima categoria, molte segnalazioni sono indotte dall'esplicito coinvolgimento in un'indagine su fatti di terrorismo di cui il segnalante sia venuto a conoscenza a seguito di richiesta di informazioni degli Organi investigativi o dell'Autorità giudiziaria, da fonte aperta, ovvero in conseguenza di *data crossing* con liste di designazione emanate da organismi ufficiali o con database di nominativi indagati per l'illecito di interesse. Si tratta, in tal caso, per lo più di segnalazioni di *money transfer*, la cui attività prevede un contatto episodico con la clientela.
Le SOS della seconda categoria provengono, invece, da segnalanti che instaurano un rapporto di durata con la propria clientela e hanno quindi la possibilità di condurre analisi a più ampio spettro monitorando l'operatività e l'evoluzione dello status della clientela. Il sospetto può nascere dall'incoerenza delle motivazioni dichiarate per i flussi in ingresso o in uscita rispetto al profilo economico soggettivo o alla movimentazione finanziaria stessa, in particolare se gli scambi interessano giurisdizioni a rischio terrorismo.

Infine, una tipologia di segnalazioni, trasversale alle due categorie sopra descritte, riguarda le segnalazioni relative a ONLUS.
Alcune di queste segnalazioni mostrano flussi anomali in contanti, con giurisdizioni a rischio o sospettate per vari motivi di essere vicine ad ambienti di radicalismo violento. In relazione all'operatività delle ONLUS, va comunque tenuto in considerazione che le notizie di cronaca influiscono significativamente sulla valutazione del rischio da parte dei segnalanti e quindi sulla decisione di inviare una segnalazione alla UIF. La minor frequenza o rilievo ricevuti nei media da casi di questo tipo sembra poter spiegare la flessione registrata nel 2019 per questa classe di segnalazioni.
Per quanto riguarda l'anno 2019, le segnalazioni riferite a enti non profit di natura religiosa sono 54. Esse rappresentano una quota pari al 6,5% sul totale delle segnalazioni classificate come sospette quanto ad ipotesi di finanziamento del terrorismo (nell'anno 2018 le segnalazioni riferite a enti non profit erano pari a 71 segnalazioni per una quota del 6,0% del totale delle segnalazioni di operazioni sospette legati a possibili fenomeni di finanziamento del terrorismo).

III.9 LA COLLABORAZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE DELLA UIF

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 DNA.
La Magistratura e gli Organi delle indagini trasmettono a loro volta informazioni alla UIF. La DNA fornisce un periodico riscontro alla UIF sull'utilità delle informazioni ricevute.
In virtù di tali scambi informativi, la UIF è in grado di esercitare con maggiore efficacia le proprie funzioni, ampliando le conoscenze su tipologie e prassi criminali e fornendo un contributo più incisivo all'azione di prevenzione e contrasto.
Nel 2019 sono proseguiti gli scambi di informazioni con l'Autorità giudiziaria e con gli Organi investigativi delegati hanno registrato un forte incremento rispetto agli anni precedenti. Nel corso dell'anno la UIF ha ricevuto 395 richieste dall'Autorità giudiziaria e ha trasmesso 779 risposte, dato quest'ultimo che comprende anche i successivi invii di ulteriori informazioni riferite allo stesso procedimento (tavola seguente)

COLLABORAZIONE CON L'AUTORITÀ GIUDIZIARIA

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Richieste di informazioni dall'Autorità giudiziaria	265	259	241	226	265	395
Risposte fornite all'Autorità giudiziaria	393	432	473	429	488	779

Tavola 3.15

Le richieste che pervengono dall'Autorità giudiziaria sono in genere dirette ad acquisire segnalazioni di operazioni sospette e relativi approfondimenti finanziari, nonché informative ricevute da omologhe controparti estere. Sono anche pervenute le prime richieste dell'Autorità giudiziaria volte all'acquisizione dei dati trasmessi all'Unità con le comunicazioni oggettive riferite a soggetti indagati.

Sempre più di frequente l'Autorità giudiziaria e gli Organi investigativi delegati si avvalgono della collaborazione della UIF nello svolgimento di indagini riconducibili ad attività criminali a carattere transfrontaliero, richiedendo l'attivazione di determinate FIU estere. Diverse richieste sono poi finalizzate a ottenere approfondimenti finanziari funzionali a indagini in corso.

Sono proseguiti nel 2019 gli scambi informativi con la DNA effettuati in applicazione dei Protocolli stipulati nel 2017 e nel 2018 (cfr. Rapporto annuale UIF per il 2018, p. 83). I dati trasmessi dalla UIF hanno mostrato una significativa utilità ai fini delle attività di impulso e coordinamento proprie della DNA e hanno portato in diversi casi a ulteriori richieste di collaborazione rivolte all'Unità, dirette a ottenere specifici approfondimenti finanziari funzionali a indagini penali.

Anche nel 2019 è proseguita la collaborazione con il MEF e con il Comitato di sicurezza finanziaria fornendo il proprio contributo nella definizione delle politiche di prevenzione, nell'elaborazione della normativa di settore, nell'attività di partecipazione agli organismi internazionali, in quella sanzionatoria.

Lo scambio di informazioni con il Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia è stato costante. In tale ambito la UIF ha fornito il suo contributo nel verificare che, in determinate operazioni di acquisizione di partecipazioni rilevanti in intermediari bancari, non sussistessero fondati sospetti di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

È proseguita la collaborazione con la Consob, con il consueto scambio di flussi informativi relativi a ipotesi di omesse segnalazioni rilevate nell'ambito di accertamenti ispettivi e di analisi su abusi di mercato.

Sono proseguiti gli scambi informativi con l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass), prevalentemente incentrati sull'accertamento di eventuali connessioni con attività di riciclaggio o finanziamento del terrorismo di vicende riguardanti la compagine societaria di imprese assicurative. Iniziative di collaborazione sono state intraprese anche con il Ministero dello Sviluppo economico e l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli (ADM), in relazione a operatività concernenti, rispettivamente, società fiduciarie e operatori di gioco.

La UIF fa parte del Comitato Investor Visa for Italy, al quale è assegnato il compito di concedere il nulla osta per il rilascio del visto agli stranieri che intendono effettuare in Italia investimenti, anche attraverso iniziative imprenditoriali innovative, ovvero donazioni a carattere filantropico di cospicuo ammontare.

Anche nel 2019 la UIF ha fornito al Ministero della Giustizia i pareri previsti dal D.lgs. 231/2001 sui codici di comportamento predisposti dalle associazioni rappresentative degli enti ai fini di prevenzione dei reati.

L'11 settembre 2019 è stato siglato il nuovo Protocollo d'intesa tra la UIF e l'ANAC finalizzato a proseguire la collaborazione avviata con il precedente Protocollo del 2014 e attivare scambi informativi utili a individuare specifici fattori di rischio connessi con fenomeni corruttivi ovvero suscettibili di pregiudicare il corretto funzionamento dei presidi anticorruzione e antiriciclaggio nella Pubblica amministrazione e a identificare utili indicatori di anomalia.

La collaborazione tra le FIU si è intensificata nei volumi e si è estesa nelle forme.

Nel corso del 2019 la UIF ha scambiato informazioni con tutte le FIU della UE e, complessivamente, con 114 controparti a livello globale (rispetto alle 125 del 2018).

Gli scambi si concentrano su operatività sospetta riconducibile alle tipologie criminali più diffuse in Italia: criminalità organizzata, corruzione, illeciti fiscali; frequenti sono anche i casi di truffe realizzate per via telematica. La UIF attiva la collaborazione internazionale a supporto delle proprie analisi, richiedendo informazioni a FIU estere, in presenza di 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 reali o finanziari, a verificare l'assetto proprietario e la titolarità effettiva di società o enti, ad appurare l'esistenza di accertamenti o indagini in corso.

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.

Nel 2019 la UIF ha inviato 963 richieste di informazioni a FIU estere. Il volume delle iniziative di collaborazione si è stabilizzato dopo il picco del 2018. Vanno in particolare registrati l'aumento delle richieste di informazioni effettuate per esigenze dell'Autorità giudiziaria (+19,3%) e la diminuzione di quelle inviate per l'analisi di operazioni sospette con collegamenti esteri.

RICHIESTE EFFETTUATE A FIU ESTERE

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Per rispondere a esigenze dell'Autorità giudiziaria	146	217	204	172	367	438
Per esigenze di analisi interna	242	323	340	591	715	525
Totale	**388**	**540**	**544**	**763**	**1.082**	**963**

Tavola 3.16

La UIF ha ricevuto 1.350 richieste e informative spontanee da altre FIU (Tavola 3.15) (+12,9 % rispetto al 2019).

RICHIESTE/INFORMATIVE SPONTANEE RICEVUTE E RISPOSTE FORNITE

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Canale Egmont	486	1.078	1.259	668	594	621
Richieste/informative spontanee	486	695	723	504	577	594
Scambi sull'ISIL		383	536	164	17	27
Canale FIU.NET	453	1.075	2.055	1.578	1.634	729
Richieste/informative spontanee	453	518	580	524	602	
Totale	**939**	**2.153**	**3.314**	**2.246**	**2.228**	**1350**
Riscontri forniti (1)	**1.144**	**1.223**	**1.568**	**1.232**	**1.681**	**1862**
Informative a OO.II.	**713**	**868**	**1.430**	**2.031**	**3.070**	**2533**

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

Tavola 3.17

A fronte delle richieste o informative pervenute, la UIF ha fornito nell'anno 1.862 riscontri a FIU estere (+10,8% rispetto all'anno precedente). Rientrano in tale dato sia le risposte a richieste di collaborazione, sia i feedback sull'utilizzo di informazioni ricevute in comunicazioni spontanee. In numerosi casi il feedback viene fornito anche sulla qualità e utilità dell'assistenza ricevuta. Si registra un aumento degli scambi effettuati attraverso la rete Egmont (+4,5%) e, in particolare, delle comunicazioni multilaterali su reti finanziarie e di rimesse riconducibili all'ISIL.

Nel corso dell'anno sono inoltre pervenute 11.017 **segnalazioni di operazioni sospette cross-border**, trasmesse da altre FIU europee e relative a casi che presentano rilevanti collegamenti con l'Italia.

I casi di maggiore interesse riguardano l'utilizzo di conti esteri per il trasferimento di fondi non dichiarati al fisco, il prelevamento e il trasferimento di denaro contante, la stratificazione di operazioni di trasferimento di fondi da o verso diversi paesi. Frequente è il ricorso a società o trust cui vengono intestati rapporti o beni con finalità di interposizione e dissimulazione. Scambi significativi attengono ad articolati schemi di truffa o ad attività di corruzione cui consegue il trasferimento all'estero dei proventi; spesso i soggetti coinvolti sono sottoposti a indagini in Italia.

Resta elevata l'attenzione rivolta alle attività di riciclaggio realizzate attraverso operazioni di interscambio commerciale (trade-based money laundering) nelle quali si riscontrano sofisticate pratiche di importazione o esportazione di beni con regolamenti sovra o sotto-fatturati. Nei casi più significativi i complessi traffici di merci e trasferimenti di fondi articolati in più paesi sono realizzati da organizzazioni criminali per il reimpiego di grandi volumi di proventi illeciti.

Dagli scambi con controparti estere emerge che la criminalità organizzata è particolarmente attiva anche nella gestione di attività di gioco su scala transnazionale.

Anche nel 2019 sono state numerose le attività di collaborazione sviluppate per la sospensione di operazioni o il blocco di fondi, in Italia o all'estero (50 casi in totale, 66 nel 2018).

La UIF fornisce inoltre supporto alle attività della Conferenza delle Parti prevista dalla Convenzione di Varsavia del 2005 su riciclaggio e finanziamento del terrorismo del Consiglio d'Europa. Nel nuovo sistema di valutazioni tematiche adottato dalla Conferenza per la verifica dell'attuazione della Convenzione in specifiche materie, nel 2019 l'attenzione è stata rivolta alle caratteristiche della fattispecie penale di riciclaggio e al potere delle FIU di sospendere operazioni sospette segnalate. A quest'ultimo riguardo, la valutazione conferma la completezza del sistema italiano e l'efficacia dell'azione della UIF nell'assicurare il blocco di operazioni potenzialmente illecite e il relativo raccordo con gli Organi investigativi.

Nonostante le crescenti difficoltà nell'utilizzo di FIU.NET, a causa dell'obsolescenza dell'infrastruttura, le FIU dell'Unione europea hanno manifestato una maggiore capacità di condividere informazioni su casi di comune interesse, avvalendosi spesso di una gamma più ampia di basi dati disponibili nei propri paesi, in conseguenza anche del recepimento della quarta direttiva.

Gli scambi sono sostenuti altresì dal maggiore sfruttamento delle funzionalità della rete: il sistema di *matching* consente di individuare casi con collegamenti esteri altrimenti non rilevabili, specie valorizzando i criteri comuni individuati dalla Piattaforma delle FIU; i casi di rilievo transfrontaliero più significativi vengono valutati per essere sottoposti ad analisi congiunte; i flussi di segnalazioni cross-border, una volta avviati da tutte le FIU, permetteranno di condividere un ampio patrimonio informativo di comune interesse. Pesano tuttavia le significative differenze nei metodi di analisi, nei poteri, nelle informazioni disponibili.

Nel 2019 sono proseguiti i lavori per l'attuazione degli scambi automatici di segnalazioni di operazioni sospette cross-border. La Piattaforma delle FIU, nell'ambito di un progetto cui la UIF partecipa, ha approvato una prima serie di criteri, di natura soggettiva e oggettiva, volti a concentrare gli scambi su ipotesi di effettivo interesse per le analisi.

La trasmissione delle segnalazioni cross-border da parte delle FIU dell'Unione europea è ancora caratterizzata da occasionalità e forte eterogeneità. Solo poche FIU hanno attivato scambi sistematici di segnalazioni cross-border, alcune continuano ad avvalersi di procedure manuali e applicano solo in maniera parziale i criteri concordati. I volumi delle segnalazioni cross-border ricevute sono tuttavia in significativa crescita, attestandosi a oltre 14.000 nell'ultimo biennio.

A seguito del D.lgs. 125/2019 che ha previsto che la UIF trasmetta alle altre FIU europee le informazioni su segnalazioni sospette che riguardano i relativi Stati, l'Unità ha avviato i complessi lavori necessari all'attuazione della nuova previsione nazionale.

Le analisi congiunte costituiscono una forma innovativa di collaborazione tra le FIU europee, prevista dalla quarta direttiva. Esse, diversamente dagli scambi ordinari a supporto delle analisi delle singole FIU interessate, si sviluppano attraverso la condivisione dei casi sottostanti, di rilievo cross-border e non efficacemente affrontabili sul solo piano nazionale, nonché dei relativi approfondimenti.

La UIF, nell'ambito della Piattaforma, ha promosso diversi esercizi di analisi congiunta, alcuni già conclusi con la trasmissione dei risultati ai competenti organi investigativi.

Nel 2019 la UIF ha promosso due nuove iniziative, tuttora in corso. Assieme alle FIU di Francia, Germania, Spagna e Ungheria è in corso di approfondimento un vasto fenomeno di frodi e riciclaggio connessi a importazioni di merci dalla Cina, regolate con importi sotto-fatturati. Con la FIU della Croazia sono stati avviati approfondimenti congiunti sulle diffuse e ripetute prassi di trasferimento, da parte di società italiane, attive in particolari settori merceologici e spesso neocostituite, di fondi di ammontare significativo verso conti croati e in altri paesi dell'Est Europa.

FIU.NET è l'infrastruttura telematica europea che consente la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le Financial Intelligence Unit dell'Unione per lo svolgimento dei compiti di analisi antiriciclaggio. Le modalità di gestione della rete successivamente al suo passaggio a Europol hanno evidenziato criticità sotto il profilo dell'indipendenza delle FIU e della separazione dell'analisi finanziaria dall'attività investigativa.

La rilevanza e la delicatezza delle implicazioni di protezione dei dati hanno spinto nel 2018 le FIU, su impulso della UIF, a promuovere una verifica dello European Data Protection Supervisor circa il rispetto delle garanzie di tutela della riservatezza e non accessibilità delle informazioni scambiate tra le FIU per finalità di analisi e di intelligence finanziaria. Il Garante europeo ha chiarito che manca la base legale per la gestione di FIU.NET da parte di Europol. Ciò in quanto le operazioni sospette per le quali le FIU svolgono la collaborazione hanno un rilievo amministrativo, a supporto dei connessi compiti di analisi finanziaria, e non attengono a fatti di reato e alle relative indagini, campo quest'ultimo nel quale vanno circoscritti i compiti di Europol.

L'EDPS ha quindi attivato i poteri inibitori ordinando a Europol di cessare ogni trattamento di dati connesso a FIU.NET e la gestione della rete. Nella Piattaforma delle FIU sono stati avviati approfondimenti per individuare soluzioni alternative che consentano, nei ristretti tempi disponibili, di assicurare la continuità del funzionamento della rete e inserirsi con coerenza nei futuri sviluppi dell'assetto europeo, tenuto anche conto dei possibili compiti del Meccanismo delle FIU. Il parere dell'EDPS esprime chiaramente il principio di specializzazione che, in base agli standard internazionali e alle regole antiriciclaggio europee, caratterizza l'attività delle FIU e l'utilizzo delle connesse informazioni.

IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

IV.1 L'ATTIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA

Con riguardo all'attività svolta dai Reparti della **Guardia di finanza** nell'**anno 2019** e, in particolare, relativamente allo **sviluppo di segnalazioni di operazioni sospette nell'ambito dell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio**, nell'anno di riferimento sono **pervenute dall'UIF 106.318 segnalazioni di operazioni sospette**, con un aumento del 6,82% rispetto al 2018 (cfr. seguente tavola).
L'incidenza delle segnalazioni sospette riferibili a fatti di finanziamento del terrorismo è stata pari allo 0,92% del totale (ossia, n. 982 contesti).

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	76.877
2015	84.614
2016	103.994
2017	92.603
2018	99.532
2019	106.318
TOTALE	772.988

Tavola 4.1

Con riferimento all'area geografica di provenienza si può osservare (v. seguente grafico) chela maggioranza delle segnalazioni sospette – pari al 48,25% – è stata originata nel Nord, mentre nelle Regioni centrali la quota di segnalazioni si attesta al 21,08%

del totale; al Sud, invece, è pari al 21,53%. Il restante 8,21%è stato originato nelle Isole[20].

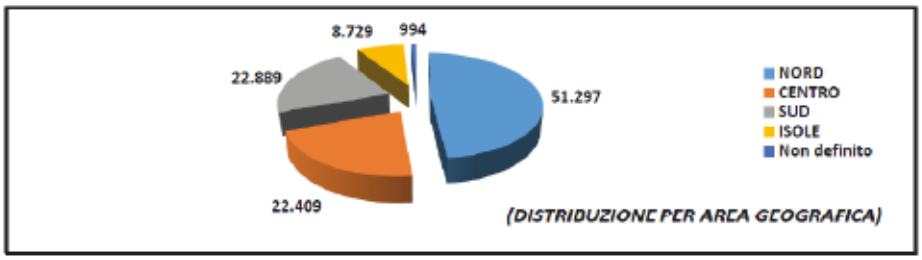


Grafico 4.1

Con riguardo alla tipologia di ente segnalante, l'apporto più consistente di segnalazioni è stato fornito dalle banche (64,56%) e dagli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale previsto dall'art. 106 del TUB (23,29%). È da osservarsi che le segnalazioni generate da professionisti rappresentano solo il 4,72% del totale (v. seguente grafico).

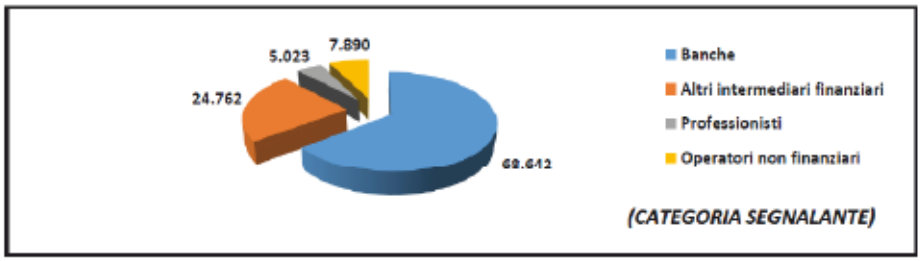


Grafico 4.2

In relazione alla tipologia di operazioni oggetto di segnalazione, emerge la prevalenza di quelle connesse all'utilizzo di denaro contante (cfr. seguente tavola).

[20] L'ulteriore 0,93% riguarda segnalazioni non classificate territorialmente in quanto contenenti operazioni con luogo di esecuzione o richiesta in Stato estero.

Tipologie di operazioni sospette pervenute dall'U.I.F. – ANNO 2019		
Fenomeni	**Numero SOS**	**%**
OPERATIVITA' CON UTILIZZO DI CONTANTE	30.291	17,42
SOGGETTI INDAGATI	18.730	10,77
APPROFONDIMENTO NON NECESSARIO	14.427	8,30
REITERAZIONE OPERATIVITÀ GIÀ SEGNALATA	13.388	7,70
CARTE PREPAGATE: UTILIZZO ANOMALO	11.988	6,89
MONEY TRANSFER: TRASFERIMENTO ANOMALO	9.031	5,19
GIOCHI E SCOMMESSE: OPERATIVITA' ANOMALA	8.825	5,07
GIRO DI FONDI TRA PERSONE FISICHE E GIURIDICHE COLLEGATE	6.522	3,75
MONEY TRANSFER: ANOMALIE NELLA LOCALIZZAZIONE DEL TRASFERIMENTO DI DENARO	5.498	3,16
FRODI NELLE FATTURAZIONI	4.720	2,71
CARENTE ADEGUATA VERIFICA	3.758	2,16
UTILIZZO CONTI PERSONALI E NON DI IMPRESA	3.490	2,01
GENERICI PROFILI DI ANOMALIA	3.480	2
TRUFFE	3.290	1,89
MONETIZZAZIONE CONTI AZIENDALI	2.943	1,69
POLIZZE ASSICURATIVE	2.848	1,64
USO FREQUENTE INGIUSTIFICATO CONTANTE	2.276	1,31
UTILIZZO BIGLIETTI DI GROSSO TAGLIO	2.215	1,27
ALTRE TIPOLOGIE DI FENOMENO	26.186	15,06
TOTALE	**173.906**	**100**

Tavola 4.2

Nell'anno 2019 il Nucleo speciale di polizia valutaria ha sottoposto ad **analisi pre-investigativa 82.810 segnalazioni di operazioni sospette** (cfr. seguente tavola).

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Segnalazioni pervenute dall'U.I.F.	84.614	103.994	92.603	99.532	106.318
Totale segnalazioni analizzate	**76.414**	**84.959**	**147.436**	**101.982**	**82.810**
Segnalazioni che il Nucleo Speciale P.V. ha posto ad "Altri Fini Istituzionali" (A.F.I.) in quanto, *prima facie*, non sono emerse ipotesi astrattamente riconducibili a fattispecie di reato o di violazioni amministrative antiriciclaggio o valutarie.	35.768	25.281	91.154	44.131	31.483
Segnalazioni assegnate dal Nucleo Speciale P.V. per gli approfondimenti antiriciclaggio ai sensi del D.Lgs. n. 231/07 .	15.182	38.146	22.394	22.457	25.806
Segnalazioni oggetto di comunicazione ai Reparti territorialmente competenti.	25.464	21.532	33.888	35.394	25.521

Tavola 4.3

Quanto agli esiti dell'approfondimento operativo, si riportano nella successiva tabella (*Tavola 4.4*) le **23.664 segnalazioni di operazioni sospette**[21] che nel corso del 2019 hanno prodotto **sviluppi sotto il profilo investigativo**[22].

ESITO DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE - ANNO 2019		
Tipo Esito	**Dettaglio esito**	**Numero di segnalazioni**
POSITIVO	Segnalazioni riconducibili a procedimenti penali preesistenti[6].	7.041
	Segnalazioni acquisite dall'Autorità Giudiziaria[7].	961
	Segnalazioni che hanno dato luogo a nuovi contesti investigativi di natura penale.	1.252
	Totale segnalazioni portate a conoscenza dell'A.G..	**9.254**
	Segnalazioni dalle quali sono conseguite violazioni amministrative.	847
NEGATIVO	Segnalazioni che non hanno dato luogo a interessamento dell'A.G. o ad altre contestazioni.	14.213
TOTALE		**24.314**

(6) 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. (7) 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.
Tavola 4.4

Nel corso del 2019, sono state attivate le procedure ai fini della sospensione *ex* art. 6, comma 4, lett. c), del d.lgs.231/2007 in relazione a 333 operazioni sospette (con un aumento del 3% rispetto al 2018), a fronte delle quali l'UIF - a seguito degli accertamenti eseguiti dai Reparti del Corpo su attivazione del Nucleo speciale di polizia valutaria - ha disposto 35 sospensioni di operazioni sospette per un valore complessivo di 9.933.796,40 euro.
Nelle successive tabelle sono riepilogate - per le 35 operazioni oggetto di sospensione disposte dall'UIF - le fasce di valore (cfr. *Tavola 4.5*) e le Regioni interessate (cfr. *Tavola 4.6*).

[21] Si tratta di segnalazioni anche relative ad annualità precedenti.
[22] Una segnalazione può produrre più esiti, potendo ad esempio in un primo momento dar luogo a 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.231/2007. Gli esiti possono essere integrati anche successivamente alla conclusione dell'approfondimento, quindi il dato può aumentare nel tempo.

Valore delle operazioni oggetto di sospensione – ANNO 2019	
inferiore a 10.000 euro	4
10.000 euro – 50.000 euro	14
50.000 euro – 100.000 euro	5
100.000 euro – 500.000 euro	8
500.000 euro – 1.000.000 euro	1
1.000.000 euro – 2.000.000 euro	1
superiore a 2.000.000 euro	2
TOTALE	**35**

Tavola 4.5

Sospensione di operazioni sospette – ANNO 2019 RIPARTIZIONE REGIONALE		
Regione	Numero Provvedimenti	Valore complessivo
LOMBARDIA	2	€. 44.958
MARCHE	2	€. 41.934,89
TOSCANA	2	€. 663.299,64
PUGLIA	2	€. 36.056,68
CALABRIA	8	€. 269.988,65
PIEMONTE	2	€. 136.296,84
CAMPANIA	6	€. 3.455.306,24
VENETO	3	€. 2.589.129
LAZIO	5	€. 1.688.344,46
EMILIA ROMAGNA	1	€. 486.740
BASILICATA	1	€. 111.742
VALLE D'AOSTA	1	€. 210.000
TOTALE	35	€. 9.933.796,40

Tavola 4.6

Tra le **principali attività investigative eseguite** all'esito dei provvedimenti emessi dalla UIF si segnala che:

a. a seguito della sospensione di un'operazione di trasferimento fondi su conto corrente estero per un importo di 250.000 euro, il Nucleo speciale di polizia valutaria ha sviluppato indagini in materia di riciclaggio nei confronti di un imprenditore colombiano ritenuto collegato al Presidente della Repubblica del Venezuela. L'attività ha condotto al sequestro di circa 1.765.000 euro, di un fabbricato del valore di 4.750.000 euro e di opere d'arte;
b. nell'ambito di attività di indagine delegate dalla locale Procura in materia di associazione a delinquere transnazionale finalizzata al riciclaggio, il Nucleo di polizia economico-finanziaria di Padova, a seguito della sospensione di un bonifico in uscita dall'Italia verso il Regno Unito, ha dato esecuzione a un provvedimento di sequestro di 2.490.000 euro nei confronti di un'immobiliare italiana, controllata interamente da una società avente sede nel Principato di Monaco;
c. il Nucleo di polizia economico-finanziaria di Cremona ha dato esecuzione a un provvedimento di sequestro per un importo di circa 18.000 euro, a seguito della sospensione di un'istanza di rimborso dell'Imposta municipale unica, per erroneo pagamento, in quanto effettuato in compensazione di crediti inesistenti[23].

Quanto ai **risultati complessivi dell'attività** di contrasto al riciclaggio della Guardia di finanza, le indagini di Polizia giudiziaria, d'iniziativa o su delega dell'Autorità giudiziaria, e le investigazioni antiriciclaggio di cui al d.lgs. 231/2007 svolte dalla Guardia di finanza nel 2019 hanno portato alla scoperta e alla denuncia di 2.351 persone per i reati di cui agli artt. 648 *bis*, 648 *ter* e 648 *ter* 1 c.p., di cui 253 sono state tratte in arresto, con il sequestro di beni e disponibilità patrimoniali per circa 838 milioni di euro.

CONTRASTO AL RICICLAGGIO E ALL'AUTORICICLAGGIO – ANNO 2019		
Indagini e attività di polizia giudiziaria svolte	n.	958
Persone denunciate *ex* artt. 648 *bis*, 648 *ter* c.p. e 648 *ter* 1	n.	2.351
- di cui tratte in arresto	n.	253
Sequestri di beni e disponibilità finanziarie	Mln €	838

Tavola 4.7

In particolare, con riguardo alle condotte di riciclaggio e reimpiego, ammonta a oltre 716 milioni di euro l'importo complessivo delle operazioni di "ripulitura" ricostruite dai Reparti della GdF nel corso delle indagini svolte nell'anno. Di oltre 1 miliardo di

[23] Trattasi dell'unica informativa di sospensione pervenuta nel 2019 su segnalazione di un Ente locale.

euro è invece l'ammontare delle operazioni di autoriciclaggio individuate nel medesimo periodo.
All'esito dell'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, continuano a venire in rilievo, quali principali e ricorrenti fenomenologie illecite riscontrate, le violazioni di norme fiscali, cui si riferisce oltre un terzo delle segnalazioni.
Siffatte violazioni, talvolta associate ad attività di riciclaggio e autoriciclaggio, possono essere strumentali a condotte più gravi commesse da organizzazioni criminali attraverso frodi fiscali, anche internazionali, caratterizzate da flussi verso Paesi a fiscalità privilegiata, ovvero mediante sistemi di false fatturazioni o con l'utilizzo di strumenti scarsamente tracciabili, quali il contante o il gioco fisico tramite *videolottery*.
Talune delle fattispecie emerse riguardano, in particolare, la costituzione di società da parte di prestanome con versamento fittizio del capitale nonché l'utilizzo irregolare di schemi negoziali, quali il *factoring*, per lo smobilizzo dei crediti di impresa, e l'affitto di azienda, al fine di preservare il possesso dei beni in caso di fallimento.
È stata, inoltre, data rilevanza all'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette riguardanti l'utilizzo di valute virtuali; strumenti che si prestano facilmente a occultare eventuali tracce di reati.
Con riferimento all'emersione di particolari fenomenologie illecite, si è proseguito nel perfezionamento del sistema di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, denominato "A.S.A.F. - Analisi segnalazioni di operazioni sospette aggregate per fenomeno", promuovendone la conoscenza sul territorio. Al riguardo, infatti, il Nucleo speciale di polizia valutaria ha organizzato, specifici incontri, finalizzati a esporre le potenzialità di tale sistema[24], presso 21 Direzioni distrettuali antimafia, a favore di 128 magistrati e 79 ufficiali della Guardia di finanza stessa.
Per ciò che attiene ai principali fenomeni e tecniche di riciclaggio accertate, oltre ai dati statistici di consuntivo, giova porre in evidenza che i casi di *money laundering* più significativi emersi dalle indagini sviluppate dalle unità operative della GdF nell'anno 2019 consistono nelle tipologie di seguito elencate:

1. riciclaggio e coinvolgimento di società fallite;
2. riciclaggio attraverso il canale dei *money transfer*;
3. riciclaggio di oro;
4. riciclaggio e reati contro la Pubblica amministrazione;
5. riciclaggio e infiltrazioni criminali nel tessuto economico;
6. riciclaggio e reati fiscali;
7. riciclaggio e reati finanziari;
8. riciclaggio e metodo *hawala*;
9. riciclaggio e valuta virtuale.

[24] Esso si sviluppa attraverso l'aggregazione di dati, elementi e informazioni ricavate dalle varie banche dati disponibili, su base fenomenica geolocalizzata, con lo scopo di individuare *target* da sottoporre al vaglio investigativo.

Con particolare riguardo al **settore del contrasto al terrorismo e al suo finanziamento**, occorre evidenziare che la Guardia di finanza completa e rafforza l'apparato investigativo antiterrorismo, che gravita principalmente sulle due Forze di polizia a competenza generale, affiancando all'azione repressiva tradizionale lo sviluppo di mirate indagini preventive e collaterali sui flussi finanziari che alimentano gli investimenti a sostegno dei gruppi criminali nazionali e internazionali.

Su questo versante, il Corpo della Guardia di finanza assicura il proprio contributo mediante:

a. la partecipazione al Comitato di analisi strategica antiterrorismo (C.A.S.A.);
b. la condivisione con i membri del citato Comitato, per l'opportuna circolarità informativa in materia di terrorismo, di tutte le anagrafiche dei soggetti sospettati di collegamenti con ambienti di estremismo jihadista rilevabili dalle segnalazioni per operazioni sospette, categoria "T Terrorismo", che l'UIF trasmette alla Guardia di finanza per gli opportuni approfondimenti investigativi e/o dalle comunicazioni spontanee delle "Financial Intelligence Units" estere all'UIF;
c. le indagini sul finanziamento al terrorismo svolte dagli stessi Reparti della Guardia di Finanza.

In riferimento allo **sviluppo delle segnalazioni di operazioni sospette per presunti fatti di finanziamento del terrorismo,** complessivamente, tra il 2015 e il 2019, sono giunte al Nucleo speciale di polizia valutaria 4.599 segnalazioni che rappresentano lo 0,94% del totale delle segnalazioni inviate dall'UIF nel medesimo arco temporale, pari a 487.061.

Di queste, **982 sono pervenute nel 2019**, facendo registrare una consistente diminuzione delle segnalazioni della specie rispetto al 2018 (cfr. la successiva tavola).

In tale ambito, nello stesso anno, il Nucleo speciale di polizia valutaria ha considerato non di interesse investigativo il 27,15% dei contesti analizzati, mentre ha delegato il restante 72,85% alle dipendenti articolazioni operative e ai Nuclei di polizia economico-finanziaria per lo sviluppo di approfondimenti investigativi.

SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE
PER PRESUNTI FATTI DI FINANZIAMENTO AL TERRORISMO

	2015	2016	2017	2018	2019
Segnalazioni pervenute dall'U.I.F.	348	822	1.165	1.282	982
Segnalazioni analizzate	578	1.166	900	1.046	1.230
di cui:					
- non di interesse investigativo	150	93	427	691	334
- delegate per sviluppi investigativi	428	1.073	473	355	896
Approfondimenti investigativi conclusi	140	570	599	285	450

Tavola 4.8

Nell'ambito del Protocollo d'intesa del 2015 con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, 414 segnalazioni di operazioni sospette sono risultate di interesse del Gruppo di lavoro insediato presso la predetta A.G., mentre 504 segnalazioni di operazioni sospette sono state inviate alle Direzioni distrettuali antimafia (cfr. seguente tavola).

	2015	2016	2017	2018	2019
Segnalazioni di operazioni sospette inviate alle D.D.A.	9	111	183	194	16
Segnalazioni di operazioni sospette di interesse del Gruppo di lavoro presso la D.N.A.A.	0	3	6	328	77

Tavola 4.9

Si precisa che, dall'approfondimento delle 450 segnalazioni "T" di maggior interesse investigativo dell'annualità 2019:

- 80 segnalazioni sono confluite in procedimenti penali esistenti per reati previsti dalla disciplina antiterrorismo e, in particolare: 41 ipotesi di cui all'art. 270-*bis* c.p. (Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico) e 8 ipotesi di cui all'art. 270-*quinques* c.p. (Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale);
- 10 segnalazioni hanno fatto emergere 5 violazioni penali relative a casi di: mancata indicazione delle generalità del soggetto per cui si effettua l'operazione, di cui all'art. 55, comma 2, del previgente d.lgs. 231/2007; mancata o falsa informazione da parte dell'esecutore dell'operazione su scopo e natura del rapporto continuativo o prestazione professionale, di cui all'art. 55, comma 3, del previgente d.lgs. 231/2007; addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale, di cui all'art. 270-*quinques* c.p.; truffa, di cui all'art. 640 c.p.; riciclaggio, di cui all'art. 648-*bis* c.p.;
- 3 segnalazioni hanno dato luogo a contestazioni amministrative;
- 14 segnalazioni sono state acquisite dall'Autorità giudiziaria con decreto motivato;
- 343 segnalazioni non hanno prodotto esiti sostanziali.

Con riguardo ai principali contesti investigativi, sul piano repressivo si segnala, quale servizio di rilievo, l'operazione del Nucleo di polizia economico-finanziaria di L'Aquila che, all'esito di articolate indagini di Polizia giudiziaria, co-delegate dalla locale Procura della Repubblica – D.D.A., ha dato esecuzione, in diverse regioni italiane, a 10 ordinanze di custodia cautelare nei confronti di altrettanti soggetti (8 di origine tunisina e 2 di origine italiana), ritenuti responsabili, in concorso tra loro, dei reati di autoriciclaggio, dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per

operazioni inesistenti, emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, abusiva attività di prestazione di servizi di pagamento nonché violazioni al Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. Il tutto con le aggravanti del reato transnazionale e commesso per finalità di terrorismo.
Contestualmente, è stato, altresì, eseguito il sequestro di due immobili, nonché il sequestro per equivalente del provento dei reati tributari per 977.493,08 euro.
Le investigazioni svolte hanno consentito di accertare l'esistenza di un sodalizio criminale di origine tunisina, facente capo a un imprenditore del settore della rifinitura edilizia, attivo in Abruzzo e in altre regioni italiane (soprattutto del Nord Italia), responsabile di una serie di illeciti di natura tributaria, posti in essere per raccogliere ingenti disponibilità di denaro da destinare, tra l'altro, al finanziamento di attività di presumibile natura terroristica.

IV. 2 LE INIZIATIVE ADOTTATE DALLA GUARDIA DI FINANZA A LIVELLO CENTRALESUL PIANO OPERATIVO E ORGANIZZATIVO

I Protocolli di Intesa

Nell'anno 2019 la Guardia di Finanza ha provveduto alla sottoscrizione di nuovi memoranda di intesa, ed al rinnovo di taluni di quelli già in essere, volti a disciplinare/migliorare lo scambio informativo con gli Organismi, le Autorità di Vigilanza e le Agenzie fiscali.
In particolare, si segnala che:
in data 22 marzo 2019 è stato sottoscritto il protocollo d'intesa tra la Guardia di Finanza e l'Organismo per la gestione degli elenchi degli Agenti in attività finanziaria e dei Mediatori creditizi (OAM). Entrambe le Autorità si sono così impegnate a collaborare per realizzare un interscambio di dati e notizie utili alla promozione di iniziative finalizzate al contrasto dei fenomeni di esercizio abusivo dell'attività di intermediazione del credito. I medesimi rapporti di collaborazione sono finalizzati, altresì, ad agevolare l'esercizio delle rispettive funzioni anche con riguardo ai soggetti iscritti nei registri tenuti dall'OAM diversi dagli agenti in attività finanziaria e dai mediatori creditizi (compro oro e, non appena sarà data attuazione alle vigenti disposizioni ex art. 17 bis del D.Lgs. n. 141/2010, esercenti attività di conversione di valuta virtuale in valuta avente corso legale e viceversa);
in data 16 ottobre 2019 è stato rinnovato il protocollo d'intesa tra la Guardia di Finanza e la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa stipulato in data 14 gennaio 2013. Il protocollo, nel confermare le procedure e le modalità operative del processo di collaborazione già in atto ha previsto il potenziamento dei rapporti di collaborazione nella prospettiva di: (a) affrontare i rischi provenienti dalle minacce emergenti, come l'utilizzo delle valute virtuali, in ordine alle quali potranno essere sviluppate congiuntamente strategie di prevenzione e contrasto; (b) migliorare l'efficacia dell'interscambio informativo tra le due Istituzioni; (c) istituire tavoli di lavoro per lo studio e l'approfondimento di determinati fenomeni;

in data 31 ottobre 2019, è stato sottoscritto il protocollo d'intesa tra la Guardia di Finanza e l'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei Consulenti Finanziari (OCF), previsto dall'art. 31, comma 7, del Decreto Legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. L'accordo prevede, in particolare, la realizzazione di un interscambio di dati, notizie e informazioni utili per agevolare il perseguimento dei propri compiti istituzionali;

in data 21 novembre 2019, è stato sottoscritto il protocollo d'intesa tra il Nucleo Speciale Polizia Valutaria e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, relativamente all'attuazione dell'art. 54, comma 2, del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231. L'accordo prevede, in particolare, un rafforzamento delle sinergie in essere finalizzato ad agevolare, reciprocamente, l'esercizio dei rispettivi compiti attribuiti dalla disciplina antiriciclaggio nazionale, con particolare riguardo ai prestatori di servizi di gioco.

Progettualità e analisi di rischio elaborate dal Nucleo Speciale Polizia Valutaria.

In linea con quanto indicato dal Fondo Monetario Internazionale a conclusione della valutazione del dispositivo nazionale antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento al terrorismo, circa la necessità di valorizzare, oltre alle informazioni di polizia, anche il c.d. "rischio inerente" associato alla tipologia di attività svolta e/o di operazione effettuata, si rappresenta che il Nucleo Speciale Polizia Valutaria ha:

- sviluppato, rilasciato e coordinato l'iniziativa progettuale denominata "MULTIPLO", concernente l'anomala operatività di alcuni agenti in attività finanziaria che prestano servizi di pagamento in qualità di mandatari di più istituti di pagamento, nazionali o comunitari (c.d. money transfer plurimandatari) con la finalità di aggirare la normativa antiriciclaggio (in particolare i limiti imposti alla circolazione del denaro contante) mediante moderne tecniche di frazionamento delle rimesse di denaro verso l'estero, nel cui ambito sono state effettuate, su tutto il territorio nazionale, 12 ispezioni antiriciclaggio.

La selezione dei target è stata orientata secondo un approccio all'analisi di tipo "risk based", partendo dall'individuazione dei money transfer plurimandatari iscritti nell'elenco di cui all'art. 128-quater del TUB, ed in particolare andando a selezionare quelli risultanti contemporaneamente mandatari di "IP italiani" e "comunitari", nei cui confronti sono stati acquisiti i dati riguardanti i trasferimenti di denaro per gli anni 2016 e 2017 al fine di rilevare tutte le possibili rimesse estere operate in modo frazionato. L'analisi complessivamente svolta ha permesso d'individuare un congruo numero di soggetti da sottoporre ad ispezioni antiriciclaggio, che sono state demandate alle unità operative del Corpo sul territorio. Tutte le attività ispettive avviate nei confronti dei target si sono concluse con esito irregolare, consentendo di individuare oltre 1.400 operazioni integranti violazioni di carattere amministrativo, la cui principale – coerentemente con gli obiettivi iniziali del progetto – è risultata essere quella prevista dall'art. 49, comma 2, del D.Lgs. n. 231/2007. Oltre alle sanzioni in tema di limi-

tazione all'uso del contante, sono state contestate anche sanzioni concernenti l'inosservanza degli obblighi antiriciclaggio. Sono state complessivamente accertate operazioni di frazionamento per circa 9,5 milioni di euro.

- effettuato le seguenti analisi operative di rischio:

(a) "SECONDA CASA", rilasciata alla componente territoriale nel mese di dicembre 2019 mediante invio di 47 schede soggetto e relativa ad una o più categorie di professionisti, qualsiasi titolo interessati nei negozi giuridici riguardanti l'acquisto di unità immobiliari in Italia da parte di società di diritto estero, delimitando il campo di selezione alle persone giuridiche con sede legale in Stati: - definiti non collaborativi dal FATF (elenco aggiornato alla data del 1 agosto 2019); - caratterizzati da un elevato grado di opacità dei regimi bancari e fiscali, in relazione al "peso" degli stessi sui mercati finanziari. Gli indici di pericolosità rilevati e gli elementi informativi raccolti per ciascun professionista, sono stati cristallizzati all'interno di specifiche Segnalazioni Operative Qualificate che costituiscono un "input" informativo rimesso al preliminare apprezzamento di ciascun Comandante Provinciale territorialmente competente. Il patrimonio informativo a base delle segnalazioni potrà essere valorizzato nell'ambito di: ispezioni e controlli antiriciclaggio, sviluppi operativi di tipo economico-finanziario, mirati approfondimenti investigativi di polizia giudiziaria, approfondimenti investigativi di segnalazioni di operazioni sospette.

(b) "CROSS BORDER CASH", basata sull'elemento di rischio sistemico connesso alla circolazione transfrontaliera di capitali, secondo il quale, attraverso la movimentazione fisica di denaro possano realizzarsi casi di finanziamento al terrorismo internazionale;

(c) "EXPEDIO", con l'obiettivo di approfondire le transazioni finanziarie dei principali circuiti money transfer perfezionate tra l'Italia ed il Belgio in un periodo di tempo determinato. In punto di analisi, è stato considerato di rilievo orientare il target di studio sulle operazioni finanziarie in parola che hanno visto come controparte il Belgio, Paese tra quelli dell'Unione Europea che appare maggiormente a rischio di terrorismo, anche alla luce dei recenti attentati perpetrati da "cellule" jihadiste, che a quello Stato sono risultate soggettivamente collegate

IV.3 LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

Il D.Lgs. n. 125/2019, ha previsto importanti novità normative che vanno ad ampliare le capacità del Nucleo Speciale Polizia Valutaria di presidiare il sistema antiriciclaggio, grazie ad un potenziamento della cooperazione internazionale. Al riguardo, la modifica operata all'art. 9, comma 4, lett. b) ha inteso porre rimedio ad una lacuna dell'ordinamento giuridico, che, nella previgente disciplina, non definiva espressamente con quali modalità e poteri dovessero essere approfondite le informazioni ottenute nell'ambito della cooperazione internazionale, le quali sempre più frequentemente presentano profili di assoluta rilevanza ai fini del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La nuova previsione consente, nello specifico, di utilizzare,

anche per l'approfondimento delle predette comunicazioni, i poteri attribuiti al Corpo dalla normativa valutaria. Inoltre, è stata prevista la facoltà, per il Nucleo Speciale Polizia Valutaria e la Direzione Investigativa Antimafia, di collaborare con l'Unità di Informazione Finanziaria e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (D.N.A.), scambiando le informazioni ottenute nell'ambito delle rispettive attività di cooperazione internazionale, nonché di scambiare direttamente, a condizioni di reciprocità ed in deroga all'obbligo del segreto d'ufficio, dati e informazioni di polizia con omologhi organismi esteri e internazionali. Particolarmente importante è quest'ultima previsione che costituisce un concreto potenziamento delle attività di cooperazione internazionale, agevolando le interlocuzioni del Corpo con i citati organismi e facilitando l'acquisizione di informazioni connesse all'approfondimento investigativo delle segnalazioni di operazioni sospette.

Scambio di informazioni con Financial Intelligence Units estere.

Nel novero delle iniziative di cooperazione internazionale finalizzate ad implementare l'interscambio informativo con le altre autorità estere in merito a specifici contesti investigativi, quali il riciclaggio, il reimpiego di proventi illeciti da parte delle organizzazioni criminali nonché il finanziamento del terrorismo, la Guardia di Finanza ha avviato precipue forme di collaborazione con la UIF in modo da valorizzare le potenzialità dei canali di collaborazione cui quest'ultima partecipa, quali l'Egmont Secure Web (network internazionale che riunisce, al momento, n. 164 Financial Intelligence Unit) e FIU.net (infrastruttura di comunicazione decentrata tra le Financial Intelligence Unit dell'Unione Europea che consente uno scambio strutturato di informazioni su base multilaterale).

Attraverso la UIF è possibile attivare il sistema di cooperazione tra le FIU anche nell'ambito di indagini di polizia giudiziaria nei menzionati settori di interesse istituzionale. Dal dicembre 2017 tale flusso informativo viene esclusivamente effettuato in modalità telematica attraverso l'apposito portale denominato SAFE o "Portale delle Autorità"21, per mezzo del quale il II Reparto del Comando Generale:

- trasmette all'U.I.F. le richieste di attivazione delle FIU estere per approfondimenti investigativi, tramite il semplice upload di uno specifico modulo, in formato pdf e a compilazione guidata;

- riceve il contenuto delle informative di riscontro inoltrate dalle FIU precedentemente attivate.

Nell'annualità 2019, in particolare, sono state veicolate per mezzo del suddetto portale n. 158 richieste di attivazioni. In tale contesto, il Nucleo Speciale Polizia Valutaria risulta destinatario di un rilevante flusso informativo, attraverso il quale fornisce una fattiva collaborazione all'Unità di Informazione Finanziaria domestica per:

- fornire riscontro alle richieste formulate dalle FIU estere, con particolare riguardo alle notizie in possesso della Guardia di Finanza, ivi comprese le risultanze emergenti dalla consultazione degli archivi di cui alla Legge n. 121/1981;

- riversare le informazioni pervenute ai Reparti del Corpo competenti in relazione al contesto segnalato (c.d. "dissemination").

Per poter procedere celermente alla definizione delle richieste di collaborazione attive/passive con le FIU estere e disseminare capillarmente il rilevante patrimonio informativo in esse contenuto, è stata istituita un'apposita articolazione in seno all'Ufficio Operazioni del Nucleo Speciale Polizia Valutaria ed è stato proposto un radicale ammodernamento/efficientamento dei pertinenti processi di lavoro, in grado di generare rilevanti economie di scala mediante l'implementazione di strutturati flussi telematici di trasmissione dei dati.

IV.4 L'ATTIVITÀ DELLA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA (DIA)

Con riguardo all'attività di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo condotte dalla **DIA** nell'**anno 2019**, è proseguito l'impegno della stessa teso a rendere più efficienti le procedure di analisi e approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, definite dalle intese protocollari stipulate con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

L'affinamento delle tecniche di analisi non ha inciso sulla struttura delle principali fasi di processo cui è stato destinato il flusso documentale delle segnalazioni di operazioni sospette pervenute dalla UIF.

La versatilità dell'applicativo informatico di riferimento, il c.d. "Sistema "EL.I.O.S. - Elaborazioni investigative operazioni sospette", ha infatti consentito di apportare i correttivi dettati dalle esigenze di natura investigativa senza incidere sulla struttura delle metodologie di analisi, rimasta articolata su tre distinte procedure, da avviare e condurre in modo complementare, e di seguito illustrata in via schematica (cfr. la successiva figura).

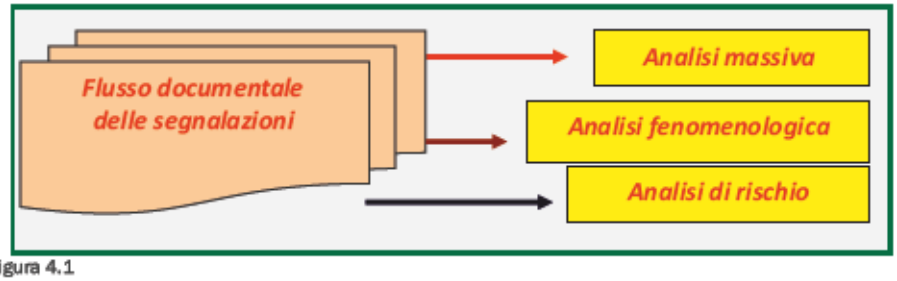


Figura 4.1

- La prima procedura, *c.d.* "Analisi massiva", prevede l'individuazione di potenziali target operativi attraverso interrogazioni multiple al sistema SDI, agli archivi informatici della DIA ed allo stesso "Sistema EL.I.O.S.", effettuate, in base al criterio storico-archivistico, nei confronti di tutti i segnalati con la finalità di rilevare soggetti con precedenti specifici e/o sottoposti a indagini, particolarmente in relazione ai reati di cui all'art. 416 *bis* c.p., ovvero contigui alla criminalità organizzata.
- La seconda procedura, c.d. "Analisi fenomenologica", è invece incentrata sullo studio di fenomeni di particolare interesse operativo ovvero su casi investigativi di maggiore complessità, caratterizzati dall'interazione tra collegamenti oggettivi e plurisoggettivi, anche di riconducibilità mediata.
- La terza procedura, c.d. "Analisi di rischio", è rivolta alla classificazione delle segnalazioni sulla base dei profili oggettivi delle operazioni sospette non disgiunta dalla presenza di *alert* di tipo soggettivo.

Il consolidamento delle tecniche di analisi massiva adottate negli anni precedenti, attualizzate secondo le linee d'indirizzo strategico definite dall'Organo di vertice, ha consentito alla DIA di processare, anche nel 2019, tutto il flusso documentale costituito dalle segnalazioni di operazioni finanziare sospette pervenute dalla UIF.

In aderenza alle procedure di raccordo info-investigativo definite nell'ambito delle intese protocollari raggiunte tra la DIA e la DNA, l'analisi del flusso documentale è stata ulteriormente approfondita presso quest'ultima mediante l'arricchimento informativo delle segnalazioni attraverso le interrogazioni alle proprie banche dati, tra le quali, "SIDNA/SIDDA", "REGE" e "SIPPI.".

All'esito di tale attività, la DNA ha provveduto:

- A inoltrare direttamente alle competenti Direzioni distrettuali antimafia le segnalazioni attinenti a procedimenti giudiziari in corso ovvero confluite in atti di impulso del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, dandone comunicazione alla DIA, che effettua

il formale "trattenimento" delle segnalazioni, informando contestualmente il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e l'UIF;
- a restituire alla DIA, per le valutazioni di competenza, le segnalazioni non considerate di diretto interesse, anche se correlate a una positività nelle banche dati SIDDA/SIDNA.

Le segnalazioni non suscettibili di sviluppi investigativi presso la DNA, sono poste dalla DIA in separata evidenza ai Centri e alle Sezioni operative, in particolare attraverso un'apposita area presente nell'ambito della piattaforma EL.I.O.S., denominata "Evidenza informativa". Il flusso documentale in parola è stato inoltre classificato attraverso l'attribuzione di un'apposita codifica alle segnalazioni che presentano caratteristiche particolari o che risultano connotate da precedenti di diretta attinenza a fenomeni mafiosi.

Lo sviluppo delle descritte fasi di analisi è costituito dai cc.dd. "approfondimenti investigativi" condotti su segnalazioni già oggetto di analisi massiva ovvero selezionate sulla base di evidenze rinvenienti da indagini di Polizia giudiziaria in corso o da filoni investigativi già avviati.

Le relative attività, anche se avviate presso le articolazioni centrali, sono state affidate, di norma, alle dipendenti articolazioni sul territorio nazionale.

Al fine del già citato raccordo info-investigativo, i contenuti delle medesime segnalazioni hanno formato oggetto di doverosa rappresentazione alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, ai sensi di quanto disposto dalla lett. d), comma 1, art. 40 del citato d.lgs. 231/2007.

L'avvio delle rispettive attività è stato, altresì, sempre comunicato all'UIF e al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, anche al fine di evitare eventuali duplicazioni e/o sovrapposizioni di indagini.

Nel corso dell'anno 2019, anche al fine di corrispondere alle crescenti esigenze dell'Autorità giudiziaria, è stato dato, poi, un forte impulso all'attività di reingegnerizzazione dei processi di lavoro avviando una complessa serie di progetti volti alla creazione di nuovi modelli di analisi.

In particolare, si è proceduto:
- alla creazione e sperimentazione, a livello centrale, di nuove procedure attraverso l'utilizzo integrato di tutti i patrimoni informativi disponibili;
- alla strutturazione di una piattaforma informatica per consentire a ogni articolazione della DIA di replicare "in via autonoma" i nuovi modelli di analisi progettati.

In una prima fase sperimentale è stato creato un modulo di analisi che ha consentito di intercettare circa 19.000 posizioni "soggettivamente qualificate", delle quali circa 2.000 caratterizzate da un maggiore interesse investigativo riguardo sia alla tipologia dell'operatività finanziaria sospetta segnalata sia alla natura dei precedenti rilevati.

Tali potenziali target sono stati condivisi con i Centri e Sezioni operative dislocati sul territorio nazionale per consentire ulteriori puntuali approfondimenti in merito alla sussistenza dei requisiti per la proposizione di misure di prevenzione patrimoniali ovvero per l'avvio di mirate attività di Polizia giudiziaria.

In sede centrale sono stati, inoltre, avviati specifici progetti di iniziativa rivolti, in particolare, ad analisi investigative nel settore dello smaltimento dei rifiuti in varie aree geografiche del Paese, relativamente alle quali sono state interessate le Autorità giudiziarie territorialmente competenti.

Parallelamente all'attività progettuale sopra descritta si è provveduto, inoltre, al potenziamento della piattaforma informatica del "Sistema EL.I.O.S.", creando una serie di moduli di

ricerca per consentire a tutti gli operatori abilitati di selezionare i potenziali contesti investigativi in base a distinti parametri di ricerca.

Nel periodo in esame sono state, inoltre, sviluppate singole progettualità focalizzate su taluni fenomeni, la cui complessità ha richiesto l'adozione di modelli di analisi "relazionale" delle informazioni disponibili (persone fisiche, società, operazioni, rapporti finanziari, etc.) al fine di rilevare: schemi/modelli di operatività finanziaria sospetta che vengono replicati; origine e destinazione dei flussi finanziari e relative tipologie; collegamenti tra soggetti che sottendono a strutture criminali organizzate, altrimenti non rilevabili.

Alla data del 31 dicembre 2019 risultavano complessivamente presenti nella banca dati EL.I.O.S. circa novecentomila segnalazioni, riconducibili a poco meno di 3 milioni di soggetti segnalati, dei quali oltre i due terzi costituiti da "persone fisiche".
Le segnalazioni di operazioni sospette pervenute alla DIA ammontano a 106.318. La maggior parte delle stesse è riconducibile alle "banche", nella fattispecie autrici di 68.642 segnalazioni, corrispondenti a circa il 65% del predetto totale. Seguono gli "Istituti di moneta elettronica", con 9.199 segnalazioni corrispondenti al 9% circa del volume complessivo (Cfr. il successivo grafico).

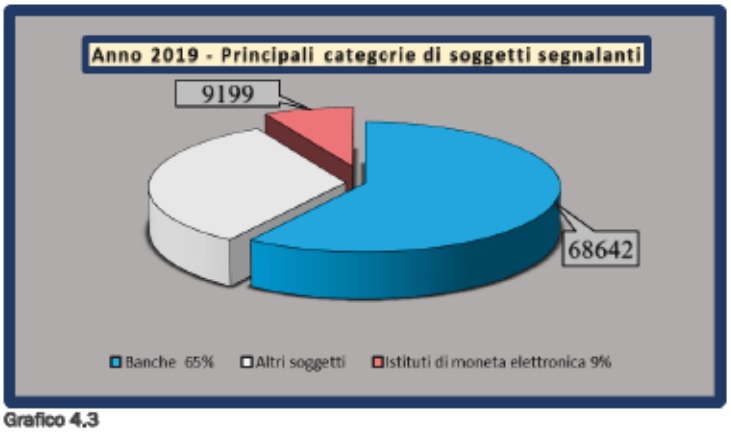


Grafico 4.3

Per ciò che concerne le segnalazioni relative al "finanziamento del terrorismo" si registra una flessione dei volumi delle segnalazioni relative all'anno in esame: sono pervenute 855 segnalazioni, che rivelano un decremento del 28% circa rispetto alla precedente annualità[25].
Nell'ambito della prima fase di processo delle segnalazioni pervenute alla DIA, ovvero quella della c.d. "Analisi massiva", finalizzata a individuare i soggetti segnalati gravati da precedenti specifici ovvero contigui alla criminalità organizzata, sono state esaminate 106.249 segnalazioni, afferenti a complessive 541.674 operazioni finanziarie sospette, riconducibili a 508.164 soggetti, dei quali 342.742 persone fisiche.

[25] Nel 2018, le SOS attinenti al finanziamento del terrorismo inviate dalla UIF alla DIA erano 1.189.

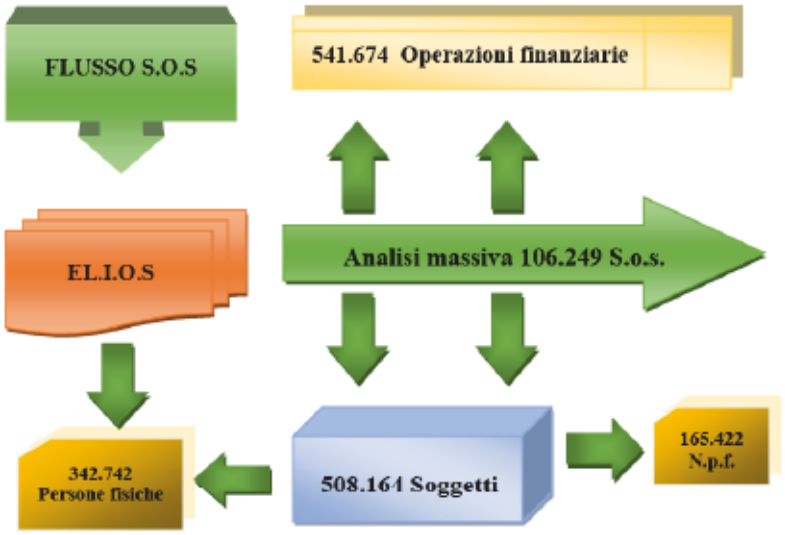


Figura 4.2

La classificazione delle predette segnalazioni, sulla base delle tipologie dei rispettivi soggetti obbligati, riflette la preponderante presenza delle "banche" e degli "Istituti di moneta elettronica" osservata nel flusso delle segnalazioni pervenute, cui seguono i "Punti di contatto di prestatori di servizi di pagamento aventi sede legale e amministrazione centrale in altro Stato membro, stabiliti in Italia senza succursale", gli "Operatori di gioco online che offrono, attraverso la rete internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione, giochi, con vincite in denaro, su concessione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli" e il "Notariato".

Con riferimento alla natura delle 541.674 operazioni finanziarie che hanno formato oggetto di analisi massiva, spiccano, in analogia con le precedenti annualità, quelle inerenti ai "deflussi disponibilità mediante rimessa di fondi" (99.418), ai "bonifici a favore di ordine e conto" (82.495) e ai "bonifici in partenza" (56.206).

Permangono peraltro consistenti, come di consueto, le operazioni in contanti. In particolare: i "prelevamenti con moduli di sportello"[26] e i "versamenti di contante"[27].

In relazione alle aree di effettuazione delle operazioni segnalate, anche nell'anno in esame emerge la prevalenza della "macro area" costituita dalle "regioni settentrionali", cui risultano riconducibili 245.063 operazioni, corrispondenti al 45% circa del riferito complessivo ammontare.

[26] Le operazioni di "prelevamento con moduli di sportello" ammontano a 42.701.
[27] Le operazioni relative a "versamenti di contante" risultano pari a 41.487.

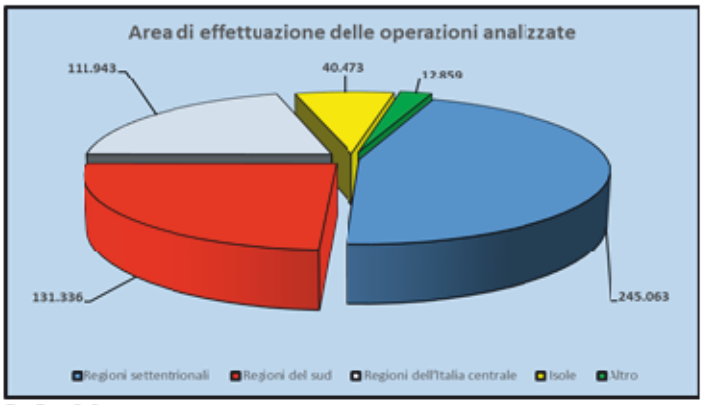


Grafico 4.4

Seguono le "macro aree" composte dalle "regioni del sud", ove risultano 131.336 operazioni, dalle "regioni dell'Italia centrale", ove risultano 111.943 operazioni e dalle "isole", caratterizzate da 40.473 operazioni, corrispondenti rispettivamente al 24%, al 21% e all'8% circa del complessivo ammontare.
La classificazione delle predette operazioni sulla base delle relative regioni di effettuazione, esposta nel grafico seguente, rivela, nell'anno in esame, come di consueto, il primato della Lombardia, seguita dalla Campania e dal Lazio.

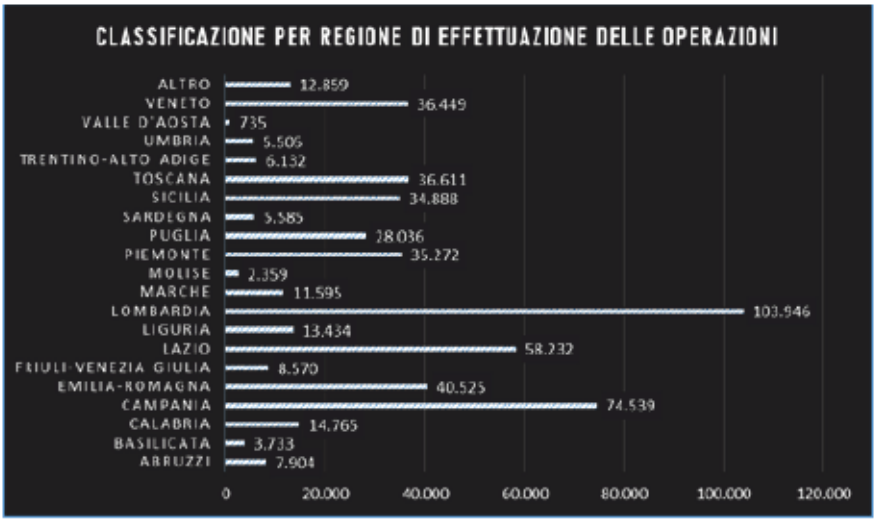


Grafico 4.5

Quanto agli sviluppi operativi, nell'anno in esame, sulla base dei profili di attinenza alla criminalità organizzata emersi dalle preliminari fasi di processo del flusso documentale pervenuto dalla UIF, sono stati evidenziati alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo i principali contenuti di 39.887 segnalazioni di operazioni finanziarie sospette, tratte da quelle complessivamente analizzate nella medesima annualità.

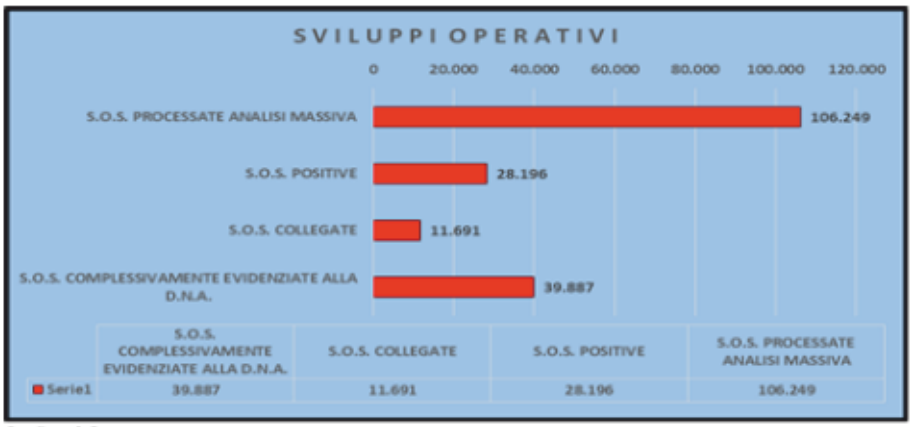


Grafico 4.6

Nel dettaglio, hanno concorso alla definizione del riferito ammontare:

- 28.196 segnalazioni che nell'ambito della procedura di "Analisi massiva" sono risultate connotate da profili di interesse operativo, correlati alla ricorrenza di soggetti con precedenti specifici o sottoposti a indagini in relazione al reato di cui all'art. 416 *bis*, ovvero contigui alla criminalità organizzata;
- 11.691 ulteriori segnalazioni (relative anche ad anni pregressi) collegate direttamente dalla UIF alle precedenti, in presenza di codificate congiunture.

Dalla comparazione dei dati in parola con i corrispondenti valori osservati nella precedente annualità[28], emerge, per il 2019, un maggior numero di segnalazioni positive i cui contenuti hanno formato oggetto di tempestiva evidenza alla DNA. Trattasi, in particolare, di un incremento superiore al 43%, che rappresenta un pregevole risultato raggiunto dalla DIA per il maggiore impegno profuso e testimonia la costante efficacia dei processi di lavoro dalla stessa adottati.

Nell'anno 2019, infatti, i volumi di segnalazioni analizzate sono stati superiori del 7% circa rispetto a quelli relativi all'anno 2018.

Come per quest'ultima annualità, la validità delle procedure adottate dalla DIA trova conferme nel nutrito numero di segnalazioni di operazioni sospette inviate presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo che sono ivi risultate foriere di ulteriori **sviluppi investigativi**.

Nello specifico, ammontano a 1.826 le segnalazioni di operazioni finanziarie sospette che, per almeno una posizione, sono risultate collegate a un procedimento penale o di prevenzione presente nelle banche dati REGE.[29], SICP.[30] e SIPPI[31], per le quali la

[28] Nel 2018 le segnalazioni positive evidenziate alla DNAA sono state 16.012.
[29] Registro generale.
[30] Sistema informativo della cognizione penale, composto dai sistemi ReGe Web (Registro generale delle notizie di reato) e BDMC (Banca dati delle misure cautelari).
[31] Sistema informativo Prefetture e Procure dell'Italia meridionale.

DNA ha investito, nell'anno 2019, le competenti DDA relativamente a iscrizioni ivi intervenute negli ultimi quattro anni.
Ulteriori 87 segnalazioni hanno inoltre formato oggetto di mirati approfondimenti investigativi, effettuati dal preposto gruppo di lavoro congiunto con personale in forza alla DIA, ai fini dell'esercizio del potere d'impulso del Procuratore nazionale, ai sensi dell'art. 371 *bis* c.p.p..

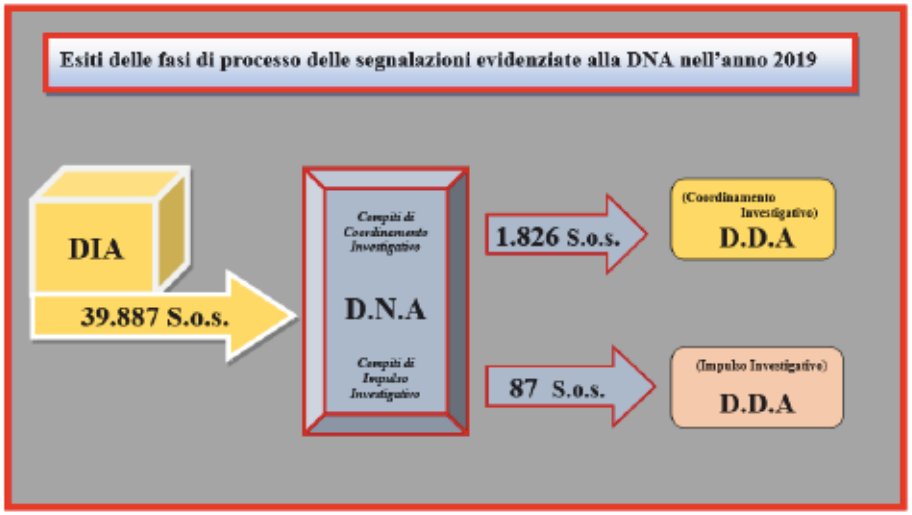


Grafico 4.7

Nel **complesso**, ammontano a **1.913** le segnalazioni che, sulla scorta dei flussi documentali evidenziati dalla DIA al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo nell'ambito delle riferite intese protocollari, sono risultate foriere di sviluppi investigativi presso la DNA nell'anno 2019.
Nell'ambito degli sviluppi operativi correlati alle segnalazioni sospette ricevute dalla DIA nell'anno in esame, si collocano anche gli approfondimenti investigativi condotti dalla stessa in relazione ai contenuti di **745** distinte segnalazioni, selezionate sulla base dei preliminari collegamenti rilevati con "contesti di criminalità organizzata" ovvero con indagini in corso di svolgimento.
La maggior parte di tali segnalazioni è riconducibile alle banche. Trattasi, in dettaglio, di 588 segnalazioni corrispondenti al 79% circa del riferito ammontare.
Le complessive operazioni finanziarie ammontano invece a 6.630. Nell'ambito delle stesse, la tipologia più frequente è rappresentata dai "bonifici a favore di ordine e conto", seguiti, a debita distanza, dai "bonifici in partenza" e dai "prelevamenti con moduli di sportello".
Con riferimento alla distribuzione territoriale delle 6.630 operazioni segnalate emerge la macro area costituita dalle "regioni settentrionali", ove risultano effettuate 4.582 operazioni, corrispondenti ad oltre il 69% del complessivo ammontare (v. grafico successivo).

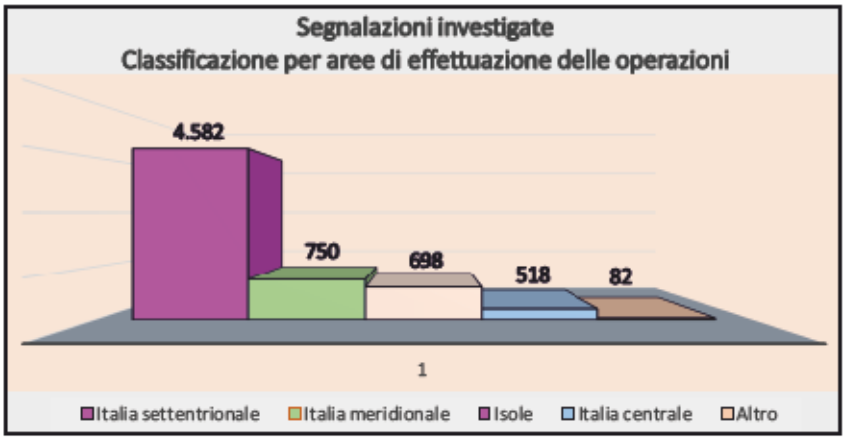


Grafico 4.8

La ripartizione delle predette operazioni su base regionale rivela come la stragrande maggioranza delle stesse risulti effettuata in Lombardia, ovvero nel tessuto economicamente più florido del territorio nazionale, in grado di offrire uno spettro più ampio di opportunità di riciclaggio e di reinvestimento dei capitali di provenienza illecita (v. successiva figura). Il primato della Lombardia, invero, non è circoscritto al solo ambito dell'Italia settentrionale, bensì si riflette su tutte le Regioni del territorio nazionale.

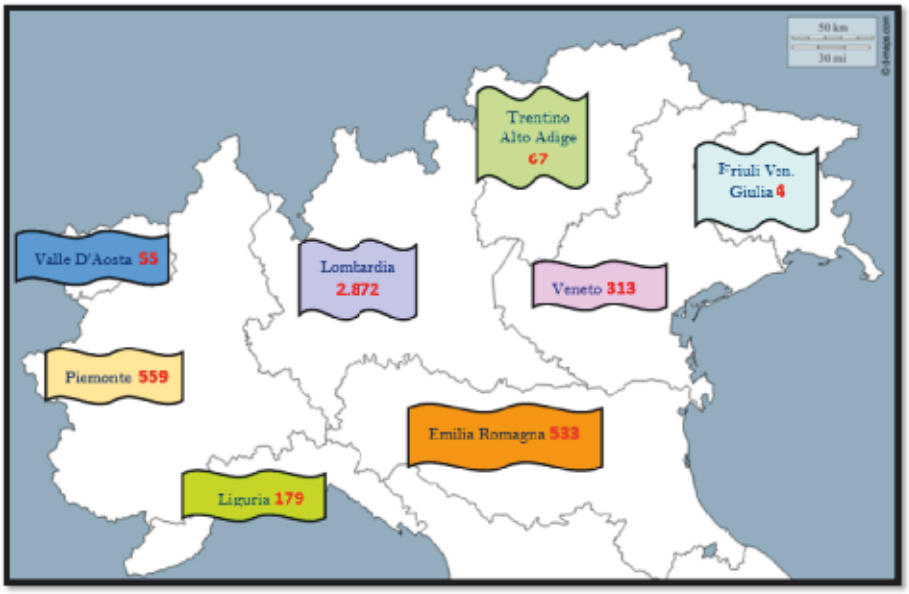


Figura 4.3

Un'ulteriore comparazione tra le segnalazioni analizzate e quelle foriere di sviluppi investigativi è stata quella effettuata sulla base della "tipologia di operazione segnalata".

In tale contesto, è emerso che:

- le 34.829 operazioni in oggetto ascrivibili alle segnalazioni che hanno avuto sviluppi investigativi corrispondono a oltre il 6% di quelle complessivamente analizzate;
- nel gruppo delle operazioni foriere di sviluppi investigativi la tipologia più frequente è costituita dal "deflusso disponibilità mediante rimessa di fondi", nella fattispecie pari a 9.654 operazioni[32], corrispondenti al 28% circa; seguono le operazioni concernenti i "bonifici a favore di ordine e conto", nella fattispecie pari a 5.414 operazioni[33], corrispondenti al 6,6% circa.

[32] Delle quali 33 relative a casi investigati e 9.621 collegate a procedimenti penali o di prevenzione.
[33] Delle quali 2.038 relative a casi investigati e 3.376 collegate a procedimenti penali o di prevenzione.

Riepilogo dell'attività svolta in materia di segnalazioni di operazioni sospette.

Sulla base dei dati ed elementi evidenziati, emerge che in relazione alla complessiva attività istituzionale svolta dalla DIA nel contesto in esame si collocano, oltre alle **39.887** segnalazioni di operazioni finanziarie sospette evidenziate alla DNA sulla base della preliminare analisi massiva, gli sviluppi investigativi intervenuti relativamente a complessive **1.913 segnalazioni**.

La maggior parte di tale ultimo ammontare è rappresentata dalle **1.826** segnalazioni sospette che la DNA ha evidenziato alle competenti D.D.A., relativamente a iscrizioni intervenute negli ultimi quattro anni.

Si aggiungono le 87 segnalazioni sospette che hanno formato oggetto d'esercizio del potere d'impulso del Procuratore nazionale, ai sensi dell'art. 371 *bis* c.p.p., in relazione a fenomeni di utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività della criminalità organizzata o di finanziamento del terrorismo.

Ulteriori 745 segnalazioni sono invece riconducibili a casi investigati da questa Direzione, specificatamente a cura delle competenti articolazioni periferiche preposte alla verifica della sussistenza degli ipotizzati elementi di attinenza tra le operazioni segnalate e contesti di criminalità organizzata, ai fini dell'adozione di strumenti operativi di carattere preventivo ovvero di successivi sviluppi di natura giudiziaria.

Nell'ambito della complessiva attività di prevenzione del riciclaggio condotta nel periodo in esame si collocano, inoltre, gli approfondimenti condotti in relazione a un esteso numero di segnalazioni, conclusi con esiti negativi o ancora in corso al termine dell'anno in esame.

In sede periferica, tali attività si sono sviluppate soprattutto in relazione ai contenuti delle **33.237** segnalazioni restituite dalla DNAA, che, per effetto della rimodulazione del processo di analisi, sono state destinate a immediati successivi sviluppi nell'apposita area della piattaforma "EL.I.O.S." denominata "Evidenza informativa".

A livello centrale, invece, hanno assunto rilievo gli esiti dei nuovi modelli di analisi progettati anche al fine di corrispondere alle crescenti esigenze dell'Autorità giudiziaria, nell'ambito dei quali sono state individuate le circa **19.000** posizioni "soggettivamente qualificate", **2.000** delle quali caratterizzate da un maggiore interesse investigativo riguardo sia alla tipologia dell'operatività finanziaria sospetta segnalata sia alla natura dei precedenti rilevati.

Con riferimento agli sviluppi operativi scaturiti o corroborati dai contenuti di segnalazioni sospette, più in particolare alle indagini di Polizia giudiziaria e alle proposte per applicazione di misure di prevenzione a firma del Direttore della DIA o dei Procuratori della Repubblica a seguito di attività delegata alla DIA, in controtendenza rispetto alle precedenti annualità, un ampio ricorso ai contenuti delle segnalazioni di operazioni sospette nell'ambito delle indagini patrimoniali rivolte all'aggressione degli illeciti patrimoni accumulati dalla criminalità organizzata.

Gli approfondimenti investigativi condotti in relazione ai contenuti delle segnalazioni di operazioni sospette selezionate nell'ambito dei processi di analisi sopra descritti hanno promosso lo sviluppo di numerose attività investigative sia di natura preventiva che repressiva.

Nell'ambito dell'attività di natura preventiva, con particolare riferimento ai soli sequestri, le misure ablative hanno riguardato beni per un ammontare complessivo pari a circa 64 milioni di euro.

Come si evince dal grafico che segue, l'organizzazione mafiosa maggiormente colpita è stata la "'Ndrangheta", nei confronti della quale risultano effettuati i sequestri più ingenti.

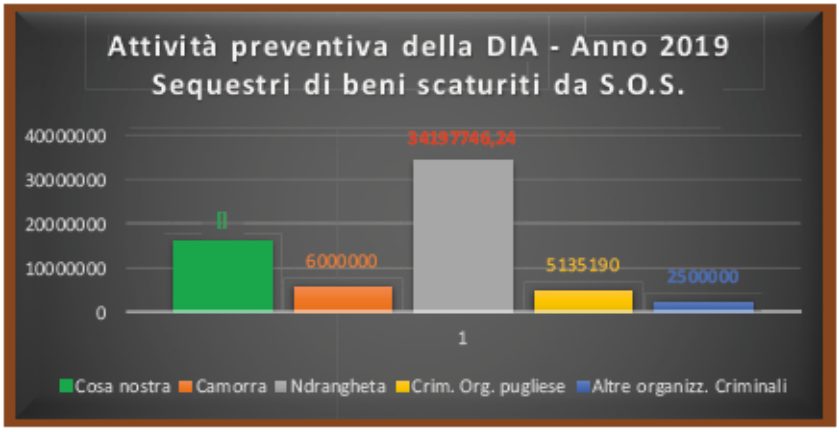


Grafico 4.9

Per quanto attiene, invece, alle confische, i beni oggetto di ablazione definitiva sono superiori ai 54 milioni di euro.
In tale ambito, peraltro, come si evince dal grafico che segue, l'organizzazione mafiosa più colpita è risultata "Cosa nostra" in relazione alla quale risultano confische superiori ai 30 milioni di euro.
Particolarmente incisiva risulta l'aggressione dei beni riconducibili alle altre organizzazioni criminali, nell'ambito delle quali alla sola "Mafia cinese" sono stati confiscati circa 1,5 milioni di euro.

Grafico 4.10

Con riferimento all'attività repressiva, gli approfondimenti sulle segnalazioni di operazioni sospette hanno promosso l'avvio o lo sviluppo di numerose indagini di Polizia giudiziaria, riconducibili a complessivi 44 procedimenti penali, il 75% dei quali avviati nell'anno in esame.

Nel delineato contesto, sono stati deferiti in stato di libertà all'Autorità giudiziaria 14 soggetti, mentre altri 3 sono stati colpiti da ordinanze di custodia cautelare in carcere.

I correlati provvedimenti di natura ablativa hanno riguardato sequestri di beni - *ex* art. 321 c.p.p. - per un valore complessivo di circa 58 milioni di euro circa e confische – *ex* art. 12 *sexies,* D.L. 306/92 – per ulteriori 1,5 milioni di euro. La maggior parte dei beni sequestrati è riconducibile ad un'operazione condotta nei confronti della "Criminalità organizzata pugliese".

Grafico 4.11

PAGINA BIANCA

V. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

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

La UIF contribuisce alla attività di prevenzione anche attraverso accertamenti ispettivi presso i soggetti obbligati alle segnalazioni di operazioni sospette e alle comunicazioni all'Unità. L'accertamento ispettivo è diretto a verificare il rispetto degli obblighi segnaletici e di comunicazione nonché ad acquisire dati e informazioni su specifiche operatività o fenomeni finanziari ritenuti rilevanti per dimensioni e rischio.

Nel 2019 la UIF ha effettuato **21 ispezioni, 11 a carattere generale** e **10 di tipo mirato**; queste ultime sono state condotte in relazione a operatività specifiche rilevate in sede di analisi cartolare, in alcuni casi anche a seguito di scambi informativi con FIU estere, ovvero nel corso di approfondimenti nel settore della prestazione di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale e di portafogli digitali. Un accertamento ispettivo è stato avviato su richiesta dell'Autorità giudiziaria (v. la seguente Tavola).

Ispezioni

	2015	2016	2017	2018	2019
Totale	24	23	20	20	21
Banche	4	8	4	8	15
Società fiduciarie	3	4	4	3	1
IP e altri intermediari finanziari	9	3	3	2	2
SGR e SIM	2	1	-	4	-
Imprese di assicurazione	2	-	6	-	-
Altri soggetti (1)	4	7	3	3	3

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

Tavola 5.1

Nell'individuazione dei soggetti obbligati da sottoporre a verifica la UIF tiene conto di diversi fattori sintomatici di possibili carenze in tema di collaborazione attiva: l'assenza, l'esiguo numero o la scarsa qualità delle segnalazioni di operazioni sospette; criticità o fenomeni di rilievo emersi da segnalazioni di altri soggetti obbligati; anomalie rilevate dall'analisi dei dati aggregati o individuate attraverso modelli econometrici; presenza di notizie pregiudizievoli sul soggetto obbligato o sulla sua clientela; informazioni o richieste specifiche di collaborazione provenienti da altre autorità.

La predisposizione del piano delle verifiche si svolge in coordinamento con le Autorità di vigilanza di settore e con il NSPV della Guardia di finanza allo scopo di arricchire il

quadro conoscitivo sui soggetti obbligati e di evitare sovrapposizioni o duplicazioni degli interventi.

La collaborazione con le Autorità di vigilanza di settore si è concretizzata anche nello svolgimento di verifiche congiunte, per valorizzare le sinergie nella rispettiva azione istituzionale e per contenere gli oneri per gli operatori.

Le ispezioni eseguite dalla UIF presso banche di rilevanti dimensioni hanno evidenziato carenze segnaletiche in alcuni comparti a elevato rischio. Le principali aree di debolezza riguardano l'assenza di monitoraggio su determinati settori operativi (ad esempio l'operatività basata su carte di pagamento o su conti di corrispondenza), criticità nello scambio informativo tra entità appartenenti a gruppi bancari *cross-border*, difficoltà di cogliere e analizzare a fini di collaborazione attiva fenomeni particolarmente articolati e complessi.

Nel 2019 sono proseguiti gli interventi presso succursali di intermediari comunitari operanti in diversi settori di attività, quali il *retail* e *private banking*, il credito documentario, l'emissione di moneta elettronica e la prestazione di servizi di pagamento. In tale ambito sono state riscontrate criticità negli assetti preordinati all'attività segnaletica, in alcuni casi non conformi a quanto previsto dalla normativa nazionale. L'attribuzione di rilevanti funzioni antiriciclaggio a strutture di gruppo, sovente ubicate all'estero, non sempre garantisce un adeguato coinvolgimento dei responsabili antiriciclaggio delle succursali nei processi di segnalazione di operazioni sospette.

Nel comparto del credito documentario, i flussi finanziari e le transazioni commerciali sottostanti confermano la presenza di rischi non completamente presidiati, inerenti prevalentemente ai Paesi di provenienza delle controparti coinvolte. È stato riscontrato che la valutazione di conformità delle lettere di credito da parte degli intermediari risente di un approccio formale nell'esame dell'ampia documentazione e materiale informativo, che condiziona negativamente il vaglio critico dell'operatività osservata. La debolezza emersa nelle capacità di individuazione dei profili di sospetto è riconducibile al mancato sfruttamento di tutte le informazioni disponibili, nonché all'assenza di adeguati indicatori di anomalia nelle procedure interne di controllo.

Le verifiche condotte su due succursali di intermediari comunitari, un istituto di moneta elettronica e un istituto di pagamento, operanti in settori fortemente innovativi e tra loro collegati sotto il profilo operativo, hanno fatto emergere rilevanti lacune nell'adempimento degli obblighi antiriciclaggio. In particolare, l'offerta di servizi con infrastrutture c.d. "white label"[34], tramite il rilascio di coordinate IBAN da parte di uno dei due istituti ispezionati, ha consentito a un intermediario extracomunitario di offrire l'utilizzo di conti di pagamento a favore di clientela italiana e comunitaria senza le necessarie autorizzazioni. Le ispezioni hanno evidenziato che l'innovazione tecnologica ha innescato nei servizi di pagamento un processo di progressiva segmentazione dei flussi finanziari nell'ambito di una filiera sempre più complessa. In questo contesto, rilevano sia la numerosità di operatori che intervengono nell'esecuzione

[34] L'offerta di servizi *white label* consente a un intermediario di utilizzare con il proprio marchio un'infrastruttura dei pagamenti di proprietà di un altro intermediario. In tal modo l'intermediario che utilizza l'infrastruttura ha la possibilità, attraverso il c.d. "rebranding", di offrire servizi di pagamento presentandoli come propri.

delle operazioni di trasferimento di denaro, spesso operando in differenti ordinamenti giuridici, sia la disposizione dei bonifici tramite applicazioni online, che non richiede l'intervento di presidi di prossimità. Le informazioni relative al profilo e all'operatività del cliente risultano, pertanto, frammentate tra diversi soggetti, incidendo negativamente sulla chiara ripartizione di responsabilità e sull'efficacia dei controlli sulle transazioni. La rapida evoluzione del mercato amplia ulteriormente gli spazi di vulnerabilità ai rischi di riciclaggio.

Sono stati condotti interventi ispettivi anche nei confronti di due operatori che offrono il servizio di compravendita di valute virtuali tramite bonifici ovvero carte di credito e, in un caso, anche tramite ATM dislocati sul territorio nazionale. L'ispezione mirata presso le banche in cui gli stessi *exchangers* sono titolari di rapporti ha consentito di completare l'analisi dei flussi finanziari sottostanti. Gli accertamenti hanno confermato i rischi associati a utilizzi anomali delle valute virtuali per finalità di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, considerata la possibilità di effettuare transazioni sostanzialmente anonime e difficilmente tracciabili, che di fatto ostacolano la ricostruibilità della movimentazione dei fondi. I rischi emersi in sede ispettiva rafforzano l'esigenza di ulteriori interventi di regolamentazione del comparto, quantomeno attraverso un più rigoroso regime di *enforcement*, anche al fine dare maggiore certezza agli operatori ed evitare possibili distorsioni concorrenziali.

Sono stati inoltre condotti accertamenti ispettivi presso una società fiduciaria, iscritta nell'elenco tenuto dal Ministero dello sviluppo economico, in relazione a informazioni su indebite compensazioni fiscali, anche con crediti di dubbia esistenza, nell'ambito del servizio di *escrow agent*[35] offerto alla clientela. L'intervento ha fatto emergere una sottovalutazione dei rischi di riciclaggio associati a tale tipo di servizi.

Su impulso e in stretto coordinamento con la competente Autorità di vigilanza di settore è stata inoltre oggetto di verifica, da parte della UIF, una società di revisione legale. L'intervento ha confermato che, a fronte della disponibilità di cospicua e rilevante documentazione di natura contabile, societaria e finanziaria, non sempre si riscontra un contributo dei revisori coerente in termini di individuazione e valutazione di potenziali operazioni sospette.

In esito agli accertamenti ispettivi condotti nell'anno, la UIF ha provveduto a informare le Autorità di vigilanza e controllo sui profili di rispettiva competenza, nonché l'Autorità giudiziaria su fatti di possibile rilievo penale. I soggetti ispezionati sono stati informati sulle carenze rilevate e sollecitati ad apportare le necessarie misure correttive.

Nell'anno in esame la UIF ha avviato 18 **procedimenti sanzionatori amministrativi** per omessa segnalazione di operazioni sospette, accertata in esito a verifiche ispettive (v. seguente tavola); in un caso sono state contestate violazioni dell'obbligo di

[35] Con il contratto di *escrow account* le parti contraenti affidano a un terzo soggetto, il c.d. "escrow agent" (in questo caso una società fiduciaria), a titolo di garanzia il bene o il documento oggetto di una transazione e il suo controvalore in denaro. Gli *asset* sono amministrati dall'*escrow agent* per conto dei depositanti fino al momento in cui, al verificarsi di una determinata condizione, saranno consegnati alle controparti contrattuali.

trasmissione dei dati aggregati SARA. Le contestazioni notificate agli interessati sono state trasmesse al MEF per l'eventuale irrogazione della sanzione.

Irregolarità di rilievo amministrativo					
	2015	2016	2017	2018	2019
Omessa segnalazione di op. sospette	32	17	17	8	18
Omessa trasmissione dei dati aggregati	-	1	-	1	1
Omessa dichiarazione oro	7	5	5	26	28
Omesso congelamento di fondi e risorse economiche	10	8	5	-	-

Tavola 5.2

Nel 2019 si è registrato un aumento degli avvii di procedure sanzionatorie effettuati dalla UIF assieme a un significativo incremento dell'importo complessivo delle operazioni sospette rilevate come non segnalate (60,2 milioni di euro, a fronte di 2,3 milioni nel 2018).

Con riguardo alla materia di trasferimenti di oro, nel 2019 l'Unità ha inviato al MEF documentazione relativa a 28 procedimenti sanzionatori: di questi procedimenti, 21 sono riferiti a operazioni di disposizione, relative a oro da investimento, effettuate da soggetti privati con una medesima società tedesca, attiva in diverse aree del territorio nazionale, portate all'attenzione della UIF dalla Guardia di finanza. In relazione a tali casi, il MEF ha condiviso la linea interpretativa dell'Unità, in base alla quale le operazioni della specie, indipendentemente dalla consegna del materiale aurifero all'acquirente, vanno considerate come operazioni non finanziarie assoggettate all'obbligo dichiarativo di cui alla L. 7/2000 e ha irrogato le conseguenti sanzioni amministrative pecuniarie.

V.2 GLI INTERVENTI ISPETTIVI E I RISULTATI DELLE VERIFICHE EFFETTUATE DALLA GUARDIA DI FINANZA

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 231/2007, il Nucleo speciale di polizia valutaria della GdFè 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 aglioperatori finanziari, ai professionisti giuridico contabili e agli operatori non finanziari[36].

Ciò posto, **nel 2019**, a livello nazionale, risultano essere stati conclusi **450 interventi ispettivi** (**n. 110 ispezioni** e **n. 340 controlli antiriciclaggio**).

[36] In concreto, le attività ispettive sono sviluppate dal Nucleo speciale di polizia valutaria sia direttamente, sia delegando i Reparti territorialmente competenti.

A seguito dei 450 interventi ispettivi antiriciclaggio (tra ispezioni e controlli) eseguiti nel corso del 2019 sono state accertate 37 violazioni penali e 545 infrazioni amministrative (cfr. tabella seguente).

RISULTATI ANNO 2019		
Ispezioni e controlli antiriciclaggio	n.	450
- Violazioni penali	n.	37
- Violazioni amministrative	n.	545
Persone denunciate	n.	21
Persone verbalizzate	n.	661

Tavola 5.3

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.
Gli interventi nei confronti delle tre categorie hanno avuto il seguente peso percentuale (cfr. grafico seguente), ragguagliato al totale delle attività ispettive:

- Operatori finanziari: 29%, nei cui confronti la maggior parte degli interventi, pari al 19,2% del totale generale delle attività ispettive, ha riguardato gli agenti in attività finanziaria;
- Professionisti giuridico-contabili: 54,8%, con netta preponderanza (28,7% sul totale generale) delle attività nei confronti dei commercialisti;
- Operatori non finanziari: 16,2%, con le agenzie immobiliari quale categoria maggiormente controllata (9,5% rispetto al complesso delle attività ispettive).

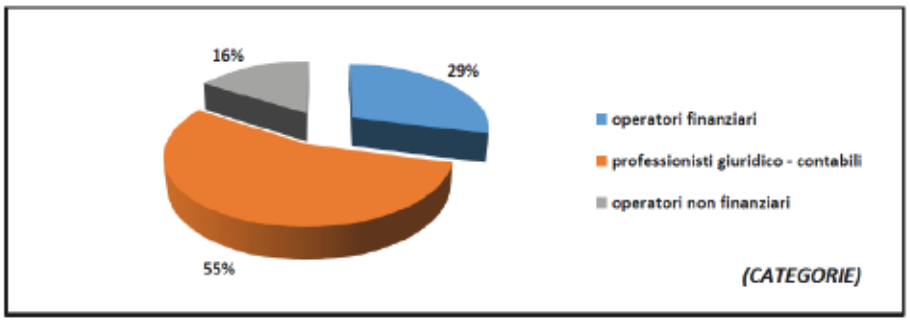


Grafico 5.1

In tale contesto, deve essere evidenziato che, con l'approvazione dei decreti legislativi 90/2017 e 92/2017, con i quali è stata recepita nell'ordinamento la "IV direttiva

antiriciclaggio", oltre a essere stato profondamente rinnovato l'impianto del d.lgs. 231/2007, è stata dettata una disciplina speciale per gli operatori compro oro.
Tra le novità introdotte con i citati decreti, infatti, assumono particolare rilevanza quelle concernenti l'attribuzione, in via esclusiva, al Corpo della 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. 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 eserciti 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 delle citate categorie, nel corso del 2019, sono stati eseguiti 2.105 interventi ispettivi, a seguito dei quali sono state accertate 25 violazioni penali e 144 infrazioni amministrative (cfr. la seguente tavola).

RISULTATI ANNO 2019		
Controlli con poteri di cui al D.Lgs. n. 68/2001	n.	2.105
- Violazioni penali	n.	25
- Violazioni amministrative	n.	144
Persone denunciate	n.	20
Persone verbalizzate	n.	3.373

Tavola 5.4

Con riguardo ai **principali risultati conseguiti dalla GDF** a seguito degli interventi ispettivi antiriciclaggio, si segnalano quelli ottenuti dal:

a. Nucleo speciale di polizia valutaria al termine di un controllo antiriciclaggio esperito nei confronti di una società attiva nella prestazione di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale (c.d. "exchanger"). Tale controllo ha consentito di riscontrare la sussistenza di violazioni di carattere amministrativo agli obblighi di adeguata verifica, nei confronti di oltre 5.000 clienti, conservazione dei dati, nei confronti di oltre 5.400 clienti e omessa segnalazione di operazione sospette, in quanto il soggetto obbligato non ha inoltrato le prescritte segnalazioni nei confronti di 47 clienti;

b. Nucleo di polizia economico-finanziaria di Crotone al termine di un controllo antiriciclaggio, esperito nei confronti di un lavoratore autonomo con studio professionale a Crotone, che ha consentito di riscontrare la sussistenza di violazioni di carattere amministrativo agli obblighi di adeguata verifica, nei confronti di 94 clienti e omessa segnalazione di operazioni sospette, in quanto il soggetto obbligato non ha inoltrato le prescritte segnalazioni nei confronti di 16 clienti;
c. Nucleo di polizia economico-finanziaria di Bolzano al termine di un controllo antiriciclaggio, esperito nei confronti di un'agenzia immobiliare esercente l'attività di "mediazione immobiliare". Tale controllo ha permesso di riscontrare la sussistenza di violazioni di carattere amministrativo agli obblighi di adeguata verifica nei confronti di 320 clienti e di conservazione dei dati nei confronti di 143 clienti.

VI. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

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

La **Banca d'Italia** ha la responsabilità di verificare il corretto ed efficace adempimento degliobblighi antiriciclaggio da parte dei soggetti da essa vigilati e e l'adeguatezza dei relativi assetti organizzativi e procedurali, al fine di contrastare la penetrazione criminale nell'economia legale, assicurando l'integrità dell'intero sistema finanziario. A tale scopo, la Banca d'Italia può effettuare ispezioni e richiedere l'esibizione o la trasmissione di documenti, atti, nonché di ogni altra informazione utile.
I controlli svolti sugli intermediari – sia di carattere ispettivo che cartolare – sono graduati secondo un approccio basato sul rischio, in linea con gli standard del GAFI, del Comitato di Basilea e della normativa europea.
L'approccio in base al rischio è infatti il principio cardine di un efficace sistema antiriciclaggioe si basa sulla capacità di Paesi, Autorità e soggetti obbligati di identificare e valutaretempestivamente i rischi ML/TF in modo reattivo e proporzionato rispetto all'entità della minacciacriminale, al fine di allocare in modo flessibile le risorse disponibili e di calibrare le misure diprevenzione e contrasto ML/TF in funzione del livello dei rischi identificati.
Nell'ambito delle proprie competenze, quindi, la Banca d'Italia si è adoperata per dare pienaattuazione all'approccio in base al rischio, adottando modelli di vigilanza che consentono dimodulare frequenza ed estensione dei controlli in funzione del profilo di rischio di ogniintermediario, anche in relazione alla natura, alle dimensioni e al tipo di attività svolta. Ladeterminazione del profilo di rischio è basata sui dati e sulle informazioni in possesso dellaVigilanza.
In tale quadro, dal 2016 la Banca d'Italia ha adottato un modello di valutazione dei rischi diriciclaggio per le banche[37],che si articola in un percorso, da ripetere in successione ciclica, che prevede diverse fasi: 1) l'identificazione e la valutazione dei rischi; 2) la determinazione dell'azionedi vigilanza più appropriata in funzione del livello di rischio identificato; 3) il monitoraggio e il*follow-up*.

> La prima fase, volta a identificare l'esposizione dei singoli intermediari ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, si basa su un motore valutativo che combina i dati quantitativi – relativi alla dimensione, alle caratteristiche operative e al livello di conformità dei soggetti vigilati – con le informazioni qualitative facenti parte del patrimonio conoscitivo della Vigilanza. Tale valutazione consente di determinare l'assegnazione di un punteggio di rischio finale - in

[37] L'operatività delle banche rappresenta in Italia circa l'85% dell'intero sistema finanziario.

una scala da 1 a 4, ove il punteggio più alto esprime la valutazione peggiore - per ciascun intermediario, al fine di stilare una classifica del livello di rischio posto da ogni intermediario sul sistema.

Nella seconda fase del modello, la Banca d'Italia determina la programmazione della propria 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. La valutazione viene ripetuta annualmente per tenere conto di eventuali mutazioni di contesto e per assicurare una pronta individuazione delle eventuali modifiche del profilo di rischio e garantire unaconseguente revisione dell'azione di vigilanza sull'intermediario stesso.

Nel corso del 2019 sono proseguiti i lavori della Banca d'Italia per l'estensione del percorso di analisi AML/CFT agli intermediari non bancari. In tale quadro, sono stati condotti approfondimenti sull'analisi dei dati quantitativi per ciascuna categoria di intermediario - al fine di costruire indicatori che possano essere parametrati alle specifiche caratteristiche operative delle diverse tipologie dei soggetti vigilati (SIM, SGR, IP, IMEL e intermediari ex art. 106 TUB) fattorizzando i
rischi specifici a cui è esposta ciascuna categoria - e sull'elaborazione degli algoritmi con cui calcolare il livello di rischio.

L'approccio in base al rischio richiede anche ai soggetti obbligati di modulare l'adempimento degli obblighi antiriciclaggio in funzione *risk based*; dal lato intermediari, l'approccio in base al rischio implica lo sviluppo di un processo che consenta la corretta valutazione dei rischi cui si è esposti, per poi adottare misure di prevenzione e contrasto commisurate ai rischi individuati.

Come indicato dalle Disposizioni emanate dalla Banca d'Italia a marzo 2019, questo processo richiede il coinvolgimento dei vertici aziendali nella comprensione dei fenomeni cui l'azienda è esposta e nella conseguente definizione di indirizzi strategici e organizzativi coerenti con il proprio appetito al rischio, con ricadute sulle determinazioni degli assetti organizzativi e sui presidi di controllo dell'intermediario, da far confluire e formalizzare in un'apposita *policy* antiriciclaggio.

Più in dettaglio, nella *policy* AML ciascun intermediario è chiamato a illustrare e motivare le scelte effettuate sui vari profili rilevanti in materia di assetti organizzativi, procedure e controlli interni, adeguata verifica e conservazione dei dati, in coerenza con il principio di proporzionalità e con l'effettiva esposizione al rischio di riciclaggio.

Figura centrale di questo processo è il responsabile antiriciclaggio che – in coerenza con le scelte strategiche aziendali – ha una responsabilità diretta nell' identificare e valutare i rischi a cui è esposto l'intermediario e quindi adottare appropriate misure di mitigazione.

In tale quadro, al fine di favorire una maggiore consapevolezza degli intermediari, fin da ottobre 2015, la Banca d'Italia ha chiesto a tutto il settore bancario di condurre - su base volontaria -un esercizio di autovalutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

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[38].

Relativamente all'**attività di vigilanza cartolare**- basata sull'analisi della documentazione riveniente da numerose fonti informative[39], al fine di valutare l'adeguatezza dei sistemi organizzativi e di controllo degli intermediari nonché l'efficacia dei presidi posti in essere sul comparto AML e, quindi, determinare l'azione di Vigilanza ritenuta più opportuna nei confronti dei soggetti vigilati - per le banche, il complesso delle informazioni disponibili è stato utilizzato, nell'ambito del percorso di analisi antiriciclaggio, per assegnare un punteggio di rischio a ognuna. In particolare, il seguente grafico riporta la ripartizione del rischio residuo degli intermediari bancari italiani e delle succursali di banche comunitarie ed extracomunitarie per il 2019.

Grafico 1 – Ripartizione del punteggio di rischio per le banche - 2019 (fonte Banca d'Italia)

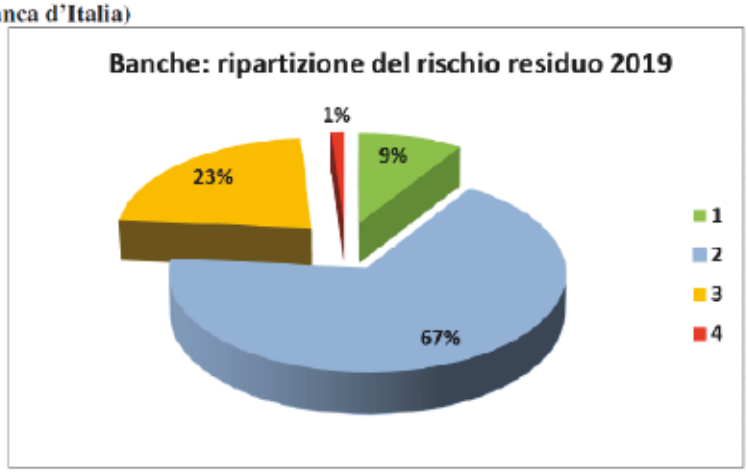


Grafico 6.1

[38] Giova ricordare che, in base al combinato disposto dell'art. 15 del novellato testo del d.lgs. 231/07 e delle Disposizioni della Banca d'Italia del 27 marzo 2019, in tema di organizzazione, procedure e controlli interni in materia AML/CFT, a far data dal 1° gennaio 2020 la conduzione di un esercizio annuale di autovalutazione dei rischi ML/TF diventa obbligatorio per tutti gli intermediari vigilati, il che, in prospettiva, determinerà un generale innalzamento della consapevolezza dei soggetti obbligati in ordine alla propria esposizione dei rischi ML/TF e di conseguenza una spinta a adottare opportune misure di prevenzione e mitigazione del rischio, a beneficio dell'integrità dell'intero sistema finanziario italiano.

[39] Proveniente da pregressa attività di vigilanza di tipo aziendale - l'esercizio di autovalutazione dell'esposizione ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (89 documenti ricevuti nell'anno di riferimento), le relazioni della funzione antiriciclaggio o di altre funzioni di controllo interno (325 documenti), le comunicazioni inviate dagli organi di controllo (7) - riveniente dall'Autorità giudiziaria e da altre Autorità competenti sia nazionali che internazionali (77 documenti), ovvero di natura privatistica (esposti).

I risultati del modello di analisi per il 2019 vedono un 76% di banche con un punteggio in area favorevole (punteggio 1 e 2), rispetto a un 24% in area sfavorevole (punteggio 3 o 4), con un *trend* in leggero miglioramento rispetto al 2018 (nel quale solo il 73% delle banche aveva ricevuto una valutazione in area favorevole)[40].

Nell'ambito della complessiva azione di vigilanza in materia antiriciclaggio, nel corso del 2019sono state redatte 110 lettere e si sono tenuti 45 incontri con i soggetti vigilati[41]. Inoltre, in occasione del rilascio dei provvedimenti amministrativi di vigilanza che hanno impatto sui profili proprietari, partecipativi, organizzativi od operativi degli intermediari vigilati (154 nel corso del2019), 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.

Con riguardo all'**attività di vigilanza ispettiva**, volta a verificare qualità e correttezza delle informazioni trasmesse dagli intermediari e ad approfondire la conoscenza di aspetti organizzativi e gestionali, anche la pianificazione della stessa viene effettuata secondo la logica dell'approccio in base al rischio, per quanto attiene alla programmazione delle ispezioni mirate antiriciclaggio. La scelta degli intermediari da inserire nel piano è stata basata sulla rilevanza della minaccia per l'integrità del sistema finanziario in correlazione con il livello di rischio residuo del singolo intermediario.

Nel corso del 2019, la Banca d'Italia ha effettuato 77 accertamenti di carattere generale (c.d. "a spettro esteso")[42] e 16 accertamenti mirati antiriciclaggio – di cui dieci su intermediari significativi (di cui 4 su BCC appartenenti ai Gruppi bancari cooperativi), 3 su banche *less significant* (di cui 2 su succursali di banche estere), uno su un IP comunitario e due su società fiduciarie statiche.

Il successivo grafico riporta, in particolare, la ripartizione degli accertamenti condotti nel 2019 in funzione della tipologia del soggetto vigilato[43]: 34 su banche e gruppi bancari (di cui 21 a spettro esteso e 13accertamenti mirati); 12 società di gestione del risparmio; 9 società di intermediazione mobiliare;32 società finanziarie; 4 istituti di pagamento e 2 accertamenti su società fiduciarie statiche.

[40] Secondo quanto previsto dal modello di cui si è detto *supra*, il punteggio di rischio determinato ad esito del percorso è alla base della programmazione della successiva attività di vigilanza, sia ispettiva che cartolare.

[41] Questo dato include l'attività cartolare svolta sulle fiduciarie sottoposte alla Vigilanza della Banca d'Italia, di cui si approfondirà specificamente *infra*.

[42] In proposito, si precisa che di questi, 2 sono accertamenti mirati di tipo prudenziale con mandato anche su profili AML, mentre per un altro si tratta di una verifica di *follow-up* anche su aspetti AML.

[43] Al 31 dicembre 2019 erano presenti in Italia 488 banche, 55 gruppi bancari, 69 SIM, 11 gruppi di SIM, 159 SGR iscritte all'Albo (tra FIA, gestori di OICVM, gestori di EuVECA e iscritte ELTIF), 32 SICAF (4 presenti anche nella sezione dei gestori di EuVECA), 202 finanziarie iscritte nel c.d. "albo unico" *ex* art. 106 del TUB, di cui 5 iscritte anche all'albo degli IP (c.d. "Ibridi finanziari") e 5 gruppi di finanziarie, 34 società fiduciarie iscritte nella sezione separata dell'albo *ex* art. 106 del TUB, 5 gruppi di finanziarie, 13 operatori di microcredito, 8 istituti di moneta elettronica (IMEL) e 39 istituti di pagamento (IP). Al 31 dicembre 2019 risultava ancora abilitato ad operare un intermediario iscritto nel vecchio albo di cui all'art. 106 TUB.

Grafico 2 - Numero di ispezioni generali condotte nel 2019 per tipologia di intermediario (fonte Banca d'Italia)

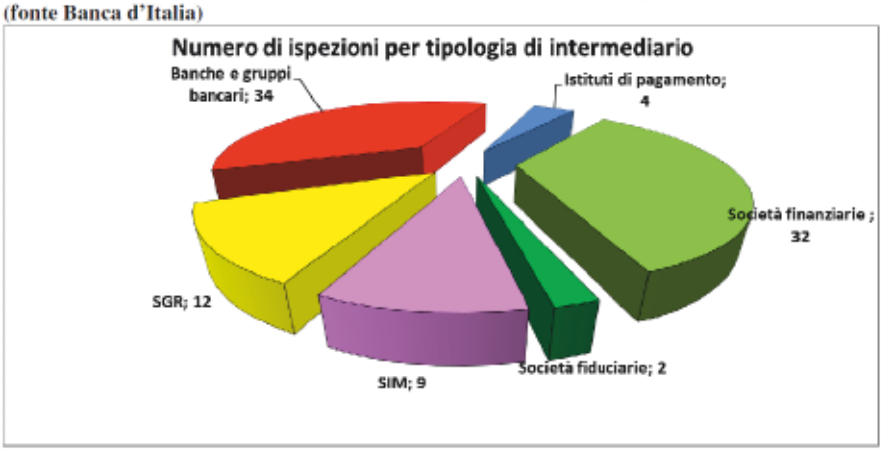


Grafico 6.2

In relazione agli esiti di una ispezione condotta nel 2018, che avevano evidenziato gravi carenze in tutte le fasi del processo antiriciclaggio, la Banca d'Italia ha adottato nel 2019 - ai sensi dell'art. 7, comma 2 del d.lgs. 231/07 e dell'art. 79, comma 4 del TUB - un provvedimento di blocco dell'operatività nella forma del divieto di intraprendere operazioni con nuova clientela.

Con riguardo alle risultanze dei rapporti ispettivi condotti, nel seguente grafico è rappresentata la numerosità dei rilievi emersi nel 2019 ripartiti per tipologia:

a) 62 rilievi hanno avuto ad oggetto ritardi o carenze nell'adempimento degli obblighi relativi all'attività di adeguata verifica della clientela;

b) 10 rilievi hanno riguardato il mancato rispetto degli obblighi di conservazione dei documenti;

c) in 31 casi sono state riscontrate criticità nel processo di valutazione delle operazioni potenzialmente anomale;

d) in 57 casi sono emerse manchevolezze nel rispetto degli obblighi in materia di organizzazione e controlli antiriciclaggio;

e) 3 rilievi hanno avuto ad oggetto anomalie concernenti la limitazione all'uso del contante e titoli al portatore.

Grafico 3- Numerosità dei rilievi per tipologia –2019
(fonte Banca d'Italia)

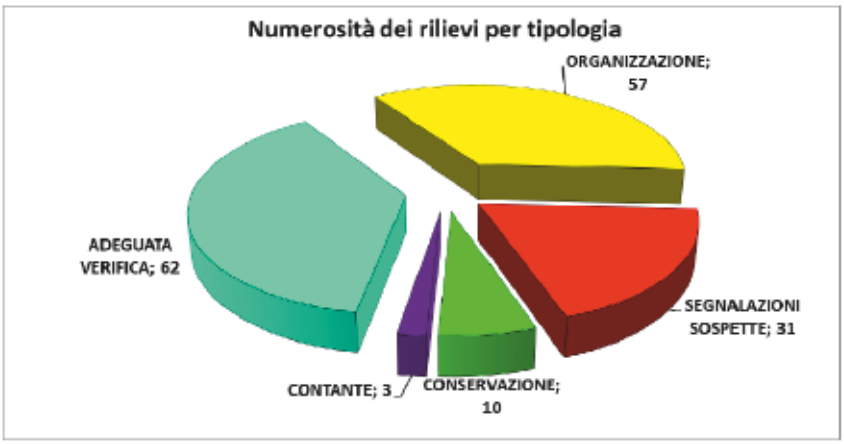


Grafico 6.3

Di seguito si riporta il dettaglio relativo all'incidenza di ciascuna tipologia di rilievo suddiviso per categoria d'intermediario (*Grafico 6.4*).

Grafico 4 - Incidenza di ogni tipologia di rilievo per categoria d'intermediario – 2019
(fonte Banca d'Italia)

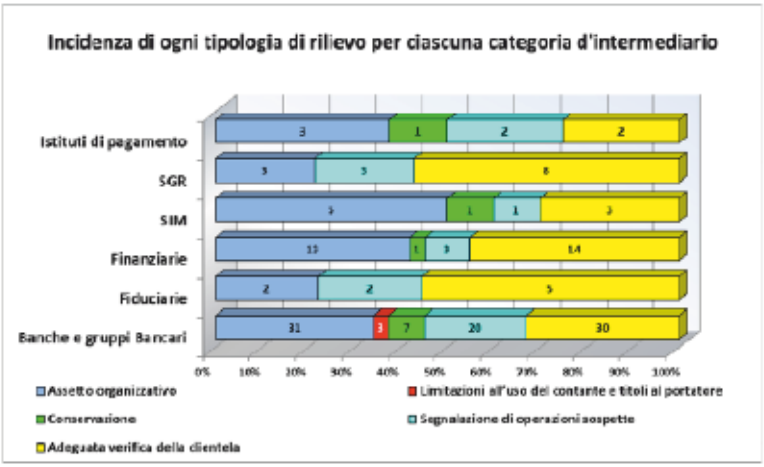


Grafico 6.4

Al fine di assicurare che le lacune emerse in sede ispettiva fossero prontamente colmate, la Banca d'Italia ha, poi, sottoposto a un rigoroso processo di *follow up* le misure di rimedio poste in essere dagli intermediari.

Nel 2019 sono state inoltre condotte **ispezioni mirate antiriciclaggio** presso 110 dipendenze (c.d. "verifiche sportellari", cfr. il seguente grafico per una ripartizione su base regionale). Per la programmazione di tali verifiche, in virtù del richiamato approccio basato sul rischio, è utilizzato un apposito set di indicatori, tra cui le informazioni provenienti dall'interlocuzione con gli organi investigativi e con la UIF, oltre a informazioni specifiche in possesso della Banca d'Italia. Al riguardo, ai fini della individuazione degli specifici sportelli da esaminare nell'ambito delle aree geografiche interessate, la conoscenza del territorio da parte delle filiali della Banca d'Italia è ritenuta centrale.

Grafico 5 - Ispezioni "sportellari" per regione 2019
(fonte Banca d'Italia)

Grafico 6.5

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 euro, processate anche in relazione alla popolazione e a 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.

Le verifiche condotte hanno fatto emergere un livello di aderenza alla normativa nel complesso adeguato, pur rilevando, in linea con le ispezioni ordinarie, il permanere di lacune nel processo di adeguata verifica - con riferimento, principalmente, alla mancata/inesatta individuazione del titolare effettivo (specie in relazione alle società con assetti proprietari complessi), a inadeguatezze nei presidi volti a garantire un puntuale censimento delle PEPs e dei soggetti a essi collegati e alla conduzione dell'adeguata verifica rafforzata - manchevolezze nella profilatura della clientela e nel monitoraggio costante delle procedure per la segnalazione delle operazioni sospette. Inoltre, presso alcuni intermediari sono state riscontrate debolezze nei controlli e la necessità di iniziative formative nei confronti della rete.

In alcuni casi, le verifiche sportellari sono state condotte in concomitanza con gli accertamenti mirati anti-riciclaggio, al fine di combinare un approccio *top down* (tipico delle ispezioni mirate) con uno *bottom up* (che caratterizza le visite presso gli sportelli bancari), e in tal modo acquisire una visione olistica in tema di assetti organizzativi e conformità agli adempimenti normativi in materia.

In esito agli accertamenti condotti, alcuni intermediari sono stati invitati ad assumere iniziative finalizzate al superamento delle criticità emerse.

La Banca d'Italia, secondo quanto stabilito dal d.lgs. 231/2007 come modificato dal d.lgs. 90/2017, è anche l'Autorità di vigilanza di settore AML/CFT per **le società fiduciarie** iscritte nella sezione separata dell'albo, previsto dall'art. 106 del TUB[44], la cui operatività presenta profili rilevanti per la disciplina antiriciclaggio, in quanto suscettibile di limitare la trasparenza della proprietà o della gestione dei beni amministrati. Nell'aggiornamento dell'Analisi nazionale dei rischi (*National Risk Assessment*– NRA) ML/TF pubblicato nel 2019, viene infatti riconosciuta alle società fiduciarie sottoposte alla vigilanza della Banca d'Italia un'esposizione al rischio residuo "abbastanza significativa"[45] (3 su una scala da 1 a4, dove 4 esprime la valutazione peggiore), a fronte di un rischio inerente "elevato" e a vulnerabilità nei presidi "abbastanza significative". A presidio di tali rischi, già nel 2018 la Banca d'Italia aveva definito un percorso di analisi cartolare annuale specifico, essenzialmente di tipo qualitativo, sulla base del quale effettuare la programmazione dell'attività di vigilanza su tali società. Tuttavia, per calibrare maggiormente frequenza e intensità dei controlli in una logica *risk based,* la Banca d'Italia ha avvertito l'esigenza di disporre di informazioni strutturate che consentano di cogliere la dimensione operativa e il grado di esposizione al rischio

[44] Ai sensi dell'art. 199, comma 2, TUF, le società fiduciarie di cui alla legge 23 novembre 1939, n. 1966, che svolgono attività di custodia e amministrazione di valori mobiliari e che, alternativamente, sono controllate direttamente o indirettamente da una banca o da un intermediario finanziario o hanno adottato la forma di società per azioni e hanno capitale versato di ammontare non inferiore al doppio di quello richiesto dall'articolo 2327 del codice civile, sono autorizzate e iscritte in una sezione separata dell'albo previsto dall'articolo 106 del TUB. Questi intermediari, oltre alla supervisione svolta dalla Banca d'Italia, finalizzata ad assicurare il rispetto delle disposizioni in materia di antiriciclaggio, sono sottoposti alla vigilanza affidata al Ministero dello sviluppo economico (MISE) - ai sensi della legge 1966/1936 - che comprende poteri informativi, ispettivi e di intervento.

[45] In miglioramento rispetto al precedente NRA del 2014 nel quale alle fiduciarie veniva riconosciuto un livello di rischio residuo "significativo" (4 su una scala da 1 a 4), riveniente da un rischio inerente "elevato" e a vulnerabilità nei presidi "molto significativa". Da segnalare che, all'epoca della conduzione del precedente NRA, le fiduciarie non erano sottoposte alla vigilanza della Banca d'Italia.

ML/TF delle singole società fiduciarie in funzione della tipologia della clientela, dei prodotti/servizi offerti e dei fattori di rischio geografico domestico e internazionale.
In relazione, quindi, ai poteri accordati all'Istituto, ai sensi degli articoli 108, comma 4, del TUB e dell'art. 7, comma 2, lettera b), del d.lgs. 231/2007, di richiedere l'invio di segnalazioni periodiche ai soggetti vigilati anche per finalità antiriciclaggio, nel corso del 2019 sono stati svolti i lavori perla predisposizione di un possibile schema di segnalazioni statistiche per le società fiduciarie. Le informazioni desumibili dagli schemi segnaletici costituiranno elementi utili per elaborare indicatori di rischiosità sui quali realizzare un percorso di analisi AML quali/quantitativo per le fiduciarie, consentendo di assegnare a ciascuna di esse un punteggio di rischio, in analogia a quanto già avviene per gli intermediari bancari.
Per rendere adeguato e proporzionato l'obbligo di segnalazione per tali operatori, nel corso del2019 la Banca d'Italia ha sottoposto all'attenzione di tutte le fiduciarie vigilate un questionario, volto ad acquisire la loro valutazione circa i costi (di impianto e ricorrenti) e i tempi di realizzazione delle segnalazioni richieste, secondo le diverse opzioni identificate. Successivamente – sulla base delle esigenze manifestate dagli operatori di contenere la frequenza segnaletica, di facilitare le modalità di trasmissione delle informazioni e di chiarire i criteri di valorizzazione dei beni tenendo in considerazione la difficoltà di reperire, in alcuni casi, i valori di mercato – sono state predisposte le disposizioni sulle segnalazioni statistiche periodiche delle fiduciarie vigilate, che sono state poste in consultazione pubblica il 4 febbraio 2020.
In tale contesto, nel corso dello stesso anno sono state redatte 7 lettere e sono stati organizzati 2 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.).
Nel 2019 sono state altresì vagliate 18 comunicazioni preventive da parte delle società fiduciarie, riguardanti 10 esternalizzazioni di funzioni aziendali; sono stati gestiti 8 procedimenti amministrativi relativi a variazioni dell'assetto proprietario. Inoltre, in 9 casi sono stati verificati i requisiti per lo svolgimento del ruolo di esponente di una società fiduciaria.
Sono, poi, stati effettuati complessivamente 2 accessi ispettivi presso fiduciarie iscritte nella sezione separata dell'albo unico, che hanno rilevato, tra l'altro, disfunzioni negli adempimenti relativi all'adeguata verifica e profilatura della clientela e debolezze nel processo di valutazione delle operazioni potenzialmente sospette.
In base agli esiti della complessiva attività di vigilanza svolta, nell'anno in considerazione, a seguito della rilevazione di violazioni in materia, la Banca d'Italia ha adottato 18 **provvedimenti sanzionatori**, per un ammontare pari a circa € 3.200.000, equivalente a circa il 37 % del totale, in significativo rialzo rispetto al 2018[46].

[46] Nel 2018 la Banca d'Italia ha irrogato 8 provvedimenti sanzionatori in materia di antiriciclaggio per un totale di € 460.000.

Tale aumento, oltre alla piena entrata in vigore della riforma dell'apparato sanzionatorio previsto dal d.lgs. 90/2017, corredato da massimali sanzionatori più alti rispetto alla previgente normativa, è dovuto anche alla sempre maggior rilevanza dell'antiriciclaggio nell'attività di vigilanza della Banca d'Italia.

Nel dettaglio, all'esito di verifiche ispettive e cartolari, nel 2019 sono stati destinatari di sanzioni in materia di antiriciclaggio: 6 banche o capogruppo di gruppi bancari (di cui 2 *significant*), 5 istituti di pagamento, 1 SGR, 2 fiduciarie, 3 intermediari finanziari e 1intermediario operante nel settore del microcredito.

Le irregolarità riscontrate sono riconducibili all'inadeguatezza delle procedure di adeguata verifica, dei dedicati presidi organizzativi e controlli interni, nonché al mancato adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette e conservazione dei dati.

A seguito dell'entrata in vigore dell'attuale testo dell'art. 65 del d.lgs. 231/2007, la Banca d'Italia ha trasmesso al MEF la documentazione di vigilanza riferita a 5 intermediari – 2 dei quali "significativi", sottoposti cioè alla vigilanza diretta della Banca centrale europea – per i quali si è ritenuto sussistere aspetti di potenziale interesse per il MEF.

In definitiva, l'attività di vigilanza della Banca d'Italia, in coerenza con l'approccio basato sul rischio, è sempre più orientata allo svolgimento di controlli - sia ispettivi che cartolari - nei confronti di quei soggetti vigilati che, in base alle informazioni disponibili alla Vigilanza, presentano le maggiori necessità di interventi correttivi volti al superamento delle fragilità nell'impianto organizzativo e dei presidi AML. Inoltre, con specifico riferimento agli accessi ispettivi, è stata adottata una politica di supervisione orientata sempre più a privilegiare l'uso di ispezioni mirate antiriciclaggio nei confronti di quegli intermediari che, in base alle informazioni in possesso della Vigilanza o ad altre fonti, presentano carenze strategiche nei presidi del comparto[47].

Con il tempo, questa politica ha permesso la diffusione di una forte cultura antiriciclaggio tra i soggetti vigilati, evidenziata anche dall'andamento dai **rilievi formulati** in esito agli accertamenti ispettivi condotti nel periodo 2016 - 2019 (cfr. il seguente grafico).

[47] Fino al 2016 gli accertamenti mirati AML erano poco frequenti – di norma 2-4 all'anno - e veniva privilegiato l'uso delle ispezioni a spettro esteso, che, tuttavia, non erano sempre programmate in funzione del livello dei rischi ML/TF.

Grafico 6 numero di rilievi per categoria (valori assoluti) – quadriennio 2016-19 (fonte Banca d'Italia)

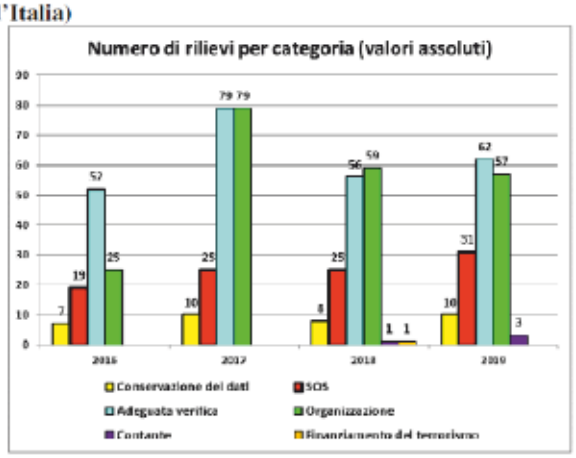


Grafico 6.6

Occorre, tuttavia, considerare che non tutti i rilievi sono uguali. Si distinguono, infatti, quelli di tipo gestionale (attinenti a processi aziendali di governo societario e di controllo dei rischi suscettibili di miglioramento o di azioni correttive) da quelli di conformità (attinenti a inosservanze del dettato normativo e regolamentare). In entrambi i casi, gli intermediari sono tenuti a porre in essere misure di rimedio al fine di rimuovere le criticità rilevate, ma i rilievi di conformità, integrando gli estremi di vere e proprie violazioni di disposizioni normative, riflettono disfunzioni più gravi e vengono valutate dalla Banca d'Italia anche ai fini dell'eventuale avvio della procedura sanzionatoria amministrativa.
Di seguito, al seguente grafico, si riporta il dettaglio della ripartizione nel 2019 tra rilievi gestionali e rilievi di conformità, ripartiti per tipologia di adempimento.

Grafico 7 - Natura rilievo per ciascuna tipologia– 2019 (fonte Banca d'Italia)

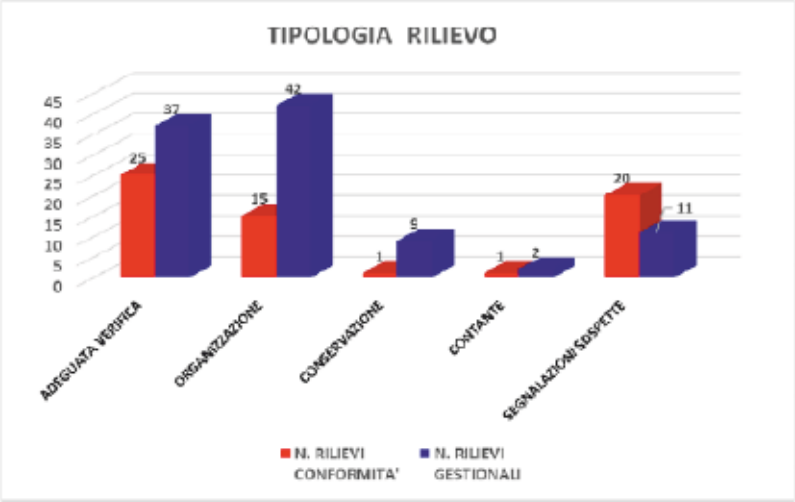


Grafico 6.7

Il grafico evidenzia come – ad eccezione dei rilievi in materia di obblighi di segnalazioni di operazioni sospette – in tutti gli altri ambiti si registri una prevalenza dei rilievi di tipo gestionale.

Questa circostanza è indicativa del fatto che, in generale, le criticità rilevate in sede ispettiva afferiscono più ad ambiti suscettibili di miglioramento piuttosto che a vere e proprie inosservanze e violazioni del dettato normativo.

Entrando maggiormente nel dettaglio delle criticità rilevate nel corso del 2019, in materia di assetti organizzativi, i rilievi contestati – in valori assoluti sostanzialmente in linea con quelli del2018 – attengono in generale alla necessità di migliorare il governo del comparto AML, anche mediante l'adozione di una specifica *policy* AML adeguata alle dimensioni, alla struttura organizzativa dell'azienda e coerente con il livello dei rischi individuati nonché mediante la predisposizione di idonei flussi informativi tra le diverse funzioni aziendali. Inoltre, criticità sono state registrate in ordine alla necessità di potenziare i controlli, anche attraverso una dotazione di risorse quali/quantitative adeguata e di supporti informatici appropriati ai carichi di lavoro e correttamente parametrati sugli specifici ambiti operativi. Manchevolezze sono state rilevate, poi, anche con riguardo all'attività formativa rivolta al personale.

A fronte di tali rilievi, quindi, gli intermediari sono chiamati a porre in essere tempestive misure di rimedio, il cui stato di avanzamento viene attentamente monitorato dalla Vigilanza, al fine di verificare il rispetto delle tempistiche fissate.

Invero, la normativa AML richiede un forte coinvolgimento degli organi aziendali, che sono chiamati a individuare, comprendere e governare rischi e vulnerabilità cui è

esposto ciascun intermediario, declinandoli in scelte strategiche coerenti che si riflettono negli assetti organizzativi e nei presidi di controllo dell'intermediario. Tutti gli organi aziendali sono chiamati a una fattiva collaborazione, ognuno nell'ambito delle rispettive competenze, nella pianificazione, nella realizzazione e nella verifica dei sistemi e delle procedure deputate a mitigare il rischio di riciclaggio. Laddove ciò non avvenga, le debolezze negli assetti organizzativi, gestionali e di controllo condizionano inevitabilmente l'efficacia di tutti gli altri presidi antiriciclaggio (adeguata verifica della clientela e monitoraggio delle operazioni, a loro volta funzionali all'analisi e segnalazione delle operazioni sospette).

Il numero di rilievi in materia di obblighi di conservazione dei dati e delle informazioni (10 rilievi) – relativi in generale a errori negli inserimenti dei dati in Archivio unico informatico, con ripercussioni sulle SARA, ovvero a imprecisioni nelle impostazioni degli applicativi informatici - si conferma sostanzialmente in linea con quello registrato negli ultimi anni. Basso anche, nel 2019, è il numero dei rilievi in materia di violazione sulle norme in materia di gestione del contante (3 rilievi) riconducibili all'insufficiente monitoraggio delle movimentazioni effettuate con l'utilizzo di contante, anche a causa di inadeguatezze delle procedure informatiche in uso.

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 e al monitoraggio continuo dei clienti.

Con riferimento alla verifica dei dati sul titolare effettivo dei rapporti e delle operazioni, permangono aree di miglioramento - soprattutto nel caso di società che presentano una struttura societaria complessa - anche in relazione al mancato approfondimento delle informazioni rese dal cliente in fase di identificazione, che non sempre vengono sottoposte a verifiche in ordine alla loro veridicità e completezza. Parimenti, le carenze in materia di profilatura della clientela sono spesso motivate dalla mancata considerazione di informazioni rilevanti comunque disponibili all'intermediario, anche a causa di criticità nei flussi informativi tra le diverse funzioni aziendali. In entrambi i casi, le carenze sono spesso imputabili anche all'assenza di procedure aziendali sufficientemente strutturate.

Con riguardo alle *PEPs*, è stato rilevato il permanere di aree di debolezza concernenti la loro corretta identificazione (in relazione all'ampliamento del novero di tali soggetti, operato dal novellato testo del d.lgs. 231/07), la profilatura di rischio nonché la propagazione del livello di rischio ai soggetti collegati.

Il controllo costante sui rapporti risulta spesso inficiato dai ritardi nelle valutazioni e dallo scarso approfondimento, che non consentono l'individuazione di eventuali elementi di anomalia, anche in relazione al mancato e tempestivo aggiornamento dell'adeguata verifica della clientela, pure per l'assenza di blocchi operativi.

In relazione ai rilievi connessi alla collaborazione attiva, nel 2019 si registra un trend in leggero aumento. Le carenze rilevate sono refluenze negative delle debolezze che caratterizzano il processo di adeguata verifica della clientela a cui si aggiungono le criticità connesse alla non corretta parametrizzazione e utilizzo degli applicativi informatici di ausilio, oltre che - in taluni casi – dall'insufficiente sensibilità del personale

deputato alla valutazione delle operazioni medesime. Il processo di analisi delle operazioni potenzialmente anomale talvolta risente anche di carenze organizzative nella gestione degli inattesi, anche a fronte di un numero di operazioni da esaminare superiore alle capacità valutative delle strutture deputate.

Infine, emerge che 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 dell'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.

Nel corso del 2019, alcuni degli accertamenti mirati AML hanno avuto come focus quello di verificare l'adeguatezza dei presidi antiriciclaggio in alcuni degli intermediari che offrono prodotti e servizi attraverso il canale internet. L'attività a distanza richiede, infatti, agli intermediari l'implementazione di presidi AML/CFT robusti - per lo svolgimento dell'adeguata verifica a distanza, della profilatura, del monitoraggio e controllo dell'operatività in assenza di un contatto diretto con la clientela - attentamente calibrati in funzione del livello del rischio, in grado di intercettare tempestivamente eventuali tentativi di commissione di reati online (es. furti d'identità, frodi online, ecc.).

Tali iniziative sono motivate dalla crescente attenzione rivolta dalla Banca d'Italia al tema dell'innovazione tecnologica e, in particolare, all'utilizzo di soluzioni e tecnologie innovative da parte degli intermediari per l'assolvimento degli obblighi normativi AML/CFT (*Regulatory Technology* - c.d. "Regtech").

È universalmente riconosciuto il potenziale impatto positivo di alcune applicazioni Regtech sull'efficacia e sull'efficienza dei processi AML/CFT degli intermediari (con riferimento, per esempio, ad alcune fasi dell'adeguata verifica, alla profilatura della clientela e al monitoraggio nel continuo), pur se è necessario aumentare il grado di consapevolezza del settore bancario e finanziario sui possibili rischi ML/TF connessi all'adozione di nuove soluzioni, da valutare e presidiare attentamente.

L'indagine Fintech

In tema di antiriciclaggio, l'indagine Fintech pubblicata da Banca d'Italia a dicembre 2019 – nel rimarcare come la normativa italiana contenga già alcune disposizioni volte a disciplinare l'uso dell'innovazione tecnologica nell'assolvimento degli obblighi AML/CFT - descrive le concrete modalità adottate da alcuni intermediari nell'impiego di soluzioni innovative per contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

In particolare, secondo quanto emerso dall'indagine, gli intermediari hanno un atteggiamento di cautela sull'applicazione delle nuove tecnologie all'AML, privilegiando soprattutto le aree connesse alla profilatura del rischio della clientela e all'individuazione delle operazioni anomale; peraltro, è stato riscontrato un aumento nel livello di automazione dei processi AML/CFT e nell'utilizzo di banche dati per l'adeguata verifica della clientela; è infine in corso lo sviluppo di nuove soluzioni per l'identificazione a distanza della clientela.

L'indagine ha rilevato anche sperimentazioni legate all'impiego di Big data e AI (come *Machine Learning* e reti neurali) in fasi specifiche dell'adeguata verifica e del monitoraggio delle transazioni, quali l'individuazione automatica dei clienti ad alto rischio e la selezione delle operazioni potenzialmente sospette più critiche ai fini della valutazione.

Con specifico riguardo al **sistema dei pagamenti**, nel corso del 2019 la funzione di sorveglianza è stata impegnata inattività che rilevano anche ai fini di contrasto al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo (AML/CFT). In tale contesto, attenzione è stata posta sull'esigenza di conseguire un bilanciamento tra l'obiettivo di favorire lo sviluppo di strumenti e servizi innovativi per una maggiore efficienza dei sistemi di pagamento, e quello di assicurare la sicurezza e l'integrità del sistema finanziario attraverso la mitigazione dei relativi rischi. Le attività hanno riguardato, in particolare: l'esame dei progetti presentati dagli operatori tramite il Canale FinTech; l'avvio del servizio di bonifico istantaneo; il sostegno del progetto del Sistema pubblico per l'identità digitale (c.d."SPID"); il monitoraggio dei rischi posti dai crypto-*asset* e dalle *stablecoin*; il contrasto alle minacce cibernetiche.

La funzione di sorveglianza Banca d'Italia ha contribuito, di concerto con la Vigilanza, all'esame dei progetti presentati dagli operatori tramite il Canale FinTech (punto di contatto volto a favorire il colloquio con i soggetti, regolati e non, che intendono offrire servizi finanziari o di pagamento basati su tecnologie innovative). In alcuni casi, gli aspetti di antiriciclaggio hanno rappresentato una delle questioni su cui gli operatori hanno ricercato un confronto con l'autorità, in particolare in connessione con i nuovi servizi di pagamento introdotti dalla PSD2 (2015/23667 UE).

In Italia cresce l'adesione dei prestatori di servizi di pagamento al servizio di bonifico istantaneo europeo (SEPA *instant credit transfer),* per trasferimenti di importo massimo di 15.000 euro (100.000 euro, da luglio 2020) e tempo di esecuzione di 10 secondi, un servizio in linea con l'innovazione tecnologica in atto e l'esigenza di immediatezza degli utenti digitali anche nel settore dei pagamenti. La diffusione degli "instant" potrebbe favorire l'efficienza dei servizi di pagamento a condizione che i relativi rischi vengano controllati adeguatamente; per quanto concerne, in particolare, i rischi di riciclaggio e finanziamento al terrorismo, i pagamenti *instant* sono soggetti ai medesimi presidi degli altri strumenti di pagamento elettronici.

La funzione di sorveglianza segue, anche attraverso il confronto con gli operatori nel Comitato pagamenti Italia, l'evoluzione in Italia del Sistema pubblico di identità digitale (SPID), allo scopo di favorire le potenziali sinergie tra i sistemi di identificazione elettronica e i processi in uso nel sistema bancario per l'identificazione della clientela. Le opportunità dell'adozione di SPID sono infatti individuate nel suo utilizzo nel settore finanziario per semplificare gli oneri connessi al riconoscimento a distanza, anche a fini di adeguata verifica della clientela, consentendo tra l'altro la riduzione dei costi di *compliance* per gli operatori.

La funzione di sorveglianza sta analizzando e monitorando i rischi AML/CFT collegati al fenomeno dei *crypto assets* (o *virtual assets*), incluse alcune tipologie di *crypto asset* con il valore stabilizzato (c.d. "stablecoin"), soprattutto nell'ambito della partecipazione alle attività dell'Eurosistema, del GAFI, del G7e del FSB. Tali rischi si sono accresciuti in connessione con la loro crescente diffusione e con la presenza, per molti di essi, della caratteristica dell'anonimato.

Nel 2019, la funzione di sorveglianza è stata ancora impegnata in ambito internazionale[48] e domestico su molteplici iniziative di contenimento del rischio *cyber* nel sistema finanziario, promuovendo il rafforzamento delle capacità di resilienza cibernetica delle singole istituzioni e del sistema nel suo complesso.

In tale ambito, a livello nazionale rileva il continuo potenziamento del "*Computer Emergency Response Team* del settore finanziario" (CERTFin), iniziativa pubblico-privata co-presieduta dalla Banca d'Italia e dall'ABI, cui hanno aderito l'IVASS, l'ANIA e, da ultimo, la Consob oltre ad altri soggetti privati assicurativi e finanziari. Il CERTFin, oltre allo scambio informativo su eventi e minacce cyber tra i partecipanti, ha promosso campagne di sensibilizzazione degli utenti sui rischi connessi al crescente utilizzo delle tecnologie digitali. In particolare, a maggio 2019 è stata lanciata, in collaborazione con la Polizia postale e delle comunicazioni, la campagna "OcchioalClick" per accrescere la consapevolezza del rischio e promuovere l'adozione di buone pratiche per un utilizzo sicuro dei sistemi di pagamento digitali. Inoltre, a dicembre 2019, la Banca d'Italia e la Consob hanno concordato una strategia comune per rafforzare la sicurezza cibernetica del settore finanziario italiano attraverso specifiche misure rivolte alle infrastrutture finanziarie: sistemi di pagamento, controparti centrali, depositari centrali e sedi di negoziazione dei titoli.

Infine, la Banca d'Italia, insieme alla Consob, ha supportato il MEF nei lavori di attuazione della direttiva NIS (d.lgs. 65/2018) e della più recente legge sul perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (L. 133/2019).

[48] Le attività sono state svolte in diversi ambiti: nel G7-Cyber Expert group che ha svolto una simulazione basata su uno scenario di rischio cyber con impatti sul sistema finanziario internazionale e a cui la Banca ha partecipato attraverso il Codise con l'attivo coinvolgimento del settore privato e del CERTFin; nell'ambito del Sistema europeo delle Banche centrali, per lo sviluppo di una piattaforma per lo scambio informativo e le analisi della minaccia tra le principali infrastrutture finanziarie pan-europee (*Cyber Information and Intelligence Sharing Initiative, CIISI-EU*) e l'adozione degli strumenti di valutazione per la resilienza cibernetica dei sistemi di pagamento e delle altre infrastrutture di mercato dell'UE (*Cyber Resilience Oversight Expectations* e *Tiber EU Framework*). Per un approfondimento del tema della *cyber security* in ambito internazionale si rinvia *infra* al paragrafo X.3.

Relativamente alla **collaborazione con altre Autorità**, è da evidenziarsi che, in attuazione del "*Multilateral Agreement*" sottoscritto dalla Banca d'Italia il 10 gennaio 2019 per lo scambio informativo tra le Autorità nazionali di Vigilanza AML e la BCE, previsto dall'art 57*bis* della direttiva (UE) 843/2018 (c.d."V direttiva antiriciclaggio"), è iniziato un flusso informativo che ha riguardato, tra l'altro, gli esiti di rapporti ispettivi che presentano particolari elementi di interesse a fini antiriciclaggio, esposti e sanzioni AML comminate nell'anno. Nell'ambito di tale *Agreement*, nel corso del 2019, la Banca d'Italia ha fornito alla BCE 22 informative, mentre la BCE ne ha trasmesse 9 alla Banca d'Italia.
Nel corso del 2019 è proseguita la collaborazione prestata dalla Vigilanza all'Autorità giudiziaria e agli organi inquirenti; in tale quadro, sono state inoltrate 27segnalazioni alla AG, riferite anche a violazioni di disposizioni del d.lgs. 231/2007.
Nel quadro della collaborazione tra la Banca d'Italia e l'UIF, nel 2019, la Vigilanza ha inoltrato 18 segnalazioni alla UIF, relative a 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,19segnalazioni di anomalie e fatti riscontrati nell'ambito dei controlli di propria competenza.
Nello stesso anno, è stato intenso lo scambio di informazioni con gli organi investigativi competenti a effettuare i controlli in materia antiriciclaggio: la Guardia di finanza ha inviato 41 informative relative ad accertamenti ispettivi nei confronti di intermediari finanziari, IP, IMEL e confidi iscritti ai sensi dell'art. 155, comma 4, del TUB. La Banca d'Italia ha risposto, invece, a 49 richieste d'informazione da parte di Organi investigativi, di cui 5 relative a IP/IMEL, 7 intermediari finanziari iscritti all'albo *ex* art. 106 TUB e 37confidi iscritti ai sensi dell'art. 155, comma 4, del TUB.
Secondo le modalità previste dal Protocollo d'intesa stipulato nel 2011 in materia di accertamenti antiriciclaggio[49],è proseguita anche la collaborazione con la Consob. Nel corso del 2019, la Consob ha trasmesso gli esiti di 1 verifica ispettiva in materia di antiriciclaggio, in relazione alla quale la Banca d'Italia aveva richiesto alla Consob lo svolgimento di approfondimenti antiriciclaggio, nell'ambito di accertamenti disposti dalla stessa Commissione.

VI.2 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELLA CONSOB

Nel 2019 la Consob ha condotto l'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo facendo ricorso, negli ambiti istituzionali di propria competenza, agli strumenti di vigilanza informativa e ispettiva, di *enforcement* e di orientamento all'applicazione della regolamentazione.
Nel nuovo quadro normativo, riveniente dal recepimento della c.d. "IV direttiva antiriciclaggio", è stato rafforzato, nei confronti delle società di revisione e dei revisori

[49] 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.

legali con incarichi su enti di interesse pubblico o a regime intermedio, l'approccio basato sul rischio. Le disposizioni regolamentari adottate dalla Consob con delibera n. 20570 del 4 settembre 2018 hanno introdotto l'obbligo per le società di revisione di trasmettere con cadenza annuale alla Consob gli esiti dell'analisi e della valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo cui sono esposte nell'esercizio della loro attività (c.d. "autovalutazione").

Nei documenti di autovalutazione, che devono essere redatti seguendo i criteri e le metodologie individuati con la Comunicazione Consob n. 186002 del 4 giugno 2018, le società di revisione sono tenute a indicare una serie di dati quantitativi e di informazioni funzionali alla determinazione: 1) della numerosità dei clienti che presentano i diversi indicatori sintomatici di un elevato rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo (ad es., clienti operativi in settori economici a rischio o in aree geografiche a rischio o caratterizzati da assetti partecipativi complessi, coinvolti in vicende oggetto di notizie pregiudizievoli, ecc.); 2) dell'efficacia delle misure organizzative, procedurali e di controllo implementate al fine di mitigare detto rischio.

Orbene, dall'analisi dei documenti di autovalutazione pervenuti nel 2019, anno di prima applicazione dell'obbligo informativo in esame, è emersa l'esigenza di affinare le metodologie utilizzate dalle società di revisione per la misurazione dell'esposizione al rischio e, nella maggior parte dei casi, la necessità di completare l'adeguamento dei presidi procedurali e di controllo alle disposizioni normative di recente introduzione.

Sulla base dei dati quantitativi e delle informazioni sui presidi organizzativi, procedurali e di controllo acquisite mediante i documenti di autovalutazione, sono state intraprese, nel corso dell'anno in considerazione, verifiche ispettive e azioni di vigilanza mirate al fine di individuare i rischi di non conformità alla normativa antiriciclaggio e orientare le società di revisione al pieno rispetto degli obblighi di settore.

In particolare, nel 2019 sono state avviate verifiche ispettive in materia di antiriciclaggio nei confronti di 6 società di revisione. Gli accertamenti hanno riguardato 5 società di medie dimensioni e una società di grandi dimensioni. In applicazione del Protocollo d'intesa del 7 giugno 2012, la verifica ispettiva avviata nei confronti della società di revisione di grandi dimensioni è stata condotta congiuntamente con l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF).

Dagli accertamenti ispettivi sono emerse carenze con riferimento alle procedure di determinazione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo della clientela, nonché delle procedure di adeguata verifica rafforzata. Per due società di revisione sono state altresì riscontrate carenze dei sistemi di controllo, risultati inidonei alla tempestiva rilevazione e gestione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, nonché delle procedure di adeguata verifica e controllo costante, di individuazione e segnalazione delle operazioni sospette e dell'attività di formazione del personale.

Sono state altresì effettuate 31 richieste di dati e notizie, di cui 27 indirizzate a società di revisione e 4 a revisori legali, e sono state intraprese, in 10 casi, azioni di raccomandazione o di indirizzo per il superamento delle aree di debolezza emerse dall'analisi cartolare.

Nei confronti di 3 delle società di revisione oggetto di accertamenti ispettivi nel corso del 2019 è stata richiesta la convocazione del Consiglio di Amministrazione, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, lettera c), del d.lgs. 231/2007, al fine di prescrivere l'adozione di specifiche iniziative correttive in materia di antiriciclaggio.
In un'ottica di sensibilizzazione e vigilanza proattiva, è stata svolta un'iniziativa di formazione volta a richiamare l'attenzione delle società di revisione e dell'associazione di categoria sugli adempimenti connessi all'autovalutazione annuale e sulle relative metodologie.
In applicazione del Protocollo d'intesa siglato nel 2011 con la Banca d'Italia, finalizzato al miglior coordinamento delle attività di controllo da parte delle due Autorità, la Consob ha effettuato nel 2019, su richiesta della Banca d'Italia, una verifica in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nei confronti di una Società di intermediazione mobiliare. Gli accertamenti hanno avuto ad oggetto l'assetto organizzativo, procedurale e di controllo, le modalità di adeguata verifica della clientela e di adempimento degli obblighi di conservazione e registrazione dei dati e delle informazioni dei clienti, nonché la formazione del personale. Gli esiti ispettivi sono stati trasmessi alla Banca d'Italia per le valutazioni di competenza.
Nell'ambito dei rapporti di collaborazione e coordinamento previsti dal Protocollo d'intesa siglato nel 2012, la Consob e l'Unità di informazione finanziaria hanno proseguito, nel corso del 2019, gli scambi informativi volti al migliore svolgimento delle attività di rispettiva competenza.

VI.3 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELL'IVASS

L'IVASS ha svolto la propria attività in modo pienamente aderente al principio dell'approccio basato sul rischio, in linea con le raccomandazioni GAFI e con le disposizioni della normativa nazionale adottate in recepimento delle direttive comunitarie in materia antiriciclaggio.
Anche nel 2019 è stato richiesto alle compagnie assicurative di svolgere l'attività di analisi e valutazione del rischio cui esse sono esposte, sulla base dei criteri e della metodologia definiti nel 2017, ai quali negli anni successivi sono state apportate talune modifiche per eliminare informazioni rivelatesi poco significative e per acquisire ulteriori dati la cui necessità è emersa nel corso delle analisi svolte dall'Istituto.
L'esercizio ha riguardato, come per gli anni passati, le compagnie nazionali e le sedi secondarie; alle compagnie operanti in regime di libera prestazione di servizi, invece, è stato richiesto un set informativo ridotto. Gli esiti dell'attività di analisi e valutazione del rischio consentono di individuare le priorità degli interventi di vigilanza, specie ispettiva, in base al rischio intrinseco cui è esposto ogni soggetto vigilato.
Nel dicembre 2019, l'IVASS ha posto in pubblica consultazione lo schema di provvedimento che dà attuazione agli articoli 15 (Valutazione del rischio da parte dei soggetti obbligati) e 16 (Procedure di mitigazione del rischio) del d.lgs. 231/07. In dettaglio:

- sono stati individuati, coerentemente con un approccio fondato sul rischio, i criteri organizzativi e dimensionali in presenza dei quali i soggetti vigilati devono adottare specifici presidi, procedure e controlli per la gestione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, istituendo la funzione antiriciclaggio e – in limitate ipotesi – una funzione di revisione autonoma incaricata di verificare politiche, procedure e controlli interni in materia di prevenzione del riciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo; è stato previsto che le imprese stabilite senza succursale – individuate anch'esse sulla base di criteri organizzativi e dimensionali ai fini dell'applicazione della normativa in materia antiriciclaggio – individuino un responsabile per la segnalazione di operazioni sospette, alla UIF, relative all'operatività sul territorio italiano;
- i criteri e la metodologia per condurre l'autovalutazione del rischio, già sviluppati e testati dal 2017, sono stati inseriti nella novellata sezione VI (Valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo) da introdurre nel capo II del regolamento 44/2019 in materia di organizzazione, procedure e controlli interni e di adeguata verifica.

Nel corso del 2019 sono stati conclusi gli accertamenti – avviati alla fine dell'anno precedente – presso la sede secondaria di una società con sede nell'Unione europea/Spazio economico europeo e presso la principale banca distributrice; sono state altresì svolte ispezioni presso quattro imprese facenti parte di un gruppo assicurativo nazionale.

Gli accertamenti, mirati in materia di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, hanno fatto emergere talune carenze relativamente al requisito di autonomia della funzione antiriciclaggio e ai processi di adeguata verifica della clientela, con specifico riferimento a: acquisizione di idonee informazioni sullo scopo perseguito da clienti diversi da persona fisica che designano, quale beneficiario, un soggetto diverso dal contraente; individuazione del titolare effettivo; acquisizione di informazioni per valutare compiutamente i rapporti in cui il cliente o il beneficiario utilizzano strumenti d'interposizione patrimoniale (*trust*, società fiduciarie e meccanismi giuridici simili); applicazione di misure rafforzate di adeguata verifica in relazione a operazioni di liquidazione di prestazioni su conti correnti detenuti all'estero.

Alla sede secondaria e al suo principale distributore sono state contestate violazioni – gravi, ripetute, sistematiche o plurime – suscettibili di sanzioni amministrative pecuniarie o di misure alternative (in caso di scarsa offensività o pericolosità). Inoltre, è stato chiesto di modificare rapidamente l'assetto della funzione antiriciclaggio (entro trenta giorni dalla notifica del rapporto ispettivo).

Nel corso dell'anno sono pervenute, poi, segnalazioni di fatti di possibile rilievo sanzionatorio riscontrati nell'ambito di accertamenti ispettivi svolti dalla Guardia di finanza presso tre intermediari assicurativi. I fatti segnalati sono stati analizzati ai sensi dell'art. 8 ("*Accertamento delle violazioni*") del regolamento IVASS 39/2018 che disciplina il procedimento sanzionatorio, in attuazione del titolo XVIII del d.lgs. 209/2005. Gli stessi hanno dato luogo all'archiviazione della posizione di uno degli intermediari e alla contestazione di violazioni a carico degli altri due.

In merito a uno di questi ultimi due intermediari è stato anche concluso l'iter di valutazione delle controdeduzioni ricevute, formulando al competente Servizio la proposta di applicare misure alternative alla sanzione amministrativa pecuniaria. In dettaglio, le violazioni contestate hanno riguardato la mancata applicazione di misure rafforzate di adeguata verifica, con particolare riguardo alla raccolta di ulteriori informazioni per verificare la coerenza dell'ammontare dei premi sottoscritti rispetto alla situazione economico o patrimoniale del cliente e per accertare l'origine dei fondi impiegati per corrispondere i premi di polizza.
Infine, l'IVASS ha proseguito la già consolidata cooperazione con la UIF in materia di attività ispettiva sulle imprese di assicurazione.

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

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

Nel corso dell'anno 2019, l'attività sanzionatoria è proseguita in base alle nuove disposizioni del d.lgs. n.231/2007modificate ad opera del d.lgs. n, 90/2017e secondo i criteri e i parametri stabiliti dalla Circolare di istruzioni operative del 6luglio 2017.
Come già osservato con riferimento all'attività svolta nel corso del 2018, le profonde innovazioni introdotte nel sistema sanzionatorio a seguito della sopra citata "novella" ihanno introdotto un regime più articolato, "tarato" in relazione alla gravità della violazione riscontrata e, con specifico riguardo alle omissioni di segnalazioni di operazioni sospette (SOS), meno afflittivo (stante il tettomassimo edittale previsto per le sanzioni pecuniarie pari, di regola, a 300.000 euro) che ha prodotto un generale decremento dell'importo medio delle sanzioni irrogate,mentre invece per le violazioni di altri obblighi AML, il regime delle sanzioni è stato inasprito anche, ma non solo, mediante l'incremento dei massimi edittali.
La violazione dell'obbliogo di segnalazione sospetta si è riscontrata a fronte, peraltro, di un incisivo aumento delle contestazioni elevate e delle sanzioni irrogate per la violazione degli obblighi di adeguata verifica della clientela nonché di conservazione dei dati, dei documenti e delle informazioni rispettivamente acquisiti e raccolti in sede di adeguata verifica: prescrizioni il cui monitoraggio e presidio appaiono particolarmente importanti in un'ottica di prevenzione, considerato che sul piano delle condotte omissive perseguibili i suddetti obblighi si pongono – logicamente e cronologicamente – in rapporto di "propedeuticità" rispetto all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, come desumibile tra l'altro anche dalla disciplina sanzionatoria vigente, con particolare riferimento a quanto previsto dall'art. 58, comma 5 del vigente d.lgs. 231/2007, che esclude l'autonoma sanzionabilità delle suddette omissioni quando le stesse si pongano in rapporto di stretta e diretta conseguenzialità rispetto alla violazione dell'obbligo di segnalazione delle operazioni compiute dal cliente non "adeguatamente verificato".
In particolare, **nel corso del 2019** sono stati avviati **100 procedimenti relativi a violazioni dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette**. Di tali procedimenti, 7 sono stati archiviati, mentre **93 si sono conclusi con l'emanazione di un**

provvedimento sanzionatorio, con irrogazione di **sanzioni per complessivi 8.529.450 euro**.

	SOGGETTI OBBLIGATI				
	BANCHE	PROFESSIONISTI	FIDUCIARIE, SOC. DI REVISIONE, SGR, SIM	ALTRI	TOTALE
DECRETI SANZIONATORI	35	37	14	7	93
ARCHIVIAZIONI	-	3	1	3	7
SANZIONI IRROGATE (€)	3.121.186	2.620.193	1.959.719	828.352	8.529.450

Tavola 7.1

Di questi, 46 provvedimenti sanzionatori per omessa segnalazione emanati nel corso del 2019 sono stati impugnati dinanzi all'Autorità giudiziaria.
Nel corso del 2019 sono state emesse 87 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 8 (pari al 9%) hanno annullato i provvedimenti impugnati.
In particolare 49 sentenze (di cui 3 sfavorevoli) sono state pronunciate da Tribunali, 24 (di cui 3 sfavorevoli) da Corti d'Appello e 14 (di cui 2 sfavorevoli) dalla Suprema Corte di Cassazione.

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

Nel 2019 le Ragionerie territoriali dello Stato hanno adottato complessivamente 4370 decreti sanzionatori per inosservanza della normativa in materia antiriciclaggio, di cui:

- 881 per le violazioni della normativa in materia di trasferimento di denaro contante e di libretti di deposito al portatore, bancari o postali (art. 49, comma 1, del d.lgs. 231/2007 e successive modificazioni e integrazioni);
- 3381 per le violazioni in materia di trasferimento di assegni bancari, postali e circolari (art. 49, comma 5, 6 e 7, del d.lgs. 231/2007 e successive modificazioni e integrazioni);
- 34 per la violazione relativa al superamento della soglia del saldo dei libretti al portatore (art. 49, comma 12 e 13, del d.lgs. 231/2007 e successive modificazioni e integrazioni);
- 39 per omessa comunicazione al MEF delle infrazioni di cui al Titolo III del d.lgs. 231/2007 e successive modificazioni da parte dei soggetti del suddetto decreto;
- 7 per mancata acquisizione dei dati identificativi del cliente e/o esecutore e/o titolare effettivo dei soggetti convenzionati e degli agenti (art.44);

- 2 per violazione in materia di trasferimento di denaro contante per il servizio di rimessa di denaro (art.49, comma 2);
- 9 mancata identificazione del cliente e/o conservazione dei dati da parte degli operatori di gioco online (art. 53);
- 17 per le violazioni delle disposizioni per l'esercizio dell'attività dei compro oro (d.lgs. 92/2017).

VII.3 LE DICHIARAZIONI VALUTARIE

I processi relativi ai movimenti transfrontalieri di denaro in entrata e in uscita dall'Italia sono presidiati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nonché dalla Guardia di finanza nell'ambito delle proprie competenze, ai sensi dell'articolo 4 del d.lgs. 195/2008.

L'attività di controllo realizzata nel 2019 da parte degli Uffici dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con il supporto dell'indirizzo e del coordinamento centrale, ha confermato la capacità di contrasto alle frontiere degli illeciti valutari connessi al trasporto al seguito dei passeggeri internazionali di denaro contante, così come definito dall'art. 1 del decreto legislativo n. 195/2008.

Gli elementi informativi connessi al confronto con l'ultimo periodo di riferimento (2019/2018), riportati di seguito, attestano, a risorse invariate, la costante capacità di contrasto, sottolineata da risultati che non si discostano dalla media dei periodi precedenti.

Le dichiarazioni valutarie sono state 24.305 (-0,5% rispetto al 2018) per un controvalore complessivo di 5.613.824.075 euro (+3,4% rispetto al 2018); di cui 14.881 (€ 2.895.622.081) in entrata e 9.424 (€ 2.718.201.994) in uscita.

Le violazioni accertate, che hanno avuto un incremento rispetto al 2018 (+ 338 pari al 6%), sono state 5.861 (la valuta complessivamente rinvenuta nelle violazioni accertate è pari a 167.493.531euro); di queste 2.098 in entrata (112.280.089 euro) e 3.763, in uscita (55.213.442 euro).

Delle stesse, 5.608 (95,68 % delle violazioni) sono stare definite con oblazione immediata; 253 (4,32% delle violazioni) hanno avuto ad oggetto il sequestro di valori e pertanto hanno determinato l'instaurazione, presso i competenti uffici del Ministero dell'economia e delle finanze, del correlato procedimento amministrativo sanzionatorio.

I relativi importi riscossi a titolo di oblazione immediata ammontano a 2.423.184 euro, con un incremento del 5% delle somme riscosse a titolo di oblazione immediata rispetto al 2018; invece, quelli sottoposti a sequestro amministrativo ammontano a 83.512.798 euro.

OBLAZIONI IMMEDIATE	Riscosso	Trasportato	Non dichiarato
n. 5.608	€ 2.423.184	€ 75.589.911	€ 19.509.911
SEQUESTRI AMMINISTRATIVI*	Sequestrato	Trasportato	Non dichiarato

n. 253	€ 83.512.798	€ 91.903.620	€ 89.512.798

* Per taluni titoli al portatore non dichiarati, si è proceduto al sequestro dell'intero strumento finanziario, in quanto indivisibile. Il raffronto con i valori registrati negli anni precedenti non è significativo, in quanto dipende dal valore nominale di ciascun strumento negoziabile. Nel 2019, ad esempio, in due soli contesti, i titoli sequestrati hanno un valore nominale complessivo pari a76.258.431 euro.
Tavola 7.2

L'attività svolta nel 2019 dalla Guardia di Finanza, anche congiuntamente all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ha consentito complessivamente di individuare 5.920 violazioni all'obbligo di dichiarazione valutaria, con verbalizzazione di 8.868 soggetti, la ricezione di oblazioni pari a €. 2.844.910,20 e il sequestro di valuta nazionale ed estera per un valore complessivo pari a €. 16.929.380,20

L'ammontare delle oblazioni ricevute, in valore assoluto, è aumentato, passando dai 2.268.122,96 di euro del 2018 a 2.844.910,20 di euro nel 2019, con un aumento dell'incidenza percentuale sul totale della valuta trasportata: 2,41 % del 2019 contro il 1,71% del 2018.

Avuto riguardo ai Paesi d'origine dei soggetti verbalizzati dalla Guardia di Finanza si evidenzia che: - in entrata nel territorio nazionale, la maggior parte delle violazioni sono state accertate nei confronti di soggetti di nazionalità italiana (n. 1.818), seguiti da cinesi (204) e albanesi e rumeni (n. 186); - in uscita il maggior numero di esportazioni non dichiarate è riconducibile a soggetti di nazionalità cinese (n. 903), egiziana (n. 640), italiana (n. 553) e marocchina (n. 392).

Con riferimento ai flussi di valuta trasportati si evidenzia che: - il principale Paese da cui provengono i flussi intercettati è la Svizzera (21,6 milioni di euro a fronte di complessivi 57,6 milioni di euro); - nell'ambito dei flussi in uscita, pari a complessivi 59,6 milioni di euro, la parte più consistente (50,7 milioni di euro) è diretta verso Paesi extra UE, principalmente verso la Cina, che con 13,3 milioni di euro è la prima destinazione, seguita dall'Egitto con 9,9 milioni di euro.

L'ATTIVITÁ DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI PER IL CONTRASTO DEL RICIGLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Nel 2019, la Direzione centrale antifrode e controlli di ADM ha elaborato - per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo islamista - i dati inerenti a circa 3.000 dichiarazioni valutarie e verbali di accertamento per violazioni di natura valutaria, ricercando le possibili correlazioni con migliaia di operazioni doganali import-export, selezionate sulla base di modelli predittivi.

Sono state inoltre condotte, per il contrasto del riciclaggio, analisi degli scambi intra UE, finalizzate alla repressione degli illeciti connessi al contrabbando mediante sottofatturazione dei valori imponibili, monitorando contestualmente anche le distorsioni verso altri Paesi dell'Unione europea.

Le correlazioni tra i flussi merceologici a rischio e i flussi finanziari e valutari sospetti o irregolari, sono state partecipate e condivise con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, per sviluppare ulteriormente il dispositivo di prevenzione e repressione instaurato a livello nazionale (nel 2019, la Sezione analisi e ricerca ha inoltrato 32 informative alla DNA, per un totale di 248 posizioni soggettive esaminate e un controvalore in flussi finanziari sospetti pari a circa 18.000.000 euro) e l'Unità di informazione finanziaria (alla quale sono state segnalate – nel 2019 – circa 80 posizioni soggettive, nell'ambito di 2 relazioni riguardanti anomalie riscontrate nei flussi merceologici e valutari oggetto di scambio intra UE tra Italia, Ungheria, Germania e Slovacchia, per merce di origine cinese).

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

- 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 le borse di origine cinese, immessi in libera pratica nell'Unione presso gli Stati membri dell'Europa centro–orientale, nonché importazioni di polietilene;
- 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 e imbarcazioni, petrolio greggio da e verso Paesi ad elevata instabilità politica nelle aree del Medio Oriente e del Nord Africa.

Nei vari ambiti di riferimento sopra esposti, la Direzione antifrode e controlli:

- ha segnalato agli Uffici di valico aeroportuale e portuale e terrestri centinaia di posizioni soggettive ritenute a maggior rischio specifico per controlli valutari mirati;
- ha chiesto l'inserimento, nel Circuito doganale di controllo, di profili di rischio, per decine di soggetti giuridici e persone fisiche;
- ha curato le conseguenti interlocuzioni con le strutture territoriali dell'ADM, per lo sviluppo operativo;
- ha aggiornato il Ministero degli affari esteri e della C.I., in ordine all'attuazione delle misure restrittive emanate dall'Unione europea e nell'ambito del *Counter Isil Finance Group*.

Sulla base delle attività di analisi e prevenzione, nel 2019 sono state predisposte e trasmesse 6 informative a varie Procure Distrettuali – Direzioni Distrettuali Antimafia e Antiterrorismo, ad Uffici territoriali dell'Agenzia ed al Ministero degli Affari Esteri, per un totale di 55 posizioni soggettive.

Con specifico riferimento all'adozione di misure di prevenzione patrimoniale, si segnala che nel 2019 la Direzione Antifrode e Controlli ha collaborato con le competenti strutture dell'Arma dei Carabinieri, in relazione a 30 posizioni soggettive a rischio (aziende e persone fisiche) ed un controvalore di elementi patrimoniali attivi pari a circa 300.000 euro.

La Direzione Antifrode ha ricevuto deleghe e richieste di collaborazione per indagini di polizia giudiziaria da varie Procure Distrettuali – D.D.A., in relazione a reati di riciclaggio internazionale, finanziamento del terrorismo, trasferimento fraudolento di valori, in connessione a movimentazioni transfrontaliere di denaro contante e di merci. un totale di 253 posizioni soggettive sono state ritenute a maggiore rischio specifico.

Nel 2019, relativamente al supporto operativo fornito agli uffici territoriali dell'Agenzia:

per il contrasto del riciclaggio, delle violazioni tributarie e valutarie presupposto, rilevabili con analisi delle movimentazioni transfrontaliere di denaro contante e delle transazioni in contanti oltre la soglia limite ammessa dalla normativa nazionale le azioni condotte dalla Sezione Analisi e Ricerca hanno riguardato l'analisi di centinaia di operazioni doganali, favorendo:

- il controllo mirato ed il sequestro, presso il porto di Napoli, per il reato di contrabbando, di 26 containers contenenti polietilene e 11 contenenti banda stagnata, provenienti dalla Cina, del valore complessivo di oltre 900.000 euro;
- il controllo e il sequestro, presso il porto di Salerno, per 6 containers contenenti polietilene del valore dichiarato di 157.000 euro; l'individuazione di nove transazioni economiche in contanti per circa 71.000 euro oltre la soglia consentita, per merci e veicoli destinati all'esportazione,
- con conseguente redazione da parte dei competenti Uffici territoriali di decine di atti di constatazione e segnalazioni inoltrate alle Direzioni del Dipartimento del Tesoro, per violazione dell'art. 49 del D. Lgs. 231 del 2007;

LA COLLABORAZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

Nel corso del 2019 è proseguita l'intensa attività di collaborazione con la UIF. Sulla base di informazioni riferite dall'Agenzia delle Dogane nel 2017, relative ad un notevole incremento delle quantità di prodotti tessili di origine cinese sdoganate in Ungheria e successivamente trasferite in altri paesi europei, ove sono situate le società destinatarie delle merci, sono stati condotti approfondimenti da parte della UIF. Tali approfondimenti hanno messo in evidenza flussi finanziari anomali tra Italia e Ungheria riferibili a soggetti di origine cinese operanti nel settore tessile.

Nel corso dell'anno è stata rafforzata la collaborazione da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli a livello europeo ed internazionale.

Nell'ambito del nono piano di azione approvato dal Consiglio Ue- Gruppo di Cooperazione Doganale (Customs Cooperation Working Party - CCWP), la Direzione antifrode e Controlli ha svolto il ruolo di leader dell'azione "Fight against illicit cash movements", analizzando i dati relativi a flussi illeciti di contante provenienti da tutte le Amministrazioni doganali Ue.

L'attività internazionale si è concretizzata nell'organizzazione e nell'operazione doganale congiunta "DAPHNE", cui ha preso parte anche la Guardia di Finanza, finalizzata al contrasto dei movimenti transfrontalieri illeciti di valuta, in collaborazione con l'OLAF- EUROPOL - Gruppo di cooperazione doganale dell'Unione Europea, alla quale hanno partecipato complessivamente 24 amministrazioni doganali degli Stati membri.

L'operazione, svoltasi con la partecipazione dei principali porti, aeroporti e valichi italiani, ha permesso la segnalazione dall'Italia agli altri Stati Membri UE di 83 posizioni soggettive a rischio e flussi valutari sospetti per un controvalore di 1,3 milioni di euro. Complessivamente, nel corso della operazione doganale congiunta, l'ammontare complessivo di flussi valutari transfrontalieri anomali, sia dichiarati che non dichiarati, è stati pari a 17,3 milioni di euro e il numero complessivo di soggetti segnalati pari a 520.

VII.4 L'ATTIVITA' SANZIONATORIA

Quanto all'attività sanzionatoria, presso il Ministero dell'economia e delle finanze viene instaurato il procedimento amministrativo relativo alle infrazioni valutarie contestate che non sono state definite con il ricorso al pagamento in misura ridotta (così detta "oblazione").

In relazione alla specificità della materia e alla complessa articolazione del procedimento, la struttura amministrativa preposta ha sempre svolto le proprie funzioni conseguendo rilevanti obiettivi sotto il profilo dalla correttezza dell'attività amministrativa.

L'adozione e l'implementazione di adeguate procedure e di idonei strumenti hanno garantito un'efficace ed efficiente attività amministrativa e, contestualmente, una corretta e sostanziale tutela dei diritti e degli interessi dei soggetti coinvolti.

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.

Il tempo medio necessario per la definizione dei procedimenti è ormai costantemente ricompreso nel termine di 90/100 giorni dal momento dell'acquisizione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, dei processi verbali di accertamento e sequestro.
Le motivazioni delle decisioni adottate con i provvedimenti di definizione dei procedimenti sanzionatori, in diretta connessione funzionale con i pareri espressi dalla Commissione consultiva per le infrazioni valutarie e antiriciclaggio, hanno anche rappresentato un efficace riferimento per gli Uffici doganali e per i reparti della Guardia di finanza nell'esplicazione delle attività di individuazione degli illeciti valutari e della consequenziale formalizzazione della contestazione delle violazioni acclarate.
Nel corso del 2019, a seguito dei processi verbali di accertamento pervenuti dagli Organi accertatori, sono stati definiti con provvedimento 340 procedimenti amministrativi sanzionatori.
I procedimenti definiti nel 2017 erano stati 220, mentre quelli conclusi nel 2018 erano stati 380.
L'importo complessivo delle relative sanzioni amministrative pecuniarie irrogate è stato di oltre 28.315.000 euro.

IMPORTI DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIEINFLITTE NEL TRIENNIO 2017 – 2019

ANNO	PROVVEDIMENTI SANZIONATORI	SANZIONI AMM.VE PECUNIARIE INFLITTE
2017	220	Euro 24.029.900
2018	380	Euro 7.660.000
2019	340	Euro 28.315.000

Tavola 7.3

Una significativa parte delle attività del procedimento riguarda la corretta e puntuale gestione dei valori sequestrati costituiti, sostanzialmente, da banconote nazionali ed estere, da titoli di credito, da strumenti negoziabili e da documenti rappresentativi di rapporti obbligazionari delle più svariate tipologie. Ciò in quanto la normativa di riferimento prescrive con precise modalità e parametri specifici, definiti anche in funzione della tutela degli interessi degli incolpati, che i valori non dichiarati rinvenuti in possesso dei trasgressori siano sottoposti a sequestro amministrativo, a garanzia del 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 materia valutaria, 33 provvedimenti sanzionatori per omessa dichiarazione valutaria emanati nel corso del 2019 sono stati impugnati dinanzi all'Autorità Giudiziaria.
Nel corso del 2019, sono state emesse 39 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' 8%) hanno annullato i provvedimenti impugnati.
In particolare, 24 sentenze (di cui 3 sfavorevoli) sono state pronunciate da Tribunali, 12 da Corti d'Appello (di cui 2 sfavorevoli) e 3 dalla Suprema Corte di Cassazione.

VIII. LE SANZIONI FINANZIARIE NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE

VIII.1 IRAN: IL RESIDUALE REGIME SANZIONATORIO DELLE NAZIONI UNITE E DELL'UNIONE EUROPEA E L'IMPATTO DELLA NORMATIVA STATUNITENSE

A livello ONU, il quadro delle misure sanzionatorie disposte nei confronti dell'Iran, delineato dalla risoluzione 1929/2010 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 concluso 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 del Consiglio di sicurezza 2231/2015, adottata all'unanimità il 20 luglio 2015.

In attuazione del JCPoA, con la decisione (PESC) 37/2016 del Consiglio sono divenute effettive le misure che abrogano gran parte dei provvedimenti restrittivi settoriali (inclusi quelli finanziari, bancari e assicurativi e quelli su petrolifero, petrolchimico e gas naturale) e individuali (delistando, tra gli altri, la Banca centrale iraniana e la *National Iranian Oil Company*) correlati alla proliferazione di armi di distruzione di massa.

Nell'ambito del regolamento (UE) 267/2012 e della decisione (PESC) 413/2010, come modificate a seguito dell'entrata in vigore del JCPoA, sono comunque rimaste in vigore alcune misure restrittive relative a determinate tecnologie, ai software e ai beni a uso duale, 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).

Negli USA,l'applicazione del citato JCPoA aveva determinato, in un primo momento, la revoca delle sanzioni c.d. "secondarie" relative alla proliferazione (*nuclear–related secondary sanctions*), che in precedenza colpivano soggetti non residenti, "non-U.S. persons", che operavano con soggetti iraniani, lasciando in vigore le sanzioni "primarie" (applicabili solo sul territorio USA e a "U.S. persons") e i programmi sanzionatori connessi a terrorismo, violazione dei diritti umani, proliferazione di armi di distruzione di massa e programmi missilistici. Erano state inoltre sospese le sanzioni nei settori dell'energia (petrolio, prodotti petroliferi, gas), dei trasporti, dell'*automotive*, del *financial banking*. Continuava comunque a essere vietato il *clearing* di operazioni denominate in dollari compensate tramite istituzioni

finanziarie americane, sicchè ogni "U.S. clearing transaction", c.d. "U-Turn Transaction", relativa all'Iran restava vietata.

La situazione è poi radicalmente mutata a seguito del ritiro unilaterale dall'Accordo, da parte statunitense, nel maggio del 2018. A ciò, infatti,ha fatto seguito, in due diverse fasi, il ripristino delle sanzioni che erano precedentemente state sospese a seguito dell'entrata in vigore del suddetto Accordo, nonché la successiva costante introduzione di nuove misure restrittive.

Nel corso del 2019, si è così assistito aun'intensificazione della strategia USA di "massima pressione" che si sostanzia in un massiccio ed eterogeneo impianto sanzionatorio, applicabile anche a soggetti e imprese di Paesi terzi (c.d. "effetti secondari" delle sanzioni) che collaborino con enti e personalità iraniane designate. L'inasprimento ha riguardato, in particolare, i settori del nucleare e del metallurgico, estendendosi progressivamente anche ai massimi livelli istituzionali iraniani. Sono stati infatti designati individualmente: il leader supremo, Ayatollah Khamenei (24 giugno); il Ministro degli esteri, Zarif (31 luglio); la Banca centrale iraniana (20 settembre).

A fronte di una pressione statunitense sempre più forte, che ha spinto la maggior parte delle imprese UE ad abbandonare rapidamente il mercato iraniano, l'Iran ha iniziato a reclamare sempre più incisivamente il rispetto delle previsioni del JCPoA relative al ripristino del commercio estero iraniano (includendo il vitale settore petrolifero, sanzionato dagli USA), preannunciando, in caso contrario, una graduale disapplicazione degli obblighi assunti con il JCPoA. Il che si sta verificandonella fase attuale, seppur in modo, al momento, non irreversibile.

Dal proprio canto, dopo il ripristino delle sanzioni secondarie statunitensi, l'Unione europea, al fine di contrastarne gli effetti extraterritoriali, ha emendato il regolamento (CE) 2271/96 del Consiglio (cosiddetto "Regolamento di blocco"), con effetto dal 7 agosto 2018. Le principali previsioni del regolamento sono: l'obbligo di non rispettare le misure indicate nell'Annesso del regolamento stesso, aggiornato al fine di includervi le nuove sanzioni varate da parte USA verso l'Iran (salva possibilità di autorizzazione in deroga); l'obbligo di non dare attuazione a sentenze e decisioni amministrative esterne all'UE che, direttamente o indirettamente, le rendano operative; il diritto al risarcimento dei danni causati dall'applicazione di tali atti.

Tale misura non è riuscita tuttavia, ad oggi, a evitare un progressivo abbandono del mercato iraniano da parte della maggioranza degli operatori europei, a causa di atteggiamenti di *de-risking* e *overcompliance*, adottati in particolare dagli istituti finanziari.

Va evidenziato che, in siffatto contesto, il 29 gennaio 2019 i tre Stati membri UE firmatari del JCPoA (Francia, Germania, Regno Unito – c.d. "E3") hanno costituito a Parigi una società volta a facilitare il commercio bilaterale Europa-Iran, denominata "INSTEX" *(Instrument for Supporting Trade Exchanges)*. La società, avente la forma giuridica di "società per azioni semplificata" (SAS), ha sede legale presso il Ministero dell'economia e delle finanze francese e l'oggetto sociale consiste nella prestazione di servizi e consulenza per facilitare il commercio legittimo con l'Iran, ai sensi della vigente normativa UE, con riferimento, in particolare, all'intermediazione e

all'assistenza commerciale, tecnica, contabile, finanziaria, legale e amministrativa, ivi incluse le attività di anticipo fondi e prestazione di servizi di compensazione (che dovrebbero consentire di processare separatamente le importazioni dalle esportazioni, agevolando le singole transazioni). Da statuto, le attività di "INSTEX" devono riguardare i settori farmaceutico, medicale, *agro-food*, quindi, *de facto*, quelli non oggetto di sanzioni USA. Sì che il commercio di petrolio non appare realizzabile nel breve periodo, ancorché Teheran abbia premuto per includerlo.
Il 29 novembre 2019 è stata annunciata l'adesione a "INSTEX" da parte di Belgio, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Svezia e Norvegia.
Nonostante la costituzione di tale società al fine di facilitare il commercio legittimo con l'Iran, una potenziale criticità, tuttavia, potrebbe derivare dalla designazione operata da parte statunitense della Banca centrale iraniana, con potenziali riflessi sull'operatività del meccanismo iraniano (STFI) che dovrebbe agire quale controparte di "INSTEX"[50].
In ogni caso, anche successivamente all'entrata in vigore del JCPoA, l'Unione europea ha mantenuto alcune misure sanzionatorie nei confronti dell'Iran.
Queste includono:

a) sanzioni in ambito non-proliferazione (WMD);

Nel quadro del regolamento (UE) 267/2012 e della decisione (PESC) 413/2010, come modificate a seguito dell'entrata in vigore del JCPoA, rimangono in vigore: alcune misure restrittive relative a determinate tecnologie, ai software e all'export di beni *dual-use*; l'embargo su armi e missili balistici; misure individuali (*asset freeze/travel ban*) per le persone fisiche e giuridiche designate, con cui è di fatto preclusa ogni attività commerciale. Al riguardo, rilevante è stata l'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle dogane (meglio descritta *infra* sub VIII.3).

b) sanzioni per gravi violazioni dei diritti umani;

Introdotte nel 2011 con decisione PESC 235/2011 e regolamento 359/2011, le stesse non hanno formato oggetto del negoziato del JCPoA. Il regime sanzionatorio include il divieto di esportazione di materiali utilizzabili per la repressione interna e per l'intercettazione delle comunicazioni, nonché misure individuali di *asset freeze* e *visa ban* verso i soggetti listati. Il regime contempla attualmente 82 individui, tra cui personalità nei settori della polizia, intelligence e giustizia, e una entità. Tali restrizioni sono rinnovate annualmente.

c) sanzioni in materia di lotta al terrorismo.

[50] Giova segnalare, a tal proposito, che il 31 marzo 2020 è stata realizzata la prima - e ad oggi unica - operazione realizzata tramite tale strumento, che ha riguardato l'invio di prodotti medico-sanitari dall'Europa in Iran.

Con decisione (PESC) 20/2020 del 13 gennaio 2020, il Consiglio ha aggiornato la lista di individui ed entità sottoposte a misure restrittive dall'Unione europea nel quadro della prevenzione e del contrasto del terrorismo ai sensi della Posizione comune 931 del 2001; la lista comprende sette individui e un'entità iraniani.

VIII.2 LE MISURE RESTRITTIVE RELATIVE AD AZIONI CHE COMPROMETTONO O MINACCIANO L'INTEGRITÀ TERRITORIALE, L'INDIPENDENZA E LA SOVRANITÀ DELL'UCRAINA

Nel corso del 2019, a fronte di limitati, insoddisfacenti sviluppi 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 inizialmente adottati nel 2014.

Il primo pacchetto concerne le misure economico-finanziarie (c.d. "settoriali"), adottate in considerazione delle azioni della Federazione Russa che destabilizzano la situazione in Ucraina tramite decisione (PESC) 512/2014 e regolamento (UE) 833/2014, e successive modifiche e integrazioni (s.m.i.). Il Consiglio UE del marzo 2015 ha collegato, anche su iniziativa italiana, la durata del regime sanzionatorio alla piena attuazione degli Accordi di Minsk, che prevedono il cessate il fuoco e il completo ritiro delle armi, nonché il completamento del percorso di riforme elettorali e costituzionali in Ucraina. Il contenuto delle misure restrittive settoriali non è invece stato oggetto di interventi di modifica in occasione dei vari rinnovi (a cadenza semestrale), e sono quindi ad oggi in vigore: embargo sugli armamenti e i materiali correlati; restrizioni sull'esportazione di beni *dual-use*; restrizioni finanziarie e di accesso al mercato dei capitali per le entità designate; 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). L'ultima modifica, che ne ha esteso la validità sino al 31 luglio 2020, è intervenuta tramite decisione (PESC) 2192/2019 del 19 dicembre 2019.

Il secondo pacchetto consta delle sanzioni individuali (*travel ban* e *asset freeze*) in risposta alla perdurante minaccia all'integrità territoriale, alla sovranità e all'indipendenza dell'Ucraina, adottate tramite decisione (PESC) 145/2014 e regolamento (UE) 269/2014 es.m.i. Di durata semestrale e costantemente rinnovate, sono state da ultimo prorogate il 13 marzo 2020 fino al 15 settembre 2020 con decisione (PESC) 399/2020 e con regolamento di esecuzione (UE) 398/2020. Dopo l'ultima designazione, avvenuta il 28 gennaio 2020, il totale dei soggetti sanzionati ammonta attualmente a 175 individui e 44 entità.

Il terzo pacchetto sanzionatorio consiste nelle misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche responsabili di appropriazione indebita o di malversazione di fondi pubblici dell'Ucraina, adottate tramite decisione (PESC) 119/2014 e regolamento (UE) 208/2014 e s.m.i., e rinnovate da ultimo fino al 6 marzo 2021 tramite

decisione (PESC)373/2020 e regolamento di esecuzione (UE) 370/2020, entrambi del 5 marzo 2020. A seguito del *de-listing* di due soggetti, deciso in tale circostanza, rimangono ad oggi congelati i beni di 10 persone riconosciute responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini.

Il quarto pacchetto riguarda le misure restrittive adottate in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli, adottate tramite decisione (PESC) 386/2014 e regolamento (UE) 692/2014 e s.m.i. Di durata annuale, sono state costantemente rinnovate, da ultimo fino al 23 giugno 2020 con decisione (PESC) 1018/2019 del 20 giugno 2019, senza modifiche 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 quadro sanzionatorio statunitense

Il quadro sanzionatorio USA nei confronti della Federazione Russa, che contrariamente a quello dell'UE non ha una specifica durata e non è pertanto oggetto di rinnovi periodici, ha registrato un sensibile inasprimento anche nel corso del 2019.

Il 15 marzo 2019 è stata ufficializzata un'ulteriore tornata di sanzioni nei confronti della Russia quale reazione all'incidente di Kerch del 25 novembre 2018. Oltre a quattro funzionari russi direttamente collegati a tali eventi, sono stati inclusi anche due soggetti coinvolti nelle "consultazioni elettorali" (non riconosciute né dagli USA né dall'UE) svoltesi nel Donbass nello stesso mese, e sei società dell'industria della difesa (in particolare cantieristica e navale), operanti in Crimea.

Il 5 agosto 2019 è stato varato il secondo pacchetto di misure sanzionatorie adottate in conseguenza del c.d. "caso Skripal": restrizioni alla stipula di prestiti o assistenza alla Russia da parte delle IFI; divieto per le banche americane di acquisire debito sovrano russo; irrigidimento delle restrizioni già in essere negli ambiti della difesa e dell'energia, ovvero dei controlli *end-use* e *dual-use* su beni che potrebbero favorire o agevolare i comparti militari russi, specialmente in relazione ai beni ad alto contenuto tecnologico.

Il 21 dicembre 2019 è stato promulgato, infine, il *National Defence Authorization Act* ("NDAA"), che - tra le varie previsioni - istituisce sanzioni secondarie nei confronti di società straniere coinvolte nella posa di tubi sottomarini a profondità pari o superiori ai 100 piedi nell'ambito della costruzione dei gasdotti Nord Stream 2 (che dovrebbe collegare Russia e Germania) e Turk Stream.

VIII.3 LE MISURE RESTRITTIVE INTERNAZIONALI ED EUROPEE ADOTTATE NEI CONFRONTI DELLA COREA DEL NORD

Il quadro delle misure sanzionatorie disposte nei confronti della Repubblica popolare democratica di Corea (RPDC) è stato profondamente inasprito nel corso del 2017, quando furono adottate restrizioni settoriali sulla cooperazione e sul commercio in pressoché ogni settore economico, militare, finanziario e scientifico, rendendo il vigente regime il più esteso e rigoroso a livello internazionale.

Negli ultimi due anni, gli sforzi della comunità internazionale si sono concentrati sulla verifica dell'attuazione delle misure esistenti tramite uno stringente monitoraggio, specialmente in materia di sicurezza, commerci marittimi, registri navali e terminal portuali. Nel corso del 2019, si è poi registrato un significativo impegno da parte della comunità internazionale in relazione alla questione del rimpatrio dei lavoratori nordcoreani impiegati all'estero, da effettuarsi – ai sensi della risoluzione 2397/2017 e fatte salve le deroghe derivanti da immunità diplomatiche, doppia cittadinanza, normativa internazionale e interna dei singoli Stati membri – entro la scadenza del 22 dicembre 2019. L'Italia ha ottemperato a tale obbligo evidenziando, in particolare, nel report finale sull'attuazione della misura in parola inviato al Panel di esperti che assiste il Comitato sanzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite istituito a New York:

a) la presenza sul suolo italiano di tre lavoratori possessori di doppia cittadinanza italiana e nordcoreana, e pertanto non soggetti all'obbligo di rimpatrio;

b) due lavoratori nordcoreani che, pur non rimpatriabili coattivamente ai sensi della normativa interna e internazionale, hanno abbandonato volontariamente il territorio nazionale.
Il 10 aprile 2019 il Consiglio di sicurezza ha inoltre adottato la risoluzione 2464/2019, che ha rinnovato il mandato del citato Panel di esperti fino al 24 aprile 2020.
Il numero complessivo dei soggetti destinatari di misure restrittive individuali in ambito ONU (*asset freeze*, *travel ban*) ammonta attualmente a 80 individui e 75 entità.
Oltre al recepimento di tutte le sanzioni di fonte ONU tramite la decisione (PESC) 849/2016 e il regolamento (UE)1509/2017 e successive modifiche e integrazioni, l'UE ha adottato a più riprese sanzioni autonome aggiuntive sia di carattere economico che di carattere individuale. L'elenco dei soggetti sanzionati viene aggiornato periodicamente; da ultimo, l'aggiornamento è avvenuto tramite la decisione (PESC)1210/2019 e il regolamento (UE) 1207/2019 del 15 luglio 2019, e attualmente il numero complessivo ammonta a 56 individui e 9 entità.

VIII.4 LE MISURE RESTRITTIVE IN CONSIDERAZIONE DELLA SITUAZIONE IN VENEZUELA. I REGIMI SANZIONATORI DI PAESI TERZI

Nei confronti del Venezuela non sussistono sanzioni in ambito ONU.
In ambito europeo, invece, in considerazione del continuo deterioramento della democrazia, dello stato di diritto e della situazione dei diritti nel Paese, l'Unione ha adottato delle misure sanzionatorie nei confronti del Venezuela, le cui norme di riferimento sono contenute nella decisione (PESC) 2074/2017 e nel regolamento (UE) 2063/2017 del 13 novembre 2017, e s.m.i. Il regime prevede rinnovi annuali, ed è stato da ultimo prorogato, con decisione (PESC) 1893/2019 dell'11 novembre 2019, sino al 14 novembre 2020.
Tali misure contemplano:
a) embargo su tutti gli armamenti, comprese armi e munizioni, veicoli ed equipaggiamenti militari, nei confronti di qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo in Venezuela o per un uso in Venezuela, incluso il divieto di fornire assistenza tecnica o finanziaria per attività militari nonché alla fornitura di armamenti;
b) divieto circa la vendita, fornitura, trasferimento o esportazione di equipaggiamento, inclusa assistenza tecnica e finanziaria, che può essere utilizzato per la repressione interna da parte del Governo venezuelano;
c) divieto circa la vendita, il trasferimento o l'esportazione di equipaggiamento, tecnologia o software inteso principalmente per il monitoraggio o l'intercettazione dal Governo venezuelano, o per suo conto, delle comunicazioni via internet o telefoniche, su linee fisse e mobili in Venezuela, inclusa la relativa assistenza tecnica e finanziaria;
d) misure restrittive individuali, e in partcolare il divieto di ingresso o transito nel territorio degli Stati membri, nonché il congelamento di fondi e risorse economiche possedute, detenute o controllate, applicabile a:

- individui responsabili di gravi violazioni dei diritti umani o della repressione della società civile e dell'opposizione democratica in Venezuela;
- individui la cui condotta, azioni o politiche minano lo stato di diritto e la democrazia in Venezuela;
- persone fisiche o giuridiche, entità o organismi associate ai soggetti di cui sopra.

Ai 18 individui designati nel corso del 2018 si sono aggiunti 7 ufficiali delle forze armate e dei servizi segreti listati il 26 settembre 2019 - decisione (PESC) 1596/2019 -, portando il totale dei soggetti destinatari della misura in parola a 25.

Le misure in vigore in ambito USA

Gli Stati Uniti hanno istituito dal 2015 un regime sanzionatorio nei confronti del Venezuela, progressivamente inasprito nel tempo tramite successivi Ordini esecutivi ("O.E.").

Tra i più rilevanti si segnalano:

- l' O.E. n. 13692 dell'8 marzo 2015, che ha introdotto misure individuali di *asset freeze* e *travel ban* per i funzionari governativi coinvolti in atti di corruzione, persecuzione degli oppositori politici, compressione della libertà di stampa e violazione dei diritti umani;

- l'O.E. n.13850 dell'1 novembre 2018, che autorizza sanzioni nei confronti dei soggetti operanti in Venezuela nel settore aurifero e, secondo una previsione "aperta", in tutti gli altri settori successivamente identificati dal Segretario al Tesoro in consultazione col Segretario di Stato (in virtù di tale clausola "aperta", nel corso del 2019 sono stati sottoposti a sanzioni anche operatori economici venezuelani ed esteri del settore minerario, logistico e petrolifero, in particolare la compagnia statale "Petroleos de Venezuela" – PDVSA.

- l'O.E n.13884 del 5 agosto 2019, che ha introdotto il congelamento dei beni di proprietà del Governo venezuelano negli USA, nonché di chiunque abbia assistito o sostenuto soggetti designati dall'OFAC.

VIII.5 ALTRE MISURE RESTRITTIVE

Tra le altre misure restrittive in vigore risaltano quelle sussistenti nei confronti della Libia e della Siria.

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 al transito nel territorio degli Stati membri dei soggetti listati (*trave lban*); 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 dell'anno in considerazione il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato le seguenti rilevanti risoluzioni:

1) la risoluzione 2473 del 10 giugno 2019, che ha prorogato fino al 10 giugno 2020 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;

2) la risoluzione 2509 dell'11 febbraio 2020, che proroga il mandato del Panel di esperti che assiste il Comitato sanzioni del Consiglio di sicurezza fino al 15 maggio 2021, e chiede allo stesso di riferire qualsiasi informazione relativa all'esportazione o all'importazione illecita in Libia di petrolio, compresi petrolio greggio e prodotti petroliferi raffinati;
3) la risoluzione 2510 del 14 febbraio 2020, che, nel sostenere le conclusioni della Conferenza di Berlino del mese precedente e in particolare l'attuazione del permanente cessate il fuoco in Libia, invita il Comitato sanzioni a prendere in considerazione ulteriori designazioni di persone fisiche e giuridiche responsabili di violare il cessate il fuoco e l'embargo sulle armi.
A livello europeo, invece, il quadro sanzionatorio UE verso la Libia, disciplinato dalla decisione (PESC)1333/2015 e dal regolamento (UE)44/2016, e s.m.i., include le seguenti misure restrittive: embargo su armamenti, equipaggiamenti militari e ogni materiale paramilitare e non che potrebbe essere utilizzato 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.
Tali misure sanzionatorie UE sono, in ogni caso, 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 e, da ultimo, sono state prorogate fino al 2 ottobre 2020 con decisione (PESC) 458/2 020 del 27 marzo 2020.

Il Panel di esperti – Libia

Nel 2019 la Germania ha detenuto la Presidenza del Comitato sanzioni Libia.

Il Panel di esperti, che assiste il Comitato sanzioni Libia, si è recato in missione in Italia dal 20 al 27 maggio 2019, incontrando 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 2015 e nel 2017, 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 della risoluzione 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.

Con riguardo alla **Siria**, mentre non sussistono misure sanzionatorie in ambito ONU, il vigente quadro sanzionatorio dell'Unione europea - regolamento (UE) 36/2012 del Consiglio, del 18 gennaio 2012, e s.m.i.- comprende diverse misure restrittive, tra cui:

a) embargo su armamenti, materiali correlati e attrezzature per la repressione interna;
b) embargo su apparecchiature o software per il controllo di internet e delle comunicazioni telefoniche;
c) restrizioni al commercio di petrolio greggio e prodotti petroliferi, tecnologie per il settore oil e gas, beni *dual-use*, metalli preziosi;
d) restrizioni alla fornitura di supporto finanziario, sia pubblico che privato, per operazioni commerciali in Siria;
e) 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;
f) 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.
In considerazione dell'aggravarsi della situazione in Siria, le sanzioni UE sono state progressivamente inasprite sia in senso oggettivo (ampliamento dei settori colpiti da restrizioni) 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 17 maggio 2019, con decisione (PESC) 806/2019, il Consiglio ha ulteriormente prorogato le misure restrittive esistenti verso la Siria fino al 1° giugno 2020. In seguito all'ultimo aggiornamento (17 febbraio 2020), l'elenco dei soggetti sottoposti a misure restrittive includeva 277 persone e 71 entità.

L'attività svolta dalla Unità di Informazione per l'Italia (UIF)

La UIF cura il controllo dell'attuazione delle misure di congelamento di fondi e di risorse economiche nell'ambito delle sanzioni finanziarie adottate a livello nazionale o dell'Unione europea e riconducibili al contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

La UIF cura anche la raccolta delle informazioni di natura finanziaria relative ai fondi e alle risorse economiche sottoposti a congelamento e agevola la diffusione delle liste dei soggetti designati.

Nel corso del 2019 la UIF ha avviato una specifica verifica nei confronti di otto intermediari finanziari sul rispetto delle vigenti restrizioni relative a trasferimenti di fondi e alla fornitura di servizi finanziari da e verso la Corea del Nord ai sensi dell'art. 21 del regolamento UE/2017/1509. Tali accertamenti hanno riscontrato l'adempimento da parte degli intermediari delle misure restrittive in vigore.

Nel 2019 Gli importi dei congelamenti di fondi e risorse economiche si sono mantenuti sui livelli del 2018. Due rapporti sono stati estinti per l'avvenuto delisting di un soggetto presente nella lista consolidata dell'ONU relativa a ISIL e Al-Qaeda; ulteriori modifiche degli importi sono imputabili all'addebito di spese e commissioni per le gestione dei rapporti o per l'effettuazione di operazioni debitamente autorizzate dal CSF, oppure all'accredito di somme su rapporti esistenti, che la normativa comunitaria consente espressamente, a condizione che i nuovi importi siano anch'essi sottoposti a congelamento

MISURE DI CONGELAMENTO AL 31/12/2019

Paesi e Soggetti	Rapporti e operazioni sottoposti a congelamento	Soggetti sottoposti a congelamento	Importi congelati		
			Euro	USD	CHF
ISIL e Al-Qaeda	30	25	38.518	114	-
Iran	17	4	1.086.120	158.453	37.593
Libia	4	3	2.140.204	132.357	
Siria	28	5	17.969.016	240.825	149.872
Ucraina/Russia	2	1	148.053	-	-
RDP della Corea	3	4	8.000	-	-
Totale	**84**	**42**	**21.389.911**	**531.749**	**187.465**

L'attività svolta dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nell'attuazione delle misure restrittive disposte dalla Nazioni Unite e dall'Unione europea.

In ambito nazionale, grazie al contributo dell'Agenzia delle dogane, è stato possibile 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 alla selezione e al successivo controllo delle operazioni doganali che presentavano caratteristiche tali da essere classificate "a rischio" per gli aspetti di controproliferazione, o che potessero far sospettare una possibile violazione dei regimi sanzionatori imposti da 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 anche nel corso dell'anno 2019.

In particolare, verso la Corea del Nord, al progressivo inasprimento del sistema sanzionatorio, è corrisposto un adeguamento dei profili di rischio implementati all'interno del Circuito doganale di controllo, atto a garantire il pieno rispetto delle misure restrittive in essere.

A questi vanno poi affiancati specifici profili di rischio finalizzati a 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, e alcune restrizioni nei confronti di materiali o prodotti verso l'Iran, adottate in applicazione del regolamento (UE) 267/2012.

È altresì proseguita 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.

Infine, sono stati monitorati i c.d. "transhipment" 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 regime sanzionatorio.

L'attività del ROS nell'ambito dell'attuazione delle misure restrittive di carattere finanziario disposte dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea

Nel corso del 2019, il Raggruppamento ha contribuito in seno al Comitato di Sicurezza Finanziaria allo scambio di informazioni aggiornate sulle posizioni dei seguenti soggetti, tutti inclusi su proposta del ROS nella "Lista Consolidata delle Nazioni Unite", relativa agli individui e alle entità nei cui confronti applicare le sanzioni finanziarie disposte dal Consiglio di Sicurezza (Comitato per le Sanzioni 1267) per il loro collegamento con le organizzazioni terroristiche ISIL e Al-Qaeda.

IX. IL CONTRASTO DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO: CONTESTO GENERALE E RISCHIO ATTUALE 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 che costituiscono il quadro di riferimento fondamentale sono:

1) la risoluzione 1267/1999[51], 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 Consiglio di sicurezza sulla base di proposte di designazione dagli Stati membri;

2) 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, in particolare, per la specifica rilevanza, le quattro seguenti risoluzioni:

1) 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;

2) 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;

[51] 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.

3) la risoluzione 2368/2017che, 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.
4) la risoluzione 2396/2017 che, nel prendere in esame la sfida posta dal fenomeno dei ritorni e degli spostamenti dai teatri di guerra dei c.d. "foreign terrorist fighters", esorta gli Stati membri a rafforzare la cooperazione in materia di sicurezza dei confini, scambio di informazioni, cooperazione giudiziaria, riabilitazione e reintegrazione.
Da ultimo, la risoluzione 2462/2019 rafforza ulteriormente gli obblighi degli Stati ad adeguare i propri ordinamenti agli standard internazionali in tale ambito, che includono le raccomandazioni del GAFI in materia di contrasto e criminalizzazione del finanziamento del terrorismo.La Risoluzione assegna altresìal CTED (Counter Terrorism Executive Directorate) il compito di redigere, entro 12 mesi dalla sua adozione, un rapporto sulle azioni intraprese in tema di contrasto dai singoli Stati, invitati a dare piena implementazione alle raccomandazioni emanate in proposito dal FATF/GAFI.
la risoluzione 2482 del 19 luglio 2019 invece circostanzia i legami tra criminalità organizzata e terrorismo chiamando la *membership* a incrementare il coordinamento nel contrasto a tali fenomeni.
L'Unione europea ha dato attuazione alle suddette risoluzioni con:
1) la decisione (PESC) 1693/2016 del 20 settembre 2016, modificata da ultimo con la decisione (PESC)1944/2019 del 25 novembre 2019, e con il regolamento (CE) 881/2002 (modificato quindici volte nel corso del 2019) 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 Daesh e Al Qaeda, recependo la lista dei sospetti terroristi decisa dalle Nazioni Unite e i successivi aggiornamenti;
2) la posizione comune (PESC) 931/2001, e il regolamento (CE) 2580/2001 - da ultimo modificato con regolamento d'esecuzione (UE) 1163/2019 del Consiglio del 5 luglio 2019 - 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 MINACCIA TERRORISTICA DERIVANTE DA ISIL, AL QAEDA E GRUPPI AFFILIATI

Nel quadrante siro-iracheno i successi militari conseguiti dalla Coalizione anti-Daesh hanno portato, il 23 marzo 2019, alla liberazione dell'ultima roccaforte del Califfato

a Baghuz (Siria) sancendo la fine dell'entità territoriale di ISIS/Daesh[52] che, al culmine della sua espansione nel 2015, controllava quasi 110.000 chilometri quadrati e 7,7 milioni di persone in Iraq e in Siria.

In questa fase, la Coalizione è impegnata a contrastare la rete di cellule clandestine di Daesh in Iraq e Siria e la sua ambizione a riconfigurarsi come organizzazione terroristica transnazionale, alimentando una dimensione globale attraverso affiliati e ramificazioni geografiche. Inoltre, la Coalizione è chiamata, soprattutto in Iraq, a compiere uno sforzo di adattamento alle mutate circostanze sul terreno, tramite la ricerca di un equilibrio tra il prosieguo del contrasto al Daesh e l'esigenza di rispettare la sovranità nazionale irachena, tenendo conto, almeno parzialmente, delle istanze contrarie alla presenza militare straniera nel Paese.

La sconfitta militare di Daesh ha comportato la perdita sostanziale delle sue tradizionali fonti di reddito, in particolare connesse al traffico di idrocarburi e alle estorsioni, che l'organizzazione traeva dai territori da essa controllati. Nella sua nuova riconfigurazione, ISIS e i suoi affiliati stanno diversificando le modalità di generare reddito che, oltre ad attività di tipo criminale come rapine, estorsioni, rapimenti e traffici di beni rubati, includono business legali anche di piccola entità in Iraq, Siria, Medio Oriente e in altre aree geografiche come l'Africa e il Sud-est asiatico. L'organizzazione dispone inoltre di risorse finanziarie precedentemente accantonate che verrebbero anche investite in proprietà e attività. Ulteriori entrate per l'ISIS derivano dalle donazioni e ciò ha indotto la comunità internazionale a una maggiore attenzione rivolta all'abuso di associazioni culturali e organizzazioni non governative nella raccolta di fondi, anche praticata tramite l'*hawala*, internet, piattaforme sociali e cripto-servizi.

Per ciò che concerne la movimentazione dei fondi, si è registrato l'uso di servizi online nonché di *Money value transfer services* (MVTSs) e carte bancarie che comportano l'assenza di misure di adeguata verifica. Sono inoltre impiegati anche facilitatori per trasferimenti fisici di fondi con il fine di evitare verifiche. Al riguardo è stata segnalata la tendenza all'impiego di donne come facilitatori finanziari, in particolare in Africa e nel Sud-est asiatico.

Fra le ramificazioni di ISIS che appaiono più attive sotto il profilo dei flussi finanziari vi sono ISIS Khorasan e alcune reti in Africa che, rispettivamente, trasferiscono fondi ad affiliati nel Kashmir e nel resto del continente africano.

Forte attenzione è inoltre rivolta ai *foreign terrorist fighters* (FTFs) di ritorno nei Paesi di origine o in Stati terzi, in quanto l'identificazione di operazioni finanziarie connesse ai FTFs può condurre all'individuazione di cellule terroristiche.

Continua ad avere rilevanza il traffico di beni culturali e di reperti archeologici trafugati da siti e musei in Iraq e Siria, come testimoniato da indagini di EUROPOL e di altre autorità nazionali. Alcuni casi si sono registrati in Spagna relativamente a reperti provenienti dalla Cirenaica (dove ISIS è stato attivo dal 2011 al 2016)

[52] Nelle sue prime incarnazioni come Isis, il gruppo voleva mettere in discussione i confini "colonialisti" usando un vecchio nome geografico arabo, *al Sham*, che comprende sia la capitale siriana Damasco sia la più ampia regione del Levante, il che spiega la predilezione ufficiale statunitense per l'espressione Stato islamico dell'Iraq e del Levante (o Isil) invece che per Isis.

Il quadro descritto è confermato anche a livello internazionale sulla base dell'analisi periodica che il FATF –GAFI effettua circa le risorse finanziarie *di* ISIL, Al-Qaeda e affiliati ("ISIL, Al-Qaeda and Affiliates Financing"), il cui aggiornamento avviene a ogni Plenaria dell'organismo.

Il rapporto del FATF-GAFI "ISIL, Al-Qaeda and Affiliates financing update"

Il FATF-GAFI, al fine di supportare le autorità dei Paesi membri nella comprensione sulle fonti di finanziamento e sulla movimentazione dei fondi che caratterizzano le due organizzazioni terroristiche, produce, fin dal febbraio 2015, il rapporto periodico "ISIL, Al-Qaeda and Affiliates financing update" - destinato alle autorità - su tali fonti di finanziamento. Il rapporto non è pubblico, ma è destinato solo al network FATF.

Come risulta dall'ultimo aggiornamento dello stesso, l'ISIL ha ancora accesso a una quantità significativa di fondi che ammontano a svariate centinaia di milioni di dollari, alcuni dei quali sono costituiti da cospicue riserve di contanti, accumulate nel territorio precedentemente occupato.

In Iraq e in Siria il gruppo continua, inoltre, a generare risorse dalle attività criminali condotte attraverso le sue reti clandestine, continuando a fornire altresì un significativo sostegno finanziario alla sua rete di affiliati globali, sebbene su base maggiormente ridotta rispetto al passato.

In ragione della maggiore difficoltà riscontrata all'accesso al sistema finanziario regolamentato, l'ISIL sta perseguendo anche la strategia di accrescere le capacità di autofinanziamento dei propri affiliati regionali, così da poter contare sull'immediata capacità reattiva e organizzativa di questi.

Il gruppo continua a fare inoltre affidamento su estorsioni e rapimenti a scopo di estorsione per ottenere finanziamenti.

In aggiunta ai metodi di autofinanziamento e *crowd funding*, l'ISIL e i suoi affiliati utilizzano, poi, metodi più sofisticati per raccogliere fondi, compresi vari schemi commerciali e attività fraudolente, per immetterli nel sistema bancario internazionale, anche investendo in attività economiche legittime (ad es. aziende agricole, attività di compravendita di automobili), attraverso la creazione di imprese di comodo (c.d. "front companies").

Il canale preferito per la movimentazione dei fondi continua a essere quello dei MVTSs, principalmente quelli non regolamentati, corrieri di denaro attivi ai confini di Siria ed Iraq nonché il canale *hawala*. *virtual asset* e le nuove tecnologie vengono utilizzati dai sostenitori dell'ISIL per raccogliere e spostare fondi, sebbene il valore di queste transazioni rimane ancora relativamente inferiore e sporadico rispetto ad altri metodi di trasferimento di fondi.

Per quanto concerne le fonti di finanziamento di Al-Qaeda, esse sono per lo più basate su donazioni, anche utilizzando il canale del non-profit, e sulla raccolta aperta di fondi. Anche per Al-Qaeda sono state registrate operazioni di inserimento in circuiti e attività economiche, in questo ultimo caso, per mezzo dell'utilizzo di prestanome e di società di comodo.

Nelle diverse regioni dell'Africa centrale, occidentale e del Sahel, le fonti di finanziamento includono lo sfruttamento delle risorse naturali, diamanti, oro, petrolio, gas, traffico illegale di fauna selvatica e agricoltura, estorsione dalla popolazione locale, sequestro di persona a scopo di estorsione, traffico di droga, sostegno da alcuni stati, donazioni, abuso delle organizzazioni non profit.

IX.3 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*- 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.

Del CIFG fanno parte 56 Paesi e organizzazioni internazionali, di cui alcuni in qualità di osservatori. Partecipano ai lavori del Gruppo i rappresentanti delle competenti Amministrazioni degli Stati membri (in particolare Ministeri dell'economia e degli esteri, Banche centrali, Agenzie di intelligence ed *enforcement*).
In coerenza con le "Linee guida" adottate dalla Coalizione nel febbraio 2018, la missione del CIFG è incentrata sull'individuazione ed eliminazione delle residue fonti di reddito dell'ISIS, che includono i flussi finanziari con i suoi affiliati e ramificazioni geografiche, contribuendo in tal modo a impedire la rinascita di Daesh quale organizzazione terroristica transnazionale.
La riunione del CIFG, tenutasi in Lussemburgo il 19 e 20 novembre 2019, è stata incentrata sul contrasto alla strategia finanziaria di Daesh improntata alla regionalizzazione, con particolare riguardo ai metodi di finanziamento utilizzati nel *core* siro-iracheno e dagli affiliati in Africa e nel Sud-est asiatico. Al riguardo, è stata attirata l'attenzione sui modelli di finanziamento locale che includono la creazione di *front companies,* proventi di attività criminali nonché il crescente utilizzo delle nuove tecnologie, delle *virtual currencies*, dei social media e dei *money service business* per la raccolta e il trasferimento delle risorse finanziarie.
In tale contesto, le iniziative italiane di assistenza tecnica includono il programma di corsi di formazione per funzionari di Paesi del Sahel, del Nord Africa, sub-sahariani, dei Balcani, ASEAN e CARICOM, avviato nel 2107 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 (TPC) ha organizzato, a partire dal 2016, diversi corsi specialistici per funzionari di polizia e archeologi iracheni a Baghdad e a Erbil. Inoltre, dal giugno 2019 un ufficiale dei Carabinieri TPC è stato distaccato presso la missione EUAM a Baghdad con il compito di aiutare le autorità irachene a istituire un database dei reperti trafugati da musei e siti archeologici iracheni.
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 2019 per funzionari delle Banche centrali del Libano e della Giordania.

IX.4 AGGIORNAMENTO DELLA MINACCIA E RISCHIO DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO IN ITALIA

In Italia, i profili di rischio restano invariati, permanendo una forte esposizione alla minaccia terroristica, in ragione anche della presenza sul territorio di molti obiettivi cattolici, spesso bersaglio della propaganda ostile, e della vicinanza con aree geografiche che presentano particolari criticità, come il nord Africa.
In continuità con quanto evidenziato dall'aggiornamento dell'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo condotta dal Comitato

di sicurezza finanziaria nel 2018, anche nel 2019 la principale minaccia percepita a livello nazionale, continua ad essere quella posta dal terrorismo jihadista, sia di iniziative di jihadisti "solitari" - i quali si radicalizzano online, attestando così la sussistenza di contatti con estremisti di orientamento affine - sia di eventuali operazioni complesse, che implicano il ricorso a tattiche articolate e con l'utilizzo simultaneo di più uomini, mezzi e armi.

La vicinanza geografica dell'Italia ad aree geografiche caratterizzate da instabilità dal punto di vista della sicurezza, come il Nord Africa, continua a rappresentare un importante fattore di rischio non solo a livello nazionale, ma anche a livello europeo. Per tale ragione, diverse attività info-investigative sono state avviate dalle forze di polizia nel 2019 con la finalità di tracciare *foreign terrorist fighters* (FTFs) e loro familiari dispersi in area siro-irachena, i quali potrebbero rientrare in Italia o transitare attraverso il nostro Paese, sfruttando il supporto finanziario/logistico offerto da soggetti a loro collegati e presenti in territorio italiano.

Il nostro Paese non registra nuove partenze di FTFs verso i territori di conflitto dall'agosto del 2015 e il numero complessivo censito nella lista consolidata nazionale al 2019 è di 144 unità, di cui 51 decessi e 29 returnees.

Nel medesimo contesto, Al-Qaeda ha nuovamente evidenziato la propria volontà di colpire obiettivi occidentali, mentre i suoi affiliati regionali rimangono concentrati nell'opera di integrazione con le popolazioni locali e con le fazioni armate ivi operanti.

Il rischio di finanziamento del terrorismo in Italia continua, poi, a essere influenzato dalle peculiari caratteristiche del contesto nazionale, contraddistinto da una consistente economia informale e da un largo utilizzo del contante. Inoltre le attività rilevate in Europa, sono state caratterizzate da una rilevanza economica marginale. I terroristi individuali, le piccole cellule e i *foreign terrorist fighters* protagonisti delle attività terroristiche degli ultimi anni in territorio europeo presentano, infatti, necessità finanziarie limitate, essendo solitamente in grado di finanziare sé stessi e le loro attività attraverso fonti di introiti legittimi, truffe o reati di modesta rilevanza.

Inoltre, la natura delle attività jihadiste rilevate in Italia è stata in gran parte circoscritta alla diffusione di propaganda online, all'apologia del terrorismo e a interazioni su piattaforme di messaggistica con membri di organizzazioni.

Per quanto riguarda il finanziamento del terrorismo internazionale, sono emersi diversi casi che hanno documentato l'esistenza di: reti di supporto finanziario in grado di trasferire in Siria le somme raccolte dai simpatizzanti jihadisti in Europa, principalmente attraverso l'*hawala* o altri sistemi bancari informali; iniziative di *fund raising* avviate anche sulle piattaforme di messaggistica telematica, con lo scopo di far giungere aiuti alle donne dei combattenti dello Stato Islamico e ai loro figli trattenuti nei campi di detenzione in Siria.

Pertanto, il rischio di finanziamento del terrorismo continua a essere ritenuto abbastanza significativo, anche in considerazione della complessità dell'individuazione dei flussi finanziari destinati al finanziamento, che possono caratterizzarsi per importi esigui in termini di valore e con origine anche lecita.

Indagini sviluppate dalle Forze di Polizia indicative della rilevanza del rischio di finanziamento del terrorismo

- Due attività investigative sviluppate dalle Forze di Polizia italiane e giunte a conclusione nel 2019 hanno permesso di individuare due soggetti implicati in lucrose attività criminali in Italia, entrambi caratterizzati dall'adesione all'ideologia filo-jihadista.
- In particolare:
  - il 09.01.2019, il ROS di Palermo ha dato esecuzione a 15 provvedimenti di fermo di indiziato di delitto nei confronti di tredici cittadini tunisini e due cittadini italiani, ritenuti responsabili, a vario titolo, di associazione per delinquere, a carattere transnazionale, finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, nonché all'esercizio abusivo di attività di intermediazione finanziaria.
- Le attività investigative hanno consentito di accertare che uno dei cittadini tunisini destinatari dei provvedimenti restrittivi, facente parte della struttura associativa dedita alla gestione dell'immigrazione clandestina dalla Tunisia verso l'Italia e a introdurre illegalmente in territorio italiano tabacchi, in maniera autonoma e svincolato dagli altri, aveva svolto, tramite il social network Facebook, attività di istigazione e apologia del terrorismo, con la condivisione di materiale ideologico riconducibile allo Stato Islamico e l'inserimento di immagini e/o contenuti a chiara connotazione islamista;
  - il 7.09.2019, il ROS de l'Aquila e il G.I.C.O. della Guardia di Finanza del capoluogo abruzzese hanno dato esecuzione a 10 provvedimenti di ordinanza di custodia cautelare nei confronti di un gruppo di cittadini tunisini collegati da legami di parentela e di alcuni loro fiancheggiatori, ritenuti responsabili, a vario titolo, di autoriciclaggio, dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti e abusiva attività di prestazione di servizi di pagamento[53].
- Al capo famiglia è stata contestata la sussistenza delle aggravanti previste dagli artt. 61-bis e 270-bis.1 c.p, ossia che le violazioni di cui sopra fossero state commesse per finalità di finanziamento del terrorismo, dando rilievo al manifesto apprezzamento espresso per l'allora gruppo terroristico d'ispirazione qaedista Jabhat al-Nusra, al supporto finanziario/logistico fornito a imam ritenuti di orientamento radicale e al trasferimento di denaro all'estero attraverso bonifici bancari con causali riconducibili a rapporti economici fittizi, nonché all'utilizzo di circuiti extra-bancari (hawala) e corrieri per il trasporto di contante, ipotizzando quale fine ultimo di tali condotte il finanziamento in favore di organizzazioni terroristiche.

[53] Si tratta dell'indagine "Zir", indagine già menzionata nella presente Relazione al Capitolo IV.1.

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

X.1 LA FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF/GAFI)

L'Italia, nel corso del 2019, ha partecipato molto attivamente ai lavori di tutti i gruppi tecnici del FATF-GAFI("Financial Action Task Force–Groupe d'Action Financière"), attraverso il coordinamento della delegazione italiana assicurato dal Dipartimento del Tesoro. Le amministrazioni maggiormente coinvolte nei lavori (Banca d'Italia, UIF, Giustizia, Guardia di Finanza e MAECI) si sono dimostrate di notevole supporto ai lavori, con contributi specifici per i vari progetti di lavoro e per l'invio di commenti, come delegazione italiana, al segretariato del FATF sulle valutazioni (*peer review)* dei Paesi.

La presidenza statunitense del FATF-GAFI si è conclusa nel giugno 2019, seguita dalla presidenza cinese fino al primo semestre 2020.

La presidenza U.S. ha avuto tra le sue priorità, tutte completate:

a) il rafforzamento dei presidi nei confronti del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa (*Proliferation financing*);

b) il mantenimento del focus strategico sul contrasto al finanziamento del terrorismo, con particolare riguardo allo scambio di informazioni tra le autorità, a livello domestico e internazionale, al perseguimento penale e al meccanismo di incentivazione al miglioramento dei sistemi nazionali di prevenzione;

c) l'applicazione degli standard AML alle valute virtuali (*virtual assets*) e la nuova *Guidance* dedicata, per fornire indicazioni certe agli operatori che offrono servizi in tali pseudo-valute. È stata completata, nel 2019, la modifica della Raccomandazione esistente dedicata alle nuove tecnologie (R.15), per riferirla espressamente anche ai *virtual asset*. È stata altresì pubblicata la *Guidance* dedicata gli operatori del settore e alle autorità, tradotta anche in italiano a cura della Direzione V del DT e pubblicata sul sito dipartimentale.

Ai margini degli incontri della primavera 2019 del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, **i ministri dei Paesi membri della Task Force hanno deciso di rendere permanente il FATF**, approvando il nuovo mandato a tempo indeterminato. Nella dichiarazione dei Ministri si sottolinea l'importanza degli standard per la sicurezza e l'integrità del sistema finanziario globale. A questo fine si richiedono notevoli sforzi di cooperazione domestica e transnazionale tra le diverse autorità coinvolte, da quelle di regolamentazione e vigilanza a quelle d'intelligence finanziaria, dalle forze investigative alle autorità giudiziarie.

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

Il 29 marzo 2019 il Consiglio di sicurezza ONU, peraltro, ha adottato la risoluzione 2462, sul terrorismo e le sue fonti di finanziamento, che sottolinea per la prima volta il ruolo globale del FATF per la promulgazione degli standard atti a prevenire e contrastare questo fenomeno.

Nel Luglio 2019 è subentrata la presidenza cinese, che ha posto un focus particolare sull'efficacia della vigilanza AML, organizzando dei workshop *ad hoc*, sia per il settore finanziario che per le categorie di soggetti obbligati non finanziari. Altro tema introdotto sotto presidenza cinese è l'innovazione digitale, inclusi il delicato aspetto dell'identità digitale e l'opportunità per l'adeguata verifica a fini antiriciclaggio.

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'"International CooperationReview Group– 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. In base alle nuove procedure, i Paesi sottoposti a monitoraggio in ICRG nel 2019 sono stati: Cambogia, Panama, Islanda e Zimbabwe. I relativi Piani d'azione prevedono che i governi si impegnino a migliorare l'efficacia dei propri sistemi in alcuni settori particolarmente carenti entro 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'Italia presiede il gruppo Africa-Middle East). L'attività di monitoraggio ha come esito la pubblicazione di due documenti, puntualmente aggiornati, a seguito delle riunioni plenarie del FATF-GAFI, e pubblicati anche sul sito del Dipartimento del Tesoro, affinché siano utilizzati dal settore privato italiano nell'ambito delle rispettive valutazioni dei rischi:

- "FATF Public Statement", con le valutazioni sulle giurisdizioni che presentano deficienze strategiche in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo;
- "Improving Global AML/CFT Compliance document", con un aggiornamento sui progressi, ove esistenti, dei Paesi che hanno lacune serie nel sistema di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Tra i gruppi di lavoro che operano in seno al FATF-GAFI, vanno annoverati: il **"Policy Development Group – PDG"; il"Risk, Trends and Methods Group -RTMG"; "lEvaluation and Compliance Group – ECG".**

Il **Policy Development Group– PDG**è il gruppo che si occupa di policy e ha tra le sue competenze quella di aggiornare gli standard e di produrre le Guidance che supportano l'interpretazione nell'applicazione degli standard.

Nel 2019 i lavori del PDG si sono incentrati sul tema dei *virtual asset* e hanno portato, a giugno 2019, all'approvazione del nuovo standard contenuto nella Raccomandazione 15[a].

Inoltre, al fine di rafforzare il contrasto al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa e in linea con l'estensione del mandato del FATF al *Proliferation financing*, il PDG, nel corso del 2019 ha iniziato a lavorare alla revisione degli standard in materia di contrasto al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, allo scopo di estendere l'Analisi nazionale dei rischi anche al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Il **Risk, *Trends and Methods Group*(RTMG)** è il gruppo che si occupa di analizzare l'evoluzione dei rischi, con un focus particolare a quelli emergenti, e dei trend per ciò che attiene al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Ciò al fine di assicurare che l'azione del FATF rimanga aggiornata rispetto all'evoluzione sia dei mezzi finanziari che possono essere piegati a fini illeciti, che dei comportamenti illeciti (o leciti, nel caso del TF) che generano proventi da riciclare o da destinare al finanziamento del terrorismo.

I rischi, i prodotti che possono elevare il livello di rischio di ML/TF, come anche i trend analizzati dal FATF sono stati presi in considerazione nell'Analisi nazionale dei rischi elaborata dal Comitato di sicurezza finanziaria, approvata a marzo 2019.

L'RTMG lavora in genere su progetti di durata annuale. I progetti si concludono con un report, che può essere pubblico o meno.

Tra i filoni di lavoro condotti nel RTMG, e a cui l'Italia contribuisce periodicamente, c'è il già citato "ISIL, AQ and *Affiliates* financing update", che fornisce una visione aggiornata relativa alle fonti di finanziamento di ISIL, Al-Qaeda e gruppi affiliati[b].

Nel corso del 2019, l'Italia ha contribuito attivamente al progetto denominato "Virtual *Assets* – *Updated* case studies" che fa parte del lavoro che il FATF sta conducendo in tema di *virtual asset*.

Nel 2019, altro contributo fondamentale è stato fornito dall'Italia al progetto c.d. "Trade Based Money Laundering".

L'*Evaluation and Compliance Group*(ECG) è il gruppola cui attività è in prevalenza incentrata sulla valutazione tecnica (*peer reviews*) del livello di compliance - rispetto agli Standards GAFI - e dei progressi, di volta in volta dimostrati dalle giurisdizioni nazionali nell'implementazione delle riforme volte a rafforzare il proprio regime giuridico di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, un quadro che globalmente è in continua e rapida evoluzione e che, pertanto, necessita di un costante aggiornamento e monitoraggio da parte del GAFI.

Nel corso del 2019, il GAFI (ECG) ha discusso i rapporti di mutua valutazione (MER) di Cina, Hong Kong e Russia; nonché di Finlandia e Grecia, rilevanti nel contesto europeo, e della Turchia.

[a] Cfr. *infra:* par. X.1.3, *I lavori del FATF-GAFI in materia di "virtual asset" e "stablecoin". Standard internazionali e scenari operativi*.

[b] Cfr. Capo IX, par. IX.2, box *Il rapporto del FATF-GAFI "ISIL, AQ and Affiliates Financing Update"*.

In queste occasioni, la delegazione italiana del GAFI ha contribuito fattivamente a tutte le tappe che compongono una *peer review*. Dall'analisi del report finale, per fornire delle osservazioni di natura tecnica e partecipare al dibattito in Plenaria, alle attività propedeutiche di revisione del report in fase di *draft*, (attività di *reviewer* per il MER Kong Kong), sino alla partecipazione come assessor nel team di valutatori del MER Russia[c].

Strategic Review

Nell'ottobre 2018, i Paesi membri hanno concordato di iniziare, in vista del V ciclo di valutazioni, una revisione strategica del meccanismo di *peer review*. Nel febbraio 2019 è stato deciso che il progetto di riforma doveva iniziare in seguito all'approvazione del nuovo mandato del FATF. Le ragioni sono legate al ruolo sempre più strategico del FATF nel contesto internazionale nella lotta agli *illicit financial flows*.

L'obiettivo è quello di rendere le valutazioni AML/CFT sempre più robuste, con un ciclo possibilmente più corto, in modo da avere rapporti sui Paesi più aggiornati e un più efficace meccanismo di monitoraggio e di incentivazionedelle riforme nazionali di settore. L'intero progetto si completerà in circa un biennio a partire dal giugno 2019.

L'Italia ha deciso di seguire la riforma da vicino e uno dei gruppi che stanno redigendo l'analisi con il contributo del segretariato e delle delegazioni è co-presieduto da un delegato MEF, esperto senior dei lavori FATF.

Primo *Regular Follow-up Report* ITALIA – 2019

Nella Plenaria del FATF-GAFI del febbraio 2019 è stato adottato il primo *Follow-up Report* (FUR) dell'Italia, a tre anni di distanza dalla pubblicazione dal Rapporto di mutua valutazione (MER ITALIA 2016), a seguito di una valutazione decisamente positiva, che collocava l'Italia in una procedura di *regular follow-up*, con obbligo di riferire alla Plenaria GAFI con cadenza triennale.

Lo scopo della procedura di *regular follow-up* è quello di riesaminare l'impianto della normativa italiana antiriciclaggio, limitandosi alla valutazione ed eventuale *re-rating* della conformità tecnico-legale, alla luce della nuova legislazione nazionale AML/CFT (d.lgs. 90/2017, di recepimento della IV direttiva europea AMLD che ha modificato il d.lgs. 231/2007).

Dal Follow-up Report (FUR), pubblicato sul sito dell'organismo in marzo, emergono miglioramenti significativi che danno atto di un netto rafforzamento complessivo del nostro sistema antiriciclaggio[d].

Le valutazioni di massima *compliance* ottenute su ulteriori 8 Raccomandazioni, riguardano, tra altro, l'implementazione del *Risk-Based Approach*, principio cardine delle misure di mitigazione del rischio, applicate dagli intermediari finanziari e dai professionisti.

[c] I rapporti vengono pubblicati in versione integrale sul sito dell'organismo: www.fatf-gafi.org.
[d] V. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/Follow-Up-Report-Italy-2019.pdf.

X.1.1 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 dal 2007 e a partire dal 2009 è stato inserito nel "FATF Public Statement" (c.d. "lista nera"), con l'invito ai Paesi membri ad adottare le necessarie contromisure. Negli ultimi anni, tuttavia, 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 copresidenti sono Italia e Stati Uniti, ha incontrato più volte le autorità iraniane,insieme ad altre delegazioni, concordando, inizialmente, un Action plan e verificandone, successivamente, l'attuazione.
Nel corso del 2018 le Plenarie del FATF-GAFI avevano confermato la continuazione della sospensione delle contromisure, giacché, pur riconoscendo l'avvenuta scadenza delle date poste come obiettivo dell'Action plan (gennaio 2018), avevano valorizzato l'approvazione da parte del Governo iraniano degli emendamenti alla normativa inmateria di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, sebbene restassero ancora da ratificare la "Convenzione delle Nazioni Unite per la soppressione del finanziamento al terrorismo - Convenzione TF" e la "Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale - Convenzione di Palermo", misure cardine per una piena *compliance* con gli standard internazionali.
Nel corso del 2019, parte delle summenzionate contromisure sono state rimposte e, nel febbraio 2020, la sospensione è stata totalmente revocata.

X.1.2 I lavori del FATF-GAFI in materia di "virtual asset" e "stablecoin". Standard internazionali e scenari operativi

Il FATF-GAFI ha revisionato gli standard a prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo per mezzo della modifica alla Raccomandazione 15 (*Nuove tecnologie*) ad ottobre 2018, in risposta alla richiesta del G20, del medesimo anno, che ha chiamato l'organismo a chiarire come gli standard internazionali posti a prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo trovassero applicazione rispetto alle c.d. "valute virtuali" e ai "prestatori di servizi" relativi ad esse.
In seguito alla revisione, sono entrati nella terminologia FATF, le definizioni relative a "*virtual assets*"[e] e ai "*virtual asset service providers*" (*Raccomandazione e Glossario*)[f].

[e] Il termine "*virtual assets*" è stato convenuto in ambito FATF-GAFI perché più appropriato per tali strumenti. Il termine "*crypto assets*" è però utilizzato in altri ambiti (es. G7 e G20). Diversi Paesi utilizzano il termine "digital asset" per riferirsi agli stessi strumenti.

[f] Secondo le definizioni contenute nel Glossario del FATF-GAFI "*A **virtual asset** is a digital representation of value that can be digitally traded, or transferred, and can be used for payment or investment purposes. Virtual assets do not include digital representations of fiat currencies, securities and other financial assets that are already covered elsewhere in the FATF Recommendations*". "***Virtual asset service provider** means any natural or legal person who is not covered elsewhere under the Recommendations, and as a business conducts one or more of the following activities or operations for or on behalf of another natural or legal person: i. exchange between virtual assets and fiat currencies; ii. exchange between one or more forms of virtual assets; iii. transfer of virtual assets; iv.*

Sono "prestatori di servizi in materia di valuta virtuale" quei soggetti che professionalmente svolgono almeno una delle cinque attività funzionali individuate: cambio, trasferimento, custodia e amministrazione, partecipazione o fornitura di servizi finanziari relativi a un'offerta o vendita di *asset* virtuali.

Gli standard richiedono che gli Stati comprendano e analizzino i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che tali strumenti pongono, e adottino misure idonee per mitigarli.

Gli operatori del settore devono essere soggetti a autorizzazione o registrazione e dovrà essere condotta su di essi attività di supervisione o monitoraggio nonché attività sanzionatoria nei casi di inosservanza degli obblighi.

I prestatori di servizi relativi ai *virtual asset* debbono avere, trasmettere e conservare le informazioni e i dati relativi all'ordinante e al beneficiario per i trasferimenti relativi a tali *asset*.

Il FATF ha anche riconosciuto che i Paesi possano proibire i *virtual asset* in ragione dei rischi rilevati o per conseguire determinati obiettivi politici nazionali.

A giugno 2019, con l'adozione della "Guidance for a risk-based approach to virtual assets and virtual asset service providers"[g], il FATF ha concluso la fase di intervento sugli standard antiriciclaggio e ha fissato un primo orizzonte temporale di 12 mesi per valutarne lo stato dell'implementazione da parte dei Paesi e del settore privato.

Sempre nel giugno 2019, la proposizione da parte di privati di modelli di c.d. "stablecoin" supportati dall'utilizzo di piattaforme social ha dato luogo a una forte accelerazione dei lavori di tutti gli organismi internazionali sulle c.d. "global stablecoin"[h].

Le c.d. "stablecoin" si propongono di raggiungere livelli di utilizzo e di diffusione su ampia scala, superiori a quelli raggiunti dai *virtual asset*, in ragione delle loro caratteristiche e progettazione. Il valore di esse in sede di ideazione viene ancorato al valore di una o più valute legali, o di una merce o di un prezzo stabilizzato da un algoritmo. Esse prevedono altresì l'utilizzo *della "Distributed Ledger Technology"* (*DLT*) o *"Blockchain"*.

Il G20 ha esplicitamente riconosciuto che le *stablecoin* e, in generale, i progetti similari collegati al trasferimento di valore possono apportare benefici. Tuttavia, questi strumenti possono anche dare luogo a una serie di rischi regolamentari e di policy.

I progetti collegati alle *stablecoin* pongono sfide rilevanti quanto alla funzionalità dei sistemi di pagamento, alla stabilità del sistema finanziario, alla vigilanza, alla politica

safekeeping and/or administration of virtual assets or instruments enabling control over virtual assets; and v. participation in and provision of financial services related to an issuer's offer and/or sale of a virtual asset".

[g] La Guidance, pubblicata sul sito del FATF-GAFI (https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/guidance-rba-virtual-assets.html), è disponibile anche in italiano all'indirizzo web http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/FATF_x2019_x_Linee_guida_per_un_approccio_basato_sul_rischio_ai_VA_e_ai_VASP.pdf.

[h] L'esempio più ricorrente di questo tipo di strumenti è Libra, progetto lanciato da "Libra Association" nel giugno 2019.

monetaria, alla tutela della privacy, al rispetto degli standard di prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo e di cooperazione internazionale e protezione dei consumatori.

Vi è convergenza della comunità internazionale sulla necessità che i rischi, compresi quelli relativi al riciclaggio di denaro, devono essere valutati e affrontati adeguatamente dagli ideatori degli strumenti prima ancora che i relativi progetti divengano operativi. Si tratta, infatti, di strumenti creati ed emessi da soggetti privati sottoposti come tali alla regolamentazione, anche finanziaria, dei diversi Stati.

La spinta ai lavori in materia di *stablecoin* è direttamente collegata al riconoscimento, in ambito internazionale, della sussistenza di alcune inefficienze legate alla mancanza di accesso a servizi finanziari per gran parte della popolazione mondiale e altre connesse ai trasferimenti transfrontalieri *retail*.

Nel corso del 2019 le c.d. "stablecoin" sono state esaminate da vari organismi internazionali che ne hanno approfondito i diversi aspetti sotto i rispettivi ambiti di competenza.

Il G20, a ottobre 2019, ha richiesto al *Financial Stability Board*(FSB), al Fondo Monetario Internazionale e al FATF-GAFI di predisporre propri Report volti a esaminare tali strumenti[i].

I Report sono funzionali all'individuazione, da parte dello stesso G20, di linee comuni di azione per le stesse *stablecoin*. Nello specifico, è stato richiesto al FATF-GAFI di esaminarle per ciò che attiene ai rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, mentre è stato demandato al FSB e al Fondo Monetario Internazionale l'esame delle questioni di stabilità finanziaria e le implicazioni macroeconomiche.

Per ciò che concerne l'applicazione degli standard antiriciclaggio, il FATF ha chiarito, sempre a ottobre 2019, che sia per le *stablecoin* che per i prestatori di servizi relativi alla loro funzionalità e utilizzo trovano applicazione gli standard antiriciclaggio.

In particolare, tali prestatori di servizi, ove siano qualificabili come istituzioni finanziarie o prestatori di servizi relativi ai *virtual asset*, ricadono nel perimetro applicativo della relativa regolamentazione che deve essere costruita nel rispetto degli standard antiriciclaggio.

Nella prima parte del 2020, il FATF ha proseguito nei lavori sui *virtualasset*, sulle *stablecoin* e anche sulle CBDCs (*Central Bank Digital Currencies*). Essi si sono sviluppati principalmente sulla predisposizione del Report al G20 e sulla *review* di 12 mesi. L'Italia ha partecipato attivamente a entrambi gli esercizi.

L'esercizio di *review* (12 *month review*) iniziato a giugno 2019si è svolto in uno con i lavori per la predisposizione del Report al G20 ed è funzionale a questo.

Obiettivo della 12 *month review* è di esaminare lo stato di implementazione dello standard sui *virtual asset* sia da parte del settore privato che di quello pubblico, le

[i] In aggiunta, il CPMI ha pubblicato il rapporto BIS, "*Investigating the impact of global stablecoins*", October 2019, https://www.bis.org/cpmi/publ/d187.pdf.

principali difficoltà riscontrate in detta implementazione e lo stato di avanzamento nell'applicazione della c.d. "travel rule"[j].
Il FATF ha diverse linee di azione strategiche sulle quali si muoverà nel corso del 2020 e 2021 per ciò che riguarda *virtual asset* e *stablecoin*.

X.1.3 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, conosciuti anche come FSRBs (*FATF-Style Regional Bodies*).
I gruppi regionali sono nove, con un *Global network* che è giunto a contare oltre 200 Paesi nel mondo, considerando i membri del FATF-GAFI stesso e degli altri organismi organizzati su tale modello.
Tra questi FSRBs vi è il MONEYVAL (*Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism*) che si riunisce a Strasburgo, due volte l'anno, presso il *Council of Europe* e valuta il regime antiriciclaggio di giurisdizioni facenti parte dell'Europa orientale[k].
L'Italia, a partire dal 2015, ricopre presso il MONEYVAL la posizione temporanea di Paese membro con diritto di voto, partecipando, sia in fase preliminare di discussione tecnica che in sede di Plenaria, alle valutazioni dei Paesi secondo le raccomandazioni elaborate dal FATF-GAFI (Standard del 2012 e Metodologia del 2013). Nell'autunno 2019 all'Italia è stato rinnovato, per la seconda volta, lo status biennale di membro temporaneo, spettante a due soli Stati europei membri del FATF, per un massimo di tre mandati consecutivi. La Francia ha lasciato alla Germania il posto di membro FATF al Moneyval per il prossimo biennio.
Tra i rapporti di mutua valutazione (*Mutual Evaluation Report- MER*), discussi dal MONEYVAL nel corso del 2019 e, in seguito, pubblicati, figurano quelli di Malta, Moldavia, Gibilterra e Cipro. Relativamente a Malta e Cipro,l'Italia ha anche fornito propri valutatori con esperienza pluriennale (UIF e GdF).

X.2 L'ATTIVITÀ NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA: LE COUNCIL CONCLUSIONS DELL'ECOFIN DI DICEMBRE 2019

X.2.1 L'Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing (EGMLTF)

Nel corso del 2019 sono proseguiti i lavori *dell'Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing*– EGMLTF" sui seguenti aspetti:

[j] La c.d. "travel rule" è relativa alla disponibilità e messa a disposizione dei dati informativi dell'ordinante e del beneficiario nei trasferimenti relativi a valute virtuali che avvengono tra prestatori di servizi ad esse relativi.
[k] V. https://www.coe.int/en/web/moneyval.

1) l'attività di coordinamento istituzionale, che precede le riunioni plenarie del GAFI;
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 il processo di raccolta dei dati statistici nella materia di prevenzione del riciclaggio, finanziamento del terrorismo e reati presupposti, in attuazione della IV AMLD;
3) la Metodologia per i Paesi terzi ad alto rischio;
4) riforma AML: Supervisione europea in ambito AML/CFT.

Con particolare riguardo alla **Metodologia per i Paesi terzi ad alto rischio,** l'articolo 9 della IV AMLD conferisce alla Commissione europea il potere di individuare Paesi terzi ad alto rischio, e stabilisce i criteri su cui deve basarsi tale valutazione. Nel 2019 è stata ridefinita la metodologia utilizzata per questo esercizio, che, integrata su specifica richiesta degli Stati membri, attualmente prevede una procedura di confronto con i Paesi terzi prima di un eventuale *listing*[l].

La Commissione, dato il livello di integrazione dei sistemi finanziari, secondo il principio di precauzione, ha inserito, in passato, nell'elenco dei Paesi terzi, solo quelli identificati come tali dal FATF/GAFI, considerando tale passo necessario affinché il mercato interno non fosse esposto a seri rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Tutti i soggetti obbligati, ai sensi della citata direttiva, devono 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.

Con l'applicazione della metodologia rivista, la Commissione europea dovrà procedere ora a valutare i sistemi di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo dei Paesi che rientrano nella sfera di attività della metodologia, secondo un processo che prevede delle priorità così delineate:

1. Paesi sotto la sorveglianza del FATF con priorità per quelli già listati[m]. In questo caso, saranno valutati anche quei Paesi che sono al di fuori dalla sfera di attività della Commissione ma che, dato il livello di integrazione dei sistemi finanziari e secondo il principio di precauzione, essendo già listati dal FATF, devono comunque essere inseriti nella lista dei Paesi terzi ad alto rischio;
2. valutazione autonoma da parte della Commissione europea (*autonomousassessment*). Si tratta di quei Paesi che, per l'alto rischio di riciclaggio e/o finanziamento del terrorismo, la Commissione ritiene debbano essere inseriti nella lista europea dei Paesi terzi ad alto rischio.

In merito alla **riforma AML "Supervisione europea in ambito AML/CFT"** riguardante le Autorità europee di vigilanza di settore (EVAs/ESAs), è stata approvata una proposta legislativa da parte della Commissione che consente di accentrare nell'EBA competenze specifiche in materia di antiriciclaggio, già preesistenti anche in ESMA e

[l] Cfr. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing/eu-policy-high-risk-third-countries_en.

[m] Nel FATF oltre ai Paesi nelle cc.dd. *black list* e *grey list*, ci sono Paesi che sono nel periodo di osservazione – che precede la decisione sul *listing* – e Paesi sotto la soglia dei 5bn USD del rispettivo mercato finanziario, che non sono monitorati attivamente dall'ICRG.

EIOPA, al fine di avere una maggiore uniformità per le linee guida e per i processi valutativi in modalità *peer reviews* della supervisione del settore finanziario in materia antiriciclaggio.

Nel dicembre 2019 il Consiglio si è appellato – attraverso le *Conclusions* ministeriali[n] – alla Commissione europea per chiedere di: valutare i limiti legislativi in termini di cooperazione e scambio di informazioni; considerare l'ipotesi di regolamento unico direttamente applicabile negli Stati membri; conferire specifiche responsabilità e poteri a un indipendente organo europeo di vigilanza che sia dotato di poteri diretti e indiretti sulle autorità nazionali di vigilanza del settore finanziario.

In particolare, allo scopo di identificare un modello di supervisione unico, la Commissione europea intende consultare gli Stati membri e promuovere una consultazione pubblica con il settore privato, al fine di produrre un'analisi di impatto sulla natura, il contenuto e l'ambito di competenza di una funzione europea di vigilanza, l'ambito di applicazione di un futuro regolamento AML, il rafforzamento del meccanismo di cooperazione delle *Financial Intelligence Units* (FIUs) e la rilevanza internazionale dell'attore comunitario.

Il quadro legislativo comunitario, destinato alla prevenzione dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, è stato rafforzato negli ultimi anni, grazie all'intervento di due direttive in materia – la IV (849/2015) e la V AMLD (843/2018).Tuttavia, il Rapporto sugli scandali bancari di riciclaggio in Europa, così come i dati del Rapporto pubblicato a luglio 2019 sulla cooperazione tra le FIUs, hanno messo in luce l'esigenza di una maggiore armonizzazione dei sistemi nazionali di prevenzione e vigilanza, prevedendo che alcuni capisaldi della AMLD – tra cui la *due diligence* – siano disciplinati da un prossimo regolamento europeo.

Le caratteristiche del nuovo modello di supervisione (poteri di supervisione e poteri di interazione con le autorità locali) dipenderanno anche dal livello di armonizzazione raggiunto, punto decisionale strategico attorno al quale esistono, allo stato, due posizioni:

1. di vigilanza accentrata e diretta: si intende affidare a un'agenzia istituita *ad hoc*, poteri diretti di supervisione, in sostituzione, di fatto, delle autorità nazionali per le categorie maggiormente a rischio. Non potendo garantire una supervisione totale dei diversi settori coinvolti -finanziario da un lato e dei professionisti/non finanziario dall'altro -il modello di supervisione si concentrerà *in primis* sul settore finanziario – più facilmente armonizzabile – e intende definire un modello di analisi del rischio grazie al quale poter individuare quali istituti possano rientrare in categorie di rischio.
2. di vigilanza *light*: si intende affidare all'*European Bank Authority* (EBA)un potere di supervisione indiretto, ispirato al Meccanismo di vigilanza unico (SSM). Anche questa opzione intende concentrarsi sul settore finanziario.

Sulla base degli approfondimenti, discussi anche nell'ambito della Piattaforma europea, nel futuro quadro di regole più armonizzate il meccanismo dovrebbe elaborare

[n] V. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/12/05/money-laundering-council-sets-strategic-priorities-for-further-reforms/.

disposizioni di dettaglio relative agli adempimenti dei soggetti obbligati, ai poteri e alle funzioni delle FIU, alla collaborazione tra queste. Tra tali compiti può rientrare la definizione di istruzioni su presupposti e contenuti delle segnalazioni di operazioni sospette, di strumenti e metodi comuni di analisi, di modalità efficaci di scambio di informazioni.

L'azione del meccanismo dovrebbe dispiegarsi in una logica di sussidiarietà, affiancando e supportando quella delle FIU nazionali; gli interventi dovrebbero concentrarsi su materie e casi che non possono essere affrontati efficacemente sul solo piano nazionale o senza uno stretto raccordo operativo tra FIU di diversi Paesi membri

X.3 CYBER SECURITY

Nell'ambito della prevenzione dell'uso del sistema finanziario per fini illegali, nel corso del 2019 è proseguita sia in ambito internazionale che domestico l'attività riguardante il contenimento del *cyber risk* nel sistema finanziario, promuovendosi il rafforzamento delle capacità di resilienza cibernetica delle singole istituzioni e del sistema nel suo complesso.

Il contrasto alle minacce cibernetiche rimane, infatti, una priorità del settore finanziario alla luce del crescente ricorso alle tecnologie digitali per la fornitura di servizi finanziari innovativi.

L'integrità del sistema finanziario risulta sempre più esposta al rischio *cyber*: la sempre più diffusa fornitura di servizi e prodotti finanziari attraverso i moderni strumenti messi a disposizione della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (c.d. "Fintech") ha determinato un rilevante aumento negli ultimi anni dei rischi operativi e *cyber*, sia sotto forma di attacchi che di incidenti. L'elevata e profonda interconnessione tra tutti gli attori all'interno del sistema finanziario, sia a livello intersettoriale che transnazionale, nonché la presenza di risorse di alto valore espongono particolarmente il sistema finanziario ad attacchi informatici sempre più evoluti in termini di raffinatezza, frequenza e persistenza, con possibili ricadute sistemiche avverse per la stabilità finanziaria. In tale contesto, continua a confermarsi, peraltro, la frequente correlazione tra le attività criminali connesse con le minacce cibernetiche e l'utilizzo dei fondi provenienti da tali attività a fini di riciclaggio.

In virtù di tali considerazioni, dal 2015, a livello G7, concordandosi sulla necessità di rafforzare in maniera condivisa la sicurezza cibernetica del settore finanziario, nell'ottica di facilitare il coordinamento tra le giurisdizioni e sviluppare una visione comune sulle migliori pratiche in materia, è stato istituito il "G7-Cyber *Expert Group* CEG", al quale partecipano attivamente con propri rappresentanti, oltre al Ministero dell'economia e delle finanze, la Banca d'Italia e la Consob.

Il G7-CEG ha adottato principalmente, come metodo di lavoro, l'elaborazione di set di elementi fondamentali, non legalmente vincolanti (si tratta di raccomandazioni rivolte ai soggetti finanziari pubblici e privati), per rafforzare le capacità di *cyber security* del sistema finanziario (c.d. "soft law").

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

Dopo l'approvazione dei *"G7 Fundamental Elements of Cyber Security for the financial sector"* (2016)o, dei *"G7 Fundamental Elements for Effective Assessment of Cybersecurity in the financial Sector"* (2017)p , dei*"G7 Fundamental Elements on Threat-Led PenetrationTesting"* (2018)qe dei *"G7 Fundamental Elements on third party cyber risk management" (2018)*r, nel corso del 2019 il G7-CEG ha approvato il *"G7 Cyber Incident Communication Protocol CIRP"*, vale a dire un protocollo per la comunicazione e il coordinamento tra le autorità del G7 in risposta ad incidenti ciberneticis, nonché il "G7 Cross-sector coordination report", vale a dire un rapporto per i FMCBG del G7 sullo stato dell'arte della cooperazione intersettoriale in materia di cyber security nei Paesi G7, che contiene suggerimenti per il rafforzamento del coordinamento intersettoriale e meccanismi efficaci per la condivisione delle informazioni e la cooperazione.

Durante l'anno in considerazione, tra le contromisure elaborate dal gruppo ai fini della mitigazione del rischio *cyber,* notevole importanza ha assunto l'esercitazione G7, svoltasi nel mese di giugno, basata su uno scenario di rischio *cyber* con impatti sul sistema finanziario internazionale, individuato dal menzionato protocollo *CIRP*[t].

Più precisamente, tra il 4 e il 6 giugno 2019, il G7-CEG, sotto la guida della *Banque de France*, ha eseguito questa simulazione nella quale sono state coinvolte 24 diverse autorità finanziarie del G7 (Ministeri delle finanze, Banche centrali e Autorità di regolamentazione). Alcune giurisdizioni (Francia, Italia, Germania e Giappone) hanno contemporaneamente eseguito anche una esercitazione locale, che ha coinvolto rappresentanti del settore finanziario. Lo scenario si è basato su un piano generale, gestito dall'Unità di coordinamento G7 (G7CU) presso la *Banque de France*, su otto piani locali, uno per ciascuna giurisdizione, gestiti dalle rispettive unità di coordinamento locali (LCU, in Italia presso BdI) e sui partecipanti in tutte le 24 autorità finanziarie del G7, i quali ricevevano istruzioni dalle rispettive unità di coordinamento locali.

A seguito di tale simulazione transfrontaliera, nell'ottobre 2019 è stato costituito un nuovo sottogruppo di lavoro l'*"After Action Group* AAG"[u] all'interno del G7-CEG, con

---

[o] Si tratta di principi di alto livello rivolti agli operatori del settore finanziario dei Paesi del G7, come riferimento, su base volontaria, per definire strategie e processi aziendali volti al rafforzamento della *cyber resilience* e nel valutarne l'efficacia.

[p] Si tratta di principi metodologici per la valutazione dei livelli di sicurezza cibernetica indirizzati sia agli operatori sia alle autorità.

[q] Si tratta di principi per lo svolgimento di test avanzati di intrusione (di tipo *red-teaming*), per verificare e migliorare nel continuo le capacità di protezione, rilevamento e risposta agli incidenti cibernetici.

[r] Si tratta di principi per la gestione del rischio di terze parti che gli operatori finanziari e gli stessi fornitori di servizi tecnologici e di rete possono utilizzare per valutare la propria *cyber resilience* e che le autorità possono considerare nel definire gli assetti normativi e i requisiti di vigilanza.

[s] Lo stesso non è pubblico, ma riservato alle autorità del CEG, e viene aggiornato sulla base delle *lesson learned* durante i vari test.

[t] Il protocollo *CIRP* indica: gli obiettivi da perseguire, gli eventi e le condizioni che ne determinano l'attivazione, la descrizione del processo di risposta agli incidenti *cyber*, includendo le informazioni che possono essere condivise, i principi generali che disciplinano il sistema di comunicazione, la frequenza degli aggiornamenti da fornire.

[u] Lo stesso si va ad aggiungere al già costituito sottogruppo *Collectiveviews of vulnerabilities* (CVVs) che ha l'obiettivo di sviluppare una visione unitaria e condivisa pubblico-privato delle vulnerabilità dell'ecosistema finanziario del G7 (*G7-CEG CVV Subgroup*). L'*After Action Group (AAG)* a sua volta è suddiviso in diversi *work streams* per un risparmio di risorse: *Crisis management instrumentation; CIRP and Communications enhancements; Response tools; G-7 Fundamentals elements of exercising*.

l'obiettivo di dare un seguito alle lezioni apprese e di indirizzare le raccomandazioni scaturite dalla stessa.

In ambito europeo, facendosi seguito alla direttiva 1148/2016 (*NIS-Network and Information Security*) sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi, che ha previsto l'aumento dei livelli di sicurezza cibernetica all'interno dell'Unione[v], e il cui recepimento è avvenuto con il decreto legislativo del 18 maggio 2018, n. 65,al fine di valutare l'implementazione della stessa, la Commissione UE, *DG Connect*, dopo aver visitato 11 altri Paesi dell'Unione, ha visitato, nel novembre 2019, le Autorità NIS italiane e alcuni OSE. Per il settore bancario e il settore delle infrastrutture dei mercati finanziari hanno partecipato all'incontro, rivolto alle Autorità NIS, il MEF, Banca d'Italia e Consob, che ai sensi del menzionato decreto sono individuate appunto quali autorità NIS per tale settore[w].

Giova ulteriormente ricordare che – con la decisione del Consiglio n. 797 e il regolamento del Consiglio n. 796 del 17 maggio 2019 – l'Unione europea ha istituito un regime di misure restrittive contro gli attacchi informatici che minacciano l'Unione o i suoi Stati membri. Le misure restrittive possono essere attivate dal Consiglio in seguito ad attacchi informatici significativi e tentati attacchi informatici potenzialmente significativi che costituiscono una minaccia esterna per l'Unione o i suoi Stati membri. Le misure previste riguardano l'interdizione all'accesso o al transito nel territorio degli Stati membri delle persone fisiche responsabili e dei loro associati; e il congelamento dei fondi e delle risorse economiche riconducibili a persone fisiche e giuridiche, entità o organismi responsabili di attacchi o tentati attacchi e loro associati.

Durante il 2019, infine, nell'ambito del Sistema europeo delle Banche centrali, si è inoltre lavorato per lo sviluppo di una piattaforma per lo scambio informativo e le analisi della minaccia tra le principali infrastrutture finanziarie pan-europee ("*Cyber Information and Intelligence Sharing Initiative*- CIISI-EU") e l'adozione degli strumenti di valutazione per la resilienza cibernetica dei sistemi di pagamento e delle altre infrastrutture di mercato dell'UE ("*Cyber Resilience Oversight Expectations*"e "Tiber EU Framework").

[v] La direttiva NIS costituisce il primo strumento orizzontale per il mercato interno volto a migliorare la resilienza dell'UE contro i rischi di *cybersecurity*. Essa ha previsto l'incremento della cooperazione tra gli Stati e, per i fornitori di servizi digitali o essenziali (trasporti, sanità, energia, acqua, finanza) nuove misure sulla prevenzione, sulla gestione dei rischi o sulla notifica degli incidenti che possono interrompere la continuità dei servizi. I soggetti chiave che compongono il dispositivo di protezione sono le Autorità NIS, i punti di contatto unico nazionali, i gruppi di intervento per la sicurezza informatica in caso di incidente «CSIRT» (*Computer Security Incident Response Team*, il gruppo di cooperazione composto da rappresentanti degli Stati membri, della Commissione e dell'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA)

[w] Relativamente al settore bancario e al settore delle infrastrutture dei mercati finanziari, il d.lgs. 65 del 2018 ha individuato come autorità NIS il MEF, in collaborazione con le autorità di vigilanza di settore, Banca d'Italia e Consob.

X.4 L'ATTIVITÀ DEL GRUPPO EGMONT

Nel corso del 2019 sono proseguite le attività del **Gruppo Egmont**, organizzazione internazionale a cui aderiscono un gruppo di *Financial intelligence units*, tra cui la UIF.
Nelle attività del Gruppo, peculiare rilevanza rivestono le procedure di *Support and Compliance* avviate in presenza di *rating* insufficienti assegnati nelle *Mutual Evaluation* su aspetti relativi alle attività e competenze delle FIU. Le verifiche, nel Gruppo Egmont, sono incentrate sulle criticità nella cooperazione internazionale e promuovono l'adozione di adeguati interventi correttivi, anche attraverso iniziative mirate di assistenza tecnica. Ove necessario, vengono definiti piani di azione finalizzati a rimuovere i limiti alla capacità delle FIU di collaborare, ad esempio attraverso l'acquisizione di informazioni aggiuntive dai soggetti obbligati.
Nel 2019 sono state ammesse nell'Organizzazione sei FIU, portandola a 164 membri. Il Gruppo Egmont ha inoltre concluso l'analisi preliminare delle carenze individuate per le FIU di 7 Paesi[x].
La procedura di *Support and Compliance*, al momento limitata ai soli profili di conformità tecnica, sarà ampliata all'esame dell'efficacia dell'operato delle FIU, con particolare riguardo alle attività di analisi (*Immediate Outcome* 6 della Metodologia GAFI) e di collaborazione internazionale (*Immediate Outcome* 2).
Sono stati avviati approfondimenti sui diversi modelli di collaborazione tra le FIU e altre autorità pubbliche (*public-public cooperation*), prendendo in considerazione un ampio spettro di Autorità competenti, in linea con gli standard internazionali (Autorità investigative e giudiziarie, di supervisione e controllo, Autorità doganali e altre Autorità coinvolte nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo).
Le FIU hanno condiviso esperienze innovative di collaborazione, evidenziandone i risultati positivi prodotti in quattro aree chiave: *asset recovery*, contrasto al riciclaggio di reati fiscali, lotta alla criminalità organizzata e al finanziamento del terrorismo. Appare tuttavia necessario rimuovere le numerose barriere (vincoli legislativi, barriere tecnologiche, resistenze culturali) che ancora ostacolano la piena capacità delle FIU di cooperare efficacemente con le Autorità competenti, mantenendo una dannosa segmentazione informativa tra i diversi *player*.
Nell'anno in considerazione, è proseguito l'impegno del Gruppo Egmont nell'individuazione e nell'approfondimento di tipologie e aree di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.
In particolare, è stato approvato un Rapporto sul riciclaggio dei proventi della corruzione, nel quale vengono riportati 72 indicatori di anomalia (*red flag*), ripartiti in quattro categorie, ricavati dall'esperienza operativa delle FIU nell'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette. È stato definito un nuovo formato omogeneo e strutturato per lo scambio di informazioni attraverso la rete Egmont, che consentirà maggiore automazione ed efficienza nella collaborazione internazionale.

[x] La UIF ha contribuito attivamente, in particolare curando la *review* della FIU della Lettonia e svolgendo il monitoraggio dell'attuazione del piano d'azione definito dal Gruppo Egmont per la FIU svizzera (con l'obiettivo di prevedere il potere di acquisizione di informazioni dai soggetti obbligati in linea con gli standard).

Ulteriori progetti in corso sono dedicati al riciclaggio dei proventi derivanti da attività di traffico di esseri umani e all'elaborazione di linee guida operative sulle analisi nel comparto dei *virtual asset*.
Con particolare riguardo, poi, ai lavori del Gruppo Egmont in relazione al fenomeno del finanziamento del terrorismo, la terza fase dell'*ISIL PROJECT* si è focalizzata sul finanziamento dei soggetti (*sia lupi solitari che piccole cellule*) che agiscono in maniera isolata o comunque senza supporto di organizzazioni strutturate nonché orientata anche allo studio del supporto finanziario dei c.d. "*foreign fighters*". 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.
In tale ambito, sono proseguite le attività di scambio multilaterale di informazioni su soggetti e attività potenzialmente d'interesse, sulla base di indicatori più ampi rispetto a veri e propri sospetti.

X.5 IL COMITATO DI BASILEA

In seno al Comitato di Basilea è istituito, con il compito di fornire ausilio allo stesso nel campo della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, l' "*Anti-Money Laundering Expert Group* AMLEG", ai cui lavori partecipa la Banca d'Italia.
Nel corso del 2018 - in risposta agli scandali di riciclaggio che avevano interessato negli ultimi anni diversi Istituti bancari europei[y] - il Comitato di Basilea aveva approvato un piano di lavoro, proposto dall'AMLEG, volto a innalzare l'attenzione delle Autorità prudenziali sui rischi ML/TF e a promuovere la cooperazione e lo scambio informativo tra Autorità di vigilanza prudenziale e quelle competenti per la vigilanza ai fini AML/CFT, al fine di accrescere efficienza e efficacia dell'azione di vigilanza.
A tal fine, nel novembre 2019 è stato posto in consultazione un documento intitolato "Introduction of guidelines on interaction and cooperation between prudential and AML/CFT supervision" che determinerà la modifica delle *Guidelines* del Comitato di Basilea in materia di "Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism".
Nel documento posto in consultazione vengono stabiliti principi e raccomandazioni per lo scambio informativo e la cooperazione nello svolgimento di: 1) procedure relative all'autorizzazione all'attività bancaria; 2) attività di vigilanza nel continuo; 3) misure di rigore. Vengono anche previsti possibili meccanismi per facilitare la cooperazione tra le diverse Autorità, esempi di fattori di rischio ML/TF da includere nelle valutazioni, *best practices* di vigilanza. Viene altresì formalizzato il principio secondo cui lo scambio informativo tra Autorità di vigilanza prudenziali e quelle AML/CFT deve avvenire a condizione di reciprocità - senza inficiare la rispettiva indipendenza - e in un'ottica *risk- based*.

[y] Si tratta, in particolare, della maltese *Pilatus Bank*, della ABLV *Bank*, della succursale estone di *Danske Bank*.

Giova inoltre evidenziare che nel corso del 2019 il gruppo *Anti-Money Laundering Expert Group* "AMLEG" non ha mancato di fornire supporto alle attività del GAFI per gli aspetti d'interesse del settore bancario.

PAGINA BIANCA

BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

UIF
Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale 2019
Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Roma, maggio 2020

anno 2019

numero 12

BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

UIF
Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale 2019
Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Roma, maggio 2020

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, 2020

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Direttore responsabile
Claudio Clemente

Indirizzo
Largo Bastia, 35
00181 Roma – Italia

Telefono
+39 06 47921

Sito internet
https://uif.bancaditalia.it

ISSN 2284-3205 (stampa)
ISSN 2284-3213 (online)

Tutti i diritti riservati.
È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

Indice

PREMESSA **5**

1. LA COLLABORAZIONE ATTIVA **11**
1.1. I flussi segnaletici 11
1.2. Le operazioni sospette 15
1.3. La qualità della collaborazione attiva 22
1.4. Le comunicazioni oggettive 25

2. L'ANALISI OPERATIVA **29**
2.1. I dati 29
2.2. Il processo di analisi 29
2.3. La valutazione del rischio 30
2.4. La metodologia di analisi 32
2.5. I provvedimenti di sospensione 35
2.6. Flussi informativi sull'interesse investigativo 37

3. AREE DI RISCHIO E TIPOLOGIE **39**
3.1. Le principali aree di rischio 39
3.1.1. Criminalità organizzata 39
3.1.2. Corruzione e fattispecie di abuso di fondi pubblici 42
3.1.3. Evasione fiscale 44
3.2. Ulteriori casistiche 46
3.3. Settori e aree di rischio emergenti: virtual asset 49

4. IL CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO **53**
4.1. Le segnalazioni di operazioni sospette 53
4.2. Le tipologie delle operazioni sospette di terrorismo 56
4.3. Le analisi della UIF 58
4.4. Interventi di organismi internazionali 59
4.5. Gli scambi internazionali 60

5. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO **63**
5.1. L'attività ispettiva 63
5.2. Le procedure sanzionatorie 66

6. L'ANALISI STRATEGICA **69**
6.1. I dati aggregati 69
6.2. Le analisi dei dati aggregati e le attività di studio 75
6.3. Le dichiarazioni oro 79

7. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ **83**
7.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria 83
7.2. La collaborazione con il MEF e il CSF 85
7.2.1. Liste di soggetti designati e misure di congelamento 87
7.3. La collaborazione con le Autorità di vigilanza e altre istituzioni 88

8. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE 91
8.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere 91
8.2. Lo stato della collaborazione tra FIU 95
8.3. La Piattaforma delle FIU europee 97
8.4. Gli sviluppi della rete FIU.NET 98
8.5. Rapporti con controparti estere e assistenza tecnica 99
8.6. La partecipazione al GAFI 100
8.7. La partecipazione ad altri organismi internazionali 102
9. IL QUADRO NORMATIVO 105
9.1. Il contesto internazionale ed europeo 105
9.1.1. L'evoluzione della normativa europea 105
9.1.2. Ulteriori iniziative europee e internazionali 110
9.2. La normativa nazionale 112
9.2.1. Gli interventi legislativi 112
9.2.2. La disciplina secondaria e l'autoregolamentazione 118
10. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE 123
10.1. Struttura organizzativa 123
10.2. Indicatori di performance e piano strategico 124
10.3. Risorse umane 126
10.4. Risorse informatiche 127
10.5. Comunicazione esterna 130
GLOSSARIO 133
SIGLARIO 141

Indice dei riquadri

Le segnalazioni relative a virtual asset 21
Un primo quadro delle comunicazioni oggettive 26
I rischi di riciclaggio emergenti dalla pandemia Covid-19 45
L'analisi sul finanziamento del terrorismo tramite imprese commerciali 59
Applicazioni Suptech per l'antiriciclaggio 78
Quarta edizione del *Workshop* UIF-Bocconi su metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica 78
Il National Risk Assessment 86
L'accesso a informazioni investigative per la collaborazione internazionale 94
Analisi congiunte – Progetti coordinati dalla UIF 98
Il parere del Garante europeo. La peculiare natura delle informazioni e dei compiti delle FIU 99
Iniziative del GAFI in materia di virtual asset e stablecoin 101
La valutazione sovranazionale dei rischi 107
Meccanismo europeo delle FIU: i compiti 109
Profili critici delle nuove disposizioni sulla collaborazione istituzionale della UIF 114

PREMESSA

Nel 2019 tutti gli ambiti di attività della UIF hanno registrato una ulteriore crescita. Le segnalazioni di operazioni sospette ricevute dai soggetti obbligati sono aumentate, sfiorando le 106.000 unità; è stata avviata la raccolta e l'analisi delle comunicazioni oggettive; si è intensificata la collaborazione con le Financial Intelligence Unit estere, con le autorità nazionali e con la Magistratura; sono andati a regime gli scambi sistematici di informazioni con la Procura Nazionale Antimafia; un particolare impegno hanno richiesto i contributi agli sviluppi delle regole antiriciclaggio internazionali, europee e nazionali; è stata portata a compimento una impegnativa riforma organizzativa, entrata in vigore nel gennaio 2020, per adeguare le strutture operative ai nuovi compiti attribuiti all'Unità.

Nei primi mesi del 2020, la pandemia del Covid-19 ha causato gravi perdite in termini di vite umane che hanno toccato drammaticamente anche la UIF, portando con sé Pierpaolo De Franceschis, collega di grande professionalità e creatività; ha determinato il crollo dell'attività produttiva; ha accresciuto i rischi di infiltrazioni criminali nei mercati di finanziamento alle imprese, negli appalti pubblici, nella società civile.

Consapevole del ruolo che anche l'antiriciclaggio può svolgere per realizzare gli obiettivi del sostegno pubblico evitando deviazioni verso aree criminali, la UIF si è impegnata per assicurare un ancor più robusto presidio delle segnalazioni e modalità di collaborazione più celeri ed efficaci, con un significativo aumento dell'attività complessiva. Sono stati richiamati gli operatori sui particolari rischi derivanti dalla gestione dell'emergenza sanitaria e sulla necessità di calibrare l'attività di verifica per intercettare le situazioni sospette ad essa collegata. La riposta si sta dimostrando, nel complesso, pronta ed efficace.

La collaborazione attiva ha mostrato, pure nel 2019, significativi progressi oltre che nei volumi delle segnalazioni anche nella diversificazione e nel numero dei segnalanti. L'impegno della UIF continua a essere volto a sensibilizzare i soggetti obbligati, a favorire il miglioramento del loro contributo, a monitorarne nel continuo la qualità per evitare scadimenti dovuti alla mera applicazione di automatismi segnaletici e all'adozione di atteggiamenti puramente cautelativi, anche presso intermediari di grandi dimensioni. Un intervento di ampio respiro è stato realizzato con la definizione di uno specifico schema segnaletico per favorire una più agevole e accurata rappresentazione dell'operatività sospetta del comparto dei giochi e di quella realizzata con carte di pagamento o valute virtuali.

Anche nell'anno in rassegna le operazioni analizzate e inviate agli Organi investigativi sono risultate superiori a quelle ricevute nello stesso periodo, confermando la capacità della struttura di assorbire l'aumento delle segnalazioni e di continuare a ridurre lo stock in lavorazione. Per far fronte ai volumi crescenti di operatività e mantenere standard qualitativamente elevati la UIF ha fatto leva sull'innovazione tecnologica, puntando sull'ampliamento del patrimonio informativo e sull'automazione dei flussi e dei processi di arricchimento a supporto dell'analisi delle segnalazioni. Significativi risultati sono stati ottenuti, a vantaggio di tutti gli attori del sistema, con la realizzazione di procedure automatizzate per gli scambi con la DNA introdotti dalla riforma normativa del 2017. È stato approntato un più efficace

e pervasivo controllo di qualità delle segnalazioni ed è stato realizzato un canale di comunicazione telematica per assicurare una elevata sicurezza delle interlocuzioni con i soggetti obbligati.

Le valutazioni delle singole operazioni segnalate hanno trovato generalmente conferma nelle successive analisi della Guardia di Finanza e della DIA a riprova dell'elevata sinergia sviluppatasi nell'apparato di prevenzione.

Modifiche nelle modalità di elaborazione e di monitoraggio delle segnalazioni antiriciclaggio aggregate e di quelle relative alle operazioni in oro hanno consentito alla UIF di individuare posizioni anomale che sono state oggetto di successiva attività di indagine da parte degli Organi investigativi. Sono proseguite e si sono rafforzate le attività di analisi strategica al fine di individuare anomalie nei flussi finanziari ed elaborare indicazioni operative per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio.

Ad aprile 2019 è stata avviata, con le comunicazioni oggettive, la rilevazione delle operazioni in contanti caratterizzate da elevate potenzialità di impiego a fini illeciti, come ancora una volta sottolineato nell'aggiornamento della valutazione sovranazionale dei rischi di riciclaggio completata nell'anno. La nuova base dati rappresenta un importante strumento di arricchimento dell'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette ma consente anche di identificare operatività frammentate che possono sfuggire ai singoli operatori. Per un efficace sfruttamento delle informazioni, è necessario un miglioramento nella qualità dei dati inviati, che risentono ancora di errori di classificazione e di misurazione.

Le verifiche ispettive avviate nel 2019 nei confronti di operatori di settori finanziari fortemente innovativi hanno fatto emergere rischi di riciclaggio collegati alle caratteristiche di tali comparti che determinano una segmentazione dei flussi finanziari, ostacolando la ricostruzione della movimentazione dei fondi.

Gli scambi informativi con l'Autorità giudiziaria e con gli Organi inquirenti hanno registrato un forte incremento rispetto agli anni precedenti; ricorrenti sono state le richieste collegate a procedimenti nei confronti di associazioni a delinquere di stampo mafioso a carattere transfrontaliero. Sono state intraprese numerose iniziative di collaborazione con la Vigilanza e con autorità di settore. A settembre è stato siglato il nuovo Protocollo d'intesa tra la UIF e l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Si sono significativamente sviluppati volumi e forme di scambio con le FIU estere, che consentono un approccio più completo all'analisi delle SOS e una più efficace risposta alle esigenze dell'Autorità giudiziaria. È fortemente cresciuta la percezione delle dimensioni e degli impatti del riciclaggio internazionale che ha portato a riconsiderare l'effettiva adeguatezza dei sistemi antiriciclaggio dei singoli paesi europei, delle stesse norme comuni e della loro concreta applicazione. Su casi di particolare rilievo riguardanti più stati, la UIF ha promosso esercizi di analisi congiunta che hanno consentito di ricostruire articolati fenomeni illeciti, portati all'attenzione degli Organismi investigativi competenti.

Non può sottacersi che i recenti interventi legislativi di recepimento della quarta e della quinta direttiva, rendendo di fatto ancor più difficile e complesso l'accesso alle informazioni investigative, hanno inciso negativamente sulla capacità di fornire alle altre FIU una collaborazione sempre tempestiva ed efficace. Anche sul fronte domestico, la nuova disciplina ha segnato un arretramento, restringendo ulteriormente il perimetro delle autorità con cui è possibile scambiare informazioni, con il rischio di ridurre l'efficacia complessiva del sistema di prevenzione.

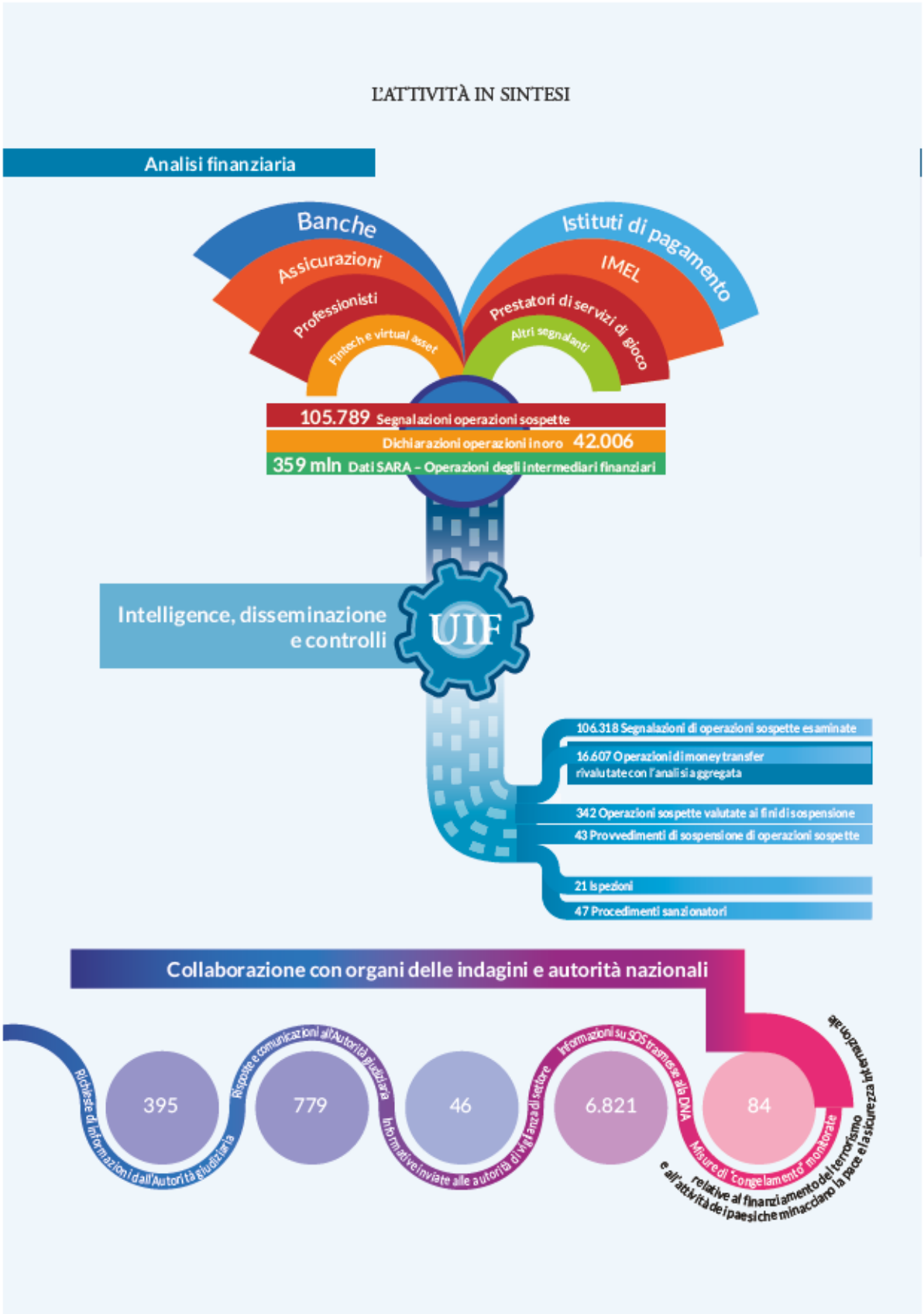
La necessità di una ancora più estesa e intensa collaborazione tra autorità anche estere viene ulteriormente sostenuta in ambito europeo con l'emanazione della direttiva UE/2019/1153, che amplia il novero di autorità che possono accedere alle informazioni finanziarie e alle analisi delle FIU che, a loro volta, potranno attingere a un ampio set di informazioni di contrasto.

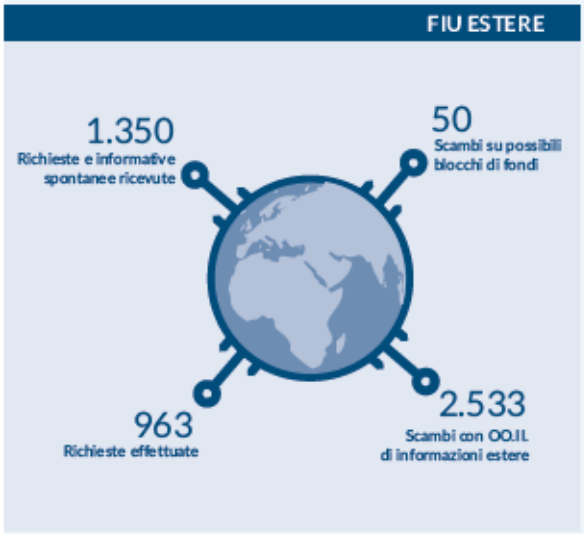
La realtà che attende la UIF si preannuncia piena di nuove sfide, rese ancora più impegnative dalla complessità del periodo storico che stiamo attraversando. L'approccio dinamico, che caratterizza l'operato dell'Unità nell'individuazione e nell'analisi dei rischi, nell'interazione con i segnalanti, nell'innovazione tecnologica, nella formazione del personale, nella cooperazione interna e internazionale, si rivelerà cruciale per far fronte con efficacia alle nuove minacce. Ciò nella certezza di quanto l'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo rimanga preziosa per preservare il nostro sistema economico e finanziario anche dalle prove che verranno e dai rischi che le accompagneranno.

La UIF non farà mancare il contributo di idee, professionalità e determinazione.

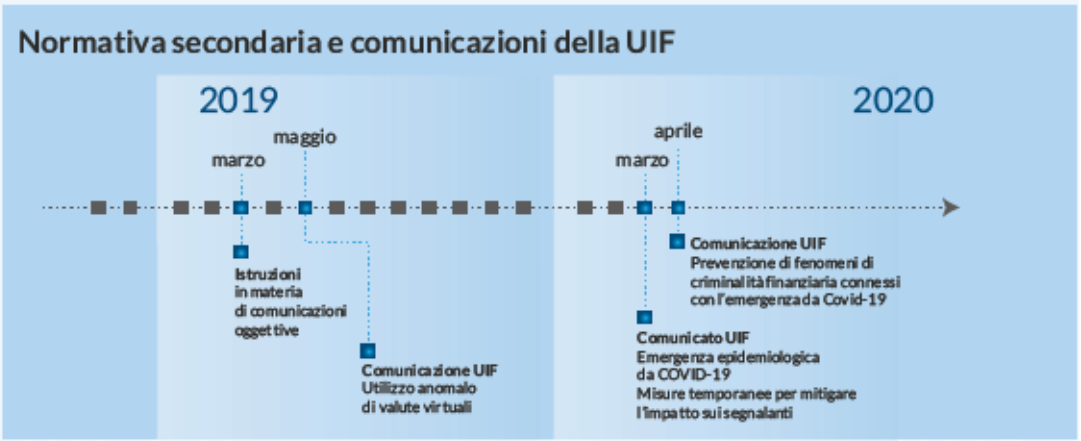
Il Direttore

Claudio Clemente


L'ATTIVITÀ IN SINTESI
Analisi finanziaria
Banche
Assicurazioni
Professionisti
Fintech e virtual asset
Istituti di pagamento
IMEL
Prestatori di servizi di gioco
Altri segnalanti
105.789 Segnalazioni operazioni sospette
Dichiarazioni operazioni in oro 42.006
359 mln Dati SARA – Operazioni degli intermediari finanziari
Intelligence, disseminazione e controlli
UIF
106.318 Segnalazioni di operazioni sospette esaminate
16.607 Operazioni di money transfer rivalutate con l'analisi aggregata
342 Operazioni sospette valutate ai fini di sospensione
43 Provvedimenti di sospensione di operazioni sospette
21 Ispezioni
47 Procedimenti sanzionatori
Collaborazione con organi delle indagini e autorità nazionali
Richieste di informazioni dall'Autorità giudiziaria
395
Risposte e comunicazioni all'Autorità giudiziaria
779
Informative inviate alle autorità di vigilanza di settore
46
Informazioni su SOS trasmesse alla DNA
6.821
Misure di 'congelamento' monitorate
84
relative al finanziamento del terrorismo e all'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale


FIU ESTERE
1.350
Richieste e informative spontanee ricevute
50
Scambi su possibili blocchi di fondi
963
Richieste effettuate
2.533
Scambi con OO.II. di informazioni estere

CONTRIBUTI
alla conoscenza dell'antiriciclaggio
2
Convegni organizzati dalla UIF con università
87
Convegni e seminari antiriciclaggio presso università e altre istituzioni
25
Interventi formativi presso enti regionali e altri uffici della PA
15
Pubblicazioni nei Quaderni dell'antiriciclaggio e in Riviste scientifiche


Normativa secondaria e comunicazioni della UIF
2019
2020
marzo
maggio
marzo
aprile
Istruzioni in materia di comunicazioni oggettive
Comunicazione UIF
Utilizzo anomalo di valute virtuali
Comunicazione UIF
Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19
Comunicato UIF
Emergenza epidemiologica da COVID-19
Misure temporanee per mitigare l'impatto sui segnalanti

Infrastruttura IT
Download della stampa ufficiale delle SOS direttamente dal portale Infostat-UIF
Reingegnerizzazione del portale per aumentare i presidi di sicurezza
Avvio del sistema di raccolta delle comunicazioni oggettive
Nuovi controlli sulle SOS in entrata per migliorare la qualità dei dati
Realizzazione di un canale di trasmissione sicuro per lo scambio di informazioni riservate con i segnalanti

PAGINA BIANCA

1. LA COLLABORAZIONE ATTIVA

L'Unità è istituzionalmente deputata a ricevere segnalazioni di operazioni sospette (SOS) di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e di proliferazione di armi di distruzione di massa che intermediari finanziari, professionisti e altri operatori qualificati devono individuare, valutare e comunicare tempestivamente (c.d. obbligo di collaborazione attiva).

L'accentramento presso la UIF delle segnalazioni ne consente una valutazione omogenea e integrata, in grado di cogliere collegamenti soggettivi e oggettivi, tracciare flussi finanziari anche oltre i confini nazionali, attraverso l'apporto delle informazioni scambiate con la rete delle FIU estere, ricostruire modalità innovative di realizzazione del riciclaggio, individuare operatività connotate da maggior rischio.

L'Unità trasmette i risultati delle analisi effettuate al NSPV e alla DIA per i successivi accertamenti investigativi. Segnalazioni e analisi sono inoltre trasmesse all'Autorità giudiziaria (AG) qualora emergano notizie di reato ovvero su richiesta della stessa AG. I risultati delle analisi possono essere inviati alle autorità di vigilanza in presenza di profili di rilievo. La UIF invia dati e informazioni alla DNA al fine di riscontrare la possibile attinenza a contesti criminali e consentire l'eventuale azione di impulso.

Il patrimonio informativo acquisito viene utilizzato anche per elaborare indicatori e schemi di anomalia comunicati ai segnalanti per orientarne e affinarne la capacità di individuare le operatività sospette.

La UIF riceve anche le comunicazioni oggettive, che riportano le operazioni in contanti, anche frazionate, che superano i 10.000 euro mensili. Si tratta di un ulteriore strumento informativo per rafforzare l'analisi delle SOS.

1.1. I flussi segnaletici

Nel 2019 l'Unità ha ricevuto 105.789 segnalazioni di operazioni sospette[1], 7.759 unità in più rispetto all'anno precedente (+7,9%; *Tavola 1.1*).

Tavola 1.1

Segnalazioni ricevute

	2015	2016	2017	2018	2019
Valori assoluti	82.428	101.065	93.820	98.030	105.789
Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente	*14,9*	*22,6*	*-7,2*	*4,5*	*7,9*

L'incremento, quasi raddoppiato rispetto al 2018, deriva principalmente dall'andamento espansivo delle segnalazioni degli intermediari e altri operatori finanziari (+52,7%) nonché di quelle degli operatori nel comparto dei giochi (+27,7%). Tali contributi hanno più che

[1] Informazioni di dettaglio sulle segnalazioni di operazioni sospette sono contenute nei *Quaderni dell'antiriciclaggio, Dati statistici*, pubblicati sul sito internet della UIF.

compensato il lieve decremento delle segnalazioni di matrice bancaria (-4%), in parte correlato allo spostamento di attività da una società capogruppo a un IMEL controllato (*Tavola 1.2*; cfr. oltre).

In ragione di tale trasferimento di attività e dell'incremento dell'apporto degli altri soggetti obbligati, l'incidenza delle segnalazioni trasmesse dagli operatori bancari e da Poste è scesa al 64,5% (72,5% nel 2018). Gli intermediari e gli altri operatori finanziari restano la seconda categoria di soggetti obbligati per contributo di segnalazioni inoltrate, accrescendo il proprio peso relativo dal 16,5% al 23,3%. In aumento anche il contributo del comparto dei giochi che si attesta al 6,1% del dato complessivo (5,2% nel 2018). La componente di segnalazioni proveniente dai professionisti, in continuità con lo scorso anno, rimane relativamente contenuta (4,8%). Le comunicazioni trasmesse dalla Pubblica amministrazione risultano anche quest'anno estremamente limitate[2] con i contributi che provengono prevalentemente da enti locali quali Comuni e Camere di commercio, rispettivamente con 9 e 8 comunicazioni. A livello centrale si evidenzia l'Agenzia delle Entrate con 10 comunicazioni.

Tavola 1.2

Segnalazioni ricevute per tipologia di segnalante

TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	2018		2019		
	(valori assoluti)	*(quote %)*	*(valori assoluti)*	*(quote %)*	*(var. % rispetto al 2018)*
Totale	**98.030**	**100,0**	**105.789**	**100,0**	**7,9**
Banche e Poste	71.054	72,5	68.236	64,5	-4,0
Intermediari e altri op. fin.	16.139	16,5	24.648	23,3	52,7
Società di gestione dei mercati e strumenti finanziari	11	0,0	11	0,0	-
Professionisti	4.818	4,9	5.074	4,8	5,3
Operatori non finanziari	898	0,9	1.303	1,2	45,1
Prestatori di servizi di gioco	5.067	5,2	6.470	6,1	27,7
Pubblica amministrazione	43	0,0	47	0,0	9,3

Intermediari finanziari diversi dalle banche

Nell'ambito del comparto finanziario non bancario, è proseguito l'andamento crescente delle segnalazioni degli IMEL (+241,9%, da 2.699 a 9.227 SOS) e degli IP e dei punti di contatto di IP comunitari (+15,5%, da 9.006 a 10.399 SOS; *Tavola 1.3*). Per gli IMEL, dopo la minore concentrazione del flusso segnaletico osservata nel 2018, l'aumento torna a essere in netta prevalenza ricondotto a un solo operatore, anche a causa della predetta operazione societaria.

Nell'ambito degli IP e dei relativi punti di contatto, si ridimensiona lievemente l'apporto degli operatori di money transfer, le cui segnalazioni si ragguagliano all'83,8% della categoria

[2] A partire dal 4 luglio 2017 la Pubblica amministrazione non rientra più fra i soggetti obbligati, non essendo compresa nell'art. 3 del D.lgs. 231/2007, come modificato dal D.lgs. 90/2017. La nuova disciplina (art. 10, comma 4) prevede tuttavia 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 (…)"*. Cfr. le *Istruzioni sulle comunicazioni delle Pubbliche amministrazioni* pubblicate dalla UIF nel 2018.

(87,3% nel 2018). Ancorché in maniera minore, il comparto ha beneficiato anche del contributo delle imprese assicurative (+13,8%), degli intermediari finanziari ex art. 106 TUB (+20%) e di SGR, SICAV e SICAF (+27,6%).

Tavola 1.3

Segnalazioni ricevute per categoria di intermediari bancari e altri operatori finanziari

CATEGORIA DI SEGNALANTE	2018		2019		
	(valori assoluti)	*(quote %)*	*(valori assoluti)*	*(quote %)*	*(var. % rispetto al 2018)*
Banche, intermediari e altri operatori finanziari	**87.193**	**100,0**	**92.884**	**100,0**	**6,5**
Banche e Poste	**71.054**	**81,5**	**68.236**	**73,5**	**-4,0**
Intermediari e altri op. fin.	**16.139**	**18,5**	**24.648**	**26,5**	**52,7**
IP e punti di contatto di IP comunitari	9.006	10,3	10.399	11,2	15,5
Imprese di assicurazione	2.412	2,8	2.745	3,0	13,8
IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari (1)	2.699	3,1	9.227	9,9	241,9
Società fiduciarie ex art. 106 TUB	595	0,7	546	0,6	-8,2
Interm. finanz. ex art. 106 TUB	799	0,9	959	1,0	20,0
SGR, SICAV e SICAF	351	0,4	448	0,5	27,6
SIM	60	0,1	58	0,1	-3,3
Interm e altri operatori finanziari non inclusi nelle prec. categorie (2)	217	0,2	266	0,3	22,6

(1) Il marcato aumento è da ricondursi all'operazione societaria citata in precedenza che ha comportato lo spostamento di attività da una società capogruppo a un IMEL controllato. - (2) La categoria comprende gli altri soggetti di cui all'art. 3, commi 2 e 3, del D.lgs. 231/2007, non inclusi nelle categorie precedenti.

Professionisti

Il settore dei professionisti presenta un incremento (+5,3%), anche quest'anno alimentato principalmente dalle segnalazioni dei notai (+6,6%). Rimangono numericamente ancillari i contributi delle altre categorie professionali, per quanto si registrino delle inversioni di tendenza da parte dei commercialisti (da 319 a 327 unità) e degli avvocati (da 38 a 48 unità). Relativamente più significativo è risultato l'incremento delle società di revisione e dei revisori legali (da 13 a 30 unità). Continua il ridimensionamento dell'apporto di studi associati, interprofessionali e tra avvocati (da 81 a 18 unità; *Tavola 1.4*).

Il Consiglio Nazionale del Notariato rappresenta oramai il canale quasi esclusivo di invio delle segnalazioni della categoria (98,2%). Sebbene in misura molto più contenuta, anche il flusso segnaletico dei dottori commercialisti è in prevalenza trasmesso per il tramite del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (73,4% rispetto al 72,3% del 2018). Si auspica che tale modalità di trasmissione, unitamente dalle regole tecniche adottate nel 2019 in materia di adeguata verifica e conservazione dei dati, possano dispiegare gli attesi effetti incentivanti sul piano della collaborazione attiva.

Si conferma la tendenza crescente anche con riferimento agli operatori non finanziari. L'andamento è sostenuto dall'aumento delle segnalazioni inviate da soggetti che effettuano custodia e trasporto di denaro contante e di titoli o valori (+61,4%) e da quelli che svolgono attività di fabbricazione e commercio di oro e di oggetti preziosi (+24,1%). Per quanto ancora marginale in valore assoluto, anche il contributo degli operatori in valuta virtuale (esclusivamente *exchangers*) presenta segnali di incremento (da 2 a 20 unità).

Tavola 1.4

Segnalazioni ricevute per categoria di professionisti e operatori non finanziari

CATEGORIA DI SEGNALANTE	2018		2019		
	(valori assoluti)	*(quote %)*	*(valori assoluti)*	*(quote %)*	*(var. % rispetto al 2018)*
Soggetti obbligati non finanziari	**10.783**	**100,0**	**12.847**	**100,0**	**19,1**
Professionisti	**4.818**	**44,7**	**5.074**	**39,5**	**5,3**
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	4.345	40,3	4.630	36,0	6,6
Studi associati, interprofessionali e tra avvocati	81	0,8	18	0,1	-77,8
Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro	319	3,0	327	2,5	2,5
Avvocati	38	0,4	48	0,4	26,3
Società di revisione, revisori legali	13	0,1	30	0,2	130,8
Altri soggetti esercenti attività professionale (1)	22	0,2	21	0,2	-4,5
Operatori non finanziari	**898**	**8,3**	**1.303**	**10,1**	**45,1**
Soggetti in commercio di oro o fabb. e com. di oggetti preziosi	432	4,0	536	4,2	24,1
Soggetti in attività di custodia e trasporto valori	425	3,9	686	5,3	61,4
Operatori in valuta virtuale (2)	2	0,0	20	0,2	900,0
Altri operatori non finanziari (3)	39	0,4	61	0,5	56,4
Prestatori di servizi di gioco	**5.067**	**47,0**	**6.470**	**50,4**	**27,7**

(1) La categoria comprende i soggetti di cui all'art. 3, comma 4, lett. b), del D.lgs. 231/2007. - (2) La categoria comprende i soggetti di cui all'art. 3, comma 5, lett. i) e i) bis. - (3) La categoria comprende gli altri soggetti di cui all'art. 3, comma 5 del D.lgs. 231/2007 non inclusi nelle categorie precedenti.

Nel 2019 il flusso segnaletico dei prestatori di servizi di gioco, dopo il marcato incremento osservato nell'anno precedente (+94,9% nel 2018), ha continuato ad aumentare, per quanto a ritmi più contenuti (+27,7%, da 5.067 a 6.470). Il trend è interamente riconducibile all'aumento di segnalazioni rivenienti dagli operatori di gioco su rete fisica (+58,7% da 2.728 a 4.330 SOS), a fronte di una diminuzione delle SOS inviate dagli operatori di gioco online

(-8,5%, da 2.265 a 2.072 SOS). In lieve diminuzione anche il contributo delle case da gioco che passa da 74 a 68[3].

Nel complesso gli andamenti osservati evidenziano il peso sempre maggiore assunto dalle segnalazioni che provengono dagli operatori attivi nel settore dei giochi e in quello dei servizi di pagamento. La recente creazione, all'interno della UIF, di una divisione specializzata nella lavorazione delle segnalazioni provenienti da tali categorie si prefigge di valorizzare le peculiarità del relativo flusso informativo (cfr. il capitolo 10: *Le risorse e l'organizzazione*). Sono attesi anche benefici dal recente rilascio di uno schema segnaletico specificamente destinato agli operatori di gioco (oltre che agli emittenti di carte di pagamento e agli *exchangers* di valute virtuali; cfr. il paragrafo: *Le risorse informatiche* nel capitolo 10) volto a favorire una più agevole e al contempo accurata rappresentazione dell'operatività sospetta tipica di tali categorie di soggetti.

Le segnalazioni nel primo quadrimestre 2020

L'incremento del numero di operazioni sospette segnalate è proseguito anche nel corso del 2020. Nel primo quadrimestre la UIF ha ricevuto 35.927 segnalazioni di operazioni sospette, con un incremento del 6,3% rispetto allo stesso periodo del 2019. L'aumento delle SOS inviate agli OO.II. è stato del 9%. Nel mese di marzo 2020 il flusso segnaletico in entrata ha mostrato una flessione molto contenuta, nonostante il diffuso ricorso a modalità di lavorazione delocalizzate adottate dai segnalanti.

I nuovi segnalanti

Anche nel 2019 la platea di segnalanti ha continuato a espandersi, attestandosi a 6.708 grazie alla registrazione di 503 nuovi soggetti (424 nel 2018). Nel corso del primo anno il 22,7% dei neo iscritti ha inviato almeno una segnalazione, sostanzialmente in linea con il dato dell'anno precedente (23,6%). Più marcato è stato invece il contributo complessivo dei nuovi iscritti al flusso segnaletico dell'anno con 1.460 SOS rispetto alle 1.047 SOS del 2018. Il dato è in buona parte riconducibile alla componente costituita dagli IP e dai punti di contatto di IP comunitari che hanno inoltrato 1.204 SOS.

Con 279 nuovi soggetti, il comparto dei professionisti continua a esprimere la componente più significativa delle nuove iscrizioni dell'anno, principalmente rappresentata da dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro (155) e avvocati (42). Significativi si confermano anche gli ingressi di nuovi soggetti che si occupano del commercio in oro (52). La categoria degli operatori in valute virtuali si accresce di 7 *exchangers* mentre non si sono ancora registrate iscrizioni da parte di gestori di portafogli digitali che, però, rientrano tra i soggetti obbligati soltanto dal novembre 2019 a seguito del D.lgs. 125/2019. È proseguito infine l'incremento del novero delle Pubbliche amministrazioni iscritte per ottemperare agli obblighi di comunicazione ai sensi dell'art. 10, comma 4, del D.lgs. 231/2007 cui peraltro non ha corrisposto un apprezzabile aumento di invii: nel 2019, a fronte di 39 nuove iscrizioni, le comunicazioni sono passate a 47 da 43 nel 2018.

1.2. Le operazioni sospette

Le segnalazioni di operazioni sospette ricevute nel 2019 continuano a essere indotte in via quasi esclusiva da sospetti di riciclaggio (99% del totale). Risultano in via di esaurimento le segnalazioni riconducibili alla collaborazione volontaria (appena 961 unità; 0,9% del dato complessivo).

[3] La prevalenza delle SOS inviate dagli operatori su rete fisica rispetto alle altre categorie dello stesso gruppo è da ricondursi alla riclassificazione di alcuni operatori dal segmento di gioco online a quello del gioco fisico. I dati qui presentati riflettono tale riclassificazione per entrambi i periodi di analisi.

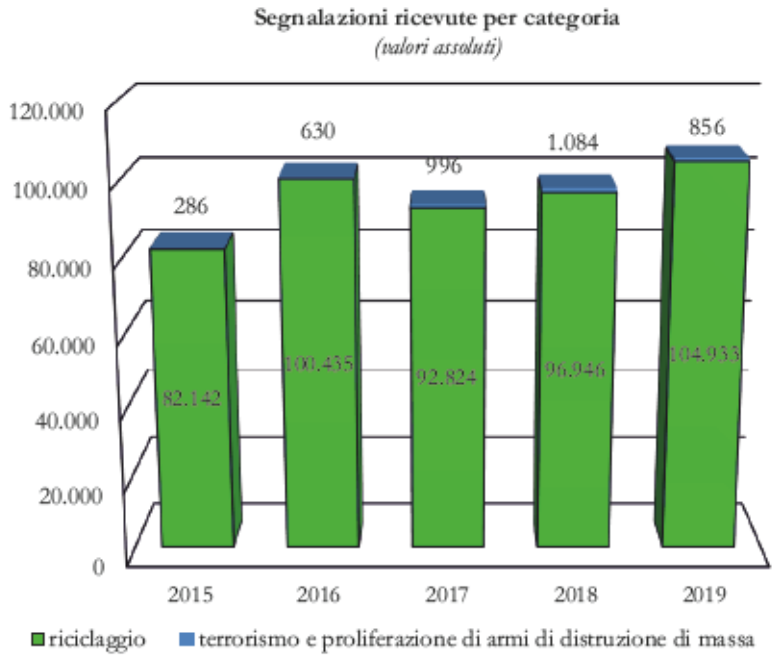
La descritta preponderanza è rafforzata dall'aumento delle segnalazioni con sospetto di riciclaggio (+8,2% da 96.946 a 104.933 unità) e dalla contestuale flessione delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo che diminuiscono ulteriormente del 27,8%, attestandosi a 770 SOS (cfr. il capitolo 4: *Il contrasto al finanziamento del terrorismo*). In crescita sono risultate le segnalazioni per finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa che dalle 18 unità nel 2018 sono aumentate a 86 nel 2019 (*Tavola 1.5* e *Figura 1.1*).

Tavola 1.5

Segnalazioni ricevute per categoria

CATEGORIA DI SEGNALAZIONE	2015	2016	2017	2018	2019
	(valori assoluti)				
Totale	**82.428**	**101.065**	**93.820**	**98.030**	**105.789**
Riciclaggio	82.142	100.435	92.824	96.946	104.933
Finanziamento del terrorismo	273	619	981	1.066	770
Finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa	13	11	15	18	86

Figura 1.1



La distribuzione territoriale delle segnalazioni è in buona parte sovrapponibile a quella del 2018. La Lombardia si conferma prima regione di localizzazione dell'operatività sospetta, con un'incidenza del 19,8% sul totale del flusso ricevuto; seguono la Campania e il Lazio

(12,2% e 10% del totale, rispettivamente; *Tavola 1.6*). Fra le regioni con i maggiori aumenti assoluti delle SOS, quella con l'incremento percentuale più significativo è la Sicilia (+26,3%), seguita da Emilia-Romagna (+10,8%), Lazio (+10,7%) e Puglia (10,6%). Per quanto riferiti a incrementi più modesti in valore assoluto, si rilevano aumenti percentuali degni di nota anche da parte del Molise (+23,8%), della Basilicata (+17,4%) e della Sardegna (+16,9%). Prato e Milano si confermano rispettivamente la prima e la seconda provincia di localizzazione delle segnalazioni (*Figura 1.2*). Nella fascia alta si collocano anche quest'anno le province di Imperia e Napoli alle quali si aggiunge Trieste. Infine, si conferma nel 2019 la minore incidenza delle province del Sud della Sardegna e di Nuoro, con flussi segnaletici fra 36 e 50 unità.

Tavola 1.6

Segnalazioni ricevute per regione in cui è avvenuta l'operatività segnalata

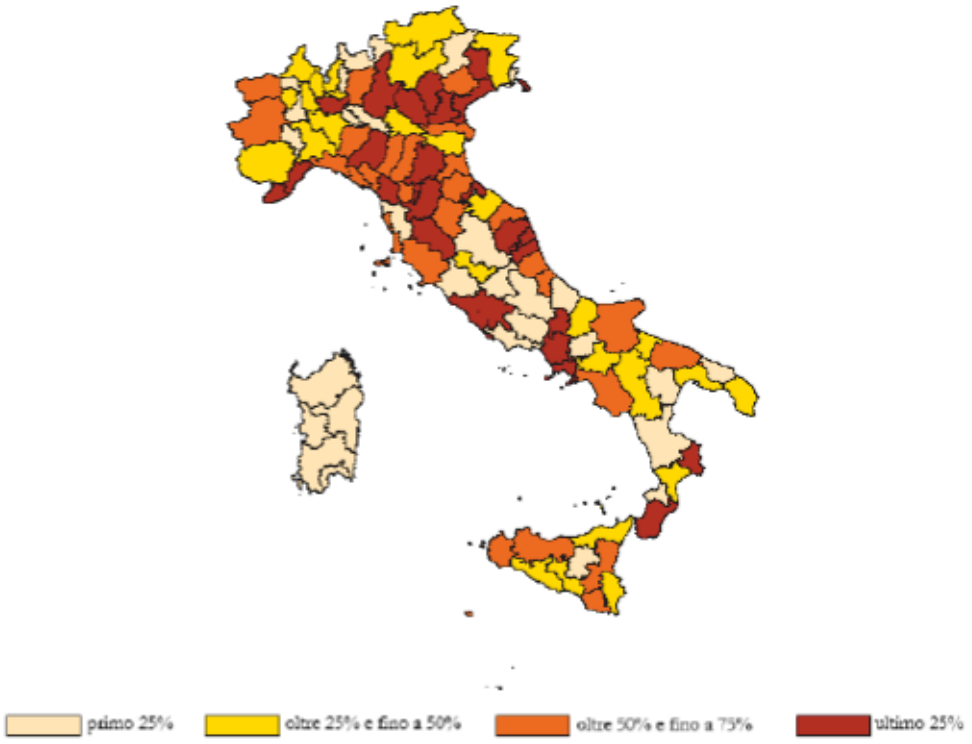
REGIONE	2018		2019		
	(valori assoluti)	*(quote %)*	*(valori assoluti)*	*(quote %)*	*(var. % rispetto al 2018)*
Lombardia	19.440	19,8	20.934	19,8	7,7
Campania	12.183	12,4	12.929	12,2	6,1
Lazio	9.545	9,7	10.567	10,0	10,7
Veneto	8.254	8,4	8.788	8,3	6,5
Emilia-Romagna	6.887	7,0	7.631	7,2	10,8
Sicilia	5.857	6,0	7.399	7,0	26,3
Toscana	6.977	7,1	6.863	6,5	-1,6
Piemonte	6.341	6,5	6.312	6,0	-0,5
Puglia	5.157	5,3	5.705	5,4	10,6
Liguria	2.854	2,9	2.873	2,7	0,7
Calabria	2.696	2,8	2.812	2,7	4,3
Marche	2.426	2,5	2.458	2,3	1,3
Friuli Venezia Giulia	1.935	2,0	1.986	1,9	2,6
Abruzzo	1.312	1,3	1.518	1,4	15,7
Trentino-Alto Adige	1.317	1,3	1.510	1,4	14,7
Sardegna	1.215	1,2	1.420	1,3	16,9
Umbria	1006	1,0	973	0,9	-3,3
Basilicata	592	0,6	695	0,7	17,4
Molise	365	0,4	452	0,4	23,8
Valle d'Aosta	207	0,2	198	0,2	-4,3
Estero	1.464	1,5	1.766	1,7	20,6
Totale	**98.030**	**100,0**	**105.789**	**100,0**	**7,9**

Le segnalazioni pervenute nel 2019 hanno riguardato operazioni eseguite per 91 miliardi di euro contro i 71 dell'anno precedente. Tenendo conto anche della componente di operazioni sospette solo prospettate e non eseguite, il valore complessivo del flusso dell'anno si

attesta a 97 miliardi di euro rispetto ai 91 nel 2018, con una riduzione delle operazioni segnalate ma non eseguite a 6 miliardi di euro rispetto ai 20 miliardi nell'anno precedente[4].

Figura 1.2

Distribuzione in quartili delle segnalazioni ricevute per 100.000 abitanti in base alla provincia in cui è avvenuta l'operatività segnalata



L'aggregato delle operazioni non eseguite non è di facile lettura, potendo il mancato perfezionamento dell'operazione essere indotto da una pluralità di fattori eterogenei e talora esogeni rispetto agli intermediari (quali la decisione del cliente di non eseguire un'operazione prospettata in un primo momento oppure la richiesta di operazioni non finalizzata alla loro esecuzione bensì strumentale a tentativi di truffa o millantato credito). L'andamento delle SOS aventi a oggetto operazioni non eseguite è comunque attentamente seguito dalla UIF dal momento che rappresenta un indicatore importante, da un lato, della capacità dei segnalanti di intercettare e astenersi da operazioni dal profilo di rischio elevato e, dall'altro, di individuare il sospetto sulla base dei soli elementi disponibili in sede di prospettazione dell'operazione, favorendo così l'esercizio del potere di sospensione da parte della UIF. Per queste ragioni il monitoraggio quotidiano delle operazioni in entrata che risultino ancora non

[4] Le stime del valore totale delle operazioni sospette segnalate vanno considerate con molta cautela. Il segnalante può infatti circoscrivere l'ambito del sospetto a un sottoinsieme delle operazioni complessivamente strutturate nella SOS. Il calcolo del valore totale delle operazioni sospette, pertanto, è 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.

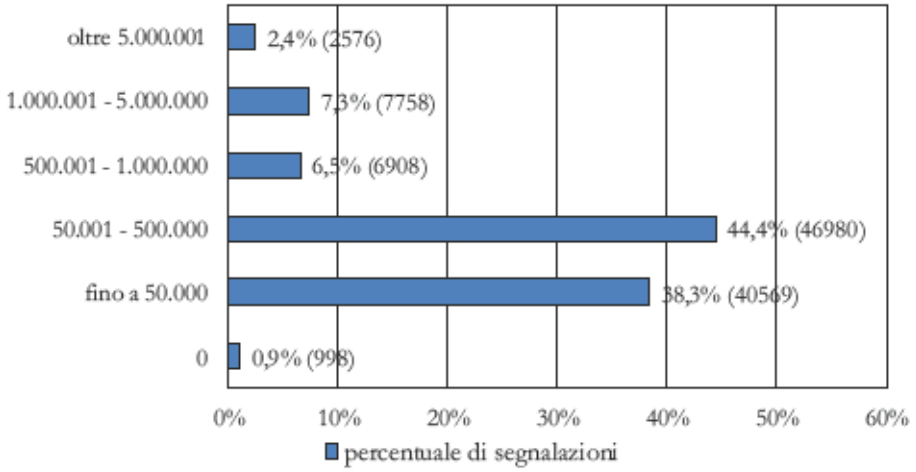
eseguite è oramai prassi consolidata nei processi di lavoro delle segnalazioni di operazioni sospette (cfr. il paragrafo: *I provvedimenti di sospensione* nel capitolo 2).

Non si registrano significativi cambiamenti nella distribuzione delle segnalazioni per fasce di importo: permane la concentrazione nella fascia intermedia (da 50.000 a 500.000 euro), che riguarda il 44,4% delle SOS (46% del 2018; *Figura 1.3*).

Figura 1.3

Distribuzione del numero di segnalazioni ricevute per classi di importo

(valori in euro)



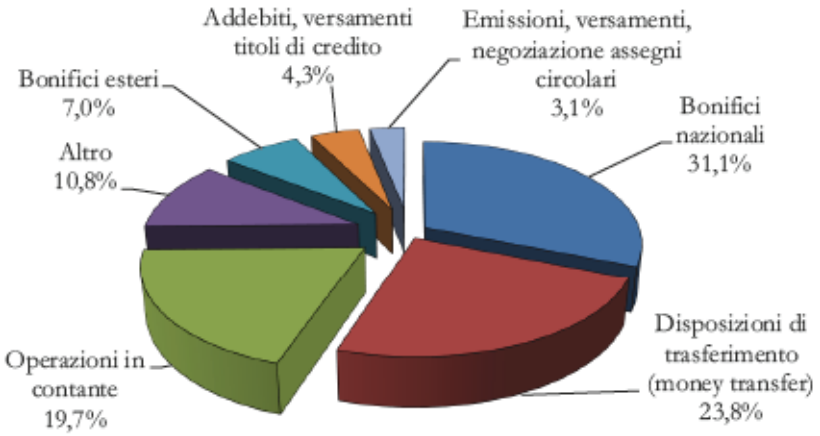
Tipologie di operazioni segnalate

La suddivisione per forme tecniche delle operazioni segnalate nel 2019 non presenta elementi di novità. Continuano a prevalere i bonifici domestici che compongono il 31,1% delle operazioni segnalate (29,6% nel 2018). Rimangono pressoché costanti le operazioni in contante e le rimesse di pagamento, rispettivamente pari al 19,7% e al 23,8% dell'aggregato. Sostanzialmente stabile anche la componente di bonifici esteri (7%; *Figura 1.4*).

Figura 1.4

Principali forme tecniche delle operazioni segnalate

(percentuale sul totale delle operazioni segnalate)



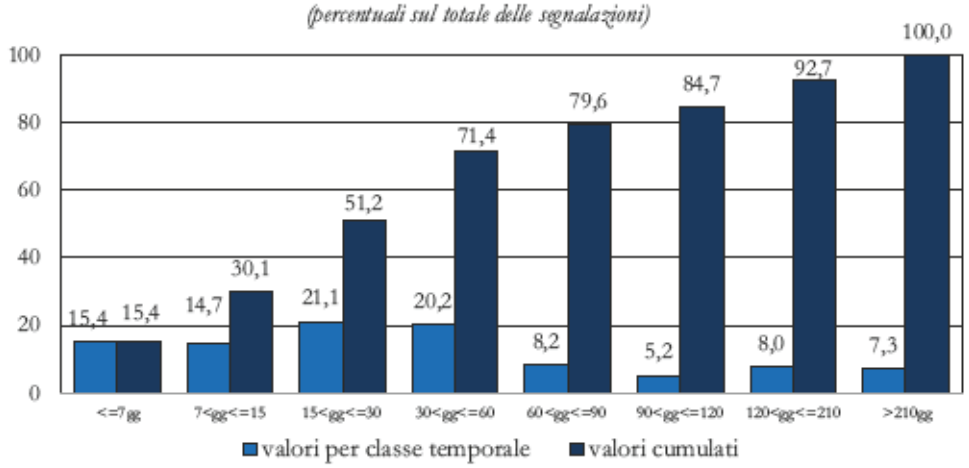
Tempi di inoltro delle segnalazioni

Per quanto riguarda i tempi di invio delle segnalazioni, si registrano anche nel 2019 alcuni ulteriori miglioramenti rispetto all'anno precedente: le segnalazioni pervenute entro un mese dall'esecuzione delle operazioni sono pari al 51,2% del dato complessivo (50,4% nel 2018), quelle pervenute entro due mesi sono il 71,4% (68,6% nel 2018), mentre entro tre mesi sono il 79,6% (77,7% nel 2018; *Figura 1.5*).

Figura 1.5

Distribuzione per classi temporali delle segnalazioni ricevute dalla UIF

(percentuali sul totale delle segnalazioni)

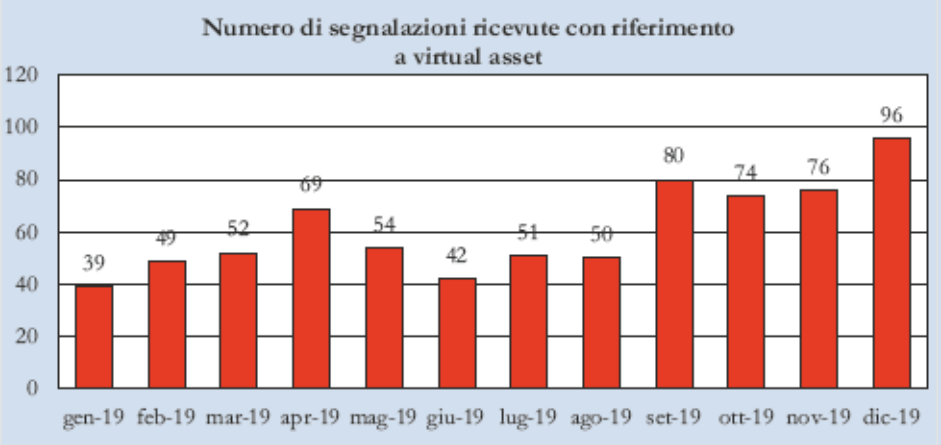


Relativamente alla categoria di segnalante, le banche rimangono attestate su tempi di invio analoghi a quelli dello scorso anno con il 32,4% delle segnalazioni trasmesse nelle prime due settimane dall'operazione. Si osserva invece un miglioramento da parte degli altri intermediari finanziari e dei professionisti, le cui segnalazioni pervenute nello stesso segmento temporale sono aumentate rispettivamente dal 15,8% al 21,3% e dal 55,2% al 58,1%. Quanto alle comunicazioni provenienti dalla PA, solo il 12,8% viene effettuato entro i primi 15 giorni e il 27,7% nei primi 30 giorni mentre la metà riguarda operazioni risalenti a oltre 7 mesi.

Le segnalazioni relative a virtual asset

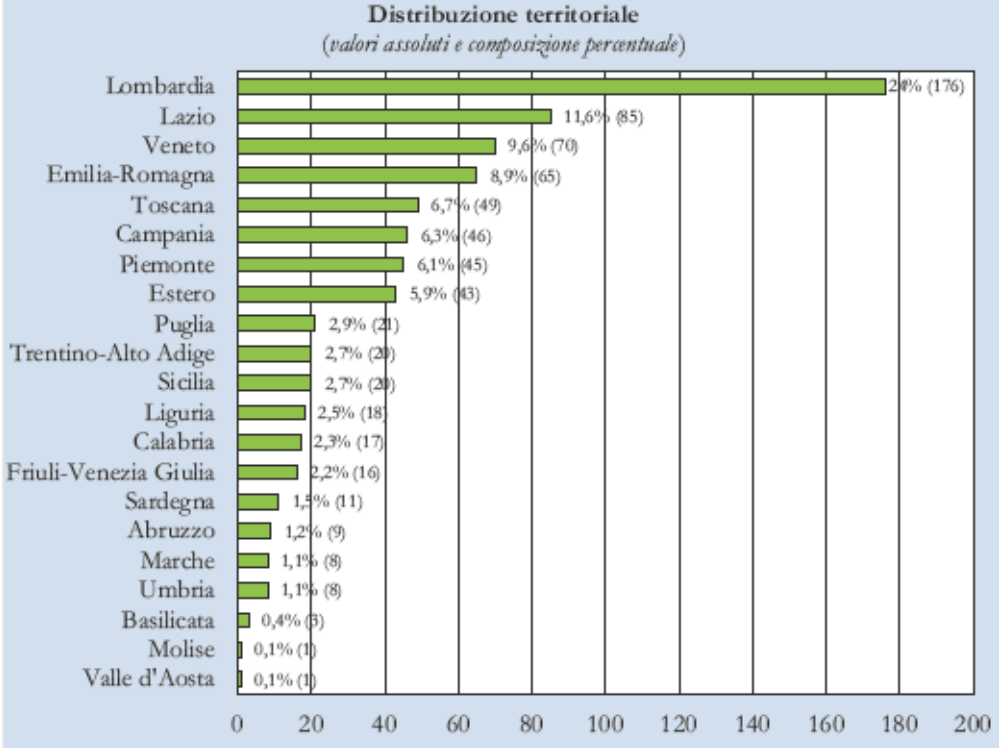
Nel 2019 risultano complessivamente pervenute 732 segnalazioni riguardanti virtual asset (*Figura A*), con un incremento del 46,7% rispetto all'anno precedente.

Figura A



La distribuzione geografica replica sostanzialmente quella del complesso delle segnalazioni di operazioni sospette: esse provengono per la maggior parte dalla Lombardia (24%) e dal Lazio (11,6%; *Figura B*). Seguono Veneto (9,6%), Emilia-Romagna (8,9%), Toscana (6,7%), Campania (6,3%) e Piemonte (6,1%).

Figura B



Il contributo segnaletico più rilevante continua a essere fornito dagli operatori finanziari tradizionali che colgono i riflessi del nuovo fenomeno virtuale nel momento della conversione da o in valuta *fiat*. Le segnalazioni della specie sono state inviate principalmente da banche e Poste (84,4%). Seguono gli istituti di moneta elettronica (9,8%), operatori che prestano attività di cambio di valute virtuali (2,7%), istituti di pagamento (2,2%) e altre tipologie di segnalanti (0,8%).

Il contributo fornito dagli operatori del settore pertanto rimane contenuto, nonostante le iniziative avviate dall'Unità per incentivare l'invio di segnalazioni da parte di tale categoria: il 28 maggio 2019 la UIF ha emanato una *Comunicazione* relativa all'utilizzo anomalo delle valute virtuali contenente in allegato alcune indicazioni integrative per la compilazione delle correlate segnalazioni di operazioni sospette. Nel gennaio 2020 è stata resa disponibile agli operatori del settore una nuova funzionalità a supporto dell'inserimento delle segnalazioni del comparto, da cui si attendono benefici in termini di qualità e di completezza dei dati.

Al 31 dicembre 2019 risultavano registrati al sistema di trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette 11 soggetti operanti nel comparto delle valute virtuali (4 registrati già nel 2018 e 7 nuovi operatori censiti nel corso del 2019) che hanno complessivamente inviato nel biennio solo 22 segnalazioni (appena 2 nel 2018 e le restanti 20 nel 2019).

Il contributo atteso dagli operatori del settore è da ritenersi cruciale per l'analisi finanziaria dell'operatività che investe le valute virtuali: i software di analisi forense della *blockchain* adottati da tale categoria di segnalanti consentono di individuare le operazioni in contropartita con altri operatori specializzati e soprattutto con soggetti attivi nel dark web, superando, almeno in parte, i problemi di tracciabilità dei flussi in valute virtuali. Ciò nonostante, dalle analisi condotte emerge un livello qualitativo delle segnalazioni piuttosto basso: in molti casi esse risultano prive di informazioni fondamentali per la ricostruzione dei flussi finanziari e per l'individuazione dei soggetti coinvolti. Spesso mancano i dettagli informativi necessari a individuare univocamente il rapporto della controparte o la controparte stessa, identificata genericamente come società che opera in valute virtuali; in alcuni casi non è nemmeno possibile ricostruire con precisione l'importo scambiato in virtual asset. Per ovviare a tali carenze sono stati introdotti, a gennaio 2020, nuovi controlli formali relativi ai contenuti delle segnalazioni, che impongono ai segnalanti verifiche più stringenti sulle informazioni strutturate fornite alla UIF.

1.3. La qualità della collaborazione attiva

Il ruolo svolto dai soggetti obbligati nel sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo è di rilevanza cruciale. La collaborazione attiva con la UIF deve essere costantemente caratterizzata da adeguati livelli di qualità, tempestività e completezza delle informazioni trasmesse.

Le iniziative di dialogo avviate nel 2019, differenziate nei contenuti, sono state indirizzate a diverse tipologie di operatori.

Incontri tematici

Sono stati organizzati due incontri tematici. Il primo ha riguardato l'impatto dell'espansione dei servizi di pagamento FinTech sulle attività a rischio di riciclaggio. Il secondo incontro, svolto in occasione della presentazione del Rapporto annuale della UIF per il 2018, ha permesso di condividere esperienze, metodi, organizzazioni e strategie adottate da alcuni in-

termediari per garantire l'efficacia del flusso segnaletico. Entrambi gli incontri hanno coinvolto un'estesa platea di operatori e hanno costituito momenti importanti di confronto sui presidi adottati.

Money transfer

La UIF ha promosso altre iniziative sulla base degli esiti del monitoraggio sui segnalanti, effettuato mediante il calcolo di indicatori di qualità appositamente definiti. Alcuni profili meritevoli di approfondimento sono emersi con riguardo ai money transfer.

Un incontro è stato riservato a uno dei principali operatori del settore, incentrato sull'assetto organizzativo interno per l'analisi e la valutazione dei contesti da segnalare. Sono state inoltre rivolte raccomandazioni ad altri quattro intermediari del comparto in merito a criticità rilevate sul contenuto informativo delle proprie segnalazioni (descrizione e motivazione del sospetto, valutazione del rischio). Altri nove operatori money transfer, i cui apporti segnaletici apparivano sottodimensionati rispetto ai volumi di operatività gestiti, sono stati invitati a fornire dettagli sul processo interno di compliance e sui parametri impiegati nell'individuazione delle operazioni sospette.

Giochi, carte, valute virtuali

Un'attenzione particolare è stata dedicata agli operatori dei settori dei giochi, delle carte di pagamento e delle valute virtuali, destinatari di un importante progetto di integrazione e standardizzazione del contenuto informativo delle segnalazioni di propria competenza. A tal fine, sono stati organizzati tre incontri specifici con i principali segnalanti di ciascun comparto per presentare le nuove modalità segnaletiche. L'occasione ha consentito di porre le basi per una più efficace collaborazione che dispiegherà i propri effetti non appena le nuove modalità saranno utilizzate a pieno regime da tutti i soggetti interessati.

Schede di feedback

Ai principali operatori bancari, a Poste e ai money transfer, l'Unità ha fornito il consueto riscontro sintetico inerente alla rispettiva attività segnaletica (schede di feedback).

Le schede di feedback forniscono alcuni indicatori mirati a posizionare il profilo di ciascun operatore su specifici aspetti segnaletici rispetto alla media della categoria di appartenenza. Possono quindi offrire spunti per potenziare gli strumenti di selezione e analisi dei contesti da segnalare. Gli indicatori sono calcolati rispetto al benchmark di riferimento e riguardano i seguenti aspetti:

- l'*ampiezza della collaborazione*, misurata in base alla quantità di segnalazioni inviate dal segnalante nel periodo considerato in rapporto al totale di quelle inviate dal gruppo di riferimento. È un parametro che permette di valutare la dimensione quantitativa dell'attività segnaletica dell'operatore;
- la *tempestività*, rappresentata dalla distribuzione percentuale delle segnalazioni per classi temporali e dal valore mediano dei tempi di inoltro delle segnalazioni. Permette di valutare la velocità di reazione del singolo segnalante al verificarsi degli elementi costitutivi del sospetto;
- la *qualità*, 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). Sintetizza la capacità del segnalante di intercettare operazioni a effettivo rischio di riciclaggio rispetto a elementi di rischio oggettivo;
- la *complessità*, misurata per i segnalanti appartenenti alla categoria "banche e Poste", rileva la capacità di rappresentare i sospetti in modo adeguato, completo ed efficace. L'indica-

tore si basa sulla numerosità dei soggetti e delle operazioni rilevanti contenuti nelle segnalazioni e sul livello di strutturazione degli elementi forniti;

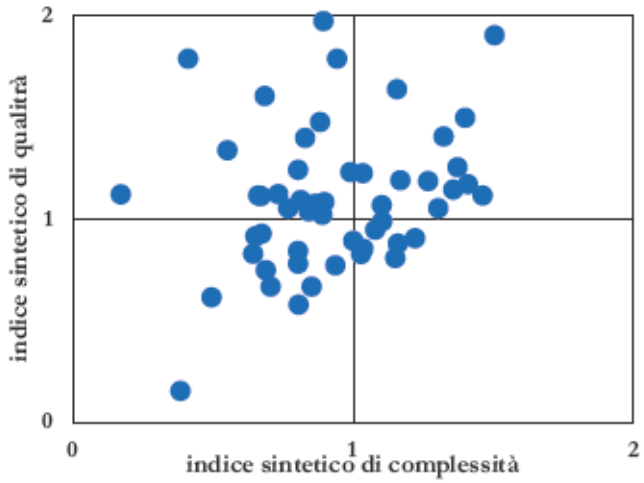
- *l'emersione di anomalie*, indicatore rilevato per i money transfer, evidenzia la capacità di individuare le anomalie con riferimento a una pluralità di ambiti (operatività, profili soggettivi della clientela, comportamenti della rete territoriale di vendita).

Valutazione della qualità e complessità delle segnalazioni

La *Figura 1.6* mostra il posizionamento dei principali segnalanti appartenenti alla categoria "banche e Poste" nelle quattro classi di qualità/complessità della collaborazione attiva. Ciascun intermediario è stato raffrontato con i valori medi della categoria. L'elaborazione è stata effettuata con riferimento ai 52 segnalanti che nel corso del 2019 hanno inviato più di 100 segnalazioni. La riduzione del numero degli operatori osservati (nel 2018 erano 60) riflette soprattutto l'avvenuta incorporazione di intermediari controllati da parte di una capogruppo bancaria di rilevanti dimensioni.

Figura 1.6

Grafico a dispersione in base agli indici di qualità/complessità dei segnalanti della categoria banche e Poste che hanno inviato più di 100 segnalazioni nel 2019 (1)



(1) Per ciascun indice il valore medio della categoria è pari a 1.

Nel dettaglio, tra gli intermediari scrutinati, 13 operatori hanno inviato segnalazioni di qualità e complessità superiori al benchmark di riferimento (25% del campione, 31,7% nel 2018). Altri 19 operatori hanno inviato segnalazioni di complessità meno elevata ma comunque di qualità superiore alla media (36,5% del campione, 23,3% nel 2018).

Riguardo alle segnalazioni di qualità inferiore alla media, 8 operatori vi hanno contribuito evidenziando tuttavia un livello di complessità elevato (15,4% del campione, 16,7% nel 2018). Altri 12 operatori si collocano nella casistica peggiore, con segnalazioni classificate su livelli di qualità e complessità inferiori alla media (23,1% del campione, 28,3% nel 2018).

Occorre tuttavia rilevare come nell'anno in corso stiano invece emergendo marcati segnali di deterioramento della qualità delle segnalazioni, anche con riferimento ai segnalanti più consolidati e di maggiori dimensioni. Si avverte un crescente utilizzo, nel tessuto informativo delle SOS, di elementi di natura automatica, desunti da nuovi applicativi non adeguatamente collaudati. Tale tendenza, in assenza di uno scrutinio attento delle informazioni automatiche, si sta riverberando negativamente sulla completezza e intellegibilità del flusso segnaletico. Si auspica una più accurata revisione dei criteri di utilizzo degli applicativi per evitare che nuovi presidi si risolvano in un fattore di impoverimento delle segnalazioni.

1.4. Le comunicazioni oggettive

Il D.lgs. 90/2017 ha introdotto la possibilità di chiedere ai soggetti obbligati di fornire alla UIF, oltre alle segnalazioni di operazioni sospette, anche dati e informazioni individuati sulla base di criteri oggettivi, concernenti operazioni a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo (comunicazioni oggettive).

Sulla base di queste previsioni, lo scorso settembre la UIF ha avviato la rilevazione delle operazioni in contanti a partire da quelle effettuate ad aprile 2019. L'obbligo di comunicazione interessa gli intermediari finanziari (banche e Poste, IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari, IP e punti di contatto di IP comunitari) e riguarda tutte le operazioni in contanti di importo pari o superiore a 10.000 euro complessivi mensili, realizzate con transazioni di importo pari o superiore a 1.000 euro. Le comunicazioni devono essere inviate alla UIF entro il giorno 15 del secondo mese successivo al mese di riferimento.

La scelta della UIF di focalizzare l'attenzione sul contante riflette i rischi peculiari del suo impiego. La facilità di utilizzo del contante e la non tracciabilità delle operazioni possono risultare funzionali ad agevolare il riciclaggio di risorse di origine illecita. L'Italia si colloca fra i paesi dell'area dell'euro caratterizzati da un ricorso al contante particolarmente elevato[5]. Con l'introduzione delle comunicazioni oggettive l'Italia entra a far parte del gruppo di paesi che rilevano le operazioni in contanti con finalità di prevenzione del riciclaggio.

Le informazioni ricevute arricchiscono il patrimonio informativo della UIF ai fini dell'esame delle operazioni sospette e sono utili per effettuare analisi sull'uso del contante e per individuare flussi potenzialmente riconducibili al riciclaggio.

Alla fine del 2019 risultavano registrati al sistema di trasmissione delle comunicazioni oggettive 570 operatori. Fra questi, 135 hanno inviato alla UIF una richiesta di esonero per assenza di operatività in contanti o presenza di sole operazioni di importo inferiore alle soglie minime previste (c.d. segnalanti non attivi). Gli altri operatori sono costituiti da banche (415), da IP e punti di contatto di IP comunitari (17), da IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari (3).

I primi mesi di avvio della rilevazione delle comunicazioni oggettive hanno messo in evidenza criticità nella capacità, anche da parte dei principali attori del sistema, di rilevare correttamente dati di particolare importanza per la prevenzione del riciclaggio. Sono emerse difficoltà o impossibilità di rilevare operazioni in contante di importo inferiore a 5.000 euro, confusione fra operazioni in contante reale e virtuale, sistematici errori nelle causali; in diversi

[5] Cfr. *Indagini della BCE sui pagamenti presso i punti vendita*; per l'Italia risultano effettuate in contanti l'86% delle operazioni e il 68% del valore complessivo.

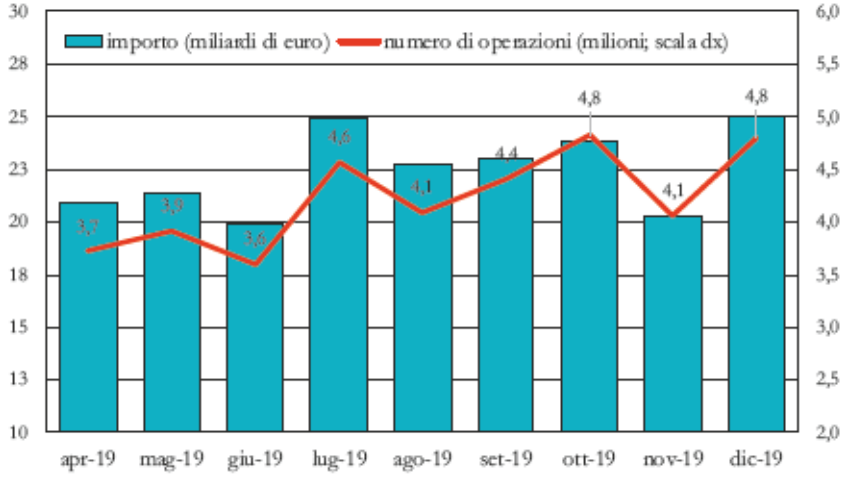
casi anche in presenza dei rilievi della UIF si sono manifestate notevoli difficoltà nella correzione dei dati. In tal modo sono emerse lacune dei presidi interni che in taluni casi potrebbero riflettersi negativamente sulla valutazione dei clienti e sulla stessa capacità di individuare operazioni sospette.

Alla luce di tali evidenze è richiesto agli operatori un particolare impegno per affinare la capacità di avere una completa visione dei dati aziendali. La UIF sta introducendo ulteriori controlli per individuare nelle comunicazioni oggettive sintomi di carenze da parte degli intermediari e vigilerà anche in sede ispettiva sull'effettività dell'impegno posto dagli operatori per rimediare a tali carenze.

Le comunicazioni relative ai primi nove mesi rilevati (aprile-dicembre 2019) sui cui dati, da considerarsi provvisori, sono in corso verifiche di qualità, hanno evidenziato una media mensile di 4,2 milioni di operazioni (circa 326.000 prelevamenti e 3,9 milioni di versamenti), effettuate da poco più di un milione di soggetti e importi per circa 22,5 miliardi di euro (*Figura 1.7*).

Figura 1.7

Comunicazioni oggettive
(aprile-dicembre 2019)



Un primo quadro delle comunicazioni oggettive

Le comunicazioni oggettive costituiscono una preziosa fonte di informazioni sull'utilizzo del contante, supportano le analisi delle SOS e consentono di estendere il raggio dell'analisi al di là delle operazioni anomale oggetto di segnalazione.

Tale allargamento del perimetro di osservazione concerne non solo l'individuazione di ulteriori operazioni in contanti poste in essere dai medesimi soggetti già censiti nelle SOS bensì anche operazioni poste in essere da altri nominativi a vario titolo collegati ai soggetti segnalati.

L'ampiezza e la sistematicità del flusso informativo delle comunicazioni oggettive costituiscono inoltre un importante strumento di analisi per discriminare attività collegate al riciclaggio da quelle che riflettono una normale attività di specifici operatori. La nuova base

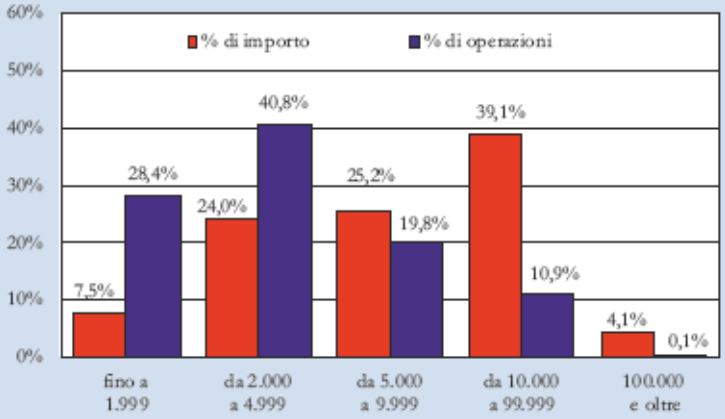
dati, per ampiezza e dettaglio, agevola inoltre l'identificazione di operatività nuove e meno consolidate di riciclaggio.

I dati provvisori relativi al periodo aprile-dicembre 2019 mostrano una concentrazione del numero delle operazioni nella classe fra 2.000 e 4.999 euro e degli importi nella classe 10.000-99.999 euro (*Figura A*).

Figura A

Comunicazioni oggettive - operazioni per classi di importo

(aprile-dicembre 2019; classi in euro e valori percentuali)

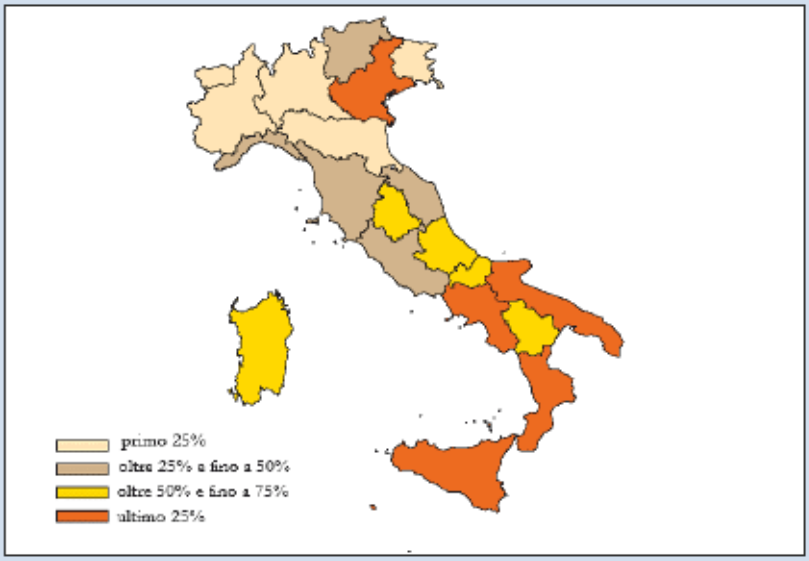


Il valore mediano delle operazioni si colloca intorno a 2.000 euro per i prelievi e a 3.190 euro per i versamenti. A livello regionale il valore complessivo delle operazioni, rapportato al relativo PIL nominale, è più elevato in Veneto, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia (*Figura B*).

Figura B

Comunicazioni oggettive - importi per regione

(in rapporto al PIL nominale; quartili)



Le operazioni di importo superiore ai 100.000 euro sono state circa 34.000 nel periodo, per un importo complessivo di circa 8,4 miliardi di euro.

I versamenti sono stati nettamente prevalenti sui prelievi, come confermano anche i dati aggregati delle segnalazioni SARA (cfr. il capitolo 6: *L'analisi strategica*), e rappresentano rispettivamente il 92,3% del numero e il 94,5% del valore delle operazioni totali. La diversa rilevanza dei due flussi appare riflettere da un lato, l'esigenza da parte di famiglie e imprese di ridurre i costi e i rischi di detenzione di somme elevate per effettuare acquisti, dall'altro lato le grandi dimensioni dei versamenti degli operatori della grande distribuzione, che ricevono un volume elevato di pagamenti in contanti di piccolo importo.

L'85,9% dei prelievi e il 98% dei versamenti di contante hanno riguardato movimentazioni di conti. Le operazioni rimanenti raggruppano tipologie molto varie, che vanno dall'incasso in contanti di bonifici all'acquisto di titoli con pagamento in contanti a operazioni presso i money transfer.

Mediamente in ciascun mese sono state comunicate operazioni in contanti che hanno interessato oltre un milione di soggetti. Oltre 28.000 rapporti censiti nelle comunicazioni oggettive pervenute nel 2019 trovano una corrispondenza in segnalazioni di operazioni sospette ricevute nell'ultimo triennio.

2. L'ANALISI OPERATIVA

L'analisi finanziaria della UIF è volta a individuare operazioni e situazioni riconducibili a finalità di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Le informazioni contenute nella segnalazione vengono integrate con gli elementi presenti nelle varie basi dati dell'Unità al fine di ridefinire e ampliare il contesto segnalato, identificare soggetti e relazioni, ricostruire i flussi finanziari sottostanti all'operatività descritta.

L'analisi, preceduta da una fase di arricchimento automatico dei dati forniti dai segnalanti, viene effettuata sfruttando il patrimonio informativo della UIF e consente di classificare le segnalazioni in base al rischio e al fenomeno correlato. I contesti più rilevanti vengono così selezionati, trattati nel modo più efficace e disseminati per i successivi sviluppi investigativi. Il processo 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.

2.1. I dati

Nel 2019 le segnalazioni di operazioni sospette analizzate e trasmesse agli Organi investigativi sono state 106.318, con un aumento dell'8,4% rispetto al 2018 (*Tavola 2.1*).

Tavola 2.1

Segnalazioni analizzate					
	2015	2016	2017	2018	2019
Valori assoluti	84.627	103.995	94.018	98.117	106.318
Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente	*11,6*	*22,9*	*-9,6*	*4,4*	*8,4*

Anche nell'anno in rassegna il numero di segnalazioni lavorate e inviate è stato leggermente superiore a quello delle SOS in entrata nello stesso periodo, confermandosi adeguato ad assorbire l'aumento delle segnalazioni ricevute e a ridimensionare ulteriormente lo stock delle segnalazioni in lavorazione.

2.2. Il processo di analisi

La raccolta e la gestione delle segnalazioni sono supportate dal sistema informatizzato RADAR, attivo sulla piattaforma Infostat-UIF. Originariamente nato come canale di acquisizione del flusso segnaletico e sua prima fonte di arricchimento, nel tempo RADAR è stato integrato con ulteriori funzioni e applicativi fino a diventare un ecosistema complesso e articolato, al cui interno si svolge anche lo scambio di documentazione integrativa per l'analisi delle SOS.

Una delle funzioni di base di RADAR è la prima classificazione delle segnalazioni con l'assegnazione, a ciascuna, di un livello di rating sistema che, insieme al rischio attribuito dal segnalante, costituisce uno strumento di selezione dei flussi e di graduazione delle priorità.

La tempestività delle lavorazioni

Nonostante il crescente flusso di SOS in entrata i tempi medi di lavorazione si sono ridotti da 22 a 20 giorni. La percentuale di segnalazioni inviate agli Organi investigativi nei primi 30 giorni dalla ricezione è aumentata dal 77,5% al 79,5%. La celerità delle lavorazioni si accentua in funzione della rischiosità delle segnalazioni: quelle caratterizzate da un profilo di rischio più elevato vengono analizzate e trasmesse per il 46,2% nei primi 7 giorni, percentuale che sale al 90% per le segnalazioni inviate nei primi 30 giorni dalla ricezione.

Lo scambio informativo con i segnalanti

Lo scambio informativo con i soggetti obbligati rimane uno snodo fondamentale dell'attività di analisi in cui occorre contemperare la tempestività con la sicurezza e la riservatezza delle informazioni. Nell'anno in corso sono state realizzate nuove funzionalità che consentono di trasmettere le richieste funzionali all'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette ai soggetti obbligati registrati in RADAR tramite il portale Infostat-UIF (cfr. il paragrafo: *Risorse informatiche* nel capitolo 10). Le evidenze acquisite, oltre a essere tutelate dai presidi di sicurezza che caratterizzano la piattaforma, vanno ad alimentare in via immediata le informazioni a disposizione.

Comunicazioni oggettive

Il patrimonio informativo dell'Unità, già integrato con una pluralità di basi dati acquisite nel tempo, si è ulteriormente arricchito nel corso dell'anno grazie all'avvio della rilevazione delle comunicazioni oggettive. Dalle prime evidenze disponibili, il nuovo flusso informativo, pur non avendo ancora dispiegato tutte le sue potenzialità, si sta già rivelando utile a fornire una più immediata mappatura dei rapporti finanziari connessi a quelli emersi dalle segnalazioni di operazioni sospette. Ne deriva inoltre la possibilità di individuare più accuratamente il perimetro soggettivo dell'operatività analizzata, tenendo conto di ulteriori persone fisiche e giuridiche coinvolte e facendo emergere spesso collegamenti tra i diversi attori non riconoscibili sulla base della sola segnalazione. Al fine di accrescere le utilità correlate alla nuova base informativa è in corso di sperimentazione un apposito strumento che permetterà agli analisti di interpretare più efficacemente il complesso delle informazioni rese disponibili dalle comunicazioni oggettive provenienti da diversi segnalanti (cfr. il paragrafo: *Risorse informatiche* nel capitolo 10). Sono in via di predisposizione percorsi di analisi e monitoraggio di flussi potenzialmente anomali.

2.3. La valutazione del rischio

L'appropriata valutazione del rischio delle segnalazioni di operazioni sospette è funzionale sia all'attività di analisi finanziaria sia alle successive fasi investigative.

Un primo esame viene effettuato dallo stesso segnalante sulla base degli elementi in suo possesso, mediante l'attribuzione di un giudizio espresso su una scala di cinque valori.

Non appena pervenuta alla UIF, la segnalazione riceve un rating automatico, articolato anch'esso su cinque livelli, sulla base di un algoritmo strutturato su variabili prevalentemente quantitative, che tiene conto degli ulteriori elementi sul contesto e sui soggetti segnalati reperibili nelle basi dati dell'Unità. Tale giudizio tiene conto anche della valutazione precedentemente espressa dal segnalante ma può discostarsene in relazione al più

ampio spettro informativo utilizzato. La sua accuratezza dipende anche dalla corretta e completa compilazione dello schema segnaletico da parte dei soggetti obbligati.

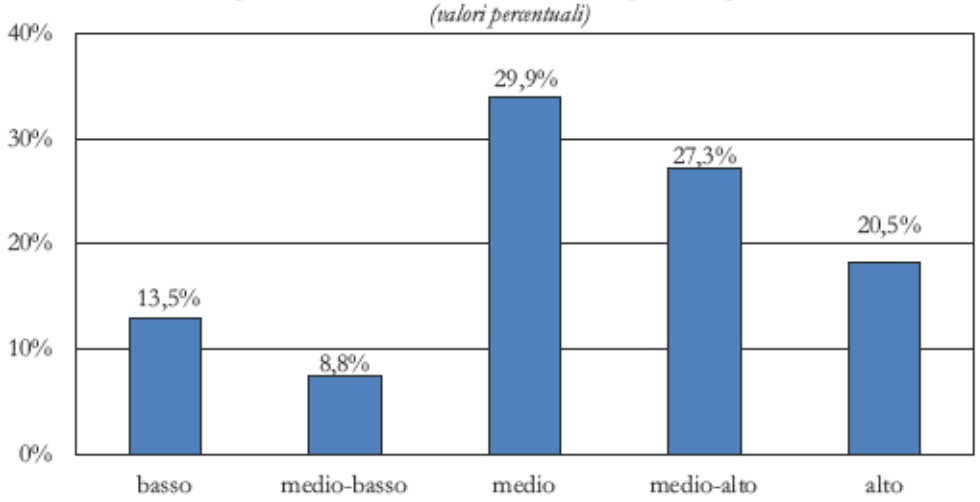
Per quanto avanzato, un sistema di rating automatico non è ovviamente sempre in grado di cogliere adeguatamente eventuali elementi di rischio di natura tipicamente qualitativa rilevabili in sede di analisi finanziaria. Il rating automatico può essere quindi confermato oppure modificato nei diversi stadi di lavorazione interni alla UIF fino all'attribuzione, al termine della fase di analisi, di un rating finale che viene associato alla segnalazione e trasmesso agli Organi investigativi.

Nel 2019 la distribuzione dei rating finali attribuiti alle segnalazioni analizzate e lavorate evidenzia una lieve accentuazione della rischiosità rispetto all'anno precedente. Il 47,8% delle segnalazioni sono state valutate a rischio medio-alto o alto (45,5% nel 2018; *Figura 2.1*).

Figura 2.1

Segnalazioni analizzate: distribuzione per rating finale

(valori percentuali)



A fronte di tale incremento si registra un ridimensionamento delle SOS che hanno ricevuto un rating medio, pari al 29,9% del totale (34% nel 2018). Le SOS a rischio più contenuto rimangono complessivamente stabili al 22,3%.

Anche nel 2019 le riclassificazioni disposte a seguito dell'attività di analisi hanno riguardato principalmente segnalazioni che in ingresso avevano ricevuto dal sistema RADAR un rating iniziale basso o medio-basso: il 38,3% di tali SOS ha ricevuto un rating finale medio e il 5,9% un rating medio-alto o alto. Si conferma più contenuta la transizione di segno inverso: le SOS di fascia medio-alta o alta valutate con un rating finale medio o medio-basso e basso sono state rispettivamente l'11,5% e il 5,2%.

La rischiosità delle segnalazioni espressa dai segnalanti presenta un significativo tasso di convergenza con il rating della UIF: il 43,9% delle segnalazioni (42,7% nel 2018) ha ricevuto un rating finale in linea con la rischiosità dichiarata dal segnalante (37,9% in quelle a rischio basso o medio-basso, 73% in quelle dove la rischiosità è alta o medio-alta; *Tavola 2.2*).

Tavola 2.2

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

		Rischio indicato dal segnalante			
		Basso e medio-basso	Medio	Medio-alto e alto	Totale
Rating UIF	Basso e medio-basso	16,8	4,2	1,3	**22,3**
	Medio	15,6	8,8	5,5	**29,9**
	Medio-alto e alto	12,0	17,5	18,3	**47,8**
	Totale	**44,4**	**30,5**	**25,1**	**100,0**

La corretta valutazione del rating delle SOS è fondamentale per l'efficacia di tutta l'azione della UIF. L'individuazione delle segnalazioni a basso rating è funzionale alla classificazione delle segnalazioni come non rilevanti. Tale giudizio tiene conto dei riscontri ricevuti dagli Organi investigativi attraverso gli indicatori di pregiudizio associati a ciascuna segnalazione (cfr. il paragrafo: *La metodologia di analisi*) e viene comunicato ai segnalanti con cadenza periodica (feedback relativi agli esiti negativi). Al contempo, l'attribuzione dei rating di rischio più elevati riveste importanza sia per gli sviluppi di analisi della UIF sia per le successive fasi investigative.

Il relativo processo richiede quindi un costante monitoraggio per verificare che sia sempre adeguato a cogliere i mutamenti del contesto esterno e delle basi informative di riferimento. Attualmente sono in corso adeguamenti dell'algoritmo che regola il calcolo del rating automatico per assicurare un miglior bilanciamento nei pesi attribuiti alle diverse variabili in connessione al progressivo allargamento delle fonti informative.

2.4. La metodologia di analisi

Tutte le segnalazioni di operazioni sospette che pervengono alla UIF sono assoggettate a un'analisi di primo livello volta a valutare l'effettivo grado di rischiosità e a definire 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 o di finanziamento del terrorismo e la necessità di effettuare ulteriori approfondimenti. Nel caso in cui il rating automatico non sembri rispondente all'effettivo livello di rischio, l'analista provvede al suo aggiornamento.

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 l'attribuzione del definitivo livello di rischio e con la redazione di un documento destinato ad accompagnare la segnalazione agli OO.II. nel quale vengono esposte le ricostruzioni e i risultati delle verifiche finanziarie svolte.

In questa fase di lavorazione gli analisti dispongono di una pluralità di opzioni e strumenti di approfondimento. È possibile contattare il segnalante o gli altri soggetti obbligati per acquisire ulteriori informazioni, consultare i dati dell'Agenzia delle Entrate, interpellare la rete estera delle FIU oltre che avvalersi di tutte le informazioni che si possono estrarre dal database della UIF.

Il processo di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette prevede per alcune tipologie di segnalazioni (attualmente quelle dei money transfer) un terzo livello di valutazione di tipo aggregato. Questa fase è volta a considerare unitariamente grandi insiemi di segnalazioni caratterizzate dalla molteplicità di operazioni di ridotto importo, dalla numerosità dei soggetti interessati, dalla dispersione geografica, per far emergere connessioni e scenari significativi anche dove le operazioni, prese singolarmente, appaiano poco significative.

Indicatori di pregiudizio

Un ruolo importante è assolto dall'integrazione nel processo di analisi dei dati investigativi, preziosi per orientare le scelte di approfondimento verso contesti di potenziale interesse in considerazione dei precedenti penali dei soggetti segnalati. Stanti i limiti di fatto ancora esistenti per l'acquisizione tempestiva di informazioni investigative da parte della UIF, lo strumento che assicura tale raccordo è rappresentato dagli indicatori di pregiudizio investigativo che la UIF riceve dalla Guardia di Finanza. Essi rappresentano anche un utile strumento con cui l'analista può graduare l'effettiva rischiosità della segnalazione.

Scambio di dati con la DNA

Il corredo delle informazioni di natura investigativa a disposizione della UIF si è arricchito già dal 2018 di un ulteriore apporto che nasce dallo scambio di nominativi tra l'Unità e la DNA, volto a rendere noti i soggetti segnalati alla UIF che siano al contempo presenti nelle basi dati di competenza della Direzione in quanto coinvolti in procedimenti penali in corso. Nel corso del 2019 tali evidenze sono state meglio articolate, con l'indicazione anche del livello di coinvolgimento emerso per ogni singolo soggetto. Nell'anno di riferimento, la DNA ha fornito, dopo l'incrocio con le sue evidenze, quasi 11.000 riscontri positivi su nominativi segnalati nelle SOS relativi a oltre 6.800 segnalazioni di operazioni sospette. Circa il 39% dei soggetti, classificati secondo le categorie condivise con la DNA, erano caratterizzati da un più accentuato profilo criminale. Attesa l'elevata utilità che tali informazioni stanno assumendo nelle diverse fasi di analisi, è in corso di sviluppo una piena integrazione degli esiti di tali scambi nel processo di trattamento delle segnalazioni.

Comunicazioni oggettive

Nell'ambito della costante azione di rafforzamento degli strumenti e delle fonti di informazioni, dal 2019 gli analisti utilizzano anche le comunicazioni oggettive che offrono la possibilità di nuove sinergie informative grazie all'integrazione delle relative informazioni con il patrimonio delle segnalazioni. L'obiettivo è quello di valorizzare tali operazioni, di per sé prive di un sospetto intrinseco, quando si correlano a contesti di anomalia desunti dalle segnalazioni di operazioni sospette.

Utilizzo della Centrale dei Rischi

Nel corso del 2019 è stata attuata una migliore valorizzazione delle basi dati concepite per finalità diverse dall'antiriciclaggio ma le cui informazioni ricadono nella disponibilità dell'UIF per fini di analisi. In questo ambito è in corso un utilizzo progressivamente più integrato e versatile della Centrale dei Rischi (CR), base dati gestita dalla Banca d'Italia ove sono registrate le informazioni, fornite dagli intermediari, sui crediti concessi ai clienti e sulle garanzie prestate o ricevute da quest'ultimi. La consultazione della Centrale dei Rischi arricchisce sempre più spesso l'analisi finanziaria di una segnalazione di operazione sospetta, contribuendo alla definizione del perimetro relazionale del cliente segnalato attraverso lo studio delle garanzie prestate e ricevute. Le connessioni soggettive rilevate dalla CR possono così ampliare quelle già evidenziate nella segnalazione.

La Centrale dei Rischi permette di rilevare se il soggetto segnalato ha affidamenti presso altri intermediari, consentendo all'analista d'ampliare la mappatura dei soggetti obbligati eventualmente da contattare per arricchire l'analisi finanziaria.

L'utilizzo della Centrale dei Rischi contribuisce anche all'individuazione delle imprese in crisi, utile a definire il loro grado di permeabilità alle pressioni della criminalità organizzata e la loro esposizione a rischi di distrazione di fondi ovvero di usura. La Centrale dei Rischi inoltre fornisce i dati sull'indebitamento di un cliente con un ritardo di due mesi permettendo, quindi, di valutare la salute finanziaria del soggetto segnalato anche in assenza di dati di bilancio che, quando presenti, risultano tendenzialmente più datati.

Analisi aggregata

Accanto all'analisi di tipo puntuale, si è consolidata la metodologia incentrata sull'analisi aggregata delle segnalazioni di operazioni sospette inviate da money transfer che, attraverso l'esame massivo delle informazioni in esse contenute, con riferimento a un determinato arco temporale ovvero a una specifica tipologia operativa, mira a cogliere relazioni e connessioni tra soggetti e operatività non immediatamente evidenti nell'esame delle singole segnalazioni.

In particolare, specifici indicatori di rischio sono stati utilizzati per far emergere le posizioni più critiche in relazione al comportamento degli agenti, alle caratteristiche operative degli esecutori e alle anomalie rilevate nei corridoi di passaggio del denaro tra la provincia italiana di esecuzione (di invio o di ricezione) e lo stato controparte. I risultati sono stati condivisi con gli Organi investigativi attraverso l'attivazione di un canale di scambio parallelo a quello della trasmissione delle segnalazioni.

Gli agenti

Per gli agenti dei money transfer i profili di anomalia più frequenti riguardano i presidi di adeguata verifica, apparsi spesso non adeguati a far emergere situazioni dubbie sia per l'origine sia per la destinazione dei fondi trasferiti. L'operatività emersa è apparsa spesso caratterizzata da incoerenza tra il luogo di origine del soggetto e quello delle controparti, anche localizzate in più paesi stranieri. Talune agenzie, inoltre, annoverano tra i propri clienti individui con rilevanti anomalie soggettive, a volte indagati per reati accertati. Dal punto di vista dell'operatività, è emerso frequentemente il ricorso a tecniche di frazionamento per aggirare i limiti di legge previsti per gli operatori di money transfer. Altra irregolarità imputabile all'agenzia è quella dei titolari che pongono in essere invii di denaro a proprio nome, oppure una gestione dei flussi di denaro che esula dal canale tradizionale dei money transfer tramite l'utilizzo anomalo di altri strumenti, quali le carte prepagate.

Gli esecutori

In sede di analisi aggregata gli esecutori assumono rilievo in relazione a indicatori di rischio quali principalmente il numero di transazioni effettuate e i paesi controparte dei trasferimenti. I molteplici spostamenti sul territorio nazionale, testimoniati dai diversi luoghi di esecuzione delle rimesse, costituiscono un altro indicatore di rischio.

Strumenti di pagamento

Gli indicatori evidenziano anche la compresenza di operatività sospette su più strumenti di pagamento, ad esempio nell'ambito dei circuiti dei money transfer, dei bonifici su conto corrente e nell'utilizzo di carte prepagate. Emergono in tal modo contesti caratterizzati da pluralità di ricariche o bonifici disposti da controparti in vari paesi e immediatamente prelevati in contanti.

Corridoi di passaggio

Gli indicatori di rischio riferiti ai corridoi di passaggio del denaro tra una provincia italiana e uno Stato controparte mirano a evidenziare trasferimenti che esulano dalle tipiche rimesse di emigrati e a rivelare possibili organizzazioni stanziate stabilmente sul nostro territorio, di matrice nazionale o straniera, con attività opache. I principali aspetti esaminati sono quelli dell'incoerenza territoriale tra l'origine degli esecutori dei trasferimenti e i paesi di localizzazione delle controparti. Le dimensioni rilevanti nei volumi e nel numero di operazioni e di controparti completano il set di indicatori di rischio per l'analisi di tale profilo.

Analisi aggregata e criminalità straniere

La metodologia aggregata di analisi è stata anche utilizzata, nel corso del 2019, per verificare la possibile ingerenza di organizzazioni criminali di origine straniera nell'utilizzo dei circuiti di trasferimento del denaro dei money transfer. L'analisi, effettuata sugli invii e le ricezioni di denaro sospetti per paese di origine degli esecutori su un arco temporale di 30 mesi, ha consentito di profilare i motivi di sospetto dei contesti segnalati, individuare la localizzazione sul nostro territorio degli autori dei trasferimenti e la loro eventuale compresenza in attività comuni con soggetti di altra nazionalità. I risultati sono stati messi a confronto con le note caratteristiche operative e i principali reati accertati per le mafie allogene in Italia: ne sono emersi molti punti in comune, soprattutto per alcuni dei paesi esaminati, tali da non poter escludere aspetti criminali né commistioni tra attività criminali straniere e locali.

L'Unità sta estendendo tale modalità di analisi anche ad altri settori caratterizzati dalla numerosità e frammentarietà delle operazioni e dalla pluralità di soggetti, quali per esempio quello delle transazioni con carte di pagamento e quello dei virtual asset. Tale approccio sarà agevolato dal recente rilascio dell'apposito schema segnaletico per gli operatori del settore, che consente la raccolta di informazioni più ampie, dettagliate e mirate (cfr. il paragrafo *I flussi segnaletici* nel capitolo 1, nonché il capitolo 10: *Le risorse e l'organizzazione*).

Analisi congiunta

Prosegue inoltre lo svolgimento di analisi congiunte su casi di rilievo cross-border nell'ambito della Piattaforma delle FIU dell'Unione europea (cfr. il capitolo 8: *La collaborazione internazionale*). In particolare nel corso del 2019 la UIF ha promosso due nuove iniziative di analisi congiunta, tuttora in svolgimento, una delle quali è incentrata su un vasto fenomeno di frodi e riciclaggio connessi a importazioni di merci dalla Cina a prezzi ampiamente inferiori al valore reale dei beni.

2.5. 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 processo di valutazione a fini sospensivi viene generalmente avviato autonomamente sulla base di segnalazioni ricevute che evidenziano rilevanti profili di sospetto riferiti a operazioni non ancora eseguite o sulla base di preliminari 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 di successivi provvedimenti cautelari dell'AG.

Le istruttorie ai fini di sospensione sono state 342 rispetto alle 329 del 2018, con un sensibile aumento del valore delle operazioni esaminate che si attesta a 234 milioni di euro (+53% rispetto al 2018). L'incremento di operazioni sottoposte a valutazione, che conferma la tendenza già rilevata lo scorso anno, è sostanzialmente riferibile alle istruttorie avviate d'ufficio dall'Unità che nel 2019 sono state 55, quasi raddoppiate rispetto al dato dell'anno precedente (30 nel 2018) grazie a una nuova procedura di monitoraggio sistematico delle segnalazioni a elevato rischio che riportano operazioni non eseguite (cfr. il paragrafo: *Le operazioni sospette* nel capitolo 1).

Nel complesso, i presupposti per l'adozione del provvedimento di sospensione sono stati ravvisati in 43 casi (il 12,6% di quelle valutate rispetto al 14,3% del 2018, per un valore complessivo di 11,4 milioni di euro; *Tavola 2.5*). Di questi, 9 provvedimenti di sospensione sono scaturiti da istruttorie avviate di iniziativa dall'UIF, con un più elevato tasso di esiti positivi rispetto alle istruttorie avviate su impulso dei segnalanti (16,4% contro il 12,6%).

Tavola 2.5

Sospensioni

	2015	2016	2017	2018	2019
Numero di operazioni	29	31	38	47	43
Valore totale delle operazioni (*milioni di euro*)	16,7	18,9	66,4	38,8	11,4

Anche nel 2019, la maggior parte delle istruttorie ha riguardato operazioni in corso di esecuzione presso società assicurative e in minore misura presso banche (l'83% e il 13% del totale, rispettivamente). La quasi totalità delle operazioni valutate sono state rappresentate da riscatti polizze o da liquidazioni a scadenza riconducibili a soggetti interessati da indagini per corruzione o a nominativi contigui ad ambienti della criminalità organizzata. In un caso l'istruttoria ha riguardato la liquidazione a favore di un soggetto estero destinatario di un provvedimento di espulsione per radicalizzazione religiosa.

Nell'ambito dell'operatività bancaria, il caso più rilevante ha riguardato la disposizione di bonifici esteri da parte di un nominativo designato nelle liste OFAC (insieme ad altri familiari e a una rete di società), in quanto accusato di corruzione e di riciclaggio internazionali. L'ammontare delle operazioni oggetto del relativo provvedimento di sospensione è stato pari a un milione di euro. Ne è seguito un provvedimento di sequestro dell'Autorità giudiziaria di importo ancora più rilevante. Fra gli altri casi particolarmente significativi si segnalano due provvedimenti di sospensione adottati con riferimento a fattispecie di tentata frode all'erario, uno dei quali portato all'attenzione da un Comune. In entrambi i casi il tentativo è stato perpetrato attraverso la presentazione di istanze di rimborso di imposte erroneamente corrisposte mediante la compensazione con crediti tributari inesistenti.

2.6. 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 degli approfondimenti investigativi svolti sulla base delle segnalazioni e delle analisi finanziarie trasmesse dalla UIF.

Il riscontro sull'interesse investigativo delle segnalazioni trasmesse è particolarmente rilevante per la UIF perché, sebbene rifletta anche fattori indipendenti dall'operato dell'Unità, offre importanti indicazioni sulla efficacia della sua attività di arricchimento delle SOS e consente l'affinamento dei criteri di selezione e valutazione dei futuri flussi segnaletici.

Per le SOS inviate agli OO.II. nel biennio 2018-19, all'inizio di maggio 2020 la Guardia di Finanza ha inviato oltre 37.400 feedback positivi, l'81,8% dei quali ha riguardato segnalazioni classificate a rischio alto e medio-alto. Solo il 2,9% dei feedback positivi ha interessato segnalazioni valutate a rischio basso e medio-basso. Risultati analoghi si rilevano anche per i feedback positivi ricevuti dalla DIA (quasi 3.700), che nel periodo si sono concentrati per l'88,4% su segnalazioni con rating alto o medio-alto.

PAGINA BIANCA

3. AREE DI RISCHIO E TIPOLOGIE

L'analisi operativa svolta dalla UIF sulle segnalazioni di operazioni sospette consente l'individuazione di tipologie caratterizzate da elementi ricorrenti e rilevanti per la valutazione dei rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. In tal modo la UIF è in grado di classificare le segnalazioni e di diffondere indicazioni aggiornate per agevolare l'individuazione delle operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati.

3.1. Le principali aree di rischio

Nel 2019 il primo aggiornamento del National Risk Assessment ha confermato la primaria rilevanza delle aree di rischio rappresentate da criminalità organizzata, corruzione ed evasione fiscale che si intersecano tra loro rendendo impossibile individuare linee di demarcazione nette. In particolare, è ricorrente il ricorso allo strumentario tipico dell'evasione fiscale sia per realizzare operazioni di riciclaggio da parte della criminalità organizzata sia per la precostituzione di fondi con finalità corruttive; è abituale il ricorso alla corruzione da parte della criminalità organizzata per ottenere il favore di amministratori e funzionari pubblici. Ciò rende necessario adottare sempre approcci di analisi improntati a una disamina trasversale delle informazioni segnaletiche.

Il National Risk Assessment ha altresì sottolineato che il panorama della criminalità organizzata non si esaurisce nelle consorterie autoctone ma deve tener conto della sempre più imponente presenza di realtà criminali straniere che, al di là degli ambiti culturali di provenienza e dei settori di specializzazione delle sottostanti attività illecite, sono tutte attive sul fronte del riciclaggio.

3.1.1. Criminalità organizzata

Nel corso del 2019, le segnalazioni di operazioni sospette riferibili, almeno potenzialmente, a contesti riconducibili agli interessi della criminalità organizzata sono state circa il 10% di quelle pervenute alla UIF, confermando, nella sostanza, quanto già rilevato per il biennio precedente.

Sotto il profilo tipologico le segnalazioni presentano spesso anomalie finanziarie non diverse da quelle ravvisabili nelle comuni operatività aziendali, per effetto della penetrazione della criminalità organizzata nel tessuto imprenditoriale. Si rilevano frequenti frodi nelle fatturazioni, utilizzate dalle organizzazioni criminali per conseguire scopi anche diversi da quelli di evasione fiscale. A tale operatività, ravvisabile in circa un quinto delle segnalazioni classificate come potenzialmente riconducibili a interessi mafiosi, di norma si associano intensi utilizzi di bonifici, carte prepagate e contanti. Tra i principali settori economici interessati rilevano quelli dei servizi alle imprese, dei carburanti, del commercio di autoveicoli, del trasporto e del facchinaggio.

Non mancano situazioni che evidenziano palesi irregolarità nella gestione di fondi pubblici ottenuti nell'ambito di contratti di appalto e che configurano, spesso in maniera inconfutabile, violazioni della normativa sulla tracciabilità dei pagamenti.

Anche nel corso del 2019, a valle di rilevanti movimentazioni domestiche volte a occultare risorse in danno dell'erario e in cui confluiscono anche flussi apparentemente leciti, segue spesso la canalizzazione verso rapporti finanziari esteri. Queste disponibilità sono utilizzate

per alimentare, oltre che movimenti estero su estero, prelievi in contanti (destinati in qualche caso anche a "spallonaggio" di ritorno), prelievi su ATM nazionali attraverso l'utilizzo di carte di credito emesse all'estero, finanziamenti per iniziative imprenditoriali e immobiliari (sia in Italia sia all'estero) nonché pagamenti per forniture e servizi erogati dall'estero a imprese e persone fisiche italiane.

Anche il settore dei giochi e delle scommesse (sia con riferimento a operazioni di gioco – fisico e online – sia con riferimento alla gestione delle sale da gioco) risulta appetibile per la criminalità organizzata, presente su quasi tutta la filiera, ivi compresa la gestione e il noleggio degli apparecchi di gioco.

Si è ulteriormente consolidato l'approccio volto a valorizzare le informazioni e i dati presenti negli archivi della UIF, integrandoli con quelli resi disponibili dallo scambio informativo sistematico con la DNA. La quasi totalità delle segnalazioni selezionate è risultata meritevole di attenzione: a oltre l'84% di tali segnalazioni è stato attribuito un rating di rischiosità medio-alto e il 18% è stato sottoposto ad approfondimenti mirati, in aumento di quasi due punti percentuali (16,1% nel 2018).

I criteri di lavorazione e analisi adottati hanno permesso di far emergere con una certa regolarità condotte finalizzate all'intestazione fittizia di attività (finanziarie o reali), spesso in vista dell'imminente emanazione di provvedimenti cautelari o misure di prevenzione patrimoniale da parte degli organi preposti. In tali contesti, le analisi finanziarie consentono di individuare con ragionevole certezza gli attori che, a vario titolo, si sostituiscono ai reali titolari delle attività, nella gestione delle stesse e nella rappresentanza verso i terzi, e possono fornire altresì utili indicazioni agli Organi investigativi sulla rete più o meno estesa di complicità che caratterizza i sodalizi criminali, anche con riferimento a soggetti che, estranei alle consorterie, abbiano fornito alle stesse un contributo volontario e consapevole.

La distribuzione delle segnalazioni per regione, effettuata sulla base della prima operazione segnalata, evidenzia la sostanziale sovrapponibilità con la distribuzione regionale delle consorterie mafiose elaborate dalla DIA e dalla DNA in continuità con quanto rilevato negli anni precedenti.

Analizzando la distribuzione geografica delle imprese segnalate, emerge la prevalenza delle imprese campane (19,3%), seguite da quelle lombarde (18,8%) e da quelle laziali (14,5%). In percentuali comprese tra il 4% e il 7,5%, si collocano le imprese segnalate registrate in Toscana, Piemonte, Calabria, Sicilia, Veneto ed Emilia-Romagna.

La capacità di selezione delle segnalazioni ha beneficiato delle attività svolte dalla UIF nel quadro della collaborazione istituzionale, definita dal quadro normativo, con gli OO.II. e, più in generale, con l'Autorità giudiziaria. Ne è derivato un rilevante incremento qualitativo dell'analisi, che ha consentito l'individuazione e la comprensione di contesti di sempre maggiore complessità.

Ne sono un esempio, tra gli altri, le analisi volte a individuare potenziali utilizzi del circuito finanziario internazionale da parte di gruppi criminali che si avvalgono anche di pirati informatici esteri attraverso bonifici e triangolazioni, l'utilizzo di carte di credito, carte prepagate e transazioni fittizie online funzionali al mero trasferimento di fondi tra due o più soggetti. Sono anche emerse attività relative a uno schema operativo apparentemente riconducibile a meccanismi di frode fiscale che in realtà si inquadravano in una più ampia operatività volta a riciclare, mediante attività di import/export, proventi illeciti per conto di una complessa rete criminale. Sono stati approfonditi, oltre alle dinamiche corruttive rilevate in ambito nazionale, che hanno visto il coinvolgimento di componenti di consorterie mafiose,

fenomeni di riciclaggio su scala internazionale di denaro di provenienza delittuosa (soprattutto traffico di sostanze stupefacenti) attuato da associazioni criminali di stampo mafioso attraverso schemi societari più o meno complessi.

Criminalità straniere

Nel corso del 2019, l'analisi è stata anche orientata a individuare contesti e operatività riconducibili a criminalità straniere. Le segnalazioni di operazioni sospette della specie sono risultate spesso connotate da una marcata granularità dei trasferimenti e dalla numerosità dei soggetti coinvolti, modalità indicative di livelli semplificati di riciclaggio rispetto alle mafie autoctone. Tali caratteristiche appaiono correlate alla riscontrata tendenza a operare tramite i money transfer e al contempo a utilizzare carte di pagamento e più recentemente valute virtuali.

Tra le evidenze più significative vi sono quelle riferite alla criminalità nigeriana. L'operatività rilevata più frequentemente è stata quella sintomatica di truffe, contrassegnata da flussi di importi considerevoli disposti da mittenti localizzati in paesi esteri. Si rileva una concentrazione della destinazione delle risorse nel Nord (soprattutto in Piemonte, Lombardia e Veneto) e, nel Centro Sud, in Campania (Napoli e Castel Volturno) e in Sicilia (Palermo e Ragusa). L'analisi ha spesso evidenziato la presenza di soggetti che operano come collettori di fondi provenienti anche dall'estero attraverso bonifici e ricariche di carte prepagate. Le ricariche vengono disposte per lo più in contanti, presso esercenti e sportelli postali, da una moltitudine di soggetti, in prevalenza nigeriani, oppure attraverso bonifici, recanti causali come "prestiti" o "aiuti", disposti da titolari di conti presso intermediari, in prevalenza bancari, con sede in Europa. Le carte prepagate che ricevono i fondi vengono utilizzate da soggetti verosimilmente diversi dai titolari per effettuare, in un ristretto arco temporale, prelievi presso ATM ubicati in alcuni paesi dell'Africa subsahariana, quali Togo e Benin e, in ultimo, per effettuare pagamenti presso POS di esercenti ubicati in Nigeria.

Il ricorrere di questo schema osservato su una moltitudine di carte prepagate, spesso di recente emissione, è apparso compatibile con l'ipotesi di una struttura organizzata, estremamente difficile da circoscrivere, attiva su tutto il territorio nazionale che si occuperebbe di trasferire, in maniera opportunamente frazionata, ingenti flussi finanziari in Africa e in particolare nella zona subsahariana. A fronte di una tale rete composta da una moltitudine di soggetti e di carte, gli approfondimenti hanno consentito di individuare movimenti anomali, anche all'estero, riferibili a un numero ristretto di soggetti, alcuni dei quali coinvolti in procedimenti giudiziari, potenzialmente ai vertici dell'organizzazione.

Non può escludersi pertanto che le carte prepagate siano state utilizzate per veicolare proventi della criminalità organizzata nigeriana, tra le quali le truffe legate all'erogazione di "prestiti facili", come evidenziato dalle motivazioni di alcuni trasferimenti di fondi. Tale ipotesi sarebbe astrattamente compatibile con la pratica dell'*osusu*, radicata nelle regioni meridionali della Nigeria, che consiste nella gestione in comune di risorse illecite da parte di alcuni membri di un clan. Tale fenomeno realizzerebbe un sistema di depositi sistematicamente trasferiti sul territorio nazionale tra vari rapporti formalmente intestati a diversi soggetti al fine di preservarli dall'aggressione di clan rivali o dai sequestri disposti dall'Autorità giudiziaria.

Dall'analisi derivano ulteriori conferme circa la capacità delle organizzazioni criminali cinesi di modificare le proprie modalità operative come reazione all'attività di contrasto. Già lo scorso anno si erano messi in evidenza gli imponenti flussi di bonifici dall'Italia all'Ungheria connessi all'importazione di merci tessili dalla Cina. Le analisi più recenti confermano il carattere transnazionale del fenomeno, con lo spostamento dei flussi finanziari e delle merci

presso ulteriori paesi europei (Germania, Francia, Spagna, Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia) e un presumibile ulteriore cambiamento dei porti di sdoganamento. Per contrastare anche tali nuove dimensioni e modalità, la UIF ha promosso un progetto di collaborazione con le FIU europee che prevede l'analisi congiunta del fenomeno al fine di una più completa ricostruzione dei flussi finanziari e della rete di soggetti coinvolti (cfr. il paragrafo: *La Piattaforma delle FIU europee* nel capitolo 8).

3.1.2. Corruzione e fattispecie di abuso di fondi pubblici

Nell'analisi dei contesti ascrivibili a questa area di rischio, connotata tradizionalmente da una maggiore complessità nella individuazione delle fattispecie di sospetto rilevanti, assumono particolare importanza, oltre alle segnalazioni di operazioni sospette provenienti dal comparto privato, le comunicazioni degli uffici della PA.

Nonostante il perimetro normativo della collaborazione attiva degli uffici della PA sia stato oggetto di ridimensionamento con il D.lgs. 90/2017, i soggetti pubblici continuano a rappresentare un tassello rilevante per l'efficacia complessiva del dispositivo di prevenzione antiriciclaggio. Il potenziale del comparto, da considerarsi prezioso specie con riferimento a dinamiche di tipo corruttivo o di abuso e appropriazione di fondi pubblici, è tuttavia ancora in gran parte inespresso.

Le comunicazioni trasmesse dalla PA all'indomani dell'entrata in vigore del D.lgs. 90/2017, sebbene esigue come numero, testimoniano che alcuni attori pubblici si sono organizzati e attivati in maniera efficace, rappresentando quindi un'esperienza replicabile da parte degli altri sinora inerti.

In particolare, diverse comunicazioni di interesse conseguono ai controlli effettuati nell'ambito delle attività svolte dallo Sportello unico delle attività produttive istituito presso i Comuni a valle delle Segnalazioni certificate di inizio attività. Ciò suggerisce che non vi è contrasto fra adempimento dei doveri antiriciclaggio e gli strumenti di semplificazione amministrativa e liberalizzazione che hanno connotato gli interventi di riforma nel corso degli ultimi decenni, ben potendo tali strumenti rappresentare un fattore evolutivo dei controlli in grado di riorientarli più facilmente anche in chiave antiriciclaggio.

Le comunicazioni della PA appaiono ben integrarsi con le segnalazioni di operazioni sospette provenienti da altri soggetti obbligati, fondate su un quadro informativo che valorizza, per lo più, informazioni finanziarie che di regola non sono nella disponibilità delle Amministrazioni pubbliche coinvolte. Non mancano peraltro casi di potenziale e utile sovrapposizione come, ad esempio nel caso in cui il sospetto attenga al profilo soggettivo, rilevabile anche dalla PA sulla base degli indicatori di anomalia allegati alle *Istruzioni* della UIF dell'aprile 2018.

Centri di accoglienza

Le analisi condotte hanno posto in evidenza alcune anomalie registrate con riferimento ai beneficiari di contributi pubblici erogati dalle Prefetture nell'ambito del sistema di accoglienza dei migranti e dei richiedenti asilo.

In questi casi le analisi dei flussi a valle delle erogazioni restituiscono un quadro di tipo sostanzialmente predatorio caratterizzato da: consistenti monetizzazioni registrate sui conti delle ditte aggiudicatarie o di loro controparti ricorrenti, spesso collegate ai titolari effettivi (o ai loro familiari) delle citate ditte; bonifici da parte delle entità aggiudicatarie con controparti attive in ambiti in apparenza del tutto incoerenti con le finalità della spesa a carico del bilancio dello Stato ovvero interessate da interdittive antimafia; bonifici disposti dalle ditte

aggiudicatarie a favore di soggetti attivi nel medesimo settore di attività (accoglienza) ma oggetto di indagini giudiziarie, in alcuni casi radicate presso le competenti DDA.

Fra le anomalie rilevate con frequenza, vi sono collegamenti tra imprese aggiudicatarie ed esponenti (o ex esponenti) politici con cariche in enti territoriali dove risultano localizzate alcune delle strutture di accoglienza gestite. Ulteriore fattispecie è rappresentata dall'esclusione di società dalla gara a causa di evidenti collegamenti tali da fare ipotizzare una gestione dei servizi riconducibile a un unico centro di interessi.

Società di consulenza

In alcuni contesti connessi alla gestione di risorse pubbliche di ingente valore, il sospetto ha riguardato il coinvolgimento di società di consulenza con elementi di anomalia riguardanti generalmente il profilo soggettivo delle società, spesso di recente costituzione e riconducibili, per il tramite di prestanome, a persone politicamente esposte. Talvolta anche l'oggetto della consulenza è apparso poco coerente con l'attività svolta dalla società incaricata e con il profilo soggettivo del suo titolare occulto. Il ricorso allo schermo di società formalmente "terze" rispetto alla persona politicamente esposta (PEP) appare, più in generale, un elemento ricorrente e strumentale a rendere difficoltosa la ricostruzione dei collegamenti tra i diversi soggetti che intervengono nelle operazioni con la Pubblica amministrazione occultando in questo modo i legami o i conflitti di interesse che potrebbero influire, in maniera determinante, sul buon esito delle operazioni.

Dinamiche corruttive

La corresponsione di benefici a favore di soggetti titolari di importanti cariche pubbliche è stata desunta in taluni casi dal riscontro del pagamento di utilità di varia natura (ad esempio, viaggi o spese di ristrutturazione) disposto, anche solo parzialmente, dagli interessati ovvero, più spesso, da società o terzi a loro collegati. In tali situazioni, pertanto, è assente il passaggio diretto di beni dal corruttore al corrotto con il pagamento a terze parti nell'interesse di quest'ultimo, rendendo più difficoltosa la riconducibilità della dazione al soggetto titolare di funzioni pubbliche.

In altri casi, l'utilità diretta al PEP è stata corrisposta direttamente dal sospetto corruttore attraverso operazioni formalmente lecite che tuttavia vengono perfezionate a condizioni più vantaggiose di quelle di mercato (come nel caso di compravendite immobiliari o di lavori di ristrutturazione).

Frodi su fondi regionali

Nell'attività di analisi sono emerse movimentazioni indicative di possibili frodi nell'ambito dello stanziamento dei fondi regionali per l'incentivazione e lo sviluppo economico delle piccole e medie imprese del settore terziario. Lo schema fraudolento si basa sulla costituzione di società e reti d'impresa funzionali alla partecipazione a bandi di gara pubblici per l'ottenimento di fondi a fronte di progetti di ristrutturazione risultati poi fittizi. Una volta aggiudicati, i contributi, mediante un sistema di false fatturazioni, vengono trasferiti a favore di società dell'Est europeo, presunte esecutrici dei lavori ma in realtà scatole vuote, riconducibili agli stessi soggetti italiani. In seguito i fondi, dopo vari passaggi anche estero su estero, sono fatti rientrare in Italia nella disponibilità degli stessi soggetti tramite l'utilizzo di prestanome. Sono emersi di frequente possibili conflitti di interessi derivanti dai legami tra i soggetti apicali delle società aggiudicatarie dei bandi e gli organi di controllo dei concessionari.

Reddito di cittadinanza

Nel corso del 2019 sono pervenute all'Unità alcune segnalazioni di operazioni sospette connesse a possibili anomalie riscontrate nella gestione di carte prepagate, destinate ad accogliere le misure finanziarie di contrasto alla povertà previste dal DL 4/2019, convertito con L. 26/2019. Tra le caratteristiche maggiormente ricorrenti delle anomalie segnalate figurano operazioni di azzeramento preventivo dei saldi di conti correnti – in genere avvenute con prelievi di denaro contante – preordinate alla successiva richiesta di assegnazione del Reddito di cittadinanza. Spesso i titolari della carta, in alcuni casi al centro di vicende giudiziarie o

vicini a consorterie criminali, sono risultati possedere anche altri rapporti presso il sistema bancario nazionale.

3.1.3. Evasione fiscale

Nel 2019 le segnalazioni di operazioni sospette ricondotte a possibili fenomeni di violazione della normativa fiscale sono risultate pressoché stabili in termini numerici assoluti, ma in lieve diminuzione in termini percentuali, attestandosi a circa un quinto del totale di quelle pervenute. Anche per il 2019 la maggior parte di esse (circa 75%) ha riguardato consolidati schemi operativi caratterizzati da giri di fondi tra persone fisiche e giuridiche collegate, possibili false fatturazioni, utilizzi di rapporti personali per il transito di operatività apparentemente di natura commerciale, prelevamenti di denaro contante da rapporti aziendali. Inoltre in un quinto delle segnalazioni classificabili come "fiscali" si è riscontrata un'operatività con l'estero potenzialmente riconducibile a frodi carosello a carattere internazionale.

Cessione di crediti IVA e accolli tributari

È proseguita l'attività di intercettazione da parte dei segnalanti di operatività anomale riconducibili a cessione di crediti IVA e di accolli tributari potenzialmente finalizzati a indebite compensazioni di crediti fiscali e/o previdenziali secondo schemi appositamente elaborati anche con la partecipazione, a fronte della corresponsione di elevatissime commissioni, di professionisti compiacenti nel ruolo di consulenti e talora di *escrow agents*[6]. In diversi casi si sono rilevate anomalie nei profili soggettivi delle società accollanti (fra cui numerose variazioni di sede legale, esponenti, soci, ecc.) nonché notizie pregiudizievoli su loro soci o esponenti. Sono state anche rilevate diffuse anomalie contabili (come repentini e rilevanti aumenti dei fatturati e dei costi per acquisti), a fronte di situazioni patrimoniali relativamente poco consistenti, con costi del personale e per il godimento di beni di terzi contenuti o assenti. Il complesso delle anomalie riscontrate ha fatto presumere l'inesistenza di molti dei crediti oggetto dei contratti di accollo confermando la rischiosità della fattispecie.

Frodi carosello

Gli approfondimenti condotti su segnalazioni pervenute da intermediari bancari in relazione a numerose società attive in settori eterogenei (siderurgia, commercio di prodotti di elettronica, commercio di materie plastiche), hanno evidenziato la presenza di schemi operativi ricorrenti, per lo più orientati a veicolare ingenti flussi finanziari all'estero, specie verso l'Europa centro orientale. Si rileva, talvolta, una sequenza di bonifici verso imprese apparentemente non collegate cui fa seguito il trasferimento delle somme a favore di controparti estere comuni che, a loro volta, trasferiscono nuovamente le somme verso altre società riconducibili a nominativi italiani e intestatarie di rapporti bancari presso un altro paese dell'Europa orientale. Alla fine di tale circuito i fondi sono utilizzati per disporre bonifici a titolo di pagamenti di fatture a favore delle stesse società italiane da cui avevano tratto origine i flussi finanziari segnalati.

Prelievi con carte estere

Il rimpatrio in Italia di fondi rivenienti da frodi fiscali continua a essere verosimilmente attuato anche attraverso i prelievi di contante presso ATM italiani utilizzando carte di credito estere. Il fenomeno dei prelievi di contante attraverso carte emesse da istituti bancari esteri si conferma di significative proporzioni. Da un'analisi condotta su segnalazioni relative a prelievi effettuati presso ATM in Italia nel periodo maggio–settembre 2019, è emerso che le carte emesse da istituiti ungheresi hanno fatto registrare prelevamenti per oltre 46 milioni di euro; seguono la Slovacchia per 2,8 milioni di euro, la Polonia per 1,1 milioni di euro, il Regno Unito per 800 mila euro, la Repubblica Ceca per 500 mila euro e gli USA per 300 mila euro.

[6] Cfr. il capitolo 5: *L'attività di controllo*.

Gli ATM ove sono stati eseguiti i prelevamenti di contante sono ubicati prevalentemente nel Nord con concentrazione di circa il 65% dell'intera operatività in Lombardia e Veneto.

Riciclaggio di proventi da frode fiscale

Nelle segnalazioni motivate da frodi fiscali assume particolare frequenza, specie nei settori del commercio di carburanti e in quello dei metalli, la monetizzazione di fondi rivenienti da presumibili illeciti. In taluni casi si è rilevato che, tra i datori di fondi e i soggetti preposti alla loro monetizzazione, si interpone una rete di ditte individuali e società di persone, apparentemente non collegate, che effettuano tra loro una serie di trasferimenti per volumi notevolmente superiori alla potenziale capacità economica mediante bonifici a cifra tonda e con causali generiche, anche riferite ad acconti su emolumenti.

Paesi a fiscalità privilegiata

Nel corso del 2019 è stata dedicata particolare attenzione all'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette riguardanti fondi di investimento chiusi con sede in paesi a rischio. Casi di particolare interesse hanno riguardato ingenti investimenti attuati con finanziamenti erogati da una società veicolo controllata integralmente da un fondo chiuso, entrambi con sede in paesi a fiscalità agevolata, a favore di un gruppo di società italiane attive nell'acquisto di crediti. Il gruppo di aziende destinatarie degli investimenti è risultato riconducibile, tramite una holding estera, a un soggetto italiano già arrestato con l'accusa di aver riciclato capitali con il trasferimento dei fondi all'estero mediante false fatturazioni e la successiva restituzione in contanti alla rete di imprenditori coinvolti.

I rischi di riciclaggio emergenti dalla pandemia Covid-19

La pandemia legata al Covid-19 ha introdotto nuovi rischi di riciclaggio e ne ha accentuato altri già diffusi nell'economia. Nella consapevolezza della necessità di presidiare adeguatamente questi rischi, la UIF ha focalizzato l'attenzione su alcune aree e modalità ricorrenti durante la fase di *lockdown* e nella fase di riapertura delle attività economiche.

Il rischio più grave, per le sue conseguenze di lungo periodo, è collegato all'impatto della crisi del sistema produttivo, minacciato da infiltrazioni criminali che possono influire sul normale funzionamento dei mercati e della concorrenza. La crisi di liquidità in cui si trovano molte imprese, a causa della temporanea inattività, è infatti un terreno fertile per **acquisizioni della proprietà o del controllo di ampie porzioni del sistema produttivo**, soprattutto da parte della criminalità organizzata, che dispone di un ampio serbatoio di fondi derivanti da attività illegali.

Le aziende sono particolarmente vulnerabili anche alle proposte di **prestiti usurai**, finalizzati sia a lucrare interessi superiori alle soglie di legge sia al rilevamento dell'attività, facilitato dalle difficoltà di rimborso. Il rischio di usura potrebbe coinvolgere anche privati con posizioni occupazionali precarie a causa delle cessazioni di attività delle imprese.

Rischi significativi possono inoltre derivare **dall'acquisizione illecita delle varie forme di sussidi pubblici** in favore dei cittadini e delle imprese per il superamento della crisi economica generata dalla pandemia. In questo ambito possono emergere forme di **corruzione** di funzionari pubblici, di persone politicamente esposte o di imprese a questi collegate, volte ad assicurare corsie preferenziali di accesso ai fondi pubblici anche in assenza dei requisiti richiesti. Potrebbe anche ampliarsi l'area del fenomeno delle **truffe nei confronti dello Stato**, attuate mediante false attestazioni di possesso dei requisiti previsti per l'erogazione degli aiuti.

Particolarmente esposto è il **comparto sanitario**, soprattutto per possibili **frodi e corruzione nell'acquisizione di forniture** legate all'emergenza (dispositivi di protezione,

apparecchiature medicali, medicinali). La situazione di urgenza può spingere gli ospedali e le amministrazioni locali a rivolgersi a fornitori non noti che offrono prodotti che si rivelano non conformi o che non vengono di fatto mai spediti.

Un ambito criminale in espansione con la pandemia è quello delle **truffe al settore privato**, attuate principalmente online e rappresentate da due principali casistiche. La prima sfrutta l'elevata domanda di materiale sanitario offrendo ai privati prodotti contraffatti o inesistenti. La seconda sollecita donazioni per interventi di beneficenza o sostegno durante e dopo la crisi sanitaria, che si rivelano mai destinate ai fini dichiarati.

Le restrizioni alla mobilità individuale introdotte soprattutto nella fase più acuta della pandemia accentuano i rischi dell'utilizzo di internet per svolgere attività illegali o di riciclaggio dei proventi criminosi. È prevedibile un crescente sfruttamento del dark web, dei social media e in generale di piattaforme *marketplaces* online per vendere prodotti illegali o porre in essere truffe a danno di privati. È anche prevedibile lo spostamento di operazioni finanziarie e di trasferimenti di fondi dagli sportelli degli intermediari alle piattaforme online, che presentano maggiori difficoltà di monitoraggio.

Fra gennaio e aprile 2020 i soggetti obbligati hanno inviato oltre 200 segnalazioni di operazioni sospette collegate alla pandemia Covid-19. Da una prima ricognizione delle stesse emergono numerosi prelievi di contante correlati a timori indotti dalle misure di contenimento e confinamento sociale che in taluni casi potrebbero nascondere finalità illecite. Un'altra fattispecie ricorrente attiene alla fornitura di dispositivi di protezione individuale (DPI) sia tra privati sia nei confronti di committenti pubblici: in tali casi il motivo del sospetto verte generalmente sull'assenza di requisiti tecnici richiesti dalla normativa sanitaria e sull'incongruenza tra l'entità della fornitura e lo *standing* imprenditoriale del fornitore o la sua estraneità rispetto al settore dei DPI. In un numero ancora molto contenuto di SOS, il profilo soggettivo dei nominativi segnalati sembra suggerire il possibile coinvolgimento della criminalità organizzata in dinamiche di tipo usurario.

La UIF ha sviluppato un'attività di confronto con le autorità, la Magistratura e gli Organi investigativi, formulando anche proposte di integrazione della normativa di emergenza volte a coniugare le indispensabili esigenze di tempestività del sostegno pubblico con quelle di tutela della legalità. Nel mese di aprile 2020 l'Unità ha emanato una *Comunicazione* per sensibilizzare i segnalanti sui profili di rischio connessi alla pandemia e alle successive conseguenze economiche.

3.2. Ulteriori casistiche

Truffe piramidali

Anche nel 2019, dall'attività di analisi sono emersi contesti di anomalia finanziaria assimilabili alle truffe piramidali. Elementi caratterizzanti di tale forma di truffa sono l'offerta di progetti di investimento, in realtà inesistenti, con la promessa di rendimenti elevati, generalmente molto superiori a quelli realizzabili con forme tradizionali; il continuo reclutamento, da parte del vertice della piramide o di coloro che hanno investito, di nuovi investitori per garantire una remunerazione dei soggetti già coinvolti nello schema.

Tale tipologia di frode è stata riscontrata in diversi settori di attività. Sono pervenute numerose segnalazioni riguardanti sospette truffe della specie attuate tramite piattaforme non autorizzate attive nel trading online. Le analisi svolte dalla UIF hanno consentito di ricostruire un sistema complesso e sofisticato che presenta un evidente carattere transnazionale,

sia con riferimento alla nazionalità dei soggetti truffati sia alla sede legale delle società coinvolte nei flussi anomali. In vari casi tra le società coinvolte nella movimentazione risultano virtual asset *service providers* e istituti di pagamento FinTech.

L'analisi di alcune segnalazioni ha posto in evidenza i sospetti di truffa piramidale nel settore dell'intermediazione del traffico telefonico all'ingrosso. Alcune società italiane, per lo più intestate a possibili prestanome, hanno raccolto fondi da persone fisiche sulla base di contratti di cointeressenza. L'analisi della movimentazione dei conti ha evidenziato in particolare: la mancanza di flussi di ritorno verso la grande maggioranza degli investitori accompagnata da flussi diretti solo ad alcuni di essi e interpretabili come remunerazioni a un tasso molto elevato, l'assenza di accrediti astrattamente riconducibili a ricavi, addebiti apparentemente non connessi all'attività. In alcuni casi sono stati rilevati flussi verso l'estero diretti anche a società con la medesima titolarità effettiva delle società italiane o riferibili a nominativi già noti per abusivismo finanziario e riciclaggio.

Indicazioni di possibili schemi piramidali sono emerse anche con riferimento al settore del recupero crediti, per lo più in ambito immobiliare. In tali casi, reti di professionisti oppure società prospettano opportunità di investimento vantaggiose attraverso contratti di associazione in partecipazione nel settore del recupero di crediti immobiliari in sofferenza. I fondi raccolti a titolo di investimenti, spesso attraverso conti presentati come intestati a società specializzate nell'attività di recupero, ma in realtà riferibili ai medesimi professionisti, sono utilizzati per disporre pagamenti in parte a favore di precedenti investitori, in parte a favore di altri soggetti rientranti nel perimetro della rete, talora già noti per precedenti segnalazioni ovvero coinvolti in procedimenti penali. In tali fattispecie, oltre ai profili tipici della truffa, emergevano in alcuni casi anche elementi indicativi di una possibile ipotesi di abusivismo finanziario in assenza delle prescritte autorizzazioni in capo alle società che raccolgono capitali dagli associati, con la promessa della restituzione e di un rendimento significativo.

Scambi concertati di titoli

In continuità con l'anno precedente, anche nel 2019 sono state evidenziate operatività sospette in titoli realizzate in diversi mercati finanziari, sia su strumenti caratterizzati da un basso grado di liquidità sia su strumenti liquidi e connotati da un elevato numero di scambi giornalieri. Le fattispecie osservate sono caratterizzate da operazioni di trading incrociate realizzate con modalità e tempistica di immissione degli ordini che appaiono sospette e originate da un accordo preventivo tra le parti coinvolte. L'analisi delle transazioni ha evidenziato il frequente ricorso alla tecnica del c.d. doppio incrocio mediante la conclusione di due contratti consecutivi a parti invertite, una in acquisto e una in vendita, e a prezzi diversi anche fuori mercato, generando plusvalenze o minusvalenze sistematiche in capo a una delle parti coinvolte. Il risultato finale di tali schemi negoziali è apparso, pertanto, teso alla realizzazione di trasferimenti di liquidità, anche di importo complessivamente elevato, a favore della parte che realizza le plusvalenze sugli strumenti finanziari scambiati. Gli scambi avvengono spesso tra soggetti che risultano legati da relazioni d'affari o di natura parentale, corroborando il sospetto di un'operatività realizzata di concerto.

Comportamenti potenzialmente manipolativi del mercato sono stati rilevati, seppur per importi contenuti, anche dall'analisi di operazioni incrociate di trading su titoli illiquidi poste in essere dallo stesso soggetto che operava con due intermediari simultaneamente (c.d. *wash trading*).

In altri casi l'operatività esaminata è stata ricondotta a fattispecie potenzialmente atte a perseguire finalità di ottimizzazione fiscale in relazione alla possibilità di compensare, tra i dossier titoli intrattenuti presso le banche coinvolte, le relative minusvalenze e plusvalenze realizzate artificiosamente nell'attività di trading.

Truffe su SDD

Sono stati rilevati diversi casi di utilizzo fraudolento del Sepa Direct Debit (SDD), servizio di addebito diretto che consente di disporre incassi in euro all'interno della SEPA sulla base di un accordo preliminare ("mandato SEPA") con cui il debitore autorizza il creditore a disporre addebiti sul proprio conto di pagamento.

Già in passato erano stati individuati tentativi di frode perpetrati mediante gli SDD con cui erano presi di mira conti dormienti o scarsamente movimentati[7]; l'attivazione fraudolenta dell'addebito di SDD avveniva in danno di ignari correntisti di banche (poi risultati truffati). Gli utilizzi anomali osservati più di recente sono da ricondurre a tentativi di truffa ai danni degli stessi istituti di credito dove è radicato il rapporto di conto del presunto creditore. In alcuni casi, il creditore è cliente di nuova acquisizione della banca oppure è una società la cui compagine societaria è stata recentemente modificata. In altri casi, si tratta di cliente di lunga data in evidenti difficoltà economiche o il cui conto risulta non movimentato nell'ultimo anno. Nelle fattispecie esaminate, il presunto creditore presenta alla propria banca tutta la documentazione commerciale a supporto dell'operazione di incasso, incluso il mandato SEPA firmato dal presunto debitore. Le disponibilità generate dalla banca creditrice tramite il servizio di incasso sono immediatamente impiegate dal "creditore" tramite la disposizione (anche online) di bonifici urgenti. Entro i due giorni lavorativi bancari successivi al regolamento interbancario dell'addebito SDD la banca creditrice riceve il messaggio di insoluto dell'addebito su iniziativa della banca del debitore. Tale circostanza è spesso indotta dal riscontro da parte della banca del debitore che l'IBAN indicato per l'addebito è ormai estinto ovvero che sul conto di addebito del debitore i fondi sono insufficienti. Il debitore è sovente società estera ovvero società italiana i cui titolari effettivi presentano profili di attenzione.

Nel corso del 2019 l'Unità ha analizzato numerose segnalazioni di operazioni sospette inoltrate da primari intermediari finanziari nazionali a seguito di un'ampia ricognizione interna su flussi finanziari triangolati su conti presso istituti bancari esteri che, sulla base di notizie di stampa, risultavano interessati da operazioni di riciclaggio internazionale.

Banche baltiche

È stata ricostruita un'articolata operazione di riciclaggio internazionale perpetrata tramite società estere e italiane neocostituite, connotate da una catena societaria complessa e appositamente istituita per effettuare gli investimenti in Italia. Gli ingenti capitali, affluiti sui conti presso istituti di credito italiani, sono stati investiti sul territorio italiano nella rilevazione di aziende agricole e nell'acquisto di importanti proprietà immobiliari. Tali fondi hanno origine da una rilevante frode perpetrata ai danni di una banca estera attraverso una catena di prestiti finanziari concessi a molteplici imprese. Dalla ricostruzione della complessa operazione è emerso che la titolarità dei fondi esteri di origine illecita è riconducibile in particolare a PEP esteri o a cittadini dell'Est europeo, già interessati da indagini per riciclaggio, mentre alcune delle banche baltiche coinvolte nella triangolazione dei flussi sono state interessate da provvedimenti delle rispettive Autorità di vigilanza per presunte violazioni della normativa antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo.

Carte prepagate e IPTV

È emersa un'operatività su carte prepagate che appare correlata alla fornitura illegale di servizi di Internet Protocol Television (IPTV) tramite i quali vengono veicolati agli abbonati contenuti illecitamente acquisiti e protetti da diritto d'autore. L'operatività si caratterizza sul piano finanziario per la ricezione, tramite i diversi canali disponibili, di centinaia di ricariche su carte prepagate eseguite da una molteplicità di persone fisiche, localizzate in diverse aree del territorio nazionale. La provvista così costituita viene impiegata, oltre che per l'acquisto

[7] Cfr. *Rapporto Annuale per il 2017*, p. 59.

di apparecchiature elettroniche presumibilmente connesse all'acquisizione dei contenuti e ritrasmissione del segnale pirata, anche per disporre significativi pagamenti a fornitori esteri di servizi di trasmissione dati via internet tramite l'affitto di *server* ad alta capacità. In relazione a tale operatività, condotta da numerose persone in diverse aree del territorio nazionale, spesso censite come non occupate, non si può escludere l'esistenza di reti rispondenti a univoche regie. Ove confermata dagli sviluppi investigativi, la fattispecie, per la prima volta emersa dall'analisi finanziaria, assumerebbe rilevanza penale, sostanziandosi quanto meno in ipotesi di ricettazione per gli aderenti all'illecito servizio, e al contempo integrerebbe una rilevante violazione sul piano privatistico con ingenti danni per i proprietari dei contenuti protetti.

L'analisi di operatività sintomatiche di truffe finanziarie ha fatto emergere uno schema di riciclaggio, incentrato sulla promessa di finanziamenti da parte di sedicenti consulenti a soggetti in difficoltà finanziaria. A fronte delle promesse – poi risultate fittizie, benché formalmente contrattualizzate – ai potenziali prenditori risulta richiesto l'anticipo di somme a titolo di garanzia del buon esito dell'operazione. Secondo quanto prospettato dai consulenti, i finanziamenti avrebbero dovuto essere erogati sulla scorta di ingenti disponibilità di società d'investimento estere mediante la presentazione di documentazione di cui è stata accertata la contraffazione (ad esempio, contabili di bonifici SWIFT con IBAN inesistenti o comunque non intestati alle società estere che avrebbero dovuto fornire i fondi). Nei casi esaminati risultano coinvolti nominativi italiani già all'attenzione degli Organi investigativi, in relazione a illeciti di natura finanziaria e assicurativa effettuati tramite l'utilizzo di società estere.

Compravendita di diritti edificatori perequati

Sono state rilevate alcune operazioni di compravendita dei diritti edificatori perequati potenzialmente finalizzate al riciclaggio di capitali di dubbia origine. Tali diritti vengono riconosciuti come contropartita a proprietari di terreni ceduti gratuitamente al Comune e presenti nel territorio cittadino; i diritti in parola consentono ai relativi titolari di edificare in qualsiasi parte della città, ma sono anche suscettibili di essere ceduti a ulteriori soggetti aventi interesse in tal senso. Dalle informazioni disponibili è emerso che soltanto una piccola percentuale è stata utilizzata a fini edilizi e la restante risulta inutilizzata e nelle disponibilità di pochi soggetti. Le aree ancora edificabili risultano limitate e situate in luoghi periferici; il mercato di tali diritti non sembrerebbe dunque tale da consentire particolari vantaggi economici per l'alienante. Ciò nonostante sono emerse, in un ristretto arco temporale, più operazioni di compravendita degli stessi diritti che hanno fatto registrare, in alcuni casi, considerevoli plusvalenze. Il motivo del sospetto rappresentato consiste nella possibilità che le operazioni di compravendita dei diritti possano essere connesse al riciclaggio di capitali di dubbia origine ovvero che siano in qualche modo volte alla creazione di una sorta di monopolio territoriale in campo edilizio, mediante la concentrazione nelle mani di pochi soggetti degli scarsi diritti edificatori ancora disponibili.

3.3. Settori e aree di rischio emergenti: virtual asset

Accanto ai rischi noti e consolidati rimane costante l'attenzione ai settori emergenti e innovativi, potenzialmente forieri di nuovi rischi e opportunità di utilizzi illeciti.

Nel corso del 2019 la UIF ha continuato un attento monitoraggio delle segnalazioni di operazioni sospette concernenti virtual asset. I risultati dell'analisi delle segnalazioni in questione confermano diverse tendenze generali già osservate in passato. Molto frequenti sono le segnalazioni che appaiono motivate, più che da sospetti circostanziati, dall'attribuzione di un'elevata rischiosità intrinseca allo strumento.

In contesti di anomalia maggiormente definiti, l'utilizzo di virtual asset si colloca con una certa frequenza a valle di fattispecie sospette relative a truffe, frodi informatiche e abusivismo finanziario: in tali casi l'acquisto di valute virtuali rappresenta il primo impiego dei proventi derivanti dalle citate condotte. Sono stati altresì segnalati casi di utilizzo di valute virtuali nell'ambito di fenomeni di *phishing*, di *ransomware*, di distrazioni di fondi aziendali e di evasione fiscale spesso collegata a frodi nelle fatturazioni.

A tale riguardo, un possibile utilizzo anomalo delle valute virtuali è emerso nel corso dell'attività di monitoraggio – proseguita nel 2019 – del più ampio fenomeno dei flussi finanziari anomali connessi all'importazione di merci tessili sottofatturate dalla Cina, con finalità di evasione di IVA e dazi[8]. Sulla base di informazioni fornite dall'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, si è osservato come per tali merci venga spesso dichiarato, in occasione dello sdoganamento, un valore imponibile inferiore a quello reale. Sotto il profilo finanziario, la sottofatturazione comporta l'esigenza, da parte delle società importatrici italiane, di corrispondere ai fornitori cinesi la differenza tra il valore fatturato e quello reale dei beni scambiati mediante l'invio verso i paesi esportatori di flussi finanziari con sistemi e modalità meno agevolmente tracciabili rispetto al tradizionale canale bancario. Sul punto, gli approfondimenti condotti nel 2019 hanno consentito di accertare il crescente utilizzo di valute virtuali al fine di trasferire all'estero i flussi connessi a tale fenomeno.

Diverse segnalazioni riguardano i soggetti che operano in veste di collettori. In molti casi essi promuovono la propria attività mediante internet (blog, siti, ecc.) raccogliendo fondi tramite ricariche di prepagate, bonifici e versamenti di contante, singolarmente di importo non significativo, ma cumulativamente di ammontare rilevante. Tale attività è assimilabile a quella di un *exchanger* professionale ma, presumibilmente, è effettuata in assenza di un'adeguata struttura organizzativa che assicuri la tutela della clientela e il rispetto delle disposizioni normative in materia di antiriciclaggio. L'operatività dei collettori presenta evidenti rischi di riciclaggio in quanto determina una interposizione che impedisce alle piattaforme di scambio utilizzate di conoscere l'effettivo titolare delle somme investite in valute virtuali: a tal proposito si evidenziano, in particolare, alcune segnalazioni che riportano un'attività di raccolta di fondi tramite ricariche di carte prepagate, provenienti da numerosi soggetti extracomunitari, che alimentano acquisti di valute virtuali con fondi di provenienza illecita.

Sono state ricostruite operatività sospette e non riconducibili alle fenomenologie sopra richiamate, anche fornendo assistenza a indagini della AG. Grazie all'analisi della *blockchain* è stato possibile individuare pagamenti in bitcoin verso indirizzi alfanumerici riconducibili a un sito del dark web utilizzato per acquistare credenziali di carte di credito rubate ovvero a piattaforme di pagamento in valute virtuali attive nel dark web, che permettono di effettuare operazioni di compravendita di beni e servizi illegali.

In un caso è emersa una rete attiva in vari paesi finalizzata al riciclaggio tramite l'uso di virtual asset che vede coinvolto un cittadino italiano che ha movimentato importi rilevanti in diverse valute virtuali, risultati non in linea con il suo profilo soggettivo. Dall'analisi dell'operatività sono emersi: l'utilizzo di valute virtuali con controparti attive nel dark market, l'interazione con *exchangers* esteri che non avrebbero adeguati presidi antiriciclaggio o coinvolti in indagini per riciclaggio e l'attività su piattaforme di scambio di valuta virtuale fra privati (*peer-to-peer*), con il presumibile fine di ostacolare la tracciabilità dei flussi finanziari. L'operatività complessiva si caratterizzava anche per l'utilizzo di money transfer e di carte prepagate che supportavano gli acquisti e le conversioni di valute virtuali dei soggetti facenti parte della rete.

[8] Cfr. *Rapporto Annuale per il 2018*, pp. 41-42.

Dall'analisi dei flussi finanziari riconducibili a un gruppo di soggetti di nazionalità straniera, attivi nel nostro paese e indagati per associazione mafiosa, riciclaggio e frode, è emerso, quale possibile canale di riciclaggio di fondi, il verosimile ricorso alle valute virtuali, acquistate da soggetti di nazionalità italiana segnalati in diverse occasioni all'Unità in qualità di collettori, anch'essi oggetto di indagini. Gli approfondimenti hanno evidenziato il possibile ricorso da parte degli stessi a un *wallet* provider ed *exchanger* estero attraverso il quale gli indagati avrebbero convertito le valute virtuali in moneta avente corso legale, facendola rientrare nel loro paese di origine.

È stata messa in luce l'operatività di una società estera, la quale, in una prima fase, ha ricevuto sul proprio conto estero rilevanti somme da investitori italiani – agendo senza le prescritte autorizzazioni – e ha acquistato valute virtuali tramite un *exchanger* italiano, con il dichiarato scopo di realizzare profitti elevati tramite attività di arbitraggio e rivalutazione delle valute virtuali in portafoglio. In una seconda fase, la raccolta presso gli investitori italiani è stata effettuata direttamente in valute virtuali. Dalle analisi svolte è emerso in particolare il rischio che i fondi acquisiti siano stati trasferiti, almeno in parte, su *wallets* dei soggetti cui la stessa società è riconducibile.

Sono inoltre emersi numerosi casi di operazioni in valute virtuali collegate ad abusivismo finanziario. I casi di cui trattasi hanno coinvolto società estere, prive di autorizzazione a operare nel loro paese di origine, già sanzionate dalla Consob per aver offerto al pubblico italiano servizi di investimento, tramite canale telematico senza esservi abilitate. Nei siti internet di tali operatori abusivi si sono rilevati spesso tentativi di clonazione o duplicazione delle denominazioni e delle informazioni aziendali di alcuni operatori abilitati.

PAGINA BIANCA

4. IL CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

L'attività della UIF nella prevenzione del finanziamento del terrorismo si inquadra in uno scenario internazionale che nel 2019 ha visto la minaccia legata al terrorismo di matrice jihadista rimodularsi seguendo le sorti del c.d. Stato islamico. In tale contesto rimane importante seguire l'attività di piccoli gruppi (cellule) o di singoli (lupi solitari) pronti all'azione. Queste micro-formazioni risultano costituite non soltanto da ex *foreign fighters* di ritorno dallo scenario di guerra mediorientale (*returnees*), ma sempre più da soggetti privi di pregressa esperienza bellica, spesso auto-radicalizzatisi tramite forme di indottrinamento via internet che incitano a compiere attentati con basso profilo organizzativo, legati esclusivamente a iniziativa e mezzi individuali.

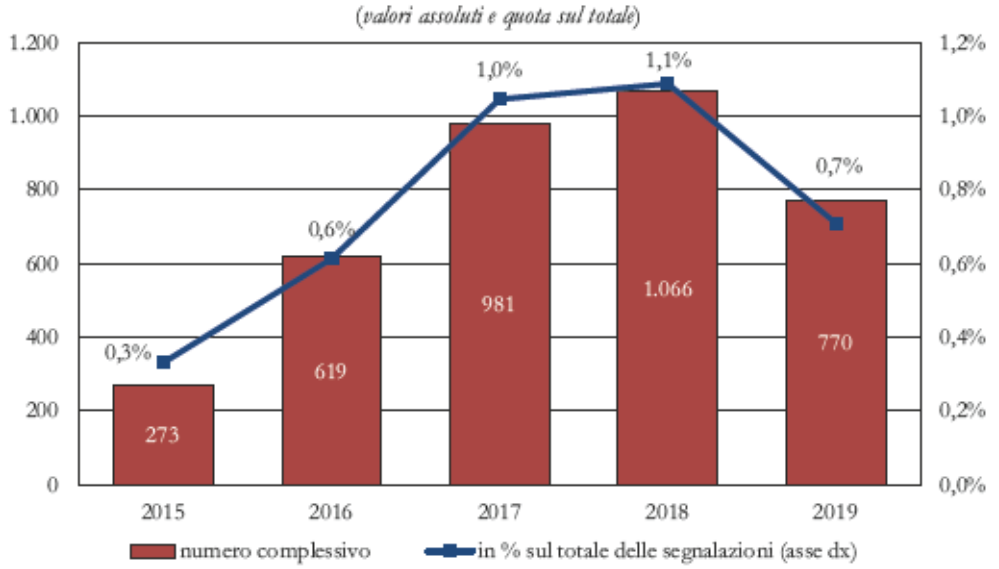
4.1. Le segnalazioni di operazioni sospette

Le segnalazioni classificate dai soggetti obbligati per sospetto finanziamento del terrorismo si sono attestate, nel 2019, a 770 unità, pari allo 0,7% del numero totale ricevuto dalla UIF. Si registra una flessione di oltre un quarto (-27,8%) rispetto alle 1.066 SOS del 2018 e di circa un quinto (-21,5%) rispetto alle 981 del 2017 (*Figura 4.1*). Si è pertanto interrotto il trend di crescita che fino allo scorso anno aveva caratterizzato questa categoria di segnalazioni, il cui numero rimane comunque al di sopra del livello precedente all'inizio degli attentati terroristici del 2015, segno della consolidata attenzione da parte del sistema.

Figura 4.1

Segnalazioni di finanziamento del terrorismo ricevute

(*valori assoluti e quota sul totale*)



La flessione nelle segnalazioni di finanziamento del terrorismo è da attribuirsi anche a una maggiore selettività nell'individuazione dei contesti giudicati a rischio, riferibile in parte al consolidamento delle indicazioni contenute nei Comunicati UIF in materia.

L'analisi per tipologia di segnalante mostra una composizione sostanzialmente invariata: gli istituti di pagamento si confermano i maggiori contributori inviando quasi la metà delle segnalazioni (49,1%). La riduzione della quota inviata da banche e Poste e l'incremento di quella degli IMEL risentono in parte di un'importante operazione societaria (cfr. il paragrafo: *I flussi segnaletici* nel capitolo 1). Resta limitato il contributo degli altri intermediari finanziari e dei soggetti non finanziari.

Tavola 4.1

Segnalazioni di finanziamento del terrorismo per tipologia di segnalante

TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	2018		2019	
	(valori assoluti)	*(quota %)*	*(valori assoluti)*	*(quota %)*
Intermediari bancari e finanziari	**1.031**	**96,7**	**736**	**95,6**
IP e punti di contatto	514	48,2	378	49,1
Banche e Poste	480	45,0	267	34,7
IMEL e punti di contatto	17	1,6	72	9,3
Altri interm. e op. fin. (1)	20	1,9	19	2,5
Soggetti non finanziari	**35**	**3,3**	**34**	**4,4**
Notai e CNN	12	1,1	14	1,8
Altri soggetti non fin. (2)	23	2,2	20	2,6
Totale	**1.066**	**100,0**	**770**	**100,0**

(1) La categoria include gli altri intermediari e operatori finanziari non ricompresi nelle categorie precedenti. – (2) La categoria include tutti i soggetti non finanziari non ricompresi nella categoria precedente.

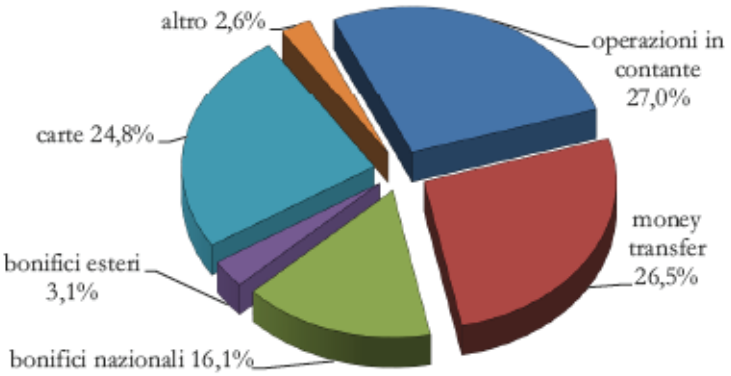
Le operazioni sottostanti alle 770 segnalazioni sono circa 62 mila, il 10,3% in meno rispetto allo scorso anno. Il numero elevato di operazioni riflette la particolarità delle segnalazioni dei money transfer, costituite da reti di trasferimenti di rimesse spesso molto complesse: la segnalazione, infatti, rappresenta non solo le operazioni strettamente riconducibili ai motivi del sospetto ma si estende alla restante operatività dei soggetti che le dispongono e di quelli con cui si relazionano.

Rispetto all'anno precedente si riducono le operazioni in contante (scese al 27% dal 34,3% del 2018) ma aumentano quelle effettuate con carte di pagamento, che si attestano ora al 25% del totale circa. Rimangono sostanzialmente invariate le quote percentuali riferite alle altre categorie di transazioni (*Figura 4.2*).

Figura 4.2

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

(*percentuali sulle operazioni segnalate*)



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

Il maggior peso delle segnalazioni di operazioni sospette realizzate tramite carte di pagamento è anche il riflesso dell'attività di sensibilizzazione della UIF che, negli ultimi anni, ne ha evidenziato il possibile utilizzo per finalità di finanziamento del terrorismo non solo nei Comunicati pubblicati ma anche in alcuni *case studies* rappresentativi di altri fenomeni illeciti potenzialmente esposti a tale rischio; tra questi, il traffico di migranti, lo sfruttamento di esseri umani, il ricorso ad *hawala*, attività i cui flussi finanziari, talvolta anche ingenti, possono essere canalizzati su carte, strumenti caratterizzati da una notevole flessibilità di utilizzo.

Distribuzione geografica

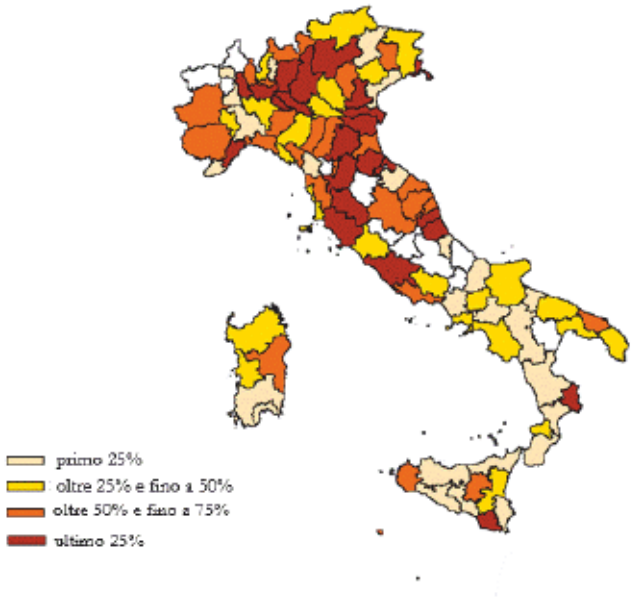
La distribuzione geografica delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo risulta invariata rispetto al 2018. La concentrazione nelle regioni e province del Centro Nord può essere spiegata dalla presenza dei maggiori insediamenti di soggetti originari di Stati interessati da fenomeni connessi a vario titolo con il jihadismo (ad esempio scenari di guerra, teatro di attentati, paesi di origine di *foreign fighters*, presenza di zone sotto il controllo di organizzazioni jihadiste), ma riflette anche una diversa percezione del rischio connesso alla presenza dell'immigrazione sul territorio nazionale.

L'effetto di una maggiore percezione di alcuni dei fattori di rischio può spiegare anche la concentrazione di segnalazioni in alcune province calabresi (Crotone) e siciliane (in particolare Ragusa, in misura minore Trapani ed Enna), collocate in prossimità di luoghi di transito dei flussi migratori (*Figura 4.3*).

Figura 4.3

Segnalazioni di finanziamento del terrorismo ricevute in base alla provincia

(numero di segnalazioni ricevute per 100.000 abitanti)



4.2. Le tipologie delle operazioni sospette di terrorismo

L'analisi qualitativa dei contenuti delle segnalazioni di sospetto finanziamento del terrorismo pervenute nel 2019 mostra una gamma di tipologie segnaletiche sostanzialmente analoga a quella riscontrata negli anni precedenti. Al di là delle segnalazioni effettuate a scopo cautelativo, si possono individuare due macro-categorie: la prima, in cui l'elemento che innesca la segnalazione è di tipo soggettivo (peraltro spesso inficiata dalla presenza di omonimie), la seconda, numericamente residuale, in cui invece questo elemento è relativo alle caratteristiche dell'operatività finanziaria espressa.

Nell'ambito della prima categoria, molte segnalazioni sono indotte dall'esplicito coinvolgimento in un'indagine su fatti di terrorismo di cui il segnalante sia venuto a conoscenza a seguito di richiesta di informazioni degli Organi investigativi o dell'Autorità giudiziaria, da fonte aperta, ovvero in conseguenza di *data crossing* (solitamente automatico) con liste di designazione emanate da organismi ufficiali o con database di nominativi indagati per l'illecito di interesse.

Si tratta per lo più di segnalazioni di money transfer, la cui attività prevede un contatto episodico con la clientela: spesso il sospetto è originato da richieste di informazioni provenienti da Organi investigativi, anche esteri. Gli intermediari ricostruiscono la rete transnazionale complessiva dei trasferimenti a partire dai soggetti inclusi nelle richieste e comunicano alla UIF le transazioni effettuate in Italia.

Le SOS della seconda categoria provengono invece da segnalanti che instaurano un rapporto di durata con la propria clientela e hanno quindi la possibilità di condurre analisi a più ampio spettro monitorando l'operatività e l'evoluzione dello status della clientela. Il sospetto può nascere dall'incoerenza delle motivazioni dichiarate per i flussi in ingresso o in uscita

rispetto al profilo economico soggettivo o alla movimentazione finanziaria stessa, in particolare se gli scambi interessano giurisdizioni a rischio terrorismo.

In questi casi, il ricorrere di modelli operativi già emersi in analisi finanziarie o indagini investigative con riferimento a contesti e settori economici che hanno mostrato episodi di contiguità funzionali o strumentali con il finanziamento del terrorismo, può risultare determinante per individuare operatività a esso potenzialmente associate, in relazione ai diversi canali finanziari.

Una tipologia rilevante di segnalazioni, trasversale alle due categorie sopra descritte, riguarda ONLUS che mostrano flussi anomali in contanti, con giurisdizioni a rischio o sospettate per vari motivi di essere vicine ad ambienti di radicalismo violento. In questo caso anche le movimentazioni domestiche, quali le raccolte di fondi presso i fedeli, possono risultare anomale. In relazione all'operatività delle ONLUS, le notizie di cronaca influiscono significativamente sulla valutazione del rischio da parte dei segnalanti e quindi sull'eventuale decisione di inviare una segnalazione alla UIF. La minor frequenza o rilievo ricevuti nei media da casi del genere sembra poter spiegare la flessione registrata nel 2019 per questa classe di segnalazioni (*Tavola 4.2*).

Tavola 4.2

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

	2015	2016	2017	2018	2019
Numero di segnalazioni	50	125	81	71	54
Quota percentuale sul totale delle segnalazioni classificate come finanziamento del terrorismo	16,8	16,8	7,3	6,0	6,5

(1) Sono incluse le segnalazioni pervenute originariamente con categoria di sospetto di riciclaggio e riclassificate dalla UIF in sede di analisi come riconducibili al fenomeno del terrorismo.

Peraltro le indicazioni ribadite proprio nel 2019 in diverse sedi istituzionali nazionali e internazionali[9] continuano a evidenziare il rischio che le ONLUS possano essere utilizzate come copertura per il trasferimento di fondi destinati, direttamente o indirettamente, a organizzazioni terroristiche, anche in modo inconsapevole. Tali organizzazioni presentano, infatti, caratteristiche che le rendono particolarmente strumentalizzabili per fini illeciti. Da un lato la raccolta di denaro può avvenire presso una vasta platea di affiliati (*crowdfunding*), motivati dall'adempimento di un dovere religioso (*zakat*) e non sempre consapevoli dell'utilizzo finale delle donazioni. Dall'altro l'invio dei fondi per fini caritatevoli si rivolge spesso a favore di paesi in emergenza umanitaria che vedono operare sul campo come attori militari organizzazioni jihadiste. In tale scenario, rimane ineliminabile un residuo rischio che il denaro sia dirottato in parte a favore di queste ultime da complici infiltratisi nella catena decisionale in loco; rischio aggravato dal fatto che in tali paesi i presidi offerti dai sistemi finanziari ufficiali risultano spesso del tutto assenti, sostituiti da sistemi informali come la *hawala*[10].

[9] Per un'analisi dei rischi collegati all'utilizzo di ONLUS come strumento di finanziamento del terrorismo, si veda il National Risk Assessment del luglio 2019, il Supranational Risk Assessment dell'Unione europea del giugno 2019 e la *TF Risk Assessment Guidance* del GAFI pubblicata a luglio 2019.

[10] Si veda il *Rapporto Annuale per il 2018*, pp. 58-59.

4.3. Le analisi della UIF

L'attività di approfondimento finanziario da parte degli analisti della UIF viene declinata secondo i diversi tipi di segnalazione e i singoli contesti rappresentati.

Nelle segnalazioni indotte da motivi soggettivi (la prima categoria di SOS sopra descritta) risulta determinante il set di dati identificativi individuali, che condiziona la possibilità di ricavare ulteriori informazioni riferibili con certezza ai medesimi soggetti a partire dai database a disposizione della UIF e dei soggetti obbligati. Quando l'operatività si configura in termini reticolari, l'ampliamento del contesto operativo viene contemperato con l'esigenza di mantenere la significatività dei nuovi collegamenti. La rete, pertanto, viene sviluppata non indiscriminatamente, ma lungo direttrici promettenti (rilevate, ad esempio, sulla base del ricorrere di modelli operativi già attestati in contesti analoghi o attraverso tecniche di *network analysis*).

Più sfidanti per l'analista finanziario risultano le segnalazioni relative a mere anomalie finanziarie. In questi casi, in cui l'analisi ha valore propriamente preventivo, si è cercato di qualificare i contesti operativi secondo un approccio basato sul rischio, individuando settori economici e ambienti maggiormente esposti al rischio di essere sfruttati per finalità di finanziamento del terrorismo. Del resto, anche nella fase prodromica del finanziamento, il terrorismo rimane principalmente un fenomeno sociale che può lasciare tracce finanziarie, piuttosto che un fenomeno intrinsecamente finanziario come il riciclaggio.

In questo ambito, le segnalazioni relative a operatività con carte di pagamento, significativamente aumentate nel 2019, hanno continuato a fornire un importante apporto informativo, offrendo spunti promettenti per i successivi sviluppi investigativi. L'esistenza di un rapporto di durata, la presenza di causali associate alle transazioni e, più in generale, la frequente intersezione fra flussi transitanti sulle carte e rapporti bancari (bonifici, pagamenti POS) consentono infatti di integrare l'approccio tradizionale dell'arricchimento – tipico dell'operatività bancaria – con quello più innovativo dell'esplorazione reticolare. A tale riguardo, la riforma organizzativa della UIF, implementata all'inizio del 2020, si presenta come una risposta istituzionale a questa opportunità, nell'ottica di estendere le tecniche di *network analysis* e *pattern recognition*, già sperimentate con successo per il canale money transfer, ai settori delle carte di pagamento e del *gaming*, affidandole a una nuova Divisione (Settori Speciali e contrasto del finanziamento del terrorismo), che integra le competenze sviluppate per analizzare il finanziamento del terrorismo con tecniche specifiche per i settori finanziari più esposti a essere sfruttati per tale finalità.

Le analisi condotte dalla UIF si sono avvalse anche delle informazioni acquisite nell'ambito degli scambi anagrafici con la DNA, che hanno contribuito in un numero significativo di casi alla selezione di contesti promettenti da approfondire ovvero all'identificazione di soggetti rilevanti all'interno delle reti. Nel 16% circa delle segnalazioni pervenute nel biennio 2018-19 è stato riscontrato almeno un accoppiamento anagrafico con le banche dati della DNA.

Le segnalazioni analizzate dalla UIF nella maggior parte dei casi hanno presentato spunti interessanti tali da determinare successivi sviluppi investigativi. Con riferimento alle quasi 1.500 SOS inviate nel biennio 2018-19 per le quali è noto il feedback degli Organi investigativi, circa il 62% ha ottenuto un riscontro positivo.

Nell'ottica di ampliare non solo il novero dei canali finanziari monitorati ma anche l'analisi dei settori economico-sociali a rischio di finanziamento del terrorismo, nel corso del 2019

la UIF ha utilizzato le proprie analisi sul finanziamento del terrorismo tramite imprese commerciali (*trade-based terrorist financing*) per contribuire al gruppo di lavoro GAFI sul più ampio fenomeno del riciclaggio tramite imprese commerciali (*trade-based money laundering*).

Seguendo un approccio di *pattern recognition* analogo a quello già utilizzato per le profilature sul traffico di migranti e sul commercio transnazionale di autoveicoli, la riflessione ha preso le mosse dall'analisi finanziaria di casi investigativi che vedevano associati riciclaggio e finanziamento del terrorismo tramite imprese commerciali utilizzate come copertura per i flussi finanziari, ed è giunta a individuare gruppi di *red flags* per ciascuna fase del processo di finanziamento, come esposto in dettaglio nel riquadro seguente.

L'analisi sul finanziamento del terrorismo tramite imprese commerciali

L'analisi ha avuto come scopo la definizione di indicatori di rischio (*red flags*) utili a individuare possibili casi in cui flussi finanziari destinati a organizzazioni terroristiche siano fatti transitare mediante imprese commerciali, nonché a fornire indicazioni operative per identificare le direttrici di analisi più promettenti, con particolare attenzione ai casi di compresenza di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

In una prima fase, adottando un approccio *bottom-up*, sono state selezionate alcune indagini di finanziamento del terrorismo per le quali, da un lato, le risultanze investigative attestavano il meccanismo commerciale di interesse e, dall'altro, esistevano segnalazioni di operazioni sospette sufficientemente dettagliate. Sono state quindi evidenziate le anomalie finanziarie e soggettive, con particolare riferimento a quelle di tipo commerciale, classificandole in base allo stadio del ciclo operativo del riciclaggio (*placement, layering, integration*) o del finanziamento del terrorismo (raccolta, trasferimento, utilizzo) cui si riferivano.

Adottando poi un approccio *top-down*, si sono elaborati due "tipi ideali" per il riciclaggio e per il finanziamento del terrorismo, cercando di derivare le caratteristiche dell'intermediazione commerciale più funzionali allo scopo di ciascuno dei due fenomeni ed evidenziandone i caratteri distintivi per ognuno degli stadi suddetti. Fra questi ultimi, ad esempio, vi è il diverso ruolo giocato dalle società cartiere, intrinseche a molti schemi di riciclaggio e invece tendenzialmente evitate nel finanziamento del terrorismo, in quanto possono sollevare sospetti sull'intera catena di trasferimenti e, quindi, sull'utilizzo finale dei fondi, anche nei casi in cui quest'ultimo non fosse rilevabile come anomalo di per sé.

L'attività di confronto ha condotto all'elaborazione di un elenco di indicatori di rischio, distinti per ciascuno stadio del ciclo operativo del finanziamento del terrorismo (creazione dei fondi, trasferimento, utilizzo), e di una guida metodologica per l'analisi finanziaria.

A valle, i risultati in termini sia di *red flags* sia di indicazioni operative sono stati riscontrati nei casi investigativi iniziali, rileggendoli in un'ottica *bottom-up* come generalizzazioni delle caratteristiche finanziarie rilevate nella prima fase dell'analisi.

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 delle attività di prevenzione e contrasto. Nel 2019 il GAFI ha nuovamente aggiornato l'*Operational Plan*

antiterrorismo adottato nel 2016, nella cornice della *Strategy on combatting terrorist financing*, elaborata nel 2016.

Il GAFI individua tre linee di azione prioritarie: il rafforzamento della valutazione e della comprensione del rischio di finanziamento del terrorismo, il miglioramento del recepimento nelle normative nazionali degli standard in materia e lo sviluppo di efficaci regimi di contrasto al finanziamento del terrorismo nelle regioni più esposte a rischio.

A supporto della valutazione nazionale dei rischi nel comparto del finanziamento del terrorismo, l'Organizzazione ha pubblicato la *TF Risk Assessment Guidance*, una guida operativa cui la UIF ha fornito il proprio contributo e nella quale sono individuate buone pratiche, indirizzate soprattutto ai paesi maggiormente vulnerabili. Un nuovo rapporto, riguardante il finanziamento del reclutamento per attività terroristiche (*Financing of recruitment for terrorist purposes*), approfondisce le modalità del supporto finanziario a iniziative di propaganda volte a favorire la radicalizzazione e l'affiliazione.

Il GAFI aggiorna sistematicamente la ricognizione di tipologie di finanziamento del terrorismo (*ISIL, Al-Qaeda and Affiliates Financing*), avvalendosi dell'esperienza delle autorità nazionali. I recenti sviluppi evidenziano che, nonostante la perdita del controllo del territorio, le principali fonti di finanziamento rimangono sostanzialmente invariate, con il ricorso a rapimenti, estorsioni e altre attività criminali; resta significativo anche il supporto finanziario esterno, ottenuto prevalentemente attraverso attività di *hawala* e money transfer. Particolare attenzione viene rivolta alle iniziative di ricostruzione nelle zone di conflitto con l'obiettivo di valutare e presidiare i rischi di infiltrazione da parte di componenti terroristiche e di distrazione dei fondi destinati al ripristino delle infrastrutture. La ricognizione pone anche in evidenza la tendenza a rendere le cellule locali insediate nei vari paesi finanziariamente indipendenti dall'organizzazione centrale.

La UIF contribuisce ai progetti in corso. Sono stati avviati approfondimenti, in particolare, sull'utilizzo di virtual asset per attività di finanziamento del terrorismo e sulle difficoltà nell'intercettare i relativi flussi illeciti (*The Criminal Exploitation of Virtual Assets for ML/TF Purposes: Addressing Challenges with Investigations and Confiscation*). 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 l'eliminazione di forme di anonimato nelle transazioni finanziarie. Nell'ambito dei lavori del Gruppo Egmont la terza fase dell'*ISIL Project*[11] attualmente in corso è focalizzata sul finanziamento dei soggetti 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.

4.5. Gli scambi internazionali

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

[11] Cfr. *Rapporto Annuale UIF per il 2017*, par. 5.4.

Nel corso del 2019 la UIF ha ricevuto 101 richieste e informative da FIU estere relative a fenomeni di finanziamento del terrorismo. In 24 casi gli scambi consistono in segnalazioni cross-border inviate da una FIU europea; 17 informative spontanee riguardano reti di rimesse effettuate da possibili facilitatori di terroristi, specie 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 28, 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. Nell'ambito della Piattaforma delle FIU dell'Unione europea la UIF ha coordinato, insieme alla FIU olandese, un progetto di analisi congiunta su reti transnazionali di rimesse riconducibili al finanziamento del terrorismo, cui hanno preso parte complessivamente cinque FIU europee. Al completamento del progetto, i risultati sono stati resi disponibili alle autorità nazionali competenti e l'iniziativa è stata riportata nella menzionata *TF Risk Assessment Guidance* come esempio di *best practice* in materia di cooperazione internazionale i cui risultati possono essere sfruttati nell'ambito della valutazione del rischio di finanziamento del terrorismo.

PAGINA BIANCA

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'accertamento ispettivo è diretto a verificare il rispetto degli obblighi segnaletici e di comunicazione nonché ad acquisire dati e informazioni su specifiche operatività o fenomeni finanziari ritenuti rilevanti per dimensioni e rischio.

L'attività si basa su 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 assunte dalle altre autorità preposte alla verifica dell'osservanza delle disposizioni AML/CFT. Gli accertamenti a carattere generale sono diretti ad accertare l'efficacia della collaborazione attiva anche mediante un'analisi delle procedure finalizzate alla segnalazione di operazioni sospette; le ispezioni mirate sono orientate a ricostruire specifiche dinamiche finanziarie, a integrazione delle informazioni acquisite in sede di analisi delle SOS o da FIU estere, ovvero ad approfondire aspetti emersi nell'ambito della collaborazione con l'Autorità giudiziaria, gli Organi investigativi e le Autorità di vigilanza di settore.

Attraverso il confronto diretto con i soggetti obbligati, la UIF persegue, inoltre, l'obiettivo di intensificare la collaborazione attiva, di rafforzare la capacità di individuare le operazioni sospette e di accrescere il livello qualitativo del contributo segnaletico.

Nel 2019 la UIF ha effettuato 21 ispezioni, 11 a carattere generale e 10 di tipo mirato; queste ultime sono state condotte in relazione a operatività specifiche rilevate in sede di analisi cartolare, in alcuni casi anche a seguito di scambi informativi con FIU estere, ovvero nel corso di approfondimenti nel settore della prestazione di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale e di portafogli digitali. Un accertamento ispettivo è stato avviato su richiesta dell'Autorità giudiziaria (*Tavola 5.1*).

Tavola 5.1

Ispezioni

	2015	2016	2017	2018	2019
Totale	**24**	**23**	**20**	**20**	**21**
Banche	4	8	4	8	15
Società fiduciarie	3	4	4	3	1
IP e altri intermediari finanziari	9	3	3	2	2
SGR e SIM	2	1	-	4	-
Imprese di assicurazione	2	-	6	-	-
Altri soggetti (1)	4	7	3	3	3

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

Nell'individuazione dei soggetti obbligati da sottoporre a verifica la UIF tiene conto di diversi fattori sintomatici di possibili carenze in tema di collaborazione attiva: l'assenza, l'esiguo numero o la scarsa qualità delle segnalazioni di operazioni sospette; criticità o fenomeni di rilievo emersi da segnalazioni di altri soggetti obbligati; anomalie rilevate dall'analisi dei dati aggregati o individuate attraverso modelli econometrici; presenza di notizie pregiudizievoli sul soggetto obbligato o sulla sua clientela; informazioni o richieste specifiche di collaborazione provenienti da altre autorità.

La predisposizione del piano delle verifiche si svolge in coordinamento con le Autorità di vigilanza di settore e con il NSPV della Guardia di Finanza allo scopo di arricchire il quadro conoscitivo sui soggetti obbligati e di evitare sovrapposizioni o duplicazioni degli interventi.

La collaborazione con le Autorità di vigilanza di settore si è concretizzata anche nello svolgimento di verifiche congiunte, per valorizzare le sinergie nella rispettiva azione istituzionale e per contenere gli oneri per gli operatori. In 14 accertamenti i gruppi ispettivi della UIF sono stati integrati con personale proveniente da diverse strutture della Banca d'Italia; allo stesso modo, personale dell'Unità ha preso parte a quattro ispezioni antiriciclaggio effettuate dal Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia. In un caso è stata condotta una verifica contestuale con la Consob nell'esercizio delle rispettive competenze attribuite dal D.lgs. 231/2007.

Criticità rilevate nelle ispezioni

Le ispezioni eseguite dalla UIF presso banche di rilevanti dimensioni hanno evidenziato carenze segnaletiche in alcuni comparti a elevato rischio. Le principali aree di debolezza riguardano l'assenza di monitoraggio su determinati settori operativi (ad esempio l'operatività basata su carte di pagamento o su conti di corrispondenza), criticità nello scambio informativo tra entità appartenenti a gruppi bancari cross-border, difficoltà di cogliere e analizzare a fini di collaborazione attiva fenomeni particolarmente articolati e complessi.

Nel 2019 sono proseguiti gli interventi presso succursali di intermediari comunitari operanti in diversi settori di attività, quali il *retail* e *private banking*, il credito documentario, l'emissione di moneta elettronica e la prestazione di servizi di pagamento. In tale ambito sono state riscontrate criticità negli assetti preordinati all'attività segnaletica, in alcuni casi non conformi a quanto previsto dalla normativa nazionale. L'attribuzione di rilevanti funzioni antiriciclaggio a strutture di gruppo, sovente ubicate all'estero, non sempre garantisce un adeguato coinvolgimento dei responsabili antiriciclaggio delle succursali nei processi di segnalazione di operazioni sospette.

Nel comparto del credito documentario i flussi finanziari e le transazioni commerciali sottostanti confermano la presenza di rischi non completamente presidiati, inerenti prevalentemente ai paesi di provenienza delle controparti coinvolte. È stato riscontrato che la valutazione di conformità delle lettere di credito da parte degli intermediari risente di un approccio formale nell'esame dell'ampia documentazione e materiale informativo, che condiziona negativamente il vaglio critico dell'operatività osservata. La debolezza emersa nelle capacità di individuazione dei profili di sospetto è riconducibile al mancato sfruttamento di tutte le informazioni disponibili, nonché all'assenza di adeguati indicatori di anomalia nelle procedure interne di controllo.

Le verifiche condotte su due succursali di intermediari comunitari, un istituto di moneta elettronica e un istituto di pagamento, operanti in settori fortemente innovativi e tra loro collegati sotto il profilo operativo, ha fatto emergere rilevanti lacune nell'adempimento degli

obblighi antiriciclaggio. In particolare, l'offerta di servizi con infrastrutture c.d. *white label*[12], tramite il rilascio di coordinate IBAN da parte di uno dei due istituti ispezionati, ha consentito a un intermediario extracomunitario di offrire l'utilizzo di conti di pagamento a favore di clientela italiana e comunitaria senza le necessarie autorizzazioni. Le ispezioni hanno evidenziato che l'innovazione tecnologica ha innescato nei servizi di pagamento un processo di progressiva segmentazione dei flussi finanziari nell'ambito di una filiera sempre più complessa. In questo contesto rilevano sia la numerosità di operatori che intervengono nell'esecuzione delle operazioni di trasferimento di denaro, spesso operando in differenti ordinamenti giuridici, sia la disposizione dei bonifici tramite applicazioni online, che non richiede l'intervento di presidi di prossimità. Le informazioni relative al profilo e all'operatività del cliente risultano pertanto frammentate tra diversi soggetti, incidendo negativamente sulla chiara ripartizione di responsabilità e sull'efficacia dei controlli sulle transazioni. La rapida evoluzione del mercato amplia ulteriormente gli spazi di vulnerabilità ai rischi di riciclaggio.

Sono stati condotti interventi ispettivi anche nei confronti di due operatori che offrono il servizio di compravendita di valute virtuali tramite bonifici ovvero carte di credito e, in un caso, anche tramite ATM dislocati sul territorio nazionale. L'ispezione mirata presso le banche in cui gli stessi *exchangers* sono titolari di rapporti ha consentito di completare l'analisi dei flussi finanziari sottostanti. Gli accertamenti hanno confermato i rischi associati a utilizzi anomali delle valute virtuali per finalità di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, considerata la possibilità di effettuare transazioni sostanzialmente anonime e difficilmente tracciabili, che di fatto ostacolano la ricostruibilità della movimentazione dei fondi. I rischi emersi in sede ispettiva rafforzano l'esigenza di ulteriori interventi di regolamentazione del comparto quantomeno attraverso un più rigoroso regime di *enforcement* anche al fine dare maggiore certezza agli operatori ed evitare possibili distorsioni concorrenziali.

Sono stati inoltre condotti accertamenti ispettivi presso una società fiduciaria iscritta nell'elenco tenuto dal Ministero dello Sviluppo economico in relazione a informazioni su indebite compensazioni fiscali, anche con crediti di dubbia esistenza, nell'ambito del servizio di *escrow agent*[13] offerto alla clientela. L'intervento ha fatto emergere una sottovalutazione dei rischi di riciclaggio associati a tale tipo di servizi.

Su impulso e in stretto coordinamento con la competente Autorità di vigilanza di settore è stata inoltre oggetto di verifica da parte della UIF una società di revisione legale. L'intervento ha confermato che, a fronte della disponibilità di cospicua e rilevante documentazione di natura contabile, societaria e finanziaria, non sempre si riscontra un contributo dei revisori coerente in termini di individuazione e valutazione di potenziali operazioni sospette. Lo sfruttamento di tale patrimonio informativo, particolarmente significativo per la conoscenza approfondita del profilo soggettivo della clientela, consentirebbe agli appartenenti a questa categoria di adempiere più efficacemente agli obblighi segnaletici.

---

[12] L'offerta di servizi *white label* consente a un intermediario di utilizzare con il proprio marchio un'infrastruttura dei pagamenti di proprietà di un altro intermediario. In tal modo l'intermediario che utilizza l'infrastruttura ha la possibilità, attraverso il c.d. *rebranding*, di offrire servizi di pagamento presentandoli come propri.

[13] Con il contratto di *escrow account* le parti contraenti affidano a un terzo soggetto, il c.d. *escrow agent* (in questo caso una società fiduciaria), a titolo di garanzia il bene o il documento oggetto di una transazione e il suo controvalore in denaro. Gli asset sono amministrati dall'*escrow agent* per conto dei depositanti fino al momento in cui, al verificarsi di una determinata condizione, saranno consegnati alle controparti contrattuali.

In esito agli accertamenti ispettivi condotti nell'anno, la UIF ha provveduto a informare le Autorità di vigilanza e controllo sui profili di rispettiva competenza, nonché l'Autorità giudiziaria su fatti di possibile rilievo penale. I soggetti ispezionati sono stati informati sulle carenze rilevate e sollecitati ad apportare le necessarie misure correttive. Sono state avviate altresì 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 e contesta, in sede sia ispettiva sia cartolare, le violazioni degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette e di comunicazione previsti dal D.lgs. 231/2007; a seconda della fattispecie rilevata, l'Unità trasmette al MEF le contestazioni elevate agli interessati ovvero sottopone alle Autorità di vigilanza di settore le ipotesi di violazione degli obblighi nelle materie di rispettiva competenza, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni previste dalla legge.

Le misure sanzionatorie spettanti alla UIF svolgono un'importante funzione di *enforcement* e deterrenza, complementare rispetto a quella derivante dal complessivo sistema dei presidi organizzativi imposti dalla normativa, dai controlli delle diverse autorità, dalle sanzioni di natura penale.

Ai sensi della normativa in materia di trasferimento dell'oro, la UIF cura anche l'istruttoria dei procedimenti sanzionatori avviati da altre autorità, inviando i relativi atti al MEF, corredati da una relazione illustrativa (cfr. il paragrafo: *Le dichiarazioni in oro* nel capitolo 6).

La complessa articolazione delle competenze sanzionatorie introdotta dal D.lgs. 90/2017, rimasta sostanzialmente inalterata anche dopo l'entrata in vigore del D.lgs. 125/2019, ha reso necessario il rafforzamento delle forme di coordinamento e di raccordo con le Autorità di vigilanza di settore con particolare riferimento alle violazioni in materia di segnalazioni di operazioni sospette.

A tal fine sono stati intensificati gli scambi informativi per l'esame congiunto di ipotesi di violazione della normativa antiriciclaggio.

Con il Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia si sono consolidate prassi che prevedono la partecipazione reciproca ai rispettivi organi collegiali deputati alla valutazione delle irregolarità. Sulla base delle risultanze ispettive trasmesse dall'Unità nel corso del 2019, il Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia ha contestato in due casi violazioni delle disposizioni del D.lgs. 231/2007, avviando il procedimento sanzionatorio di competenza.

Con la Consob è proseguita l'attività di collaborazione attraverso lo scambio di flussi informativi relativi a ipotesi di omesse segnalazioni di operazioni sospette rilevate nell'ambito di accertamenti ispettivi nonché a casi di possibili abusi di mercato.

Nell'anno in esame la UIF ha avviato 18 procedimenti sanzionatori amministrativi per omessa segnalazione di operazioni sospette accertata in esito a verifiche ispettive (*Tavola 5.2*);

in un caso sono state contestate violazioni dell'obbligo di trasmissione dei dati aggregati SARA. Le contestazioni notificate agli interessati sono state trasmesse al MEF per l'eventuale irrogazione della sanzione.

Tavola 5.2

Irregolarità di rilievo amministrativo

	2015	2016	2017	2018	2019
Omessa segnalazione di op. sospette	32	17	17	8	18
Omessa trasmissione dei dati aggregati	-	1	-	1	1
Omessa dichiarazione oro	7	5	5	26	28
Omesso congelamento di fondi e risorse economiche	10	8	5	-	-

Nel 2019 si è registrato un aumento degli avvii di procedure sanzionatorie effettuati dalla UIF assieme a un significativo incremento dell'importo complessivo delle operazioni sospette rilevate come non segnalate (60,2 milioni di euro, a fronte di 2,3 milioni nel 2018).

Procedimenti sanzionatori su trasferimenti di oro

Nel 2019 l'Unità ha inviato al MEF documentazione relativa a 28 procedimenti sanzionatori in materia di trasferimenti di oro: di questi procedimenti, 21 sono riferiti a operazioni di disposizione relative a oro da investimento effettuate da soggetti privati con una medesima società tedesca, attiva in diverse aree del territorio nazionale, portate all'attenzione della UIF dalla Guardia di Finanza. In relazione a tali casi il MEF ha condiviso la linea interpretativa dell'Unità, in base alla quale le operazioni della specie, indipendentemente dalla consegna del materiale aurifero all'acquirente, vanno considerate come operazioni non finanziarie assoggettate all'obbligo dichiarativo di cui alla L. 7/2000 e ha irrogato le conseguenti sanzioni amministrative pecuniarie.

PAGINA BIANCA

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) pari o superiori a 15.000 euro.

I dati hanno carattere 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

Nel corso del 2019 si è registrato un incremento nei flussi di dati aggregati SARA ricevuti dalla UIF (*Tavola 6.1*), riconducibile alla progressiva entrata a regime delle modifiche apportate dal D.lgs. 90/2017 alla disciplina in tema di adeguata verifica semplificata. Soprattutto dopo la diffusione delle nuove istruzioni di vigilanza in materia, alcuni segnalanti hanno iniziato a includere nelle segnalazioni le operazioni con categorie di clienti, in particolare gli intermediari finanziari, che nel regime previgente erano qualificate come a basso rischio e quindi non assoggettate a segnalazione nell'ambito dei dati aggregati; tale linea di condotta è

stata adottata anche da alcune banche di notevoli dimensioni. Ne ha risentito in misura significativa il totale degli importi segnalati, che è più che raddoppiato, attestandosi a 62,2 mila miliardi di euro (30 mila miliardi nel 2018), mentre il numero di record inviati (108,8 milioni) e quello delle operazioni sottostanti (circa 359,5 milioni) sono cresciuti in modo più contenuto (rispettivamente +5,8% e +8%).

A seguito della recente emanazione della disciplina della Banca d'Italia in materia di conservazione dei dati, la UIF sta procedendo alla definizione del nuovo Provvedimento relativo all'invio delle segnalazioni antiriciclaggio aggregate, che conterrà disposizioni per un trattamento uniforme delle informazioni relative alle operazioni disposte da intermediari finanziari domestici e comunitari.

Continua la diminuzione del numero complessivo dei segnalanti (-2,1% rispetto all'anno precedente), dovuta soprattutto ai processi di incorporazione e fusione che hanno interessato il comparto bancario. La quota di dati inviati imputabile a banche permane largamente maggioritaria (94,9% per numero di dati e 98,4% per importi).

Dopo le banche, gli intermediari finanziari ex art. 106 TUB sono i soggetti che hanno maggiormente incrementato l'operatività segnalata in termini di importo (+27 miliardi di euro) per effetto dei più elevati volumi operativi di alcuni intermediari attivi nei comparti delle cartolarizzazioni, del factoring e del leasing.

Tavola 6.1

Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate

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	520	103.290.212	61.277	328.421.287
Società fiduciarie ex L. 1966/1939	206	37.316	15	114.749
SGR	207	1.434.734	230	6.499.042
Int. finanziari ex art. 106 TUB	209	1.467.987	341	5.025.254
SIM	131	177.140	97	3.372.448
Imprese ed enti assicurativi	74	1.387.734	140	2.650.991
Istituti di pagamento	59	739.751	40	11.832.164
IMEL	10	159.560	18	1.082.512
Soc. fiduciarie ex art.106 TUB	37	117.855	90	471.912
Totale	**1.453**	**108.812.289**	**62.248**	**359.470.359**

(1) I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; le statistiche riportate nella tavola si basano su dati aggiornati al 6 marzo 2020.

All'interno dei dati SARA, l'informazione riguardante le operazioni realizzate in contanti costituisce una delle più significative sotto il profilo della 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

Nel 2019 il valore della complessiva operatività in contanti è continuato a diminuire seguendo il trend degli ultimi anni attestandosi a circa 200 miliardi di euro (-2% rispetto al 2018). La diminuzione ha riguardato i soli versamenti, passati a 188 miliardi di euro dai 192 dell'anno precedente, mentre i prelevamenti si sono mantenuti costanti a 12 miliardi.

I prelevamenti e i versamenti in contante sono distribuiti in maniera asimmetrica a causa delle rispettive caratteristiche: i prelevamenti sono solitamente più frammentati e si mantengono quindi al di sotto della soglia di segnalazione.

Le anomalie nell'uso del contante

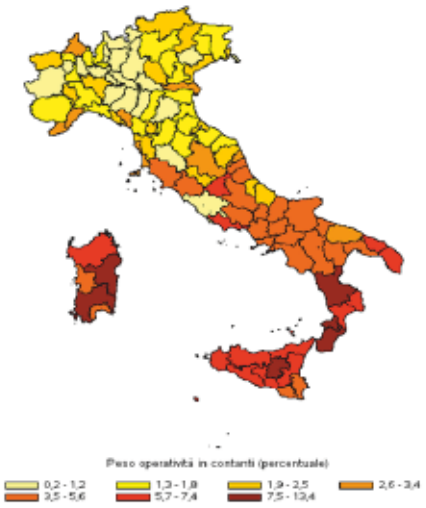
Il grado di utilizzo di contante è molto diversificato tra le varie aree del Paese (*Figura 6.1a*). Questo divario può essere imputato a differenze nelle variabili strutturali, quali la diversa capacità reddituale, le abitudini di spesa difformi e la disomogenea disponibilità sul territorio di servizi finanziari. Al fine di individuare operatività in contante potenzialmente anomale, l'Unità ha già da tempo sviluppato un approccio di tipo statistico: viene stimato un modello econometrico basato sulle determinanti strutturali degli impieghi di contante e la quota di questi che rimane non spiegata può essere considerata potenzialmente anomala e quindi sintomatica di condotte illecite[14]. La distribuzione geografica dell'incidenza di tali anomalie fornisce un quadro del rischio associato all'uso del contante (*Figura 6.1b*).

Raffrontando la distribuzione provinciale dell'uso di contante (Figura 6.1a) con quella degli utilizzi non coerenti con i fondamentali economico-finanziari (Figura 6.1b) è possibile rilevare profonde differenze: il ricorso al contante va gradualmente crescendo da Nord verso Sud, mentre le anomalie risultano più concentrate nelle regioni centro-settentrionali, dove l'economia più dinamica attrae investimenti illeciti al pari di quelli leciti.

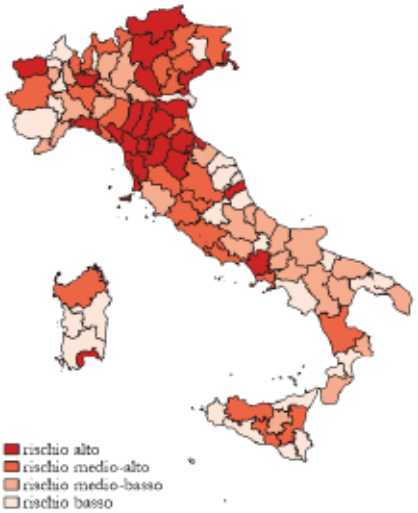
Figura 6.1

Utilizzo di contante e anomalie, per provincia
2019

a) Ricorso al contante (1) (2)



b) Anomalie nell'uso di contante (3)



(1) Peso dell'operatività in contante sulla movimentazione totale. – (2) I dati SARA utilizzati non includono le operazioni della PA e degli intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi considerati equivalenti dal DM MEF 10/4/2015, per uniformità con gli anni precedenti. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nel presente capitolo sono aggiornati al 6 marzo 2020. – (3) Risultati preliminari. La variabile di analisi (uso del contante) è aggiornata al 2019, alcune variabili esplicative al 2018 o 2017 (ultimi anni disponibili a marzo 2020). L'economia sommersa a livello comunale è misurata come quota di sotto-dichiarazione del valore aggiunto stimata dall'Istat.

[14] Cfr. il riquadro *Utilizzo anomalo del contante* nel *Rapporto Annuale per il 2018*, pp.73-74.

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

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

I bonifici da e verso l'estero

I bonifici da e verso l'estero mostrano, nel loro insieme, un debole incremento in termini percentuali rispetto al 2018 (+3,7%), attestandosi sui 2.823 miliardi di euro complessivi. L'incremento è ascrivibile più all'andamento dei bonifici in entrata (1.469 miliardi di euro contro 1.396 miliardi nel 2018, +5,2%), che a quelli in uscita (1.354 miliardi di euro contro i 1.325 nel 2018, +2,2%; *Tavola 6.2*).

Tavola 6.2

Bonifici esteri in uscita e in entrata, per paese di destinazione e origine (1)

Bonifici verso l'estero	Importi (*miliardi di euro*)	Bonifici dall'estero	Importi (*miliardi di euro*)
Totale	**1.354**	**Totale**	**1.469**
verso paesi UE	**1.089**	**da paesi UE**	**1.169**
Regno Unito	293	Regno Unito	316
Germania	250	Germania	264
Francia	226	Francia	250
Belgio	81	Belgio	86
verso paesi non UE	**265**	**da paesi non UE**	**300**
Stati Uniti	93	Stati Uniti	101
Turchia	21	Turchia	23
Cina	18	Russia	11
Russia	6	Cina	10
***di cui*: paesi a fiscalità priv.**	**85**	***di cui*: paesi a fiscalità priv.**	**94**
Svizzera	40	Svizzera	44
Serbia	18	Serbia	18
Hong Kong	10	Hong Kong	8
Singapore	4	Abu Dhabi	5

(1) Cfr. la nota 2 della *Figura 6.1*.

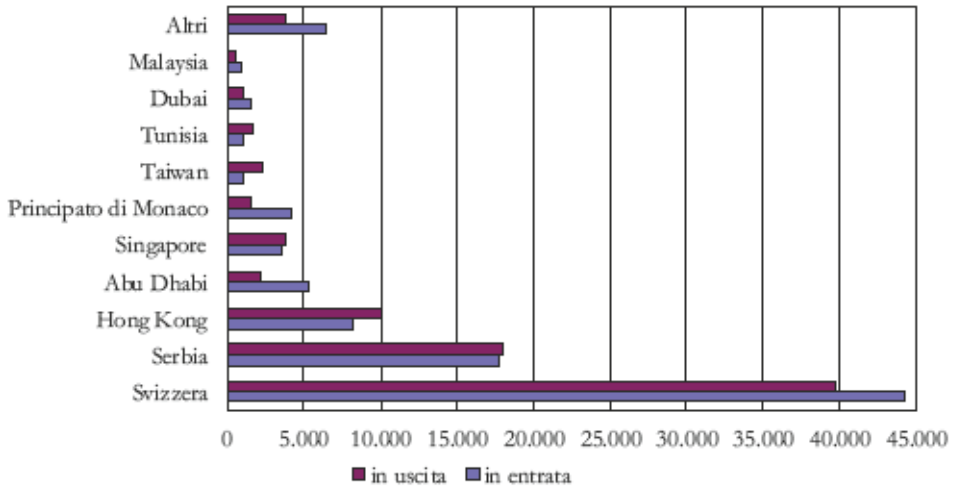
La distribuzione dei bonifici tra i paesi controparte riflette quella degli scambi commerciali del nostro paese, con la conseguente concentrazione dei flussi nei principali partner dell'Italia, in particolare gli altri membri dell'Unione europea: i flussi con tali paesi sono cresciuti dell'11% su base annua. Con riferimento ai principali paesi non comunitari, rispetto all'anno precedente, subiscono un forte ridimensionamento gli interscambi con gli Stati Uniti e con la Turchia (rispettivamente -27,1% e -55,1%); la Russia sostituisce il Giappone tra i primi quattro paesi non comunitari per ammontare scambiato.

Flussi con paesi a fiscalità privilegiata

Anche nel corso del 2019 le liste di riferimento dei paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi hanno subito modifiche[15]. Complessivamente si è registrato un aumento dei flussi con tali paesi sia in entrata (+9,3%) sia in uscita (+4,9%). Gli incrementi più significativi in valore assoluto sono da imputare alla Serbia e alla Svizzera. Rispetto al 2018, tra i primi 10 paesi controparte la Malaysia è subentrata all'Iran (*Figura 6.2*).

Figura 6.2

Bonifici verso e da paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi (1)
(milioni di euro)



(1) Cfr. la nota 2 della *Figura 6.1*.

Le anomalie nei flussi finanziari

A differenza dell'utilizzo di contante, la distribuzione geografica dei flussi finanziari con i paesi non cooperativi o a fiscalità privilegiata non mostra il tradizionale dualismo Nord-Sud; si evidenzia, invece, la presenza di province con un'incidenza elevata di tali flussi sia al Sud sia al Centro Nord, con una debole prevalenza delle province del Centro per quanto concerne i bonifici in entrata (*Figura 6.3a*).

Allo studio di questo tipo di operatività è stata applicata una metodologia statistica che permette di stimare, attraverso un modello econometrico, la componente dei flussi con tali paesi riconducibile ai fondamentali economici e finanziari (in questo caso, quelli delle province italiane e dei paesi esteri interessati dai vari flussi). La differenza tra i bonifici osservati e il valore spiegato dai fattori strutturali viene utilizzata come indice di anomalia[16].

Come per il contante, il profilo di rischio di riciclaggio associato ai flussi finanziari con l'estero che emerge dai risultati dell'approccio statistico si discosta dal quadro fornito dalla semplice analisi dei flussi osservati (Figura 6.3b). Le anomalie in uscita presentano una distribuzione tra le aree del Paese poco disomogenea, con un'elevata incidenza al

[15] L'elenco dei paesi non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata utilizzato è tratto dai decreti ministeriali attuativi del TUIR in vigore al 31 agosto 2019 e dalla lista di *High-risk and non-cooperative jurisdictions* pubblicata dal GAFI a febbraio del 2019, nonché dalla *EU list of tax havens* (aggiornamento del 14 giugno 2019) coerentemente con la pubblicazione delle statistiche dei *Quaderni Antiriciclaggio*, *Dati statistici*, riferite al 2019. Rispetto al 2018, sono stati aggiunti Pakistan, Botswana, Ghana, Cambogia, American Samoa, Guam, Fiji, Isole Vergini Statunitensi. Sono stati invece rimossi Afghanistan, Iraq, Uganda, Laos, Bosnia ed Erzegovina.

[16] Cfr. il *Rapporto Annuale per il 2017*, pp. 85-86.

Nord, ma anche in province del Centro Sud che non appaiono contraddistinte da elevati flussi osservati (ad esempio quelle di Lazio, Abruzzo, Campania e Calabria). Per quanto riguarda i flussi anomali dall'estero, come negli anni passati, questi appaiono concentrarsi nelle province meridionali. Si conferma elevata l'incidenza delle anomalie sia in entrata che in uscita nelle province confinanti con paesi non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata.

Figura 6.3

I bonifici 'a rischio'

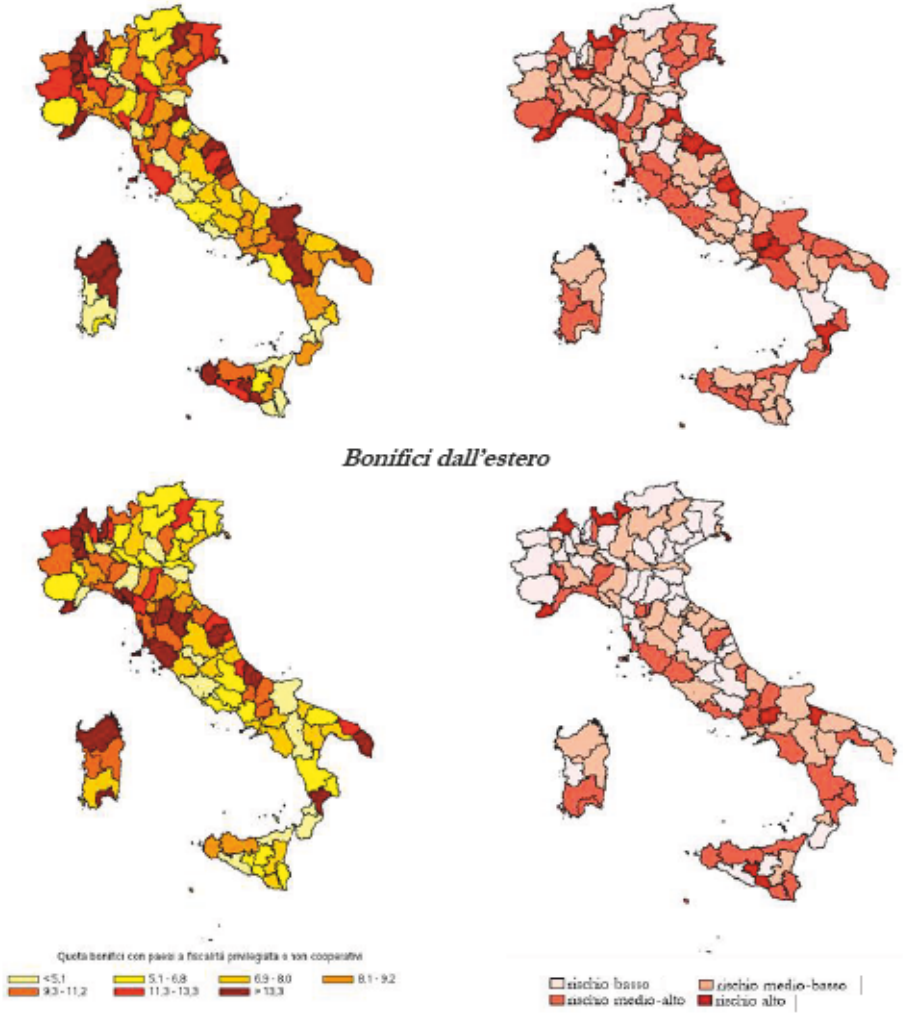
a) Quota di bonifici con paesi non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata sul totale dei bonifici esteri (1)

b) Anomalie nei bonifici esteri

2019 2018

Bonifici verso l'estero

Bonifici dall'estero



(1) Cfr. la nota 2 della *Figura 6.1*. I paesi a rischio utilizzati nelle mappe di sinistra sono quelli a fiscalità privilegiata o non cooperativi. Le mappe delle anomalie nei bonifici esteri sono riferite al 2018, anno più recente per il quale sono disponibili tutti i dati necessari per la stima del modello.

6.2. Le analisi dei dati aggregati e le attività di studio

La qualità dei dati è essenziale per assicurare l'affidabilità delle analisi e degli studi dei flussi finanziari. Per identificare potenziali errori di segnalazione i dati aggregati sono sottoposti, al momento dell'acquisizione presso la UIF, a controlli statistici automatici basati su metodi quantitativi. Questa attività di controllo è funzionale a individuare non solo possibili dati errati, ma anche eventuali flussi anomali meritevoli di approfondimento da parte del segnalante. I controlli sono di due tipi: in quelli sistemici i dati di ogni segnalante vengono posti a confronto con le segnalazioni di tutto il sistema riferite allo stesso mese; i controlli di tipo non 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.

La UIF continua a sviluppare l'attività di studio di fenomeni e operatività d'interesse basata sull'impiego di tecniche econometriche con la duplice finalità di accrescere le conoscenze su particolari fenomeni e di fornire indicazioni operative per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio. I risultati di tali lavori sono utilizzati internamente per l'individuazione di settori e aree geografiche a rischio e di contesti suscettibili di approfondimento. Le evidenze sono inoltre condivise con le altre autorità del sistema antiriciclaggio secondo le rispettive funzioni anche nell'ambito dei lavori relativi alla predisposizione del NRA. La parte metodologica e quella di analisi di carattere generale sono pubblicate nella collana *Analisi e studi* dei *Quaderni dell'Antiriciclaggio*.

Monitoraggio della qualità dei dati

Per garantire la qualità dei dati SARA e nel contempo contribuire a far emergere eventuali anomalie non individuate dagli operatori viene da anni utilizzato un sistema di controlli statistici che, nel corso del 2019, ha permesso di individuare oltre 24 mila dati aggregati potenzialmente anomali (25 mila nell'anno precedente). Conseguentemente, è richiesto ai segnalanti di effettuare una verifica dei dati inviati: sono stati 796 gli intermediari interpellati nell'anno (di cui 477 banche). Nel 5,1% dei casi i segnalanti hanno riscontrato errori nei dati trasmessi; di contro, nell'1,2% dei rilievi (293 casi) il dato oggetto di verifica è risultato collegato a segnalazioni di operazioni sospette già trasmesse alla UIF; un ulteriore 0,8% dei rilievi (194 casi) ha stimolato nei segnalanti un riesame dell'operatività sottostante ai fini dell'invio di una segnalazione di operazione sospetta.

La numerosità dei segnalanti e la mole dei dati ricevuti richiede un costante supporto amministrativo e tecnico da parte della UIF, sempre a tutela della qualità dei dati. Le richieste di assistenza sono state 1.600 circa nell'anno in rassegna, in aumento rispetto al precedente, anche a motivo delle modifiche normative introdotte nel corso del 2019; queste ultime, pur non avendo inciso sulle modalità di aggregazione dei dati SARA, hanno generato talune incertezze tra i soggetti obbligati[17].

[17] Il riferimento è alle modifiche apportate dal D.lgs. 90/2017 al D.lgs. n. 231/2007 in materia di obblighi di adeguata verifica e di conservazione dei dati con riguardo alle operazioni che abbiano come controparte intermediari finanziari (cfr. il paragrafo: *I dati aggregati*).

Nel 2019 sono stati raccolti significativi risultati a livello operativo connessi alle iniziative di studio completate negli anni precedenti.

Imprese infiltrate dalla criminalità organizzata

È stato applicato in concreto lo studio sui bilanci delle imprese infiltrate dalla criminalità organizzata.[18]. I risultati dello studio hanno permesso di definire un insieme di indicatori di bilancio che contraddistinguono il modello aziendale di gestione delle imprese infiltrate. Sulla base di questi indicatori, integrati con altri suggeriti nella letteratura specializzata e tenendo conto di alcune caratteristiche strutturali (provincia, dimensione e settore di attività), è stata calcolata una misura di somiglianza statistica che permette di individuare le imprese sane più simili alle imprese infiltrate.

Sono state effettuate alcune validazioni statistiche di questa operazione di matching, *utilizzando i dati dell'archivio camerale e quelli delle SOS. I risultati preliminari ottenuti appaiono particolarmente incoraggianti circa la capacità di questo approccio di individuare imprese potenzialmente controllate dalla criminalità.*

Feedback degli Organi investigativi

Con riferimento all'attività di monitoraggio dei flussi SARA svolta nell'anno e ad altre iniziative analoghe relative agli anni precedenti, la UIF ha ricevuto un prezioso feedback dagli Organi investigativi. Gli esiti forniti mostrano che le posizioni più anomale individuate a seguito dello *screening* dei flussi con paesi Est europei, arabi e Nord africani[19] sono state oggetto di successiva attività di indagine. Ha avuto un seguito investigativo anche l'analisi dei prelievi anomali di contante a valere su carte di credito straniere presso ATM in Italia[20].

Indicatori di rischio per intermediari non bancari

È continuata l'attività di collaborazione della UIF con la Vigilanza della Banca d'Italia per la definizione di indicatori sintetici di rischio di riciclaggio per gli intermediari finanziari non bancari[21]. Gli indicatori, già definiti per le banche[22], potranno essere utilizzati nella pianificazione dei controlli antiriciclaggio, a distanza e ispettivi, anche per questo gruppo di intermediari con un conseguente ampliamento nel numero di soggetti obbligati per i quali sarà possibile fornire sistematicamente una valutazione del rischio di riciclaggio basata su dati oggettivi. Ne deriveranno benefici per l'efficacia e l'efficienza dell'azione di controllo, che secondo le più recenti evoluzioni dei principi internazionali e della normativa nazionale deve basarsi sull'adozione di un approccio basato sul rischio nella pianificazione delle attività.

Gli indicatori calcolati per questo gruppo di operatori si basano su un approccio, la c.d. 'logica fuzzy *' o logica sfumata, mutuato dai metodi di intelligenza artificiale, che permette di produrre risultati robusti anche nel caso di limitata disponibilità di dati e di tradurre valutazioni di carattere qualitativo in indicatori quantitativi. Come nel caso delle banche, anche i nuovi indicatori sono ottenuti sulla base dell'elaborazione statistica di dati SARA, SOS e di Matrice dei Conti e vengono impiegati per formulare una prima valutazione quantitativa dell'esposizione al rischio di ciascun intermediario; in una seconda fase, quella di analisi qualitativa, viene valutata l'adeguatezza dei presidi di mitigazione posti in essere dagli intermediari in osservanza dei principi stabiliti dalla vigente disciplina.*

Bonifici dall'estero

Nell'ambito delle attività di ricerca è stato sviluppato un nuovo modello per l'analisi dei bonifici provenienti dall'estero. La metodologia adottata consente di ricavare indicatori

[18] Cfr. il *Rapporto annuale per il 2018*, p. 75.

[19] Cfr. il *Rapporto Annuale per il 2016*, p. 84, e quello *per il 2017*, p. 88.

[20] Cfr. il *Rapporto Annuale per il 2015*, p. 75, e quello *per il 2017*, p. 87.

[21] Gli intermediari finanziari non bancari interessati sono i seguenti: SIM, SGR, IMEL, istituti di pagamento e soggetti iscritti all'albo unico degli intermediari finanziari ex art. 106 TUB. Si veda anche il *Rapporto Annuale per il 2018*, p. 75.

[22] Cfr. il *Rapporto annuale per il 2016*, p. 83.

di anomalia a livello di comune, banca ricevente e paese estero di provenienza. Più precisamente, il volume complessivo dei bonifici in entrata è confrontato con quello dei trasferimenti attesi in funzione dei principali fondamentali economici, finanziari e demografici. La selezione di casi potenzialmente anomali (da sottoporre a eventuali approfondimenti) si basa su una metodologia statistica utilizzata in letteratura per l'identificazione di *outliers* sulla base della distribuzione di un insieme di fattori a essa correlati[23]. Oltre all'individuazione di specifiche anomalie nei bonifici provenienti dall'estero, la metodologia, aggregando opportunamente le anomalie elementari per comune o banca di destinazione dei flussi, consente di derivare indicatori quantitativi di rischio di riciclaggio a un livello di dettaglio maggiore del modello precedente. L'aggregazione delle anomalie secondo il paese estero di provenienza permette, come in passato, di ottenere una classificazione di paesi a rischio di riciclaggio fondata su 'criteri oggettivi', che potrebbe affiancare la valutazione basata sul grado di conformità alle norme e standard internazionali. I risultati preliminari dello studio mostrano che gli indicatori aggregati di anomalia basati sul modello sono generalmente coerenti con gli indici di criminalità per le province italiane e di rischio di riciclaggio per i paesi esteri comunemente utilizzati in studi analoghi.

Screening di flussi anomali

È proseguita l'attività di monitoraggio dei flussi finanziari con controparti ubicate all'estero. Tale analisi massiva dei dati SARA ha consentito di evidenziare alcune movimentazioni anomale meritevoli di approfondimento operativo relative a due paesi dell'Europa orientale. A seguito della richiesta di dati formulata agli intermediari interessati e del successivo incrocio con le altre basi dati a disposizione dell'Unità (archivi SOS, banche dati commerciali, informazioni fornite da alcune FIU estere), le risultanze emerse in ordine alle posizioni maggiormente interessanti sono state direttamente comunicate agli Organi investigativi per il seguito di competenza.

La base dati anonima delle SOS

Nel corso del 2019 è giunto a conclusione il progetto di creazione di una base dati anonima contenente gran parte delle informazioni riguardanti le SOS. Tale progetto soddisfa l'esigenza di accedere ed elaborare alcuni contenuti della suddetta base dati a fini di analisi strategica antiriciclaggio (ad esempio, per gli studi di tipo statistico ed econometrico). La maggiore facilità con cui sarà possibile condurre analisi quantitative di tipo massivo sui dati delle SOS – garantendo al tempo stesso i più elevati standard di sicurezza e riservatezza delle informazioni – potrà contribuire ad accrescere l'efficacia dell'azione istituzionale della UIF attraverso l'elaborazione di tecniche avanzate applicabili all'analisi operativa.

Altre attività

La partecipazione attiva della UIF al dibattito scientifico nazionale e internazionale su materie connesse all'economia, alla legalità e al contrasto al crimine è proseguita anche nel 2019, attraverso la collaborazione con altre istituzioni finanziarie e accademiche, con la presentazione dei risultati dell'attività di analisi e studio nel corso di importanti convegni e con la pubblicazione di *working paper* e articoli su riviste internazionali.

A giugno 2019 si è conclusa l'esperienza di *Fellowship* di un addetto alla UIF presso il Financial Stability Institute (FSI) della Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI). Nel corso dei tre mesi di collaborazione è stato redatto uno studio[24] che passa in rassegna gli strumenti avanzati di raccolta e analisi dei dati (c.d. Suptech) impiegati da alcune autorità antiriciclaggio.

[23] Più specificamente, sono state utilizzate tecniche di regressione quantilica (Koenker R. (2005), "Quantile regression", *Econometric Society monographs* n. 38, Cambridge University Press.

[24] Coelho R., De Simoni M. e Prenio J. (2019), "Suptech applications for anti-money laundering", UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio, Analisi e studi*, n. 14.

Applicazioni Suptech per l'antiriciclaggio

Il risultato della collaborazione tra il Financial Stability Institute della Banca dei Regolamenti Internazionali e la UIF è lo studio "Applicazioni Suptech per l'antiriciclaggio", incentrato sugli strumenti avanzati di raccolta e analisi dei dati impiegati dalle autorità finanziarie competenti a fini di supervisione e di *intelligence* finanziaria antiriciclaggio (c.d. Suptech). L'utilizzo di tali tecniche appare già a uno stadio avanzato, considerato che queste autorità hanno bisogno di strumenti sofisticati per analizzare la grande ed eterogenea mole di dati ai quali hanno accesso (quali le segnalazioni di operazioni sospette, le comunicazioni oggettive, i dati forniti da altre agenzie governative, le fonti aperte). Tali tecniche accrescono la capacità di individuare reti di transazioni, identificare comportamenti anomali e, in generale, trasformare grandi quantità di dati, strutturati e non, in informazioni utili a fini operativi.

Tra le motivazioni principali per l'adozione delle applicazioni Suptech emergono i guadagni in termini di efficienza ottenuti grazie all'automatizzazione di processi. Meno immediata, invece, è la valutazione dell'efficacia ai fini dell'individuazione di reali casi di riciclaggio, che può risultare lunga e difficoltosa. Per mantenere costante la capacità di apprendimento automatico dei sistemi Suptech (ove basati, ad esempio, sul *machine learning*) è necessario tuttavia che i dati "di addestramento" siano costantemente aggiornati, in considerazione della rapidità con cui le organizzazioni criminali modificano i propri comportamenti elusivi.

Le principali criticità riguardano la capacità computazionale richiesta e i vincoli di confidenzialità sulle informazioni, questi ultimi particolarmente rilevanti qualora durante la fase di sviluppo si impieghino risorse umane esterne alle autorità competenti. La collaborazione tra i vari paesi in questo campo, che potrebbe aiutare a superare molte criticità riscontrate, è ancora in una fase embrionale (in proposito, il GAFI ha recentemente avviato la discussione di tematiche Suptech nell'ambito del neo-costituito *Supervisors' Forum*).

È giunto alla quarta edizione il Workshop, organizzato in collaborazione con l'Università Bocconi, su metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica.

Quarta edizione del *Workshop* UIF-Bocconi su metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica

A marzo 2019 si è svolta a Milano la quarta edizione del *Workshop* "Metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica", organizzato dalla UIF in collaborazione con il Baffi-Carefin Center on International Markets, Money and Regulation dell'Università Bocconi.

Il Workshop costituisce da alcuni anni un'importante occasione di confronto tra il mondo della ricerca, il settore bancario e le autorità che svolgono attività di prevenzione e contrasto al riciclaggio e alla criminalità economica. La condivisione dei risultati raggiunti attraverso le analisi più recenti consente di esplorare potenziali sinergie per accrescere la conoscenza scientifica e la capacità di contrasto dei fenomeni criminali.

I primi due lavori presentati dalla UIF – frutto anche della collaborazione con il Raggruppamento Operativo Speciale dei Carabinieri (ROS) – hanno riguardato gli effetti sul bilancio delle imprese italiane dell'infiltrazione della criminalità organizzata e l'individuazione di anomalie nell'uso di contante a livello di banche e comuni; una terza presentazione ha avuto a oggetto la proposta di una nuova metodologia per l'individuazione delle anomalie nei bonifici esteri dell'Italia (cfr. il paragrafo: *I dati aggregati*).

I ricercatori dell'Università Bocconi hanno presentato due lavori: il primo dedicato alle relazioni tra certificazione antimafia e sussidi pubblici; il secondo focalizzato sui possibili

legami tra procedure di appalto e corruzione. I rappresentanti di due tra le maggiori banche italiane hanno illustrato recenti esperienze maturate nel monitoraggio a fini antiriciclaggio dell'operatività finanziaria correlata all'utilizzo di valute virtuali e nell'impiego di modelli statistici e predittivi per l'individuazione di operatività sospette.

Lo studio sulle anomalie dei bonifici provenienti dall'estero (cfr. supra*) svolto dall'Unità è stato anche presentato alla conferenza annuale della Società Italiana di Economia e Diritto e alla quinta edizione del Banking Research Network Workshop organizzato dal Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia. Nel mese di febbraio, una panoramica complessiva sulle attività di analisi strategica della UIF è stata fornita in occasione della periodica riunione del Forum dei capi delle Financial Intelligence Unit del GAFI.*

Pubblicazioni

È proseguita la pubblicazione dei lavori di ricerca dell'Unità sulla collana Analisi e Studi *dei* Quaderni dell'antiriciclaggio*: un primo studio esamina l'impatto delle ispezioni antiriciclaggio sulle segnalazioni di operazioni sospette delle banche*[25]*; in un secondo contributo viene sviluppato, aggiornando un lavoro precedente, un modello econometrico per l'individuazione delle anomalie nelle operazioni in contanti effettuate presso le banche*[26]*.*

Nel corso dell'anno, alcuni studi dell'Unità sono stati inclusi anche in pubblicazioni esterne. È stato pubblicato da una rivista scientifica internazionale[27] un *working paper* già uscito nella collana di studi dell'Unità, riguardante il noto fenomeno del *trade-based money laundering*, il riciclaggio basato sull'utilizzo fraudolento delle transazioni commerciali con l'estero. Ha formato oggetto di pubblicazione sulla collana di *Working Papers* dell'Università Bocconi un lavoro che esamina dal punto di vista teorico ed empirico le determinanti e le caratteristiche dell'assetto istituzionale delle FIU[28].

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 al commercio o al trasferimento al seguito da o verso l'estero[29].

Coerentemente con la prescrizione normativa, le autorità competenti possono avere accesso al contenuto delle dichiarazioni, oltre che per scopi di contrasto del riciclaggio, anche per finalità di lotta all'evasione fiscale e di tutela dell'ordine e della 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.

---

[25] Gara M., Manaresi F., Marchetti D.J. e Marinucci M. (2019), "The impact of anti-money laundering oversight on banks' suspicious transaction reporting: evidence from Italy" UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio, Analisi e studi*, n. 12.

[26] Giammatteo M. (2019), "Cash use and money laundering: An application to Italian data at bank-municipality level" UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio, Analisi e studi*, n. 13.

[27] Gara M., Giammatteo M. e Tosti E. (2019), "Magic mirror in my hand … How trade mirror statistics can help us detect illegal financial flows", *The World Economy*, 42 (11), pp. 3120-3147.

[28] Bartolozzi D., Gara M., Marchetti D.J. e Masciandaro D. (2019), "Designing the anti-money laundering supervisor: theory, institutions and empirics" *Bocconi Working paper series*, n. 126.

[29] L. 7/2000 e successive modifiche.

Rispetto al 2018 l'operatività in oro ha subito un deciso incremento in termini di numero di dichiarazioni, che hanno superato quota 40 mila (+14,9%) e ancor più marcatamente negli importi scambiati, che hanno sfiorato i 19 miliardi di euro (+30,9%). Tale incremento è stato trainato dal trend crescente del prezzo dell'oro iniziato nel secondo semestre dell'anno. Le operazioni di compravendita si confermano preponderanti, pari al 93,6% dell'importo totale (*Tavola 6.3*).

Tavola 6.3

Dichiarazioni relative alle operazioni in oro "a consuntivo"

TIPOLOGIA DI OPERAZIONE	Numero di dichiarazioni	Numero di operazioni	Valore dichiarato *(milioni di euro)*
Compravendita	38.542	101.807	17.706
Prestito d'uso (accensione)	1.304	2.582	751
Prestito d'uso (restituzione)	356	477	56
Altra operazione non finanziaria	59	62	44
Trasferimento al seguito dall'estero	128	163	240
Servizi di consegna per investimenti oro	439	441	122
Totale	**40.828**	**105.532**	**18.919**

All'aumento dei trasferimenti alla frontiera con oro al seguito (+32,6% degli importi) hanno contribuito in modo particolare le dichiarazioni (sia preventive che a consuntivo) rese dai soggetti non residenti, più che raddoppiate rispetto all'anno precedente (27 dichiarazioni per 15 milioni di euro nel 2019 contro 11 dichiarazioni per 9,5 milioni di euro nel 2018).

Categorie di dichiaranti

Anche nel 2019, come nell'anno precedente, è aumentato il numero di soggetti iscritti al sistema, in particolare per l'ingresso di operatori professionali (19 in più) e persone fisiche (18 nuovi iscritti). Ciononostante, è rimasto sostanzialmente stabile il numero di soggetti che sono risultati attivi nel corso dell'anno (*Tavola 6.4*). Sono rimaste invariate le quote di oro scambiate dalle varie categorie di operatori, con la marcata preponderanza degli operatori professionali (82,6%).

Tavola 6.4

Categorie di segnalanti delle dichiarazioni relative alle operazioni in oro

CATEGORIA DI SEGNALANTE	Numero di segnalanti iscritti	Numero di segnalanti attivi nell'anno	Numero di dichiarazioni
Banche	81	31	6.855
Operatori professionali	442	343	34.700
Privati persone fisiche	125	17	55
Privati persone giuridiche	87	25	396
Totale	**735**	**416**	**42.006**

In controtendenza rispetto agli anni precedenti, gli scambi di oro industriale hanno quasi eguagliato quelli in oro da investimento (44,3% contro 46%; per il restante 9,7% non è possibile determinare con certezza le finalità dello scambio). Tale fenomeno è in parte dovuto all'aumento delle compravendite di oro industriale con America latina e Africa da parte di alcuni operatori.

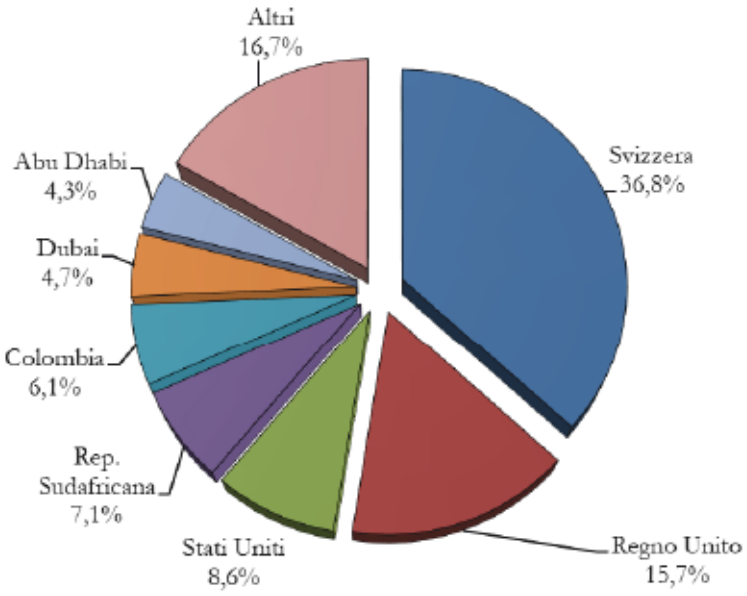
Controparti

Dal punto di vista territoriale, le controparti italiane sono concentrate nei tradizionali distretti orafi di Arezzo, Vicenza e Alessandria, che hanno mantenuto una quota di circa il 60% del mercato.

Gli scambi di oro con l'estero, in netta espansione rispetto al 2018 (+68,9%), mostrano una concentrazione ancora più spiccata: il 74,3% degli importi è coperto dai primi cinque paesi (Svizzera, Regno Unito, Stati Uniti, Sudafrica e Colombia). Tuttavia, rispetto all'anno precedente sono intervenute modifiche significative nella composizione delle controparti estere: la Svizzera ha rinsaldato la propria posizione di maggiore paese controparte, con una quota degli scambi aumentata dal 29,8 al 36,9%; tra i primi cinque paesi controparte, la Colombia ha sostituito Dubai, la cui quota continua a contrarsi (era 15,4% nel 2017 a fronte dell'attuale 4,7%).

Figura 6.4

Operazioni in oro con controparti estere



Statistiche sulle dichiarazioni oro preventive

L'incremento rilevato nelle dichiarazioni preventive (*Tavola 6.5*) appare connesso alla generalizzata espansione dell'operatività transfrontaliera già illustrata in precedenza. Il rilevante aumento dei trasferimenti di oro al seguito verso l'estero è oggetto di verifiche anche da parte delle autorità competenti.

Tavola 6.5

Dichiarazioni preventive (trasferimento al seguito verso l'estero) (1)

TIPOLOGIA DI OPERAZIONE	Numero di dichiarazioni/ operazioni	Valore dichiarato *(milioni di euro)*
Vendita	1.013	1.990
Nessuna (mero trasferimento)	162	258
Altre operazioni non finanziarie	2	0,4
Prestito d'uso (restituzione) (2)	1	0,0
Totale	**1.178**	**2.249**

(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 0,04 milioni di euro nel 2019.

Analisi sulla banca dati ORO

In continuità con l'approccio proattivo adottato dalla UIF nella gestione del sistema di raccolta delle dichiarazioni oro, sono continuate le attività di analisi sui dati delle dichiarazioni oro al fine di individuare prassi operative anomale ed elaborare indicatori di anomalia.[30]. Sulla scorta di quanto emerso nel corso delle analisi, è stato avviato un confronto con alcuni segnalanti per meglio inquadrare l'operatività descritta nelle dichiarazioni alla UIF.

Inoltre, a fronte delle informative in merito agli approfondimenti svolti dall'Unità su specifiche operatività anomale, gli Organi investigativi hanno fornito un importante flusso informativo di ritorno dal quale è stato possibile evincere la rilevanza delle notizie trasmesse; più in particolare è emerso che le operatività individuate dall'Unità sono state oggetto di approfondimenti investigativi volti all'accertamento di irregolarità amministrative o fiscali.

[30] Cfr. *Rapporto Annuale per il 2018*, p. 78.

7. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ

7.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria

I principi e le regole internazionali ed europei perseguono la più ampia collaborazione tra le FIU e le altre autorità preposte alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, nel rispetto delle reciproche prerogative istituzionali e del criterio di biunivocità degli scambi. La normativa nazionale enuncia quale principio cardine del sistema il coordinamento tra l'azione di prevenzione e quella di repressione, prevedendo varie forme di collaborazione e di scambio di informazioni della UIF con gli Organi inquirenti e con la Magistratura, nel rispetto dei limiti e della distinzione di ruoli previsti dall'ordinamento. In questo quadro l'Unità ha adottato modalità di interazione e canali di trasmissione informativa sempre più efficienti e avanzati.

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 in proprio possesso, 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 DNA.

La Magistratura e gli Organi delle indagini trasmettono a loro volta informazioni alla UIF. La DNA fornisce un periodico riscontro alla UIF sull'utilità delle informazioni ricevute.

Gli scambi informativi consentono all'Unità di esercitare con maggiore efficacia le proprie funzioni, ampliando le conoscenze su tipologie e prassi criminali e fornendo un contributo più incisivo all'azione di prevenzione e contrasto.

Nel 2019 gli scambi di informazioni con l'Autorità giudiziaria e con gli Organi investigativi delegati hanno registrato un forte incremento rispetto agli anni precedenti. Nel corso dell'anno la UIF ha ricevuto 395 richieste dall'Autorità giudiziaria e ha trasmesso 779 risposte, dato quest'ultimo che comprende anche i successivi invii di ulteriori informazioni riferite allo stesso procedimento (*Tavola 7.1*).

Tavola 7.1

Collaborazione con l'Autorità giudiziaria

	2015	2016	2017	2018	2019
Richieste di informazioni dall'Autorità giudiziaria	259	241	226	265	**395**
Risposte fornite all'Autorità giudiziaria	432	473	429	488	**779**

Le richieste che pervengono dall'Autorità giudiziaria sono in genere dirette ad acquisire segnalazioni di operazioni sospette e relativi approfondimenti finanziari, nonché informative

ricevute da omologhe controparti estere. Sono anche pervenute le prime richieste dell'Autorità giudiziaria volte all'acquisizione dei dati trasmessi all'Unità con le comunicazioni oggettive riferite a soggetti indagati.

Sempre più di frequente l'Autorità giudiziaria e gli Organi investigativi delegati si avvalgono della collaborazione della UIF nello svolgimento di indagini riconducibili ad attività criminali a carattere transfrontaliero, richiedendo l'attivazione di determinate FIU estere. Diverse richieste sono poi finalizzate a ottenere approfondimenti finanziari funzionali a indagini in corso.

L'attivazione della collaborazione internazionale per conto dell'Autorità giudiziaria ha interessato principalmente le FIU di Regno Unito, Romania, Svizzera, Germania, Malta, Bulgaria e Spagna; rilevanti scambi informativi sono intervenuti anche con le omologhe controparti di Francia, Polonia e Lussemburgo. Tramite il canale internazionale è stato possibile acquisire, a beneficio delle indagini, informazioni concernenti, tra l'altro, la movimentazione finanziaria dei soggetti indagati, la titolarità di conti utilizzati all'estero per veicolare i proventi di attività illecite, il profilo soggettivo di persone collegate alle indagini, compresa l'eventuale esistenza di procedimenti penali a carico delle medesime nello Stato interessato.

I risultati della collaborazione sono condizionati dalla possibilità di disporre di tutti gli elementi utili per avviare gli approfondimenti con le FIU, quali la descrizione del contesto criminale oggetto di approfondimento; l'indicazione del reato presupposto ipotizzato; gli elementi di collegamento tra il caso sottoposto all'attenzione e il paese estero interessato (ad esempio, i soggetti o i rapporti esteri sui quali è richiesto lo svolgimento di ricerche).

La trasmissione di informative di fonte estera all'Autorità giudiziaria avviene previo consenso rilasciato dalle controparti interessate e con l'adozione di speciali cautele a salvaguardia della riservatezza e dei limiti di utilizzo delle informazioni.

Le richieste di collaborazione sono state avanzate principalmente nell'ambito di indagini relative a criminalità organizzata, anche di matrice straniera, trasferimento fraudolento di valori, truffe (anche commesse online ovvero attraverso falsificazioni/alterazioni di messaggistica SWIFT), abusivismo finanziario, raccolta illegale di scommesse online, traffico di sostanze stupefacenti, reati tributari e fallimentari.

Spesso la collaborazione dell'Unità è stata richiesta in relazione a indagini per abusivismo finanziario condotte nei confronti di soggetti sospettati di svolgere, tramite piattaforme web, attività riconducibili alla prestazione di servizi o attività di investimento aventi a oggetto strumenti finanziari, in assenza delle prescritte autorizzazioni. Molto frequenti sono anche le richieste concernenti reati informatici, prevalentemente relative a truffe di tipo informatico-finanziario, tra le quali la c.d. "*man in the middle*"[31].

Nel 2019 si sono ulteriormente registrati gli effetti della depenalizzazione di alcuni reati previsti dalla normativa antiriciclaggio disposta dal legislatore nel 2016[32], che ha comportato una riduzione del numero delle denunce ex art. 331 c.p.p. (*Tavola 7.2*).

[31] La tecnica definita "*man in the middle*" consiste nel frapporsi tra due soggetti che credono di comunicare direttamente tra loro, assumendo l'identità di uno di essi e intrattenendo con l'ignaro interlocutore rapporti finalizzati alla realizzazione di un successivo risultato illecito (generalmente, acquisizione di informazioni riservate e distrazione di bonifici e pagamenti vari). La modalità più frequente di attuazione della condotta criminosa è quella dell'accesso informatico abusivo a caselle di posta elettronica ovvero ad altri *accounts* in uso alla vittima.

[32] D.lgs. 8/2016.

Tavola 7.2

Segnalazioni all'Autorità giudiziaria

	2015	2016	2017	2018	2019
Denunce ex art. 331 c.p.p.	233	157	115	87	106
di cui: presentate all'Autorità giudiziaria	5	2	3	-	2
effettuate nell'ambito delle relazioni tecniche trasmesse agli OO.II.	228	155	112	87	104
Informative utili a fini di indagine	17	16	26	16	11

Collaborazione con la DNA

Sono proseguiti nel 2019 gli scambi informativi con la DNA effettuati in applicazione dei Protocolli stipulati nel 2017 e nel 2018 (cfr. *Rapporto annuale UIF per il 2018*, p. 83). I dati trasmessi dalla UIF hanno mostrato una significativa utilità ai fini delle attività di impulso e coordinamento proprie della DNA e hanno portato in diversi casi a ulteriori richieste di collaborazione rivolte all'Unità, dirette a ottenere specifici approfondimenti finanziari funzionali a indagini penali.

La UIF ha continuato a prendere parte alle attività del tavolo tecnico costituito presso la DNA, al quale partecipa anche l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli. I lavori si sono concentrati, in particolare, su casi di sottofatturazione delle merci di origine cinese venuti all'attenzione dell'Unità negli ultimi anni. Il fenomeno concerne la dichiarazione non veritiera del valore imponibile nelle bollette doganali al fine di evadere le imposte dovute (IVA e dazi), con conseguente corresponsione da parte delle società importatrici italiane ai fornitori cinesi della differenza tra il valore fatturato e quello reale dei beni scambiati mediante l'invio di fondi con modalità non agevolmente tracciabili.

SAFE

Nel 2019 una parte rilevante del flusso informativo con gli Organi investigativi è stata canalizzata tramite il portale SAFE, che consente l'informatizzazione dell'intero processo di acquisizione e trattamento delle richieste provenienti dall'esterno (cfr. *Rapporto Annuale per il 2017*, par. 8.1).

Si registra un ampio utilizzo del portale SAFE da parte del Comando generale della Guardia di Finanza, nell'ambito delle indagini delegate dall'Autorità giudiziaria, che ha contribuito a incrementare la fluidità e rapidità della collaborazione fornita dall'Unità, specie sul fronte internazionale. Le Procure, invece, tendono ancora a veicolare gran parte delle richieste tramite i canali tradizionali. Solo la Procura di Firenze ha avviato la trasmissione degli scambi informativi tramite tale il portale SAFE.

7.2. La collaborazione con il MEF e il CSF

La UIF collabora con il MEF fornendo il proprio contributo nella definizione delle politiche di prevenzione, nell'elaborazione della normativa di settore, nell'attività di partecipazione agli organismi internazionali, in quella sanzionatoria. 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 e 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 e cura l'attuazione delle misure sanzionatorie internazionali.

In tale ambito, la UIF partecipa ai lavori della rete di esperti di cui si avvale il CSF,

in particolare, fornendo supporto nell'elaborazione di risposte ai quesiti posti da operatori commerciali e intermediari finanziari riguardanti l'applicazione di sanzioni finanziarie derivanti da regolamenti europei, contribuendo al consolidamento di orientamenti interpretativi e allo sviluppo di prassi operative in materia.

La UIF ha preso parte al gruppo di lavoro che ha portato all'adozione di un documento di aggiornamento del National Risk Assessment, pubblicato dal CSF nel giugno 2019. L'aggiornamento valuta il rischio di riciclaggio in Italia ancora "molto significativo" e ha elevato ad "abbastanza significativo" quello relativo al finanziamento del terrorismo.

Il National Risk Assessment

L'aggiornamento del National Risk Assessment analizza, con la stessa metodologia del 2014, i dati e le informazioni riferiti all'arco temporale 2014-18. È stata tuttavia impiegata una differente classificazione degli intermediari vigilati, basata non più sulle dimensioni ma sulla rischiosità della relativa operatività, determinata sulla base di un sistema di indicatori statistici sviluppato con la collaborazione della UIF. Tale impostazione è coerente con il cambiamento del modello di vigilanza delle autorità di supervisione, le quali, in linea con le raccomandazioni del GAFI, del Comitato di Basilea e degli altri organismi internazionali, hanno rafforzato l'approccio basato sul rischio.

Nonostante le perduranti criticità di contesto (elevato ricorso al contante e diffusa presenza del sommerso economico e delle attività illegali), la gravità delle principali condotte generatrici di proventi illeciti (quali corruzione, narcotraffico ed evasione fiscale) e la recrudescenza dei fenomeni terroristici (soprattutto in seguito all'azione dell'ISIL), l'Italia è stata ritenuta capace di rispondere ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo in virtù di adeguati presidi di prevenzione e repressione, giudicati tali anche a livello internazionale e ulteriormente rafforzati grazie alle modifiche normative intervenute successivamente all'analisi dei rischi nazionali del 2014.

La nuova analisi ha portato anche a una variazione del giudizio di vulnerabilità relativa di alcune categorie di operatori. Gli IP e gli IMEL sono stati distinti tra istituti italiani ed esteri (stabiliti in Italia con succursale o in libera prestazione di servizi) con due differenti livelli di giudizio che riflettono la maggiore rischiosità dei secondi rispetto ai primi.

Nell'ambito delle società fiduciarie, quelle vigilate (ex art. 106 del TUB) sono state considerate meno vulnerabili delle altre per via dei maggiori presidi.

Tra i professionisti si sottolinea la più elevata vulnerabilità relativa associata ai revisori contabili con incarichi su Enti d'interesse pubblico ed Enti sottoposti a regime intermedio, giudizio conseguente, tra l'altro, agli esiti dell'attività ispettiva condotta dalla UIF e dalla Consob.

Il rapporto individua le azioni da intraprendere in relazione a ciascun operatore e definisce i diversi livelli di priorità. Oltre a un auspicabile miglioramento dell'attività formativa e di dialogo con tutti gli operatori, tra gli interventi a più alta priorità rilevano il potenziamento dei meccanismi di controllo su agenti, mediatori creditizi e cambiavalute, che si confermano anello debole della catena distributiva dei servizi finanziari, la maggiore sensibilizzazione dei professionisti nell'ambito della collaborazione attiva e un più attento monitoraggio dei compro oro, anche attraverso la previsione di linee guida *ad hoc*. Infine, in ordine alle criticità rilevate nella categoria delle persone giuridiche e dei trust, viene

ritenuto necessario completare l'attuazione della previsione comunitaria che prevede l'interconnessione dei registri nazionali a livello europeo (come contemplato dal D.lgs. 125/2019); in esito a tale recepimento, dovrà essere finalizzato il decreto attuativo del registro centralizzato dei titolari effettivi.

7.2.1. Liste di soggetti designati e misure di congelamento

La UIF cura il controllo dell'attuazione delle misure di congelamento di fondi e di risorse economiche nell'ambito delle sanzioni finanziarie adottate a livello nazionale o dell'Unione europea e riconducibili al contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

La UIF cura anche la raccolta delle informazioni di natura finanziaria relative ai fondi e alle risorse economiche sottoposti a congelamento e agevola la diffusione delle liste dei soggetti designati.

In materia di contrasto al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa è rimasto sostanzialmente immutato l'assetto complessivo delle sanzioni finanziarie che l'Unione europea ha adottato nei confronti della Corea del Nord, anche in ottemperanza alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

L'Unione europea ha adottato 16 modifiche al regolamento relativo alla Corea del Nord (regolamento UE/2017/1509) volte in particolare ad ampliare le liste di soggetti cui applicare il congelamento dei fondi, nonché a introdurre nuove categorie di merci (fra cui il petrolio) per le quali è vietata l'esportazione e la relativa prestazione di assistenza finanziaria da parte di intermediari finanziari europei.

Sono stati confermati l'obbligo di inviare segnalazioni alle FIU in caso di sospetto finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa (art. 23) e lo specifico regime autorizzativo per i trasferimenti di fondi che superano determinate soglie di importo.

Nel corso del 2019 la UIF ha avviato una specifica verifica nei confronti di otto intermediari finanziari sul rispetto delle vigenti restrizioni relative a trasferimenti di fondi e alla fornitura di servizi finanziari da e verso la Corea del Nord (art. 21 del regolamento UE/2017/1509). Gli accertamenti sono stati condotti su un campione di operazioni effettuate nel biennio 2018-19 e hanno riscontrato l'adempimento da parte degli intermediari delle misure restrittive in vigore.

Gli importi dei congelamenti di fondi e risorse economiche si sono mantenuti sui livelli del 2018. Due rapporti sono stati estinti per l'avvenuto delisting di un soggetto presente nella lista consolidata dell'ONU relativa a ISIL e Al-Qaeda; ulteriori modifiche degli importi sono imputabili all'addebito di spese e commissioni per le gestione dei rapporti o per l'effettuazione di operazioni debitamente autorizzate dal CSF, oppure all'accredito di somme su rapporti esistenti, che la normativa comunitaria consente espressamente, a condizione che i nuovi importi siano anch'essi sottoposti a congelamento (*Tavola 7.3*).

Tavola 7.3

Misure di congelamento al 31/12/2019					
PAESI E SOGGETTI	Rapporti e operazioni sottoposti a congelamento	Soggetti sottoposti a congelamento	Importi congelati		
			EUR	USD	CHF
ISIL e Al-Qaeda	30	25	38.518	114	
Iran	17	4	1.086.120	158.453	37.593
Libia	4	3	2.140.204	132.357	-
Siria	28	5	17.969.016	240.825	149.872
Ucraina/Russia	2	1	148.053	-	-
RDP della Corea	3	4	8.000	-	-
Totale	**84**	**42**	**21.389.911**	**531.749**	**187.465**

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 a fronte delle richieste pervenute dai panel di esperti dell'ONU, incaricati di verificare il livello di adempimento delle prescrizioni contenute nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza relative ai differenti programmi sanzionatori in vigore. Nel corso del 2019 la UIF ha ricevuto quattro comunicazioni di congelamenti di fondi nei confronti di soggetti inclusi nelle liste dei destinatari di sanzioni finanziarie. Nella maggior parte dei casi si tratta di aggiornamenti relativi alla movimentazione di conti intestati a banche siriane designate.

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

La normativa italiana promuove la collaborazione tra le diverse autorità e istituzioni competenti a livello nazionale, prevedendo che il MEF, le Autorità di vigilanza di settore, la UIF, la DIA, la Guardia di Finanza, le amministrazioni e gli organismi interessati, l'Autorità giudiziaria e gli Organi delle indagini collaborino tra loro al fine di agevolare 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.

Per le finalità del decreto antiriciclaggio la collaborazione in deroga al segreto d'ufficio è tuttavia prevista esclusivamente tra il MEF, le Autorità di vigilanza di settore, la UIF, la DIA e la Guardia di Finanza.

Scambi con la Vigilanza della Banca d'Italia

Lo scambio di informazioni con il Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia è stato costante. In tale ambito la UIF ha fornito il suo contributo nel verificare che, in determinate operazioni di acquisizione di partecipazioni rilevanti in intermediari bancari, non sussistessero fondati sospetti di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

La Vigilanza ha sottoposto alla UIF informative derivanti dall'attività ispettiva su possibili carenze in materia di collaborazione attiva da parte dei soggetti obbligati; la UIF, a sua volta, ha portato all'attenzione della Vigilanza le anomalie riscontrate presso gli intermediari

con riguardo agli assetti organizzativi e all'adempimento degli obblighi rientranti nella sfera delle valutazioni di competenza (in ordine alle valutazioni a fini sanzionatori cfr. il paragrafo: *Le procedure sanzionatorie* nel capitolo 5), nonché specifiche irregolarità riscontrate nel corso dell'analisi finanziaria di operazioni sospette segnalate all'Unità.

... con la Consob

È proseguita la collaborazione con la Consob, con il consueto scambio di flussi informativi relativi a ipotesi di omesse segnalazioni rilevate nell'ambito di accertamenti ispettivi e di analisi su abusi di mercato.

... con l'Ivass

Nel 2019 sono proseguiti gli scambi informativi con l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass), prevalentemente incentrati sull'accertamento di eventuali connessioni con attività di riciclaggio o finanziamento del terrorismo di vicende riguardanti la compagine societaria di imprese assicurative.

MISE e Agenzia delle Dogane e dei monopoli

Iniziative di collaborazione sono state intraprese anche con il Ministero dello Sviluppo economico e l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli (ADM), in relazione a operatività concernenti, rispettivamente, società fiduciarie e operatori di gioco. L'ADM ha trasmesso alla UIF diverse informative che hanno consentito all'Unità di effettuare approfondimenti su flussi finanziari anomali, anche a livello internazionale. Gli scambi informativi con le citate autorità potrebbero subire una battuta d'arresto a seguito dei nuovi limiti introdotti dal D.lgs. 125/2019 in materia di collaborazione nazionale (cfr. il paragrafo: *La normativa nazionale* nel capitolo 9).

Comitato Investor Visa for Italy

La UIF fa parte del Comitato Investor Visa for Italy, al quale è assegnato il compito di concedere il nulla osta per il rilascio del visto agli stranieri che intendono effettuare in Italia investimenti, anche attraverso iniziative imprenditoriali innovative, ovvero donazioni a carattere filantropico di cospicuo ammontare (cfr. *Rapporto Annuale UIF per il 2017*, p. 22).

Nel corso del 2019 l'Unità ha fornito il proprio contributo alla valutazione delle domande di nulla osta presentate al Comitato, comunicando eventuali risultanze agli atti riguardanti i soggetti interessati, sempre nel pieno rispetto del regime di riservatezza che caratterizza il patrimonio informativo dell'Unità, nonché rispondendo, per i profili di competenza, a eventuali quesiti sorti in merito all'applicazione della normativa in esame.

Ministero della Giustizia

Anche nel 2019 la UIF ha fornito al Ministero della Giustizia i pareri previsti dal D.lgs. 231/2001 sui codici di comportamento predisposti dalle associazioni rappresentative degli enti ai fini di prevenzione dei reati.

Sono in fase di elaborazione linee guida rivolte alle associazioni quale strumento di ausilio nella redazione dei codici di comportamento, al fine di favorirne l'esame da parte delle competenti amministrazioni ai sensi del citato D.lgs. 231/2001. Il progetto di linee guida prevede, per quanto di competenza dell'Unità, di differenziare l'impostazione dei codici a seconda che gli associati siano soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio ovvero appartenenti ad altre categorie.

Tavolo di coordinamento anticorruzione

La UIF partecipa regolarmente al Tavolo di coordinamento inter-istituzionale anticorruzione presso il Ministero degli Affari esteri, costituito per sviluppare un approccio integrato al contrasto alla corruzione e stimolare il confronto e la condivisione di elementi e proposte utili a informare la partecipazione delle delegazioni che rappresentano l'Italia nelle sedi internazionali.

Al Tavolo sono presenti numerose istituzioni tra cui, oltre al Ministero degli Affari esteri, che lo coordina, il Dipartimento della Funzione pubblica, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), il Ministero della Giustizia, la Consip, il Ministero dell'Economia (con rappresentanti dei Dipartimenti del Tesoro e delle Finanze), il CONI, il Ministero dell'Interno (con rappresentanti del Dipartimento della Polizia di Stato), la Guardia di Finanza, l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, l'Istat, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

La UIF prende parte anche a una *task force* appositamente costituita tra alcune istituzioni che compongono il Tavolo per supportare la delegazione italiana all'*Anti-Corruption Working Group* del G20, attualmente presieduto dall'Arabia Saudita, e nel 2021 dall'Italia.

Tra le priorità italiane per il 2021 vi saranno l'ampliamento degli indici di misurazione della corruzione, l'analisi delle nuove forme di corruzione e la prevenzione della corruzione nello sport.

Valutazione OCSE sulla corruzione internazionale

La UIF è coinvolta nella quarta fase della valutazione dell'Italia in tema di implementazione della Convenzione OCSE sulla corruzione internazionale. L'esercizio, avviato a febbraio 2020, è coordinato dal Ministero di Giustizia e coinvolge altre istituzioni. Il rapporto finale, all'esito delle analisi svolte dall'*evaluation team* e della *on-site visit*, potrà contenere raccomandazioni e giudizi sull'efficacia del sistema italiano di prevenzione e contrasto di illeciti riconducibili a fenomeni di corruzione internazionale.

ANAC

L'11 settembre 2019 è stato siglato il nuovo Protocollo d'intesa tra la UIF e l'ANAC finalizzato a proseguire la collaborazione avviata con il precedente Protocollo del 2014.

Le due autorità si sono impegnate a realizzare, nell'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali e nel rispetto dei reciproci vincoli di riservatezza, scambi informativi utili a individuare specifici fattori di rischio connessi con fenomeni corruttivi ovvero suscettibili di pregiudicare il corretto funzionamento dei presidi anticorruzione e antiriciclaggio nella Pubblica amministrazione. In base al Protocollo, l'ANAC fornisce alla UIF il proprio contributo per l'individuazione e l'aggiornamento di indicatori e schemi di anomalia, con particolare riferimento ai settori maggiormente esposti al rischio di riciclaggio e corruzione, e può comunicare all'Unità informazioni ricevute con le segnalazioni dei c.d. whistleblowers *(nel rispetto dei principi di tutela dell'anonimato) ovvero acquisite nell'ambito della propria attività di controllo. La UIF contribuisce all'elaborazione di fattori di rischio e indicatori utili ai fini della prevenzione della corruzione e si rende disponibile a effettuare analisi e studi congiunti, nonché a condividere i risultati di carattere generale delle analisi e degli studi svolti nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali. Entrambe le autorità collaborano per promuovere la corretta applicazione della normativa antiriciclaggio da parte degli uffici delle Pubbliche amministrazioni.*

Istat

Nell'anno la UIF ha avviato un confronto con l'Istat finalizzato allo sviluppo di forme di collaborazione in tema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Le iniziative prefigurate sono volte, in primo luogo, a garantire all'Istituto supporto metodologico nel rafforzamento dei presidi antiriciclaggio interni e nella mappatura e analisi dei rischi di riciclaggio connessi ad alcune attività (erogazione di contributi a enti del Sistema statistico nazionale, contratti per esigenze strumentali e per finalità istituzionali, convenzioni con soggetti pubblici o privati per l'affidamento di analisi statistiche, ecc.). È inoltre in fase di verifica la possibilità, per la UIF, di accedere a dati statistici utili per lo svolgimento delle funzioni di analisi strategica e per l'elaborazione di indicatori di anomalia. Nell'occasione sarà anche valutato lo svolgimento, a cura dell'Unità, di programmi formativi sul rischio di riciclaggio nell'ambito della Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

8. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE

8.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere

Nel sistema delle regole internazionali antiriciclaggio alle FIU è affidato il compito di ricezione e analisi accentrata delle segnalazioni di operazioni sospette e di scambio informativo con le controparti estere, funzioni essenziali 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 nei casi 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. La UIF negozia e sottoscrive protocolli d'intesa nei casi in cui questi siano richiesti dall'ordinamento della FIU controparte.

In base al principio di multidisciplinarità 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 nei due ambiti i medesimi poteri. Lo scambio di informazioni tra FIU avviene attraverso canali telematici di comunicazione rapidi e sicuri: il Gruppo Egmont gestisce e sviluppa la rete internazionale protetta denominata Egmont Secure Web; 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.

Nel corso del 2019 la UIF ha scambiato informazioni con tutte le FIU della UE e, complessivamente, con 114 controparti a livello globale (rispetto alle 125 del 2018). Gli scambi si concentrano su operatività sospetta riconducibile alle tipologie criminali più diffuse in Italia: criminalità organizzata, corruzione, illeciti fiscali; frequenti sono anche i casi di truffe realizzate per via telematica. La UIF attiva la collaborazione internazionale a supporto delle proprie analisi, richiedendo informazioni a FIU estere, in presenza di collegamenti oggettivi o soggettivi con altri paesi.

Le richieste a FIU estere

Le richieste mirano di regola a ricostruire l'origine o l'utilizzo di fondi trasferiti da o verso altre giurisdizioni, a individuare beni reali o finanziari, a verificare l'assetto proprietario e la titolarità effettiva di società o enti, ad appurare l'esistenza di accertamenti o indagini in corso.

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 (cfr. il paragrafo: *La collaborazione con l'Autorità giudiziaria* nel capitolo 7).

Nel 2019 la UIF ha inviato 963 richieste di informazioni a FIU estere. Il volume delle iniziative di collaborazione si è stabilizzato dopo il picco del 2018. Vanno in particolare registrati l'aumento delle richieste di informazioni effettuate per esigenze dell'Autorità giudiziaria

(+19,3%) e la diminuzione di quelle inviate per l'analisi di operazioni sospette con collegamenti esteri (-26,6%; *Tavola 8.1*).

Tavola 8.1

Richieste effettuate a FIU estere

	2015	2016	2017	2018	2019
Per rispondere a esigenze dell'Autorità giudiziaria	217	204	172	367	438
Per esigenze di analisi interna	323	340	591	715	525
Totale	**540**	**544**	**763**	**1.082**	**963**

La UIF continua a utilizzare la funzionalità Ma3tch offerta da FIU.NET per l'incrocio anonimo di intere basi dati, che consente di individuare ricorrenze nominative in archivi delle FIU partecipanti e collegamenti con altri paesi spesso non altrimenti rilevabili (cfr. il paragrafo 8.2: *Lo stato della collaborazione tra FIU*).

La UIF ha ricevuto 1.350 richieste e informative spontanee da altre FIU (*Tavola 8.2*) (+12,9 % rispetto al 2019).

Tavola 8.2

Richieste/informative spontanee ricevute e risposte fornite

	2015	2016	2017	2018	2019
Canale Egmont	1.078	1.259	668	594	621
Richieste/informative spontanee	*695*	*723*	*504*	*577*	*594*
Scambi sull'ISIL	*383*	*536*	*164*	*17*	*27*
Canale FIU.NET					
Richieste/informative spontanee	*518*	*580*	*524*	*602*	*729*
Totale	**1.596**	**1.839**	**1.192**	**1.196**	**1.350**
Riscontri forniti (1)	**1.223**	**1.568**	**1.232**	**1.681**	**1.862**
Informative a OO.II.	**868**	**1.430**	**2.031**	**3.070**	**2.533**

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

Le richieste da FIU estere

A fronte delle richieste o informative pervenute, la UIF ha fornito nell'anno 1.862 riscontri a FIU estere (+10,8% rispetto all'anno precedente). Rientrano in tale dato sia le risposte a richieste di collaborazione, sia i feedback sull'utilizzo di informazioni ricevute in comunicazioni spontanee. In numerosi casi il feedback viene fornito anche sulla qualità e utilità dell'assistenza ricevuta. Si registra un aumento degli scambi effettuati attraverso la rete Egmont (+4,5%) e, in particolare, delle comunicazioni multilaterali su reti finanziarie e di rimesse riconducibili all'ISIL.

La UIF intrattiene anche scambi con FIU che non utilizzano il canale Egmont, assicurando in ogni caso l'applicazione di adeguati presidi di sicurezza. È questo il caso, soprattutto, di controparti che non sono membri dell'organizzazione.

Nel corso dell'anno sono inoltre pervenute 11.017 segnalazioni di operazioni sospette cross-border, trasmesse da altre FIU europee e relative a casi che presentano rilevanti collegamenti con l'Italia.

I casi di maggiore interesse riguardano l'utilizzo di conti esteri per il trasferimento di fondi non dichiarati al fisco, il prelevamento e il trasferimento di denaro contante, la stratificazione di operazioni di trasferimento di fondi da o verso diversi paesi. Frequente è il ricorso a società o trust cui vengono intestati rapporti o beni con finalità di interposizione e dissimulazione. Scambi significativi attengono ad articolati schemi di truffa o ad attività di corruzione cui consegue il trasferimento all'estero dei proventi; spesso i soggetti coinvolti sono sottoposti a indagini in Italia.

Resta elevata l'attenzione rivolta alle attività di riciclaggio realizzate attraverso operazioni di interscambio commerciale (*trade-based money laundering*) nelle quali si riscontrano sofisticate pratiche di importazione o esportazione di beni con regolamenti sovra o sotto-fatturati. Nei casi più significativi i complessi traffici di merci e trasferimenti di fondi articolati in più paesi sono realizzati da organizzazioni criminali per il reimpiego di grandi volumi di proventi illeciti.

Dagli scambi con controparti estere emerge che la criminalità organizzata è particolarmente attiva anche nella gestione di attività di gioco su scala transnazionale.

Nell'Unione europea il settore dei giochi è caratterizzato da una rapida crescita: nel 2020 si stima che il fatturato dei giochi online possa raggiungere i 25 miliardi di euro (ammontava a circa 16,5 miliardi di euro nel 2015); quello su rete fisica è stimato pari a circa 82/84 miliardi di euro (rispetto a circa 77,5 miliardi nel 2015)[33].

L'aggiornamento della valutazione sovranazionale dei rischi (Supranational Risk Assessment; cfr. il paragrafo: *Ulteriori iniziative europee e internazionali* nel capitolo 9) individua il settore dei giochi e delle scommesse tra quelli esposti a significativi rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. L'attenzione è rivolta sia ai servizi di gioco tradizionali (raccolta e gestione di scommesse, sale bingo, casinò, slot machine, lotterie, poker) sia a quelli prestati online.

Le minacce provengono prevalentemente da: i) infiltrazioni nella proprietà di esponenti della criminalità organizzata; ii) manipolazione di partite per determinare il risultato e alterare le scommesse; iii) acquisto di biglietti vincenti o realizzazione di scommesse sicure utilizzando diversi conti e puntando su ogni possibile risultato al fine di ridurre o eliminare la possibilità di perdita; iv) acquisto di *fiches, tokens* o trasferimento di risorse tra conti di gioco; v) sviluppo di piattaforme online non autorizzate da parte di organizzazioni criminali.

La collaborazione delle FIU estere ha assunto un significativo rilievo negli approfondimenti avviati sulle operazioni e sui flussi canalizzati dalle banche europee coinvolte nei recenti casi di riciclaggio di ingenti fondi di origine russa[34].

---

[33] Cfr. Commissione europea, *Supranational Risk Assessment*, 24 luglio 2019, p.190.

[34] Cfr. Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions*, 24 luglio 2019. Si veda anche il paragrafo: *L'evoluzione della normativa europea* nel capitolo 9.

La UIF partecipa con altre FIU europee a una *task force* internazionale volta ad approfondire un vasto fenomeno di riciclaggio internazionale che ha coinvolto uno fra i principali istituti finanziari dei paesi baltici. Attraverso la condivisione di informazioni, analisi e strumenti sono stati individuati afflussi di risorse in Italia riconducibili a soggetti dell'Europa dell'Est, spesso effettuati grazie a triangolazioni con veicoli societari e conti esteri; i fondi sono stati sovente impiegati per trasferimenti verso paesi terzi o investimenti di natura reale o finanziaria ovvero impiegati nel nostro paese in particolare per investimenti immobiliari e acquisto di beni di lusso. Il contributo fornito dalla UIF ha consentito di individuare e bloccare fondi all'estero per circa venti milioni di euro.

Anche nel 2019 sono state numerose le attività di collaborazione sviluppate per la sospensione di operazioni o il blocco di fondi, in Italia o all'estero (50 casi in totale, 66 nel 2018).

La sospensione su richiesta di FIU estere è espressamente prevista dalle nuove regole europee, recepite nell'ordinamento italiano dal D.lgs. 90/2017. I casi trattati riguardano sia il blocco di attività all'estero, comunicato in via d'urgenza dalle FIU dei paesi interessati in ragione di rilevanti collegamenti con l'Italia, sia per converso la richiesta di FIU estere di sospendere operazioni o bloccare conti in Italia in presenza di attività sospette rilevate o di esigenze cautelari.

Collaborazione per la sospensione di operazioni

Nel 2019 sono pervenute 20 richieste di blocco di attività o disponibilità in Italia su richiesta di FIU di altri paesi, connesse soprattutto a truffe, spesso perpetrate per via informatica, o furti d'identità, con trasferimento in Italia dei relativi proventi al fine di poterli prelevare o movimentare ulteriormente. In 30 occasioni FIU estere hanno portato all'attenzione della UIF l'applicazione nei propri paesi di misure di blocco di conti o altre disponibilità riconducibili a soggetti collegati con l'Italia, il più delle volte sottoposti a indagini. In questi casi la UIF ha tempestivamente informato gli Organi investigativi italiani e, nel caso di disponibilità all'estero, è intervenuta con la controparte interessata per evitare che le disponibilità fossero rilasciate; si è reso così possibile individuare, bloccare e sequestrare beni di soggetti indagati che non erano emersi negli accertamenti domestici.

Disposizioni specifiche della quinta direttiva antiriciclaggio ampliano i poteri informativi che devono essere attribuiti alle FIU per l'analisi domestica e la collaborazione internazionale.

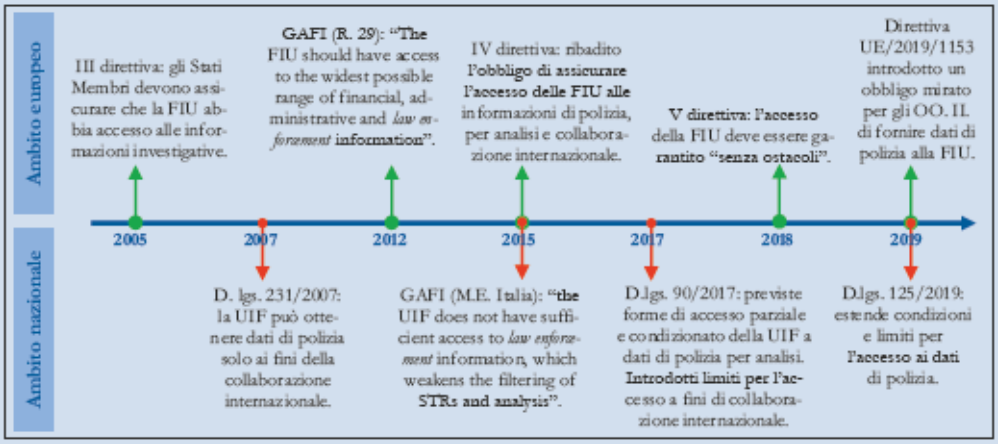
La FIU deve poter ottenere informazioni da qualsiasi soggetto obbligato, a prescindere dall'invio di una segnalazione di operazione sospetta. L'acquisizione di informazioni deve inoltre essere diretta, su semplice richiesta, e non può essere limitata da norme o procedure nazionali (ad esempio, attraverso condizioni o autorizzazioni). Le nuove regole europee impediscono di rifiutare gli scambi a motivo del collegamento con vicende fiscali, dell'esistenza di regimi di segreto o di indagini o procedimenti penali. Inoltre viene disposto che lo scambio di informazioni deve svolgersi a prescindere dalla sussistenza e dalla tipologia dell'eventuale reato presupposto, al fine di rimuovere una persistente criticità che impedisce ad alcune FIU di prestare la collaborazione richiesta.

L'accesso a informazioni investigative per la collaborazione internazionale

La quarta e la quinta direttiva, in linea con gli standard internazionali, richiedono agli Stati membri di assicurare che le rispettive FIU abbiano accesso, tra l'altro, a informazioni investigative. Queste sono necessarie sia per le analisi sia per la collaborazione da fornire alle FIU di altri paesi.

Nei recenti interventi legislativi in Italia viene confermato il potere della UIF di ottenere dati investigativi per la collaborazione internazionale, in deroga a vincoli di riservatezza (art. 13-bis, comma 3, del D.lgs. 231/2007). Tuttavia, limiti e condizioni di diritto e

di fatto impediscono un accesso fluido, tempestivo e completo.



La trasmissione alla UIF delle informazioni investigative necessarie per rispettare i doveri della collaborazione internazionale reciproca avviene con cospicui ritardi e significative limitazioni, ascrivibili in parte alla sistematica richiesta del nulla osta giudiziario anche in casi in cui non vige il segreto investigativo. I riscontri ricevuti hanno registrato nel 2019 una progressiva riduzione, fino quasi a un azzeramento. I dati trasmessi, peraltro, riguardano per la maggior parte fatti non recenti, di scarsa utilità per le FIU estere richiedenti.

Il D.lgs. 125/2019 ha apportato significative modifiche alle disposizioni del D.lgs. 231/2007 sulla collaborazione internazionale della UIF (art. 13-bis); alcune delle quali rispondono ai rilievi mossi dalla Commissione nell'ambito della procedura di infrazione avviata nei confronti dell'Italia sul recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio; sono state tuttavia introdotte anche limitazioni nella condivisione in ambito nazionale delle informazioni acquisite dalla UIF attraverso gli scambi con le omologhe Autorità estere.

Prima che le recenti modifiche al D.lgs. 231/2007 rendessero incerta la possibilità di fornire informazioni ad autorità nazionali competenti agli accertamenti diverse da NSPV e DIA, le informazioni di fonte estera relative a casi di pedopornografia venivano inviate anche al Centro nazionale per il Contrasto alla Pedopornografia Online della Polizia di Stato; quelle riconducibili a finanziamento del terrorismo venivano trasmesse al Raggruppamento Operativo Speciale dei Carabinieri.

8.2. Lo stato della collaborazione tra FIU

La collaborazione tra le FIU si è intensificata nei volumi e si è estesa nelle forme. Nonostante le crescenti difficoltà nell'utilizzo di FIU.NET, a causa dell'obsolescenza dell'infrastruttura, le FIU dell'Unione europea hanno manifestato una maggiore capacità di condividere informazioni su casi di comune interesse, avvalendosi spesso di una gamma più ampia di basi dati disponibili nei propri paesi, in conseguenza anche del recepimento della quarta direttiva.

Gli scambi sono sostenuti altresì dal maggiore sfruttamento delle funzionalità della rete: il sistema di *matching* consente di individuare casi con collegamenti esteri altrimenti non rilevabili, specie valorizzando i criteri comuni individuati dalla Piattaforma delle FIU (cfr. il paragrafo: *Ulteriori iniziative europee e internazionali* nel capitolo 9); i casi di rilievo transfrontaliero più significativi vengono valutati per essere sottoposti ad analisi congiunte; i flussi di segnalazioni cross-border, una volta avviati da tutte le FIU, permetteranno di condividere un ampio patrimonio informativo di comune interesse. Pesano tuttavia le significative differenze nei metodi di analisi, nei poteri, nelle informazioni disponibili. Passi avanti possono essere compiuti raggiungendo un maggiore grado di armonizzazione delle regole e attivando forme di supporto e coordinamento attraverso l'apposito meccanismo europeo che la Commissione sta valutando secondo quanto previsto dalla quinta direttiva.

Nel 2019 sono proseguiti i lavori per l'attuazione degli scambi automatici di segnalazioni di operazioni sospette cross-border, introdotte dall'art. 53, comma 1 della quarta direttiva affinché le FIU europee trasmettano segnalazioni di operazioni sospette con collegamenti significativi con altri paesi membri alle relative controparti.

La Piattaforma delle FIU, nell'ambito di un progetto cui la UIF partecipa, ha approvato una prima serie di criteri, di natura soggettiva e oggettiva, volti a concentrare gli scambi su ipotesi di effettivo interesse per le analisi.

Rientrano tra gli scambi automatici, in primo luogo, le segnalazioni effettuate da soggetti che operano in regime di libera prestazione di servizi. Inoltre, criteri di natura soggettiva fanno riferimento ad esempio al luogo di residenza di individui o enti coinvolti ovvero all'esistenza di indagini in altri Stati. Elementi oggettivi riguardano l'origine o la destinazione estera dei flussi finanziari o la tenuta all'estero di conti o rapporti. Viene fatto altresì riferimento a collegamenti con attività illecite realizzate in un altro Stato e al rilievo del caso per altri paesi, in base a elementi desunti da archivi specializzati ovvero da apprezzamenti discrezionali.

In considerazione dell'ampio ambito delle segnalazioni suscettibili di rientrare in tali criteri, è prevista un'ulteriore selezione basata sul *matching* attraverso FIU.NET per l'estrazione di incroci significativi di collegamenti tra paesi.

La trasmissione delle segnalazioni cross-border da parte delle FIU dell'Unione europea è ancora caratterizzata da occasionalità e forte eterogeneità. Solo poche FIU hanno attivato scambi sistematici di segnalazioni cross-border, alcune continuano ad avvalersi di procedure manuali e applicano solo in maniera parziale i criteri concordati. I volumi delle segnalazioni cross-border ricevute sono tuttavia in significativa crescita, attestandosi a oltre 14.000 nell'ultimo biennio. Con riferimento ai contenuti e alle tipologie, in attesa dell'applicazione dei criteri uniformi elaborati dalla Piattaforma delle FIU, le segnalazioni scambiate dalle FIU europee sono ancora fortemente disomogenee. Già dal 2015 la UIF riceve segnalazioni cross-border che riguardano operazioni effettuate da soggetti obbligati che operano in regime di libera prestazione dei servizi. Tali comunicazioni sono inviate per lo più dalle FIU in cui sono stabilite piattaforme che offrono servizi di pagamento online. A partire da giugno 2017, la UIF riceve da alcune FIU dell'Unione anche le segnalazioni cross-border individuate applicando i criteri definiti dalla Piattaforma delle FIU; si evidenzia tuttavia una forte eterogeneità nell'utilizzo dei tracciati informatici per la trasmissione delle stesse, che ne impedisce una trattazione completamente automatizzata.

A seguito del D.lgs. 125/2019 che ha previsto che la UIF trasmetta alle altre FIU europee le informazioni su segnalazioni sospette che riguardano i relativi Stati, l'Unità ha avviato i complessi lavori necessari all'attuazione della nuova previsione nazionale. Si tratta di adempimenti particolarmente onerosi che per essere pienamente attuati richiedono

significativi investimenti informatici e in risorse umane, oltre che appropriati criteri di selezione.

A livello globale permangono limiti nella capacità delle FIU di acquisire e condividere informazioni finanziarie ovvero sulla titolarità effettiva di società. Tali limiti derivano spesso da forme di segreto bancario, di protezione del diritto individuale alla riservatezza, da condizioni di rilevanza o equivalenza delle ipotesi di illecito nel paese della FIU richiesta. Incidono anche le differenze nella natura istituzionale delle FIU, una insufficiente indipendenza operativa, una incerta distinzione tra compiti di analisi e di accertamento investigativo.

8.3. La Piattaforma delle FIU europee

La Piattaforma, istituita nel 2006 e formalmente riconosciuta dalla quarta direttiva, è la sede nella quale le FIU dell'Unione e la Commissione si confrontano sull'applicazione delle regole europee, sullo sviluppo degli strumenti di analisi e collaborazione, sullo svolgimento di forme di operatività congiunta.

L'art. 51 della quarta direttiva definisce per la Piattaforma un ampio mandato, concentrato sullo sviluppo della collaborazione, sia attraverso gli strumenti tradizionali della condivisione informativa sia attraverso forme innovative di scambi automatici e analisi congiunte. L'attuazione di tale mandato poggia su risultati e proposte emersi dal Mapping Exercise con riguardo alle criticità nell'organizzazione e nelle attività delle FIU europee.

Sono stati definiti criteri e buone prassi che forniscono un riferimento comune per il più efficiente sfruttamento delle funzionalità di *matching*. I risultati del progetto valorizzano l'obiettivo di rendere disponibili, per l'incrocio massivo, basi informative omogenee e aggiornate, al tempo stesso favorendo la varietà e l'estensione delle tipologie dei casi sospetti sottostanti.

Nella Piattaforma le FIU individuano e approfondiscono minacce e vulnerabilità di rilievo comune, confrontando modelli comportamentali emersi nell'operatività e contribuendo all'elaborazione del Supra National Risk Assessment (cfr. il paragrafo: *Ulteriori iniziative europee e internazionali* nel capitolo 9). La Piattaforma è inoltre la sede nella quale le FIU elaborano analisi e proposte su temi europei di policy riguardanti la propria attività.

L'impegno è rivolto all'attuazione della quarta e della quinta direttiva con specifico riguardo ai compiti e alle caratteristiche del meccanismo europeo di supporto e coordinamento dell'attività e della collaborazione delle FIU. Particolare attenzione viene dedicata anche al recepimento della direttiva UE/2019/1153 (da completare entro agosto 2021), per l'attuazione uniforme delle disposizioni che istituiscono articolati canali di collaborazione domestica e internazionale tra FIU e organi investigativi. Tra le priorità della Piattaforma figura anche l'approfondimento delle nuove forme di collaborazione e scambio di informazioni da attuare tra le FIU e le autorità doganali in attuazione del regolamento UE/2018/1672, nonché con le Autorità di vigilanza (direttiva CRD V, regolamento EBA).

La UIF ha promosso su questi temi l'elaborazione di analisi e posizioni comuni a supporto della Commissione e dei policy maker europei e nazionali.

Sul piano operativo, nella Piattaforma viene dato impulso ad attività innovative di collaborazione tra le FIU attraverso lo svolgimento di analisi congiunte su casi di rilievo cross-border.

Analisi congiunte – Progetti coordinati dalla UIF

Le analisi congiunte costituiscono una forma innovativa di collaborazione tra le FIU europee, prevista dalla quarta direttiva. Esse, diversamente dagli scambi ordinari a supporto delle analisi delle singole FIU interessate, si sviluppano attraverso la condivisione dei casi sottostanti, di rilievo cross-border e non efficacemente affrontabili sul solo piano nazionale, nonché dei relativi approfondimenti.

La UIF, nell'ambito della Piattaforma, ha promosso diversi esercizi di analisi congiunta, alcuni già conclusi con la trasmissione dei risultati ai competenti organi investigativi. Sono stati ricostruiti articolati fenomeni di finanziamento del terrorismo e di frode fiscale internazionale e sono stati elaborati spunti per una metodologia condivisa da applicare a tale nuova forma di collaborazione tra FIU, compendiati in un documento che servirà da supporto degli ulteriori esercizi ed è suscettibile di essere completato e integrato in base all'esperienza.

Nel 2019 la UIF ha promosso due nuove iniziative di analisi congiunta, tuttora in corso. Assieme alle FIU di Francia, Germania, Spagna e Ungheria è in corso di approfondimento un vasto fenomeno di frodi e riciclaggio connessi a importazioni di merci dalla Cina, regolate con importi sotto-fatturati.

I fondi movimentati con questo sistema di trade-based money laundering *sono significativi e si affiancano, in gran parte sostituendoli, ai flussi che negli anni precedenti venivano canalizzati attraverso reti di money transfer. Lo schema operativo sinora ricostruito, in collaborazione con le autorità doganali dei paesi coinvolti, prevede anche l'effettiva movimentazione di merci e si articola in numerosi paesi dell'Unione europea, con scelte di arbitraggio volte a sfruttare le debolezze dei diversi regimi fiscali e doganali.*

Con la FIU della Croazia sono stati avviati approfondimenti congiunti sulle diffuse e ripetute prassi di trasferimento, da parte di società italiane, attive in particolari settori merceologici e spesso neocostituite, di fondi di significativo ammontare verso conti croati e in altri paesi dell'Est Europa.

Il modus operandi, *seguito con sistematicità e spesso per lunghi periodi di tempo, prevede il rapido prelevamento in contanti delle disponibilità trasferite ovvero l'ulteriore trasferimento all'estero, attraverso conti aperti e subito interrotti e società che appaiono prive di reali scopi imprenditoriali.*

8.4. Gli sviluppi della rete FIU.NET

FIU.NET è l'infrastruttura telematica europea che consente la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le Financial Intelligence Unit dell'Unione per lo svolgimento dei compiti di analisi antiriciclaggio.

La rete, istituita nel 2002, è progressivamente cresciuta in sofisticazione e funzionalità, sostenendo flussi di dati in costante aumento e forme evolute di collaborazione. Essa ha trovato esplicito riconoscimento nella regolamentazione europea (direttiva UE/2018/843 – quinta direttiva antiriciclaggio – e direttiva UE/2019/1153). Dal 1° gennaio 2016 la rete FIU.NET è ospitata da Europol. Nel dicembre 2019, in seguito a un'apposita verifica, l'European Data Protection Supervisor (EDPS) ha affermato che l'attuale gestione di FIU.NET contrasta con le regole sulla protezione dei dati personali e ha ordinato a Europol di dismettere la gestione della rete, concedendo 12 mesi per trasferire l'infrastruttura a un nuovo soggetto.

Il parere del Garante europeo. La peculiare natura delle informazioni e dei compiti delle FIU

Le modalità di gestione della rete successivamente al suo passaggio a Europol hanno evidenziato criticità sotto il profilo dell'indipendenza delle FIU e della separazione dell'analisi finanziaria dall'attività investigativa.

La rilevanza e la delicatezza delle implicazioni di protezione dei dati hanno spinto nel 2018 le FIU, su impulso della UIF, a promuovere una verifica dello European Data Protection Supervisor circa il rispetto delle garanzie di tutela della riservatezza e non accessibilità delle informazioni scambiate tra le FIU per finalità di analisi e di *intelligence* finanziaria. Nel provvedimento adottato lo scorso dicembre, il Garante europeo ha chiarito che manca la base legale per la gestione di FIU.NET da parte di Europol. Ciò perché le operazioni sospette per le quali le FIU svolgono la collaborazione possiedono un rilievo amministrativo, a supporto dei connessi compiti di analisi finanziaria, e non attengono a fatti di reato e alle relative indagini, campo quest'ultimo nel quale vanno circoscritti i compiti di Europol.

L'EDPS ha conseguentemente attivato i propri poteri inibitori ordinando a Europol di cessare ogni trattamento di dati connesso a FIU.NET e quindi la gestione della rete. Nella Piattaforma delle FIU sono stati avviati complessi approfondimenti per individuare soluzioni alternative che consentano, nei ristretti tempi disponibili, di assicurare la continuità del funzionamento della rete e inserirsi con coerenza nei futuri sviluppi dell'assetto europeo, tenuto anche conto dei possibili compiti del Meccanismo delle FIU.

Il parere dell'EDPS esprime con chiarezza il principio di specializzazione che, in base agli standard internazionali e alle regole antiriciclaggio europee, caratterizza l'attività delle FIU e l'utilizzo delle connesse informazioni.

Gli elementi su cui si basa il parere sono:

- l'analisi finanziaria è un compito amministrativo distinto dalle indagini proprie dell'azione penale;
- tale compito è riservato alle FIU, autorità diverse da organi investigativi e appositamente istituite;
- la natura organizzativa delle FIU (siano esse enti amministrativi, di polizia o misti) non altera la natura della funzione e le modalità del suo svolgimento;
- le informazioni che sostanziano le analisi, in primo luogo le segnalazioni di operazioni sospette, non possono essere direttamente attinte o utilizzate per finalità di indagine;
- l'elemento che rende possibile l'uso investigativo delle informazioni elaborate dalle FIU è costituito dalla disseminazione che queste compiono dei risultati delle proprie analisi per supportare o innescare indagini o procedimenti penali.

8.5. Rapporti con controparti estere e assistenza tecnica

La UIF ha proseguito il proprio impegno di assistenza tecnica internazionale nelle materie di competenza attraverso iniziative bilaterali e la partecipazione a progetti multilaterali.

Tra le attività svolte nel corso dell'anno in esame figura l'organizzazione di una visita di studio presso l'Unità da parte di esponenti dell'Autorità anticorruzione ucraina, nel quadro di un programma di assistenza tecnica finanziato dall'Unione europea. L'attenzione è stata rivolta all'esperienza di analisi nel contrasto al riciclaggio e alla corruzione nonché alla collaborazione con altre autorità, specie investigative.

La conoscenza degli interventi legislativi e organizzativi realizzati in Italia e le positive valutazioni formulate dal GAFI sulla qualità del sistema nazionale, inducono le FIU estere a richiedere alla UIF interventi di assistenza e di scambio di esperienze. Il contributo dell'Unità riguarda gli aspetti regolamentari, le caratteristiche, l'organizzazione e le attività del sistema italiano.

La UIF partecipa anche alle attività di assistenza tecnica e di supporto svolte nell'ambito del Gruppo Egmont, specie dal *Training and Technical Assistance Working Group* e dal *Membership, Support and Compliance Working Group*. Si tratta di iniziative rivolte ad assistere le FIU in fase di formazione o consolidamento e a sviluppare programmi di formazione; piani di assistenza vengono anche dedicati al superamento di difficoltà o limitazioni operative e all'elaborazione di procedure efficienti.

L'assistenza tecnica internazionale, attraverso la diffusione e l'attuazione di sistemi e pratiche efficaci per l'organizzazione e lo svolgimento delle attività delle FIU, favorisce la costituzione di nuove FIU, il rafforzamento di quelle esistenti, la loro adesione al Gruppo Egmont. Vengono in questo modo ampliate la dimensione e l'efficacia della rete globale per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

8.6. 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.

È proseguita nel 2019 la partecipazione ai lavori del GAFI, nell'ambito della delegazione italiana coordinata dal MEF. L'impegno, nei gruppi di lavoro e in sede plenaria, è stato rivolto in particolare alle Mutual Evaluation dei paesi membri svolte nell'ambito del quarto ciclo e alle relative verifiche di *follow-up*. La UIF collabora anche direttamente con propri esperti ai processi di valutazione di sistemi antiriciclaggio dei singoli paesi, con l'obiettivo di favorire la corretta attuazione degli standard e l'efficacia delle relative misure.

Il contributo riguarda tutte le diverse fasi della procedura di valutazione: la ricognizione dei rischi posti da ciascun paese coinvolto e della qualità della collaborazione con le locali autorità, l'analisi in sede di predisposizione dei rapporti, la partecipazione alla discussione per la loro approvazione.

Elementi della UIF hanno partecipato, come valutatori, alle Mutual Evaluation di Belgio, Canada, Austria, Svizzera, al follow-up assessment *della Spagna (curate dal GAFI) e alla Mutual Evaluation di Malta (svolta*

da Moneyval); un esperto è impegnato nella valutazione della Francia. Reviewers *della UIF sono intervenuti nelle verifiche relative alla Cina e alla Repubblica Ceca (quest'ultima nell'ambito di Moneyval).*

L'impegno nelle attività di valutazione consente di far emergere carenze nei sistemi antiriciclaggio dei singoli paesi rispetto agli standard internazionali e criticità sul piano dell'efficacia, con particolare riguardo alle caratteristiche, alle attività e alla collaborazione internazionale delle FIU dei paesi interessati. Oltre a contribuire agli approfondimenti in corso sui rischi connessi all'innovazione tecnologica e alle possibili misure specifiche per la compliance in relazione a operatori e strumenti innovativi (FinTech/RegTech), la UIF ha partecipato direttamente alle attività di ricognizione e analisi dei rischi peculiari connessi all'impiego di valute virtuali e alla conseguente estensione dei presidi antiriciclaggio, realizzata con modifiche mirate agli standard.

La UIF ha inoltre partecipato all'individuazione e all'approfondimento di tipologie aggiornate di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, apportando i casi emersi e l'esperienza maturata nell'attività operativa (cfr. il paragrafo: *Interventi di organismi internazionali* nel capitolo 4).

Iniziative del GAFI in materia di virtual asset e stablecoin

Dopo l'aggiornamento degli standard sui virtual asset, nel giugno del 2019, il GAFI ha pubblicato linee guida esplicative dei presidi richiesti per la prevenzione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo connessi con l'utilizzo di detti strumenti.

È stato costituito un gruppo di contatto cui gli Stati partecipano per: i) condividere le esperienze maturate nel settore; ii) individuare soluzioni utili all'implementazione degli standard, anche attraverso il confronto con il settore privato; iii) incrementare la comunicazione e la diffusione di conoscenze in materia; iv) monitorare le nuove tendenze e valutare opportune linee di intervento. Sono stati avviati approfondimenti sulle c.d. stablecoin, strumenti trasferibili sulla base della tecnologia *blockchain*, che si differenziano dai comuni virtual asset per la stabilità del valore rappresentato in formato digitale basata sulla natura dell'asset preso a riferimento per la loro emissione (ad esempio valute aventi corso legale o titoli garantiti, anche da Stati). Possono esistere molteplici tipi di stablecoin, che differiscono in base alle caratteristiche dello schema definite dall'emittente e in genere descritte nel libro bianco associato a ciascuna stablecoin.

Il GAFI ha inteso chiarire che gli standard antiriciclaggio si applicano alle stablecoin indipendentemente dalla qualificazione giuridica di detti strumenti.

Ulteriori riflessioni sono in corso sulle *peer-to-peer transactions* che consentono di trasferire strumenti digitali come virtual asset e stablecoin senza l'intermediazione di un soggetto destinatario degli obblighi antiriciclaggio. Esse pongono esigenze di prevenzione dei rischi analoghe a quelle connesse con il trasferimento di contante tra soggetti diversi, ma più accentuate poiché la tecnologia informatica consente di trasferire o allocare risorse finanziarie anche ingenti - pressoché istantaneamente - tra soggetti ovvero in luoghi o giurisdizioni diversi.

Forum dei Capi delle FIU del GAFI

Il Forum dei Capi delle FIU del GAFI ha costituito una sede autorevole per approfondire e proporre spunti utili per la ricognizione dei rischi e per le attività di policy. L'attività del Forum, non inquadrato nell'organizzazione del GAFI, dipende dall'impulso fornito dalla Presidenza di turno.

La Presidenza attuale non ha convocato nuove riunioni del Forum. Le FIU hanno comunque continuato a confrontarsi in incontri organizzati in occasione delle sessioni di lavoro del GAFI, con l'obiettivo di assicurare il collegamento con le attività del Gruppo Egmont e fornire spunti rivenienti dall'esperienza operativa.

Nel corso del 2019 la UIF ha contribuito, nei lavori del Forum, alla finalizzazione di tre progetti di elevata rilevanza.

Il progetto *Countering Proliferation Finance. FIUs' Roles*, avviato congiuntamente agli approfondimenti sull'ampliamento degli standard sulla prevenzione e il contrasto del finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa, ha consentito di svolgere una ricognizione delle esperienze nazionali nella rilevazione dei rischi di finanziamento della proliferazione, nell'individuazione e segnalazione di operazioni sospette in materia e nell'applicazione di contromisure mirate, in particolare attraverso l'applicazione di sanzioni finanziarie e lo svolgimento di attività investigative specializzate.

Sono emerse significative differenze tra gli approcci nazionali per quanto attiene al ruolo delle FIU in parte riconducibili all'elevata genericità degli standard internazionali in materia prevalentemente focalizzati sull'applicazione delle misure sanzionatorie di congelamento stabilite dall'ONU.

Il progetto *Enhancing FIU Strategic Analysis* ha approfondito le principali caratteristiche della funzione di analisi strategica molto differenziata tra le varie FIU nei metodi, nelle fonti informative, negli output. La ricognizione svolta individua criticità e fattori di efficacia; la compilazione di una rassegna di buone pratiche può favorire la convergenza verso metodi e obiettivi comuni, rafforzando la qualità delle attività di analisi strategica.

La UIF ha contribuito al progetto apportando sia l'esperienza acquisita attraverso specifici studi sia le conoscenze scientifiche sviluppate nell'elaborazione e applicazione di metodi di analisi quantitativa per l'individuazione di anomalie riconducibili a fenomeni di riciclaggio.

Un ulteriore progetto è stato dedicato al ruolo degli intermediari e delle FIU nella rilevazione, nella segnalazione e nell'analisi di attività illecite in valute virtuali. Gli approfondimenti hanno posto in evidenza i limiti connaturati ai presidi antiriciclaggio di natura tradizionale.

8.7. La partecipazione ad altri organismi internazionali

La UIF contribuisce alle attività del Gruppo Egmont, 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 su aspetti relativi alle attività e competenze delle FIU. Le verifiche, nel Gruppo Egmont, sono incentrate sulle criticità nella cooperazione internazionale e promuovono l'adozione di adeguati interventi correttivi, anche attraverso iniziative mirate di assistenza tecnica. Ove necessario, vengono definiti piani di azione finalizzati a rimuovere i limiti alla capacità delle FIU di collaborare, ad esempio attraverso l'acquisizione di informazioni aggiuntive dai soggetti obbligati.

Nel 2019 sei FIU sono state ammesse nell'Organizzazione, portandola a 164 membri. Il Gruppo Egmont ha inoltre concluso l'analisi preliminare delle carenze individuate per le FIU di 7 paesi. La UIF ha contribuito attivamente, in particolare curando la *review* della FIU della Lettonia e svolgendo il monitoraggio dell'attuazione del piano d'azione definito dal Gruppo Egmont per la FIU svizzera (con l'obiettivo di prevedere il potere di acquisizione di informazioni dai soggetti obbligati in linea con gli standard).

La procedura di Support and Compliance, *al momento limitata ai soli profili di conformità tecnica, sarà ampliata all'esame dell'efficacia dell'operato delle FIU, con particolare riguardo alle attività di analisi (*Immediate Outcome 6 *della Metodologia GAFI) e di collaborazione internazionale (*Immediate Outcome 2*). Dovranno essere evitate duplicazioni con le valutazioni del GAFI, concentrando l'attenzione sulle carenze di principale rilievo per l'attività delle FIU.*

Sono stati avviati approfondimenti sui diversi modelli di collaborazione tra le FIU e altre autorità pubbliche (*public-public cooperation*), prendendo in considerazione un ampio spettro di autorità competenti, in linea con gli standard internazionali (autorità investigative e giudiziarie, di supervisione e controllo, autorità doganali e altre autorità coinvolte nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo).

Le FIU hanno condiviso esperienze innovative di collaborazione, evidenziandone i risultati positivi prodotti in quattro aree chiave: asset recovery*, contrasto al riciclaggio di reati fiscali, lotta alla criminalità organizzata e al finanziamento del terrorismo. È tuttavia necessario rimuovere le numerose barriere (vincoli legislativi, barriere tecnologiche, resistenze culturali) che ancora ostacolano la piena capacità delle FIU di cooperare efficacemente con le autorità competenti, mantenendo una dannosa segmentazione informativa tra i diversi player.*

È proseguito l'impegno del Gruppo Egmont nell'individuazione e nell'approfondimento di tipologie di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. In particolare, è stato approvato un Rapporto sul riciclaggio dei proventi della corruzione; in esso vengono riportati 72 indicatori di anomalia (*red flag*), ripartiti in quattro categorie, ricavati dall'esperienza operativa delle FIU nell'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette. È stato definito un nuovo formato omogeneo e strutturato per lo scambio di informazioni attraverso la rete Egmont; esso consentirà maggiore automazione ed efficienza nella collaborazione internazionale.

Ulteriori progetti in corso sono dedicati al riciclaggio dei proventi derivanti da attività di traffico di esseri umani e all'elaborazione di linee guida operative sulle analisi nel comparto dei virtual asset.

Attraverso la partecipazione alla delegazione italiana, la UIF segue le attività del Moneyval. In tale ambito, ha partecipato con un proprio esperto alla Mutual Evaluation di Malta. Inoltre, un esperto della UIF fornisce supporto alle attività della Conferenza delle Parti prevista dalla Convenzione di Varsavia del 2005 su riciclaggio e finanziamento del terrorismo del Consiglio d'Europa.

Nel nuovo sistema di valutazioni tematiche adottato dalla Conferenza per la verifica dell'attuazione della Convenzione in specifiche materie, nel 2019 l'attenzione è stata rivolta alle caratteristiche della fattispecie penale di riciclaggio e al potere delle FIU di sospendere operazioni sospette segnalate. A quest'ultimo riguardo, la valutazione conferma la completezza del sistema italiano e l'efficacia dell'azione della UIF nell'assicurare il blocco di operazioni potenzialmente illecite e il relativo raccordo con gli Organi investigativi.

PAGINA BIANCA

9. IL QUADRO NORMATIVO

9.1. Il contesto internazionale ed europeo

9.1.1. L'evoluzione della normativa europea

Nel 2019 il sistema antiriciclaggio europeo ha subito una fase di ulteriore evoluzione dopo il consolidamento realizzato nello scorso anno.

Le direttrici principali degli sviluppi riguardano: la valorizzazione dell'*intelligence* finanziaria sia per assicurare alla stessa più ampi input informativi, sia per consentirne l'utilizzo da parte di un più esteso novero di agenzie di *law enforcement*; il rafforzamento dei sistemi di collaborazione tra autorità competenti, a livello domestico e sovranazionale; il miglioramento dei presidi per il controllo della *compliance* e per l'analisi dei casi sospetti, anche attraverso il possibile accentramento di alcuni compiti a livello europeo.

La collaborazione tra FIU, autorità investigative ed Europol

Si inscrive in queste linee d'indirizzo la direttiva UE/2019/1153 del 20 giugno 2019, pubblicata l'11 luglio 2019, che rafforza la collaborazione tra autorità muovendo dalla constatazione che l'efficacia delle indagini e delle azioni penali può essere compromessa dall'assenza di meccanismi tempestivi di accesso ai conti bancari, alle informazioni e alle analisi finanziarie. La direttiva stabilisce pertanto che le informazioni sui conti bancari[35], quelle finanziarie e i risultati delle analisi delle FIU, debbano poter essere utilizzati da tutte le autorità preposte al perseguimento di "reati gravi"[36] e, d'altro canto, che le FIU possano accedere alle informazioni in materia di contrasto[37] per prevenire il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo, nonché per favorire la cooperazione tra FIU. L'accesso delle FIU a tali informazioni, che si aggiunge a quello previsto dall'art. 32, comma 4, della direttiva UE/2015/8493, è previsto debba avvenire nel rispetto delle garanzie procedurali nazionali[38].

In attuazione della direttiva ciascuno Stato membro è tenuto a designare le autorità competenti che svolgono funzioni di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di "reati gravi"[39]. Il novero di dette autorità è indicato in maniera ampia al fine di evitare lacune negli scambi informativi e, come specificato dalla direttiva, ricomprende anche "gli uffici per il recupero dei beni"[40], nonché le autorità fiscali e quelle anticorruzione nella misura

[35] Art. 2, comma 1, n. 7) della direttiva UE/2019/1153.

[36] La nozione di reati gravi rimanda alle forme di criminalità di cui all'allegato I del regolamento UE/2016/794. Si tratta di un novero molto ampio di reati anche di natura non strettamente economico-finanziaria, tra i quali rientrano, ad esempio, oltre al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di migranti, al sequestro, al traffico illecito di beni culturali e opere d'arte, a numerosi reati di tipo ambientale, anche il razzismo e la xenofobia, nonché il reato di omicidio volontario e lesioni personali gravi.

[37] Per assicurare un'applicazione uniforme, l'art. 2, n. 6), della direttiva UE/2019/1153 fornisce una definizione di "informazioni di contrasto", nella quale sono ricompresi, tra l'altro, casellari giudiziari, informazioni su indagini, informazioni sul congelamento o sul sequestro di beni o su altre misure investigative o provvisorie nonché informazioni su condanne e confische.

[38] Art. 8.

[39] Art. 3. Ciascuno Stato membro deve notificare alla Commissione le autorità competenti designate e qualsiasi modifica al riguardo. La Commissione pubblica le notifiche nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

[40] Art. 3, comma 2.

in cui anche queste siano competenti in materia di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di reati ai sensi del diritto nazionale.

La direttiva non interferisce con le previsioni che definiscono obiettivi, attori e obblighi del sistema antiriciclaggio, contenute nella distinta disciplina europea che mira anche ad assicurare il rispetto dei principi internazionali in materia. Per quanto riguarda le FIU, la direttiva intende valorizzarne il contributo di analisi anche a beneficio del perseguimento di reati diversi dal riciclaggio e delle autorità deputate a tale compito senza implicazioni sul loro assetto. Ne vengono pertanto salvaguardati i requisiti di indipendenza e autonomia operativa e non sono modificati il ruolo e lo status organizzativo ad esse riconosciuto in ciascun Stato membro.

Previsioni specifiche riguardano la collaborazione tra le FIU ed Europol mediante scambi informativi diretti o per il tramite delle unità nazionali di quest'ultimo.

Le FIU dovranno ottenere informazioni da Europol a supporto delle proprie analisi, in linea con i meccanismi di collaborazione previsti sul piano nazionale (cfr. infra*). Tale requisito di reciprocità trova riscontro nel regolamento "Europol"[41], che contempla forme di collaborazione tra Europol e le autorità competenti dei paesi membri, tra cui necessariamente le FIU[42].*

Il termine di recepimento della direttiva è il 1° agosto del 2021. Entro il 2 agosto 2024, e ogni tre anni, la Commissione europea elaborerà una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della medesima[43].

I quattro Rapporti della Commissione

Nuovi sviluppi della disciplina antiriciclaggio sono stati indotti dai recenti episodi di crisi di banche europee, coinvolte in fenomeni di riciclaggio di portata transnazionale, riconducibili anche a gravi carenze nella governance, nel presidio dei rischi e nei controlli esercitati dalle autorità competenti nei rispettivi paesi.

Gli approfondimenti della Commissione sui rischi e sulle possibili linee di policy da attuare hanno condotto alla pubblicazione, il 24 luglio 2019, di quattro Rapporti, accompagnati da una Comunicazione al Consiglio e al Parlamento che ne compendia le principali conclusioni[44].

Il Supranational Risk Assessment

Il pacchetto di Rapporti della Commissione comprende l'aggiornamento del Supranational Risk Assessment (*Report on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*). Il Rapporto[45] aggiorna il precedente esercizio completato nel 2017, effettua l'analisi di minacce e vulnerabilità in settori specifici, stima i rischi residui e formula conseguenti raccomandazioni agli Stati membri. Le FIU europee sono state direttamente coinvolte negli approfondimenti, cui hanno contribuito apportando i risultati dell'attività operativa.

---

[41] Regolamento UE/2016/794.

[42] Art. 7, comma 8, del regolamento UE/2016/794.

[43] Art. 21, comma 1.

[44] Commissione europea, *Towards better implementation of the EU's anti-money laundering and countering the financing of terrorism framework*, 24 luglio 2019.

[45] Commissione europea, *Report from the Commission to the EU Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*, 24 luglio 2019. Cfr. il paragrafo: *Ulteriori iniziative europee e internazionali*.

La valutazione sovranazionale dei rischi

Il nuovo Rapporto analizza i rischi per comparti di attività, i metodi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo più utilizzati, le diverse vulnerabilità nei settori finanziario e non finanziario.

Il contante si conferma lo strumento più usato dai riciclatori per trasferire velocemente fondi; esso è anche il principale presupposto per la segnalazione di operazioni sospette. Rimane significativo il livello di rischio connesso agli strumenti "liquidi" assimilabili al contante.

Nel settore finanziario i principali rischi riguardano il comparto degli strumenti innovativi (FinTech): le caratteristiche dei prodotti e la velocità delle transazioni accrescono il livello di rischio in assenza di misure adeguate di *due diligence* e monitoraggio.

Nel comparto non finanziario i rischi sono collegati alla difficoltà nell'identificazione della titolarità effettiva e ai limiti derivanti dal segreto professionale. Per il settore dei giochi si conferma che l'esposizione al rischio è alta per i prodotti online (volumi significativi, operatività a distanza) e bassa per i "bingo".

Le organizzazioni non profit presentano una diversa esposizione al rischio a seconda delle strutture e attività; particolarmente vulnerabili risultano le organizzazioni operanti nelle attività espressive (arti, sport, cultura) e dei servizi; la vulnerabilità aumenta in relazione alla prossimità a zone di conflitto e allo stabilimento in paesi con carenze nei regimi di contrasto al finanziamento del terrorismo.

Tra i rischi di nuova emersione sono richiamati: il settore del calcio professionistico, per la scarsa trasparenza degli operatori e la permeabilità alle risorse di origine illecita; i porti franchi, per i rischi collegati a contraffazione, violazione dei diritti di proprietà, frodi sull'IVA, corruzione; i regimi di "visto per investitori", con riguardo soprattutto ad attività di evasione fiscale e corruzione.

Vengono sottolineate vulnerabilità collegate alla diffusione di prodotti anonimi o non regolamentati, come le valute virtuali, e alla difficile identificazione della titolarità effettiva. Si richiama anche il ritardo di molti Stati membri nel recepimento delle regole antiriciclaggio europee.

Completa la valutazione l'individuazione di misure di mitigazione aggiornate che l'Unione nel suo complesso e ciascuno Stato membro dovrebbero adottare. Come previsto dalla quinta direttiva è necessario estendere i presidi antiriciclaggio agli operatori che prestano servizi in valute virtuali e ampliare il contenuto e la disponibilità dei registri con informazioni sui titolari effettivi di enti e società.

Nel Rapporto sui casi di riciclaggio e sulle gravi carenze nell'organizzazione e nella *compliance* che hanno di recente coinvolto banche europee[46] si esaminano le lacune emerse nei sistemi nazionali di controllo dei paesi interessati, si elaborano proposte finalizzate a una maggiore armonizzazione delle regole (ad esempio, attraverso la conversione della direttiva

[46] Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions*, 24 luglio 2019.

in regolamento), all'istituzione di un'Autorità di vigilanza europea (tenendo conto dei nuovi compiti e poteri di recente assegnati all'EBA e alla BCE) e al rafforzamento della collaborazione tra supervisori e tra questi e le FIU.

Un Rapporto è dedicato all'interconnessione dei registri nazionali dei conti bancari[47], volta a consentire l'accesso integrato alle informazioni per l'individuazione di rapporti finanziari nell'intera Unione.

La collaborazione tra FIU e ruolo del meccanismo

Un ulteriore Rapporto[48] esamina le caratteristiche delle attività e della collaborazione delle FIU e il possibile ruolo del meccanismo europeo di supporto e coordinamento, secondo quanto previsto dalla quinta direttiva[49] e dal regolamento UE/2018/1672 sul trasferimento fisico di contante[50].

Il Rapporto sottolinea la centralità delle FIU nel sistema antiriciclaggio e lo status di indipendenza che le caratterizza; viene riconosciuto il ruolo incisivo svolto dalla Piattaforma delle FIU nel facilitare le attività e la collaborazione tra di esse.

Il documento registra la grande varietà di formati e di procedure per la segnalazione di operazioni sospette nei diversi paesi membri, con conseguenti disomogeneità e carenze negli strumenti informatici di supporto, e considera la possibilità di introdurre formati uniformi per facilitare i segnalanti e le FIU. Ogni ipotesi di segnalazione accentrata nel meccanismo europeo ha incontrato articolate argomentazioni contrarie da parte delle FIU e delle Autorità di vigilanza.

La Commissione stigmatizza la persistente insufficiente applicazione dell'obbligo di trasmettere segnalazioni di operazioni sospette cross-border, ribadendo che tale adempimento è imperativo per il corretto funzionamento del sistema antiriciclaggio.

Il Rapporto sottolinea le carenze nella capacità delle FIU di fornire informazioni, richiamando in particolare gli effetti derivanti dalle difficoltà di accesso ad alcune tipologie di dati e l'eccessiva lunghezza dei tempi di risposta (in assenza di termini cogenti). Viene reputato necessario un maggiore sfruttamento del *matching* da parte delle FIU.

Nell'evidenziare gli esiti positivi delle analisi congiunte svolte tra il 2016 e il 2018, si citano le difficoltà nel conciliare diversi approcci nazionali e differenti capacità informative nonché l'assenza di una metodologia comune. Si fa riferimento alla necessità di accentrare compiti di impulso e facilitazione di analisi congiunte nel meccanismo europeo.

Vengono ricordate le carenze tecniche che, nella gestione di Europol, inficiano l'utilizzo di FIU.NET, i dubbi giuridici in tema di data protection *e il persistente stallo nei necessari sviluppi della rete.*

Le carenze negli scambi informativi tra FIU e Autorità di vigilanza sono annoverate tra le principali cause dei recenti episodi di crisi di alcune banche europee. La Commissione sottolinea l'esigenza di maggiore condivisione di informazioni, richiamando sia le previsioni della quarta e quinta direttiva antiriciclaggio, sia le nuove misure introdotte dalla "CRD V".

---

[47] Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the interconnection of national centralised automated mechanisms (central registries or central electronic data retrieval systems) of the Member States on bank accounts,* 24 luglio 2019.

[48] Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the framework for cooperation between Financial Intelligence Units,* 24 luglio 2019. Il Rapporto attinge dichiaratamente informazioni e spunti dal Mapping Exercise sulle caratteristiche, i poteri e la collaborazione delle FIU europee, condotto dalla Piattaforma delle FIU.

[49] Art.65, comma 2, della quarta direttiva, come modificato dalla quinta direttiva.

[50] Considerando 26 del regolamento UE/2018/1672.

Sono espresse preoccupazioni sull'assenza di garanzie certe di data protection *in paesi terzi le cui FIU sono destinatarie di informazioni da parte delle Unità europee, data l'assenza di regole equivalenti.*

Le conclusioni del Rapporto evidenziano che le FIU, oltre a ricevere segnalazioni di maggiore qualità, devono poter collaborare in modo più esteso tra loro e con altre autorità nazionali, quali le agenzie doganali e fiscali. Sarebbero utili modelli uniformi e strumenti informatici efficienti per le segnalazioni. Le FIU devono assicurare connessioni dirette tra i propri sistemi e FIU.NET nonché più efficaci attività di analisi. La Piattaforma delle FIU è stata essenziale nella mappatura di problemi, nella formulazione di proposte e nello sviluppo di attività operative a livello europeo; essa tuttavia non è dotata del potere di adottare azioni o indicazioni vincolanti. È necessario un meccanismo più incisivo per lo sviluppo di metodi, collaborazione e analisi congiunte. Sviluppi in tal senso potrebbero essere promossi dal meccanismo europeo.

Meccanismo europeo delle FIU: i compiti

Nei lavori europei la UIF ha svolto un ruolo di impulso nel favorire riflessioni condivise sui compiti che dovrebbero essere assegnati al meccanismo europeo e sulla configurazione che questo dovrebbe assumere.

Sulla base degli approfondimenti, discussi anche nell'ambito della Piattaforma europea, nel futuro quadro di regole più armonizzate il meccanismo dovrebbe elaborare disposizioni di dettaglio relative agli adempimenti dei soggetti obbligati, ai poteri e alle funzioni delle FIU, alla collaborazione tra queste. Tra tali compiti può rientrare la definizione di istruzioni su presupposti e contenuti delle segnalazioni di operazioni sospette, di strumenti e metodi comuni di analisi, di modalità efficaci di scambio di informazioni.

Per il buon funzionamento della collaborazione internazionale sono necessari criteri per la comunicazione completa ed efficace delle informazioni, attraverso richieste motivate e riscontri celeri, basati su adeguate istruttorie. È importante definire un quadro certo e condiviso sulle possibilità e i limiti dell'eventuale utilizzo delle informazioni scambiate, specie nell'ambito di indagini o procedimenti penali.

Il meccanismo potrebbe inoltre promuovere analisi congiunte tra le FIU europee su fenomeni di rilievo transfrontaliero, predisponendo metodi e strumenti appropriati sulla base degli approfondimenti e delle esperienze già sviluppate nella Piattaforma.

Le funzioni fondamentali di ricezione delle segnalazioni di operazioni sospette, analisi finanziaria e disseminazione a supporto di indagini (nuove o già in corso) devono restare affidate alle FIU nazionali; diverse soluzioni, oltre che difficili da realizzare, comprometterebbero l'efficacia del sistema.

L'azione del meccanismo dovrebbe dispiegarsi in una logica di sussidiarietà, affiancando e supportando quella delle FIU nazionali, senza sostituirsi o sovrapporsi a essa; gli interventi dovrebbero concentrarsi su materie e casi che non possono essere affrontati efficacemente sul solo piano nazionale o senza uno stretto raccordo operativo tra FIU di diversi Paesi membri.

Nelle Conclusioni approvate il 5 dicembre 2019[51] *l'Ecofin ha confermato le considerazioni e le proposte formulate dalla Commissione nei citati rapporti e, sulla base di queste, ha individuato alcune priorità: l'introduzione di un maggior grado di armonizzazione delle regole antiriciclaggio europee (anche attraverso l'adozione di un regolamento); il superamento dei problemi strutturali emersi nell'attività delle autorità nazionali di supervisione antiriciclaggio, anche grazie all'accentramento di compiti in un organismo europeo; il rafforzamento della capacità delle FIU di svolgere in maniera efficace l'analisi e la collaborazione reciproca, l'impulso alle analisi congiunte, l'istituzione di un meccanismo di supporto e coordinamento.*

La Commissione ha pianificato i prossimi passi e avviato i necessari approfondimenti. Le FIU sono state direttamente coinvolte; attraverso la Piattaforma europea hanno elaborato proposte congiunte, soprattutto con riguardo al ruolo e alle caratteristiche del meccanismo europeo.

Il 7 maggio 2020 la Commissione ha adottato un Action Plan[52] recante opzioni di intervento e linee di policy per una complessiva revisione del framework europeo antiriciclaggio, sul quale ha avviato una consultazione pubblica che si concluderà il 29 luglio 2020. In base ai risultati degli approfondimenti, la Commissione elaborerà proposte legislative per il Consiglio e il Parlamento, la cui adozione è prevista per il 2023. Le aree di intervento sono basate su sei pilastri e sono quelle già individuate nei Rapporti della Commissione pubblicati a fine luglio 2019. In particolare, si richiama la necessità di: garantire l'effettivo recepimento da parte degli Stati membri delle disposizioni comunitarie; emanare un "rulebook" antiriciclaggio più armonizzato; favorire un assetto di supervisione più efficace basato su un organismo europeo unico; rafforzare la collaborazione e integrazione tra le FIU con l'istituzione di un meccanismo europeo di supporto e coordinamento; migliorare l'applicazione dei presidi penali; consolidare il ruolo di unico attore globale dell'Unione europea in ambito GAFI e nell'interlocuzione con i paesi terzi.

9.1.2. Ulteriori iniziative europee e internazionali

Il Ma3tch

La quarta direttiva richiama espressamente la necessità di un più ampio ed efficace utilizzo del Ma3tch[53]. Tale funzionalità offerta da FIU.NET per l'incrocio anonimo di intere basi dati consente di individuare ricorrenze nominative in archivi delle FIU partecipanti e collegamenti con altri paesi non emergenti dal contesto analizzato.

Nel corso del 2019 sono proseguiti i lavori per favorirne l'utilizzo più ampio e sistematico: in tale ambito la Piattaforma delle FIU ha finalizzato il rapporto, cui la UIF ha contribuito attivamente, nel quale si formulano raccomandazioni per uniformare gli scambi tra le FIU e integrare tale strumento nelle procedure di analisi e di collaborazione delle singole Unità.

Il rapporto svolge una ricognizione degli approci e delle procedure applicati dalle FIU con riguardo al raccordo tra il Ma3tch e i processi di analisi, alla selezione dei casi rilevanti, allo sfruttamento dei risultati. Sebbene la maggior parte delle FIU sia consapevole degli effetti positivi del matching, *per l'efficace supporto delle analisi emerge che tale strumento è utilizzato in modo episodico e al di fuori di procedure specifiche.*

[51] Consiglio dell'Unione europea, *Conclusions on strategic priorities on Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism,* 5 dicembre 2019.

[52] Commissione europea, *Action Plan for a comprehensive Union policy on preventing money laundering and terrorist financing,* 7 maggio 2020.

[53] Art. 56 della quarta direttiva.

Viene precisata la necessità di ampliare e aggiornare con frequenza i dataset resi disponibili per gli incroci. Le FIU sono anche invitate a destinare risorse dedicate allo sfruttamento del Ma3tch; queste sarebbero ampiamente compensate dai recuperi di efficienza resi possibili dalla migliore capacità di valutare il rilievo dei casi e il grado di priorità, anche per l'attivazione della collaborazione internazionale.

Paesi terzi ad alto rischio

Nel 2019 sono proseguiti i lavori della Commissione volti a perfezionare la metodologia per l'individuazione di paesi terzi che – in ragione di carenze strategiche nei propri sistemi di prevenzione – presentano rischi elevati di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per l'Unione[54].

Con l'obiettivo di sostenere un'autonoma valutazione della Commissione nell'individuazione di tali giurisdizioni, in luogo del rinvio alla relativa lista elaborata del GAFI (modalità criticata dal Parlamento europeo), la quinta direttiva ha ampliato gli aspetti da considerare per la rilevazione di carenze strategiche; vi rientra non solo la *compliance* del quadro normativo ma anche l'efficacia delle misure antiriciclaggio e dell'azione delle autorità competenti. Al contempo, la quinta direttiva rafforza il sistema di contromisure nei confronti dei paesi terzi a rischio, introducendo presidi più armonizzati di *due diligence* rafforzata per i soggetti obbligati.

Sulla base della precedente metodologia, la Commissione, con atto delegato del 13 febbraio 2019[55], seguendo un approccio più rigoroso di quello del GAFI, aveva definito una lista di 23 giurisdizioni ad alto rischio (rispetto alle 12 presenti nella lista del GAFI). L'atto, approvato dal Parlamento, è stato respinto dal Consiglio (cfr. Rapporto Annuale UIF per il 2018, p. 107) che ha ritenuto il processo di "listing" non trasparente e privo della possibilità per i paesi interessati di fornire informazioni e argomenti.

La nuova metodologia è stata pubblicata dalla Commissione il 7 maggio 2020[56] e prevede la necessità di un dialogo con i paesi terzi interessati, assicura il coordinamento con le valutazioni svolte dal GAFI e individua con maggiore dettaglio i criteri e la procedura per la rimozione dalla lista. In particolare, si prevede che l'inclusione nella lista "nera" del GAFI comporta senz'altro una presunzione di rischio anche per il mercato interno e, dunque, il listing europeo. L'ambito di quest'ultimo si estende a ulteriori paesi dai quali promanano rischi specifici, individuati attraverso un'autonoma valutazione che si basa su un ampio novero di fattori[57] e sul contributo anche delle FIU e della Piattaforma.

La valutazione tiene conto sia del tipo e dell'intensità delle minacce poste da paesi terzi sia delle vulnerabilità dei presidi antiriciclaggio nei rispettivi sistemi; l'apprezzamento del rischio residuo scaturisce da tale considerazione comparativa. I comparti ai quali, secondo la metodologia, deve estendersi la valutazione comprendono: le fattispecie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; gli obblighi di adeguata verifica, registrazione e segnalazione di operazioni sospette; i poteri e le procedure delle autorità competenti; il regime sanzionatorio; la cooperazione internazionale; la trasparenza della titolarità effettiva; le sanzioni finanziarie internazionali.

[54] L'art. 9 della quarta direttiva, come modificata dalla quinta direttiva, attribuisce alla Commissione il compito di formare una lista di paesi terzi ad alto rischio per l'Unione.

[55] Emanato ai sensi dell'art. 64 della quarta direttiva, come modificata dalla quinta direttiva.

[56] Commissione europea, *Revised EU methodology for the identification of high risk third Countries*, 7 maggio 2020.

[57] Il delisting effettuato dal GAFI, quindi, non determina l'automatica esclusione anche dalla lista europea.

9.2. La normativa nazionale

A breve distanza dalla riforma del 2017[58], nell'anno in esame, la normativa antiriciclaggio è stata interessata dalle modifiche legislative connesse al recepimento della quinta direttiva[59]. Nella circostanza sono stati effettuati anche alcuni interventi correttivi della disciplina vigente volti a risolvere dubbi interpretativi, nonché introdotte nuove previsioni su temi di rilievo quali la collaborazione e gli scambi di informazioni tra autorità facenti parte del sistema antiriciclaggio[60].

La UIF ha fornito il proprio contributo tecnico-istituzionale ai lavori normativi coordinati dal Ministero dell'Economia e delle finanze, formulando proposte e osservazioni, anche critiche, su alcuni profili delle disposizioni (si veda, in proposito, l'audizione del Direttore dell'Unità presso le competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato[61]).

È proseguita l'attività di elaborazione della regolamentazione secondaria prevalentemente connessa all'attuazione della predetta riforma del 2017. La Banca d'Italia e l'Ivass hanno emanato le nuove disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni e adeguata verifica; la Banca d'Italia ha inoltre adottato il nuovo Provvedimento sulla conservazione e messa a disposizione dei dati, nonchè specifiche norme rivolte agli operatori vigilati di cui all'articolo 134 TULPS. La UIF, oltre a collaborare ai lavori svolti dalla Banca d'Italia e dall'Ivass, ha adottato le *Istruzioni in materia di comunicazioni oggettive*, nonché diffuso nuove comunicazioni per richiamare l'attenzione dei soggetti obbligati su specifici settori a rischio, anche nell'attuale situazione di crisi sanitaria[62].

9.2.1. Gli interventi legislativi

D.lgs. 125/2019

Il recepimento nell'ordinamento nazionale della quinta direttiva in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e l'introduzione di disposizioni integrative e correttive al D.lgs. 231/2007 sono stati realizzati con il Decreto legislativo 4 ottobre 2019, n. 125, entrato in vigore il 10 novembre 2019[63].

Collaborazione tra autorità a livello nazionale e internazionale

Le principali novità riguardano la disciplina della collaborazione nazionale e internazionale tra autorità, nonché taluni aspetti relativi al novero dei soggetti obbligati, alla vigilanza sui gruppi, all'adeguata verifica e ai prodotti di moneta elettronica anonimi. Limitati interventi correttivi hanno riguardato la materia sanzionatoria.

Sul fronte nazionale, resta fermo il principio secondo cui tutte le autorità amministrative, giudiziarie e investigative collaborano per agevolare l'individuazione di ogni circostanza che può essere comunque utilizzata per prevenire l'uso del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo[64]. La nuova disciplina ha però stabilito che per le finalità del D.lgs. 231/2007 lo scambio di informazioni in deroga al segreto d'ufficio è ammesso soltanto: *i)* tra UIF, MEF, Autorità di vigilanza di settore, DIA e

[58] D.lgs. 90/2017.

[59] Direttiva UE/2018/843.

[60] Cfr. *infra*.

[61] Cfr. *Audizione del Direttore della UIF del 18 settembre 2019*.

[62] Cfr. *infra*.

[63] La delega al Governo per il recepimento della quinta direttiva in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo è contenuta nella L. 117/2019, c.d. legge di delegazione europea 2018.

[64] Art. 12, comma 1, del D.lgs. 231/2007.

NSPV.[65]; nonché *ii)* nei rapporti tra tutte le predette autorità e l'Autorità giudiziaria ovvero le forze di polizia da questa delegate, quando le informazioni siano necessarie per lo svolgimento di un procedimento penale.[66].

Per quanto concerne la cooperazione internazionale sono state introdotte tre nuove disposizioni riguardanti, rispettivamente, i rapporti tra le autorità coinvolte nell'apparato antiriciclaggio.[67], gli scambi internazionali della UIF con le FIU estere.[68] e la collaborazione tra autorità di vigilanza di settore.[69].

La prima disposizione delinea il generale dovere di cooperazione con le autorità competenti degli altri Stati membri, ammettendo un rifiuto solo se giustificato da ostacolo a indagini, accertamenti investigativi o procedimenti penali in corso.

La seconda disposizione ha apportato alcune significative precisazioni alla disciplina della cooperazione tra FIU anche per rispondere ai rilievi mossi dalla Commissione europea nell'ambito della procedura di infrazione avviata nei confronti dell'Italia sul recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio. In particolare, vengono configurate in modo più dettagliato forme e modalità della collaborazione tra la UIF e le FIU degli altri paesi, in coerenza con le specifiche previsioni della direttiva.[70]. Alla generale capacità della UIF di "scambiare informazioni e collaborare con le FIU" secondo le consuete clausole di riservatezza e reciprocità – si affiancano disposizioni dedicate al contenuto minimo necessario delle richieste tra FIU (fatti pertinenti, contesto, motivazioni) e alle modalità di utilizzo delle informazioni scambiate.

L'insieme delle previsioni introdotte in materia dal nuovo intervento di riforma corrisponde peraltro alle modalità cui la UIF si è costantemente attenuta nelle prassi della cooperazione internazionale. Si fa riferimento anche alle nuove indicazioni in merito all'utilizzo delle informazioni acquisite da altre FIU, che va circoscritto alle finalità di analisi, nel rispetto dei limiti posti dalle controparti estere, e che richiede il consenso di queste per ogni ulteriore uso o condivisione. Le stesse garanzie si applicano alle informazioni fornite dalla UIF.

Nella stessa disposizione viene richiamato l'utilizzo della Piattaforma FIU.NET e di tecnologie adeguate per l'incrocio anonimo di dati a supporto degli scambi, nonché sancito il principio secondo cui la UIF nell'ambito della cooperazione internazionale si avvale di tutti i poteri di cui dispone in qualità di Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia.

È espressamente citata anche la partecipazione della UIF ad attività di analisi congiunte, secondo le nuove modalità promosse dalla Piattaforma delle FIU, ed è previsto l'obbligo di trasmettere alle FIU di altri Stati le informazioni su segnalazioni di operazioni sospette d'interesse, individuate tenendo conto degli indirizzi formulati dalla richiamata Piattaforma (c.d. segnalazioni cross-border).

La disposizione dedicata alle Autorità di vigilanza di settore prevede scambi di informazioni tra le autorità antiriciclaggio, le Autorità di vigilanza prudenziale e di risoluzione, nonché con la Banca centrale europea.

Sotto un altro profilo la riforma introduce modifiche in tema di accesso della UIF alle informazioni investigative. La normativa europea e gli standard del GAFI prevedono tale

---

[65] Art. 12, comma 1-bis, del D.lgs. 231/2007.

[66] Art. 12, comma 8, del D.lgs. 231/2007.

[67] Art. 13 del D.lgs. 231/2007.

[68] Art. 13-bis del D.lgs. 231/2007

[69] Art. 13-ter del D.lgs. 231/2007.

[70] Art. 13-bis del D.lgs. 231/2007.

accesso per potenziare le capacità delle FIU di svolgere le analisi finanziarie e di adempiere agli obblighi derivanti dalla cooperazione internazionale. Sul punto, oltre al limite già previsto nel 2017, in base al quale il predetto accesso è subordinato all'autorizzazione dell'Autorità giudiziaria procedente per le informazioni coperte da segreto investigativo, la riforma del 2019 ha introdotto un'ulteriore limitazione della conoscenza da parte della UIF delle informazioni investigative: l'Unità non può infatti conoscere casi in cui è in corso un'indagine di polizia per la quale è già stata trasmessa un'informativa all'Autorità giudiziaria ma quest'ultima non ha ancora assunto le proprie determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale[71].

Profili critici delle nuove disposizioni sulla collaborazione istituzionale della UIF

La collaborazione e lo scambio di informazioni tra autorità rappresentano una condizione essenziale per il buon funzionamento del sistema antiriciclaggio; le modifiche introdotte nel 2019 rischiano tuttavia di realizzare un arretramento in questo ambito disciplinare, riducendo in misura significativa lo spettro degli scambi che la UIF può effettuare nel contesto delle proprie attività di prevenzione.

La disciplina sul segreto d'ufficio limita, come detto, il novero delle autorità nazionali con le quali la UIF può scambiare informazioni. Non sono in particolare ammessi scambi informativi sia con forze di polizia diverse da NSPV e DIA sia con altre autorità con compiti di controllo interconnessi con l'antiriciclaggio (come Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e Autorità nazionale anticorruzione), così contraddicendo il principio di generale collaborazione affermato nel medesimo decreto. Si tratta di un'impostazione non coerente con le previsioni delle direttive antiriciclaggio, che prefigurano la più ampia collaborazione con le autorità coinvolte nell'antiriciclaggio[72], e in contrasto con le indicazioni formulate dal GAFI in occasione della Mutual evaluation del sistema italiano nonché, da ultimo, dalla Commissione europea nel Rapporto del 24 luglio 2019[73]. In concreto le nuove limitazioni introdotte dalla riforma rischiano di influire negativamente sull'attività di collaborazione istituzionale della UIF, che – ferma restando la specifica posizione di NSPV e DIA quali destinatari del flusso di disseminazione delle segnalazioni di operazioni sospette – dovrebbe svolgersi in modo ampio e tempestivo con tutte le altre autorità del sistema antiriciclaggio, a beneficio di una piena efficacia dell'apparato di prevenzione.

Anche le nuove disposizioni che abilitano la UIF a condividere le informazioni acquisite dalla rete delle FIU con le autorità nazionali competenti pongono dubbi interpretativi connessi con le richiamate limitazioni vigenti in tema di segreto d'ufficio e rischiano di ridurre gli effetti positivi della cooperazione internazionale con ricadute sulle capacità di risposta e sull'affidabilità che le altre FIU pongono sul rispetto dei principi internazionali.

Infine, quale aspetto complementare degli scambi informativi tra autorità, vanno considerati i vincoli previsti per l'accesso della UIF ai dati investigativi, rispetto ai quali sembra non tenersi conto del fatto che la conoscenza da parte dell'Unità di informazioni

[71] Art. 12, comma 4, del D.lgs. 231/2007.

[72] Art. 49 della direttiva UE/2018/843 e direttiva UE/2019/1153.

[73] Cfr. il paragrafo: *L'evoluzione della normativa europea.*

pre-giudiziarie è perfettamente coerente con le funzioni d'*intelligence* tipiche della UIF volte alla prevenzione dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Tale conoscenza consentirebbe di corroborare attraverso le analisi finanziarie proprio le attività d'indagine. Analogamente, il richiamo alla tutela del segreto investigativo introdotto nella disposizione concernente la cooperazione internazionale tra le autorità non appare in linea con le norme europee.

Dati aggregati, PA e comunicazioni oggettive

Ulteriori modifiche al decreto antiriciclaggio sono volte a escludere i consulenti finanziari dall'ambito di applicazione dell'obbligo di invio dei dati aggregati alla UIF[74] e ad applicare anche alle comunicazioni delle Pubbliche amministrazioni le regole previste in materia di analisi e sviluppo delle segnalazioni di operazioni sospette[75].

Il legislatore ha specificato che le comunicazioni delle Pubbliche amministrazioni sono esaminate dalla UIF sotto il profilo finanziario e poi trasmesse agli Organi investigativi competenti al pari di quanto previsto per l'analisi e lo sviluppo delle segnalazioni di operazioni sospette.

È stato chiarito il perimetro di utilizzo delle informazioni derivanti dalle comunicazioni oggettive, ossia dei dati concernenti operazioni ritenute a rischio, individuati in base a criteri oggettivi definiti dalla UIF con proprie *Istruzioni* e trasmessi all'Unità con cadenza periodica. In particolare, viene esplicitato che tali comunicazioni sono utilizzate, oltre che per effettuare analisi di fenomeni o tipologie di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e per l'analisi finanziaria di operazioni sospette, anche per il loro approfondimento investigativo[76].

Soggetti obbligati

Una significativa novità è rappresentata dall'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi antiriciclaggio, con particolare riguardo ai settori del commercio di cose antiche e opere d'arte, della prestazione di servizi connessi alle valute virtuali e della mediazione immobiliare.

Sono inclusi tra i destinatari della normativa antiriciclaggio tutti coloro che commerciano opere d'arte ovvero svolgono attività di intermediazione nella compravendita delle medesime opere, nonché i soggetti che conservano, commerciano ovvero svolgono attività di intermediazione nel commercio di opere d'arte all'interno di porti franchi. Gli obblighi si applicano solo nel caso in cui il valore dell'operazione sia pari o superiore a 10.000 euro[77].

Nel comparto delle valute virtuali sono ricompresi tra i soggetti obbligati anche i "prestatori di servizi di portafoglio digitale"[78]*, per la prevenzione dei rischi connessi con l'attività di salvaguardia di chiavi crittografiche private per conto dei propri clienti, al fine di detenere, memorizzare e trasferire valute virtuali*[79]*. È stata inoltre significativamente modificata la nozione di "prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale", per recepire le indicazioni formulate dal GAFI in occasione della revisione degli standard internazionali in materia di virtual asset e virtual asset* service providers[80]*. È stata poi rivista la definizione di valuta virtuale, al fine di specificare che si considera tale la*

[74] Art. 33 del D.lgs. 231/2007.

[75] Art. 40, comma 1, lett. d), del D.lgs. 231/2007.

[76] Art. 47, comma 2, del D.lgs. 231/2007.

[77] Art. 3, comma 5, lett. b) e c), del D.lgs. 231/2007.

[78] Art. 3, comma 5, lett. i-bis), del D.lgs. 231/2007.

[79] Art. 1, comma 2, lett. ff-bis), del D.lgs. 231/2007.

[80] Art. 1, comma 2, lett. ff), del D.lgs. 231/2007. Secondo il GAFI sono rilevanti, oltre alle attività di cambio tra virtual asset e valute legali, anche quelle di i) cambio tra una o più forme di virtual asset; ii) trasferimento di virtual asset, iii) custodia e/o amministrazione di virtual asset o di strumenti che consentono di avere controllo sui virtual asset; iv) partecipazione e fornitura di servizi finanziari correlati all'offerta e/o alla vendita di un virtual asset di un emittente.

rappresentazione digitale di valore, non solo non emessa, ma anche non garantita da una banca centrale o da un'autorità pubblica e non necessariamente collegata a una valuta avente corso legale; inoltre, oltre a quella utilizzata come mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi e trasferita, archiviata e negoziata elettronicamente, la valuta virtuale rileva anche quando impiegata "per finalità di investimento"[81].

Per gli agenti in affari che svolgono attività in mediazione immobiliare è specificato che gli obblighi di cui al D.lgs. 231/2007 si applicano anche alle ipotesi in cui essi agiscono in qualità di intermediari nella locazione di un bene immobile limitatamente alle operazioni per le quali il canone mensile sia pari o superiore a 10.000 euro[82].

La normativa vigente chiarisce inoltre che, nelle operazioni di cartolarizzazione di crediti, gli intermediari bancari e finanziari incaricati della riscossione dei crediti ceduti, dei servizi di cassa e di pagamento e delle verifiche di conformità provvedono all'adempimento degli obblighi antiriciclaggio anche nei confronti dei debitori ceduti alle società per la cartolarizzazione dei crediti nonché dei sottoscrittori dei titoli emessi dalle medesime società[83].

Vigilanza sui gruppi

Interventi di modifica hanno interessato i compiti delle Autorità di vigilanza di settore, alle quali sono stati attribuiti nuovi poteri volti a consentire un'azione di controllo più efficace sui gruppi bancari e finanziari[84]. Nella medesima logica si pone anche la nuova disposizione che richiede alle società capogruppo di adottare un approccio globale nella predisposizione di presidi e procedure per la mitigazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, secondo le modalità stabilite dalla Autorità di vigilanza di settore[85].

Titolare effettivo e adeguata verifica

Talune innovazioni hanno riguardato la disciplina in tema di titolarità effettiva[86] e il regime di accessibilità alle informazioni contenute nel costituendo Registro dei titolari effettivi[87].

Il 23 dicembre 2019 il MEF, di concerto con il MISE, ha posto in consultazione pubblica lo schema di decreto ministeriale relativo al citato Registro dei titolari effettivi introdotto dal D.lgs. 90/2017. Le informazioni sulla titolarità effettiva delle imprese dotate di personalità giuridica, delle persone giuridiche private, dei trust produttivi di effetti giuridici rilevanti a fini fiscali e degli istituti giuridici affini a questi ultimi dovranno essere comunicate e conservate in un'apposita sezione del Registro delle imprese, il cui accesso è consentito alle autorità individuate dal decreto antiriciclaggio, ai soggetti obbligati e al pubblico, secondo i termini e le condizioni stabiliti dal medesimo D.lgs. 231/2007. Lo schema di decreto ministeriak, sul quale il 28 febbraio 2020 si è conclusa la consultazione pubblica, detta le modalità di alimentazione, accesso e conservazione del Registro. Viene previsto che i dati e le informazioni debbano essere resi disponibili per un periodo di 10 anni. La prima comunicazione dovrà essere inoltrata dagli enti interessati alle Camere di commercio entro il 15 marzo 2021 ovvero, per i soggetti costituitisi successivamente, entro 30 giorni dalla loro costituzione. Anche le eventuali variazioni dovranno essere comunicate entro 30 giorni. Alle Camere di commercio viene inoltre attribuita la competenza per l'accertamento e la contestazione della violazione dell'obbligo di comunicazione dei dati e delle informazioni sulla titolarità effettiva nonché per l'irrogazione della relativa sanzione.

Sono stati rivisti alcuni profili dell'adeguata verifica della clientela, con particolare riferimento a quella rafforzata[88].

Tra i fattori di cui i soggetti obbligati devono tener conto nell'applicazione di misure rafforzate di adeguata verifica della clientela sono state introdotte le operazioni relative a petrolio, armi, metalli preziosi, prodotti del tabacco, manufatti

[81] Art. 1, comma 2, lett. qq), del D.lgs. 231/2007.

[82] Art. 3, comma 5, lett. e), del D.lgs. 231/2007.

[83] Art. 3, comma 2-bis, del D.lgs. 231/2007. La modifica normativa è tesa a superare le criticità emerse dalle attività di analisi e di vigilanza – sia a distanza che ispettiva – condotte dalla Banca d'Italia e dalla UIF.

[84] Art. 7 del D.lgs. 231/2007.

[85] Art. 16, comma 1, del D.lgs. 231/2007.

[86] Art. 20 del D.lgs. 231/2007.

[87] Art. 21 del D.lgs. 231/2007.

[88] Artt. 24 e 25 del D.lgs. 231/2007.

culturali e altri beni mobili di importanza archeologica, storica, culturale e religiosa o di raro valore scientifico, avorio e specie protette. È stato precisato che nel caso di rapporti, prestazioni e operazioni che coinvolgono paesi terzi ad alto rischio si applicano sempre misure di adeguata verifica rafforzata, così come nei confronti di clienti o titolari effettivi che siano persone politicamente esposte, salvo quando agiscono in veste di organi delle Pubbliche amministrazioni; in quest'ultima ipotesi, i soggetti obbligati adottano misure di adeguata verifica della clientela commisurate al rischio in concreto rilevato.

Altre modifiche

Il legislatore è intervenuto sul testo del decreto anche al fine di realizzare un coordinamento con la normativa sulla protezione dei dati personali[89].

In attuazione della quinta direttiva è stato introdotto il divieto di emissione di prodotti di moneta elettronica anonimi e di utilizzo dei medesimi prodotti emessi presso Stati esteri a partire dal 10 giugno 2020[90].

Sanzioni

Specifici interventi correttivi hanno interessato la disciplina sanzionatoria per porre rimedio ad alcune criticità emerse in sede applicativa.

Gli interventi sono volti a: i) chiarire l'applicabilità della sanzione per omessa segnalazione di operazioni sospette anche al revisore persona fisica responsabile dell'incarico di revisione[91]; ii) prevedere espressamente la competenza sanzionatoria del MEF in caso di violazione degli obblighi di informazione nei confronti della UIF[92]; iii) stabilire chiaramente che sono sanzionabili le violazioni delle disposizioni emanate dalle Autorità di vigilanza di settore in materia di organizzazione, procedure e controlli interni; sono inoltre espressamente attribuite alla competenza sanzionatoria delle medesime autorità le violazioni commesse dai titolari di funzioni di amministrazione e controllo di intermediari[93]; iv) introdurre nuove disposizioni sanzionatorie rivolte agli operatori che svolgono attività di trattamento del contante vigilati dalla Banca d'Italia[94].

Decreto fiscale

Il c.d. decreto fiscale ha infine disposto la riduzione graduale del limite di trasferimento di denaro contante e titoli al portatore tra soggetti diversi (non effettuato per il tramite di banche o altri intermediari a ciò autorizzati) previsto dalla normativa antiriciclaggio[95].

Il decreto ha previsto che l'attuale limite posto a 3.000 euro sia ridotto a 2.000 a partire dal primo luglio 2020 e poi a 1.000 dal primo gennaio 2022. Per le violazioni si prevedono sanzioni proporzionate ai nuovi limiti: quindi il minimo sarà di 2.000 euro dal prossimo luglio fino a fine 2021 e poi di 1.000 euro.

DL 34/2019, convertito con L. 58/2019

Tra le novità legislative del 2019 si segnala l'introduzione nel Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUF) della nuova figura societaria denominata Società di Investimento Semplice (SIS), la cui configurazione come SICAF[96] ne

---

[89] Art. 2 (*Finalità e principi*) e art. 39 (*Divieto di comunicazioni inerenti le operazioni sospette*) del D.lgs. 231/2007. Quest'ultima disposizione è stata inoltre modificata al fine di chiarire l'esatta portata della deroga al divieto di dare comunicazione al cliente o a terzi dell'avvenuta segnalazione, degli eventuali scambi informativi intervenuti con la UIF ovvero dell'esistenza (o probabilità) di indagini o approfondimenti, prevista dal comma 3 dell'articolo. Più in dettaglio, la disposizione in esame prevede ora che il divieto non operi quando la comunicazione avviene tra intermediari bancari e finanziari, a condizione che questi appartengano al medesimo gruppo (nonché tra intermediari e rispettive succursali e filiazioni controllate a maggioranza e situate in paesi terzi, a condizione che le medesime succursali e filiazioni si conformino a politiche e procedure di gruppo).

[90] Art. 50 del D.lgs. 231/2007.

[91] Art. 58, comma 3, del D.lgs. 231/2007.

[92] Art. 65 del D.lgs. 231/2007.

[93] Art. 62 del D.lgs. 231/2007. In senso analogo si era già espresso il Consiglio di Stato (cfr. parere del 3 agosto 2018, n. 2017).

[94] Art. 62 del D.lgs. 231/2007.

[95] Art. 18 del DL 124/2019, convertito con modificazioni dalla L. 157/2019, che ha modificato gli artt. 49 e 63 del D.lgs. 231/2007.

[96] La SIS – che ha come oggetto sociale esclusivo l'investimento diretto del patrimonio raccolto in PMI non

determina l'inclusione tra i destinatari della normativa antiriciclaggio. Ulteriori disposizioni sono volte a promuovere l'innovazione e la competizione del mercato dei capitali, attraverso la creazione di uno spazio tecnico-normativo sperimentale e temporaneo per le imprese del settore FinTech con una regolamentazione semplificata, assicurando un livello di protezione adeguata per gli investitori.

È stabilito che il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), sentiti Banca d'Italia, Consob e Ivass, adotti uno o più regolamenti per definire le condizioni e le modalità di svolgimento di una sperimentazione relativa alle attività FinTech volte al perseguimento, mediante nuove tecnologie quali l'intelligenza artificiale e i registri distribuiti, dell'innovazione di servizi e di prodotti nei settori finanziario, creditizio, assicurativo e dei mercati regolamentati. Presso il MEF viene prevista la costituzione del Comitato FinTech, con il compito di individuare gli obiettivi, definire i programmi e porre in essere le azioni per favorire lo sviluppo della tecno-finanza, nonché di formulare proposte di carattere normativo e agevolare il contatto degli operatori del settore con le istituzioni e con le autorità[97]*. Il 19 febbraio 2020 il MEF ha pubblicato la bozza del citato regolamento FinTech; il regolamento, sottoposto a consultazione pubblica fino al 19 marzo, definisce più in dettaglio le attribuzioni del Comitato FinTech, l'ambito di applicazione e i presupposti per l'ammissione alla sperimentazione.*

9.2.2. La disciplina secondaria e l'autoregolamentazione

Istruzioni in materia di comunicazioni oggettive

Il 28 marzo 2019 si è completato l'iter di approvazione delle *Istruzioni della UIF in materia di comunicazioni oggettive* a seguito del parere favorevole reso dal CSF in data 20 marzo. Le Istruzioni sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2019 (cfr. il paragrafo: *Le comunicazioni oggettive* nel capitolo 1).

Il citato Provvedimento, in attuazione di quanto previsto dalla normativa primaria e in coerenza con gli esiti delle analisi nazionali e internazionali dei rischi, individua le tipologie di operazioni da comunicare e le categorie di soggetti destinatari, nonché le ipotesi in cui l'invio di una comunicazione oggettiva esclude l'obbligo di segnalazione dell'operazione come sospetta. Viene in particolare richiesto a banche, Poste italiane, IP e IMEL (incluse le succursali e i punti di contatto centrali) di trasmettere alla UIF, con cadenza mensile, i dati delle movimentazioni in contante pari o superiori a 10.000 euro complessivi mensili, anche se realizzate attraverso più operazioni singolarmente pari o superiori a 1.000 euro. La comunicazione esclude la segnalazione quando l'operazione: a) non presenti collegamenti con altre operazioni di diversa tipologia che facciano desumere una complessiva operatività sospetta, ovvero b) non sia effettuata da clienti a elevato rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (per maggiori dettagli si veda il paragrafo: *Le comunicazioni oggettive*, nonché il *Rapporto Annuale UIF per il 2018*, par. 9.2.2 e il riquadro: *Le Istruzioni per l'invio delle comunicazioni oggettive).*

Comunicazione sull'utilizzo anomalo di valute virtuali

Il 28 maggio 2019 la UIF ha emanato una *Comunicazione in tema di utilizzo anomalo di valute virtuali.* Oltre a richiamare i contenuti della precedente *Comunicazione del 30 gennaio 2015*, vengono riportati ulteriori profili comportamentali a rischio, tratti dall'esperienza dell'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette ricevute dall'Unità e vengono fornite indicazioni integrative per la compilazione delle segnalazioni, per la migliore rappresentazione dei

quotate su mercati regolamentati, in fase di sperimentazione, di costituzione e di avvio dell'attività – viene definita nella legge come FIA italiano. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. m-*ter*), del TUF è definito "Oicr alternativo italiano" (FIA italiano) il fondo comune di investimento, la SICAV e la SICAF rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva UE/2011/61.

[97] Art. 36 del DL 34/2019. La Banca d'Italia, la Consob e l'Ivass sono inoltre chiamati a redigere annualmente, ciascuno per quanto di propria competenza, una relazione d'analisi sul settore tecno-finanziario, riportando quanto emerge dall'applicazione del regime di sperimentazione, e segnalando eventuali modifiche normative o regolamentari necessarie per lo sviluppo del settore, la tutela del risparmio e la stabilità finanziaria.

sospetti e per la trasmissione di più complete informazioni utili all'attività di analisi finanziaria della UIF.

La Comunicazione richiama l'attenzione sulle ipotesi di costituzione anomala della provvista impiegata in acquisti di virtual asset e, in particolare, sulle figure di collettori che operano una raccolta di fondi da una pluralità di soggetti, mediante ricariche di carte prepagate, accrediti di bonifici e ripetuti versamenti di contanti. Particolare attenzione va rivolta alla possibile connessione con fenomeni criminali caratterizzati dall'utilizzo di tecnologie informatiche e, in particolare, con truffe realizzate attraverso siti internet, nonché ai casi in cui l'utilizzo di valute virtuali appaia finalizzato ad accrescere l'opacità di operazioni speculative, immobiliari o societarie. È inoltre da considerare l'utilizzo di virtual asset connesso con sospetti di abusivismo e con violazioni della disciplina in materia di offerta al pubblico di prodotti finanziari ovvero prestazione di servizi di investimento. Il corretto apprezzamento delle citate situazioni necessita in ogni caso di una valutazione attenta delle caratteristiche dei soggetti, anche specializzati, a vario titolo coinvolti nell'operatività esaminata. Al fine di indirizzare le segnalazioni riferibili all'utilizzo anomalo di valute virtuali nell'adeguato percorso di analisi, la UIF ha inoltre messo a disposizione dei segnalanti l'utilizzo dell'apposita nota fenomeno.

A fronte della pandemia da Covid-19 che ha colpito il Paese, in data 27 marzo 2020 l'Unità ha pubblicato un Comunicato recante "*Misure temporanee e avvertenze per mitigare l'impatto sui soggetti tenuti alla trasmissione di dati e informazioni nei confronti della UIF*".

In considerazione delle difficoltà operative connesse con l'emergenza sanitaria in corso, ai soggetti tenuti alla trasmissione di dati e informazioni alla UIF è stata concessa una dilazione di 30 giorni rispetto alle ordinarie scadenze per l'invio dei dati aggregati, delle comunicazioni oggettive e delle dichiarazioni delle operazioni in oro. È stato inoltre precisato che ai procedimenti amministrativi riguardanti le violazioni di obblighi normativi accertate dall'Unità e a quelli in cui la UIF è titolare di poteri istruttori si applicano la sospensione dei termini prevista dall'articolo 103 del DL 18/2020 (dal 23 febbraio al 15 aprile 2020), successivamente prorogata (fino al 15 maggio) dal DL 23/2020, e le modalità di svolgimento dei servizi di notificazione a mezzo posta stabilite dall'art. 108 del citato DL 18/2020.

Comunicazione sulla prevenzione della criminalità finanziaria nell'emergenza Covid-19

Il 16 aprile 2020 la UIF ha emanato una *Comunicazione* per la prevenzione dei fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19. Nel contesto degli interventi pubblici finalizzati a sostenere persone e imprese in difficoltà, la Comunicazione invita ad agire in maniera coesa prevenendo possibili effetti distorsivi e preservando l'integrità dell'economia legale. I soggetti tenuti a intercettare le situazioni sospette sono quindi chiamati a prestare attenzione ad alcuni profili di rischio, al fine di mantenere alto il livello e la qualità della collaborazione attiva.

La Comunicazione sottolinea i rischi che possono ricorrere nella gestione dell'emergenza sanitaria e, in particolare, quelli inerenti a possibili truffe nei settori delle forniture e dei servizi più direttamente collegati al contrasto del Covid-19. Viene in rilievo il rischio di offerta e commercializzazione di prodotti quali dispositivi di protezione individuale, igienizzanti, apparecchi elettromedicali in realtà non esistenti, contraffatti o di qualità inferiore agli standard richiesti, nonché di manovre speculative sui medesimi prodotti. Sono richiamate possibili ipotesi corruttive specie negli affidamenti per l'approvvigionamento delle forniture e dei servizi necessari all'attività di assistenza e ricerca, nonché indicati meccanismi fraudolenti connessi con la raccolta di fondi, anche online mediante piattaforme di crowdfunding, *a favore di fittizie organizzazioni non profit. Viene poi sottolineato come il prolungato periodo di* lockdown *determini situazioni di difficoltà finanziaria rispetto alle quali è elevato il rischio di infiltrazione criminale da parte di organizzazioni che, attraverso il radicamento sul territorio, il reclutamento di affiliati presso le fasce più deboli della popolazione e l'ampia disponibilità di capitali illeciti, possono trovare nuove occasioni per svolgere attività usurarie e per rilevare o infiltrare imprese in crisi con finalità di riciclaggio. A fronte degli interventi pubblici volti ad allocare nuove risorse finanziarie a favore delle imprese in difficoltà, occorre prestare particolare attenzione ai possibili abusi penalmente rilevanti che possono verificarsi tanto nella fase di accesso al credito garantito dalle diverse forme di intervento pubblico quanto in quella di utilizzo delle risorse disponibili. Infine è richiamata l'importanza del monitoraggio dei nuovi strumenti di pagamento elettronici e delle attività a distanza, in particolare online, il cui maggior utilizzo accresce l'esposizione al rischio di reati informatici in danno di singoli utenti ovvero di imprese o enti (ad esempio fenomeni di* phishing, *di c.d.* business

email compromise *o* CEO frauds *ovvero agli attacchi* ransomware, *anche collegati a richieste di riscatto in valuta virtuale).*

Istruzioni relative alle SARA

In conseguenza delle modifiche introdotte dal Provvedimento della Banca d'Italia in materia di conservazione[98] si rende necessario aggiornare le Istruzioni della UIF relative alle Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate (SARA), superando la fase transitoria di perdurante vigenza delle disposizioni del 23 dicembre 2013. Il Provvedimento dell'Unità, oltre a eliminare i riferimenti all'Archivio Unico Informatico e a fissare la soglia di rilevazione delle operazioni a 5.000 euro, consentirà di fare chiarezza sui rapporti tra la vigente disciplina, le nuove disposizioni secondarie in tema di adeguata verifica della clientela e le istruzioni in tema di comunicazioni oggettive, nonché di aggiornare il modulo di adesione a Infostat-UIF in relazione alle categorie di destinatari dell'obbligo di invio dei dati aggregati previste dalle riforme del 2017 e 2019.

Banca d'Italia

La Banca d'Italia ha approvato il 26 marzo 2019 il *Provvedimento recante disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni a fini di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo* e il 30 luglio 2019 il *Provvedimento in materia di adeguata verifica della clientela* (cfr. *Rapporto Annuale UIF per il 2018*, par. 9.2.2).

Il termine per l'adeguamento alle nuove disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni è stato fissato al 1° giugno 2019, ma sono stati concessi termini più lunghi (1° gennaio 2020) per taluni adempimenti quali la definizione della policy descrittiva delle scelte in materia di assetti organizzativi e l'obbligo di condurre l'esercizio di autovalutazione dei rischi (i cui risultati per il 2019 devono essere trasmessi alla Banca d'Italia entro il 30 aprile 2020).

Per quanto riguarda l'adeguata verifica della clientela, i destinatari sono tenuti a conformarsi alle nuove disposizioni a partire dal 1° gennaio 2020; inoltre, in relazione ai clienti acquisiti prima dell'entrata in vigore del Provvedimento, per i quali la disciplina previgente stabiliva forme di esenzione dagli obblighi di adeguata verifica, i dati e i documenti identificativi eventualmente mancanti devono essere raccolti al primo contatto utile, e comunque non oltre il 30 giugno 2020.

Il 23 aprile 2019 sono state emanate dalla Banca d'Italia disposizioni rivolte agli operatori vigilati di cui all'articolo 134 TULPS, che svolgono attività di trattamento delle banconote in euro e che sono tenuti a iscriversi nell'elenco tenuto dalla medesima Banca d'Italia. Il *Provvedimento* individua i requisiti e la procedura per l'iscrizione nel citato elenco, nonché i presidi organizzativi e i controlli interni che tali operatori devono adottare in materia antiriciclaggio.

Nel rispetto del principio di proporzionalità, è richiesto a ciascun operatore di istituire la funzione antiriciclaggio e di formalizzare l'attribuzione delle responsabilità per l'invio alla UIF delle segnalazioni di operazioni sospette; per gli operatori di minori dimensioni e complessità operativa sono previste disposizioni semplificate. Viene inoltre richiesta la trasmissione alla Banca d'Italia di segnalazioni periodiche rilevanti per finalità di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e vengono indicati i poteri di controllo, intervento e sanzionatori attribuiti all'Autorità di vigilanza. Le disposizioni in esame integrano quelle per l'attività di gestione del contante da ultimo innovate il 5 giugno 2019.

Il 19 settembre è stato inoltre sottoposto a consultazione pubblica il Provvedimento recante "*Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela e di conservazione dei dati e delle informazioni per gli operatori non finanziari iscritti nell'elenco di cui all'articolo 8 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350*", rivolto agli operatori iscritti nell'elenco che svolgono l'attività di trattamento delle banconote in euro. La consultazione si è chiusa il 18 novembre 2019 e il 4 febbraio 2020 è stato approvato il testo definivo.

[98] Cfr. *infra*.

Il Provvedimento precisa i criteri generali fissati dal decreto antiriciclaggio sulla base dei quali gli operatori dovranno definire il profilo di rischio da attribuire al singolo cliente. Ai fini dell'applicazione di misure semplificate viene indicato quale ulteriore fattore di potenziale basso rischio lo status *di intermediario bancario e finanziario. Con riferimento alle misure rafforzate, oltre a fornire esempi esplicativi di alcuni dei fattori di rischio elevato previsti dal decreto antiriciclaggio, il provvedimento ne individua ulteriori, calibrati in considerazione dell'attività tipica degli operatori, e precisa ulteriormente il contenuto delle misure.*

L'attività di trattamento del contante da parte degli operatori si dispiega sovente all'interno di relazioni di tipo trilaterale, che vedono di norma coinvolti gli operatori (soggetti cui sono indirizzate le disposizioni), i loro clienti (principalmente, intermediari bancari e finanziari che hanno esternalizzato l'attività di trattamento del contante) e il soggetto nei confronti del quale l'operatore effettua in concreto la prestazione (c.d. soggetto servito, quale ad esempio, operatore della grande distribuzione, money transfer, ecc.), per lo più cliente dell'intermediario. Le disposizioni mirano ad assicurare che gli operatori svolgano l'adeguata verifica nei confronti dei propri clienti e, al contempo, per conferire effettività all'impianto antiriciclaggio, richiedono agli stessi di svolgere un'attività di monitoraggio sull'operatività dei "soggetti serviti", così da poter essere in grado di cogliere eventuali anomalie o incongruenze da valutare ai fini dell'inoltro di una segnalazione di operazione sospetta alla UIF.

Il 24 marzo 2020 la Banca d'Italia ha adottato il nuovo *Provvedimento in materia di conservazione e messa a disposizione dei documenti, dei dati e delle informazioni per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*. Le disposizioni sostituiscono il Provvedimento della Banca d'Italia dell'11 aprile 2013, in materia di Archivio Unico Informatico (AUI); gli intermediari vigilati dovranno adeguarsi alle disposizioni entro il 31 dicembre 2020.

Il nuovo Provvedimento disciplina le modalità con le quali i dati e le informazioni conservati ai sensi della normativa antiriciclaggio devono essere resi disponibili alla Banca d'Italia e alla UIF, al fine di garantire la ricostruibilità dell'operatività della clientela e agevolare lo svolgimento delle funzioni di controllo, anche ispettivo. Viene previsto che gli intermediari possano alternativamente: i) utilizzare sistemi di conservazione informatizzati rispondenti agli standard tecnici e ai principi indicati dal Provvedimento in termini di accessibilità, tempestività, integrità, non alterabilità, trasparenza, completezza e chiarezza dei dati e delle informazioni; ii) decidere di avvalersi di archivi dedicati (c.d. "archivi standardizzati"), conformi agli standard previsti dalle disposizioni stesse. Tra questi ultimi rientrano gli archivi già istituiti alla data di entrata in vigore del D.lgs. 90/2017 (in particolare, l'AUI).

Vengono individuate le categorie di dati che gli intermediari devono rendere disponibili alle autorità competenti; si segnalano in particolare le disposizioni riguardanti le operazioni di importo pari o superiore a 5.000 euro; l'indicazione relativa alle ipotesi di cui all'art. 17, comma 6, del D.lgs. 231/2007 (prestazione di servizi di pagamento ed emissione e distribuzione di moneta elettronica effettuate tramite agenti in attività finanziaria ovvero tramite soggetti convenzionati e agenti), per le quali i dati e le informazioni sono resi disponibili senza limiti di importo; l'eliminazione dell'obbligo di rilevazione delle operazioni frazionate; la disponibilità di informazioni relative ai rapporti e alle operazioni con le Pubbliche amministrazioni. Inoltre, rispetto all'obbligo di mettere a disposizione delle autorità i dati rilevanti, sono previste esenzioni relative a rapporti e operazioni con alcune tipologie di clienti. I dati e le informazioni devono essere resi disponibili alle autorità per i dieci anni successivi alla chiusura del rapporto o al compimento dell'operazione.

Ivass

Il 12 febbraio 2019 l'Ivass ha emanato le disposizioni attuative del D.lgs. 231/2007 in materia di organizzazione, procedure e controlli interni e adeguata verifica[99]. Inoltre, l'11 dicembre 2019, l'Ivass ha posto in consultazione pubblica lo schema di *Provvedimento* recante i requisiti per l'individuazione delle sedi secondarie in Italia e degli intermediari assicurativi tenuti all'istituzione della funzione antiriciclaggio e di revisione interna, nonché per l'individuazione delle imprese stabilite senza succursale tenute alla nomina del responsabile per la segnalazione delle operazioni sospette. Il Provvedimento modificherà il citato Regolamento Ivass del 12 febbraio 2019, introducendo la metodologia per condurre l'autovalutazione del rischio di riciclaggio. La consultazione si è chiusa il 25 gennaio 2020.

[99] Per maggiori dettagli cfr. il *Rapporto Annuale UIF per il 2018*, par. 9.2.2.

CNDCEC Il 16 gennaio 2019 il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC), tenuto conto del parere del CSF del 6 dicembre 2018, ha adottato le regole tecniche previste dal decreto antiriciclaggio[100] in materia di valutazione del rischio, adeguata verifica della clientela e conservazione dei documenti, dei dati e delle informazioni.

A seguito dell'approvazione delle citate regole tecniche, il CNDCEC ha pubblicato il 22 maggio 2019 le linee guida volte a fornire orientamenti a valenza esemplificativa per agevolare la categoria professionale nell'attuazione della disciplina antiriciclaggio.

Nel documento viene chiarito che le soluzioni operative proposte sono frutto di orientamenti interpretativi maturati in assenza di specifiche indicazioni da parte delle autorità competenti; pertanto, nel caso in cui tali autorità diffondano interpretazioni ufficiali su specifici aspetti, le medesime linee guida saranno aggiornate in conformità a tali orientamenti. Alle linee guida è allegata la modulistica messa a punto dal medesimo organismo di autoregolamentazione al fine di agevolare gli adempimenti inerenti alla valutazione del rischio e all'adeguata verifica del cliente.

CNF Il 20 settembre 2019 anche il Consiglio Nazionale Forense ha emanato le regole tecniche in materia di procedure e metodologia di analisi e valutazione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, di controlli interni, di adeguata verifica, anche semplificata, della clientela e di conservazione, dopo aver ottenuto il parere favorevole del Comitato di Sicurezza Finanziaria (cfr. *Rapporto Annuale UIF per il 2018*, par. 9.2.2.).

[100] Art. 11, comma 2, del D.lgs. 231/2007.

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 segue 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 formulare proposte in ordine all'avvio di procedure sanzionatorie, all'effettuazione di segnalazioni alle Autorità di vigilanza di settore, all'Autorità giudiziaria e agli Organi investigativi, nonché in merito a ogni altra iniziativa ritenuta necessaria con riferimento alle ipotesi di irregolarità individuate dall'Unità.

Presso la UIF è costituito 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 gennaio 2020 è stata attuata la riforma organizzativa dell'Unità deliberata nel 2019. La compagine di vertice dei Servizi è stata rafforzata con l'istituzione della figura dei Vice Capi Servizio; sono state create tre nuove Divisioni e soppressi due settori operativi.

Nell'ambito del Servizio Operazioni Sospette è stata istituita un'ulteriore Divisione di analisi delle segnalazioni, per rafforzare il presidio sulle attività e consentire la distribuzione degli accresciuti carichi operativi ed è stata inoltre creata una Divisione Settori Speciali e contrasto del finanziamento del terrorismo, specializzata nell'analisi delle segnalazioni relative a operatività in valute virtuali, a servizi di money transfer, di carte di pagamento nonché a servizi di gioco. Tali tipologie di operatività hanno il tratto comune della numerosità e dell'elevato frazionamento delle transazioni e dell'interazione di numerosi soggetti che rendono necessario ricorrere per l'analisi a specifiche metodologie e strumenti.

Alla Divisione Gestione del Patrimonio Informativo sono state assegnate tre tipologie di compiti. Il primo include la raccolta e l'analisi delle nuove comunicazioni oggettive, l'elaborazione di dati delle SOS e delle stesse comunicazioni oggettive a supporto delle altre divisioni della UIF e della Direzione, l'estrazione e la trasmissione dei dati sui soggetti segnalati alla DNA, l'individuazione di controlli sulla qualità dei dati e, in raccordo con le altre divisioni del Servizio, la predisposizione di criteri e metodologie per la valutazione del grado di rischio delle operazioni sospette. Un secondo ambito di mansioni della Divisione riguarda lo sviluppo e l'implementazione delle risorse informatiche, con il supporto del Dipartimento Informatica della Banca d'Italia. Infine la Divisione cura i contatti con i segnalanti, il supporto tecnico e la gestione della relativa base dati anagrafica.

Nel Servizio Analisi e Rapporti Istituzionali sono stati separati i due ambiti principali di attività della Divisione Normativa e Rapporti Istituzionali (quello normativo-istituzionale e

quello ispettivo-sanzionatorio), con la creazione della Divisione Coordinamento Ispettivo e analisi delle irregolarità.

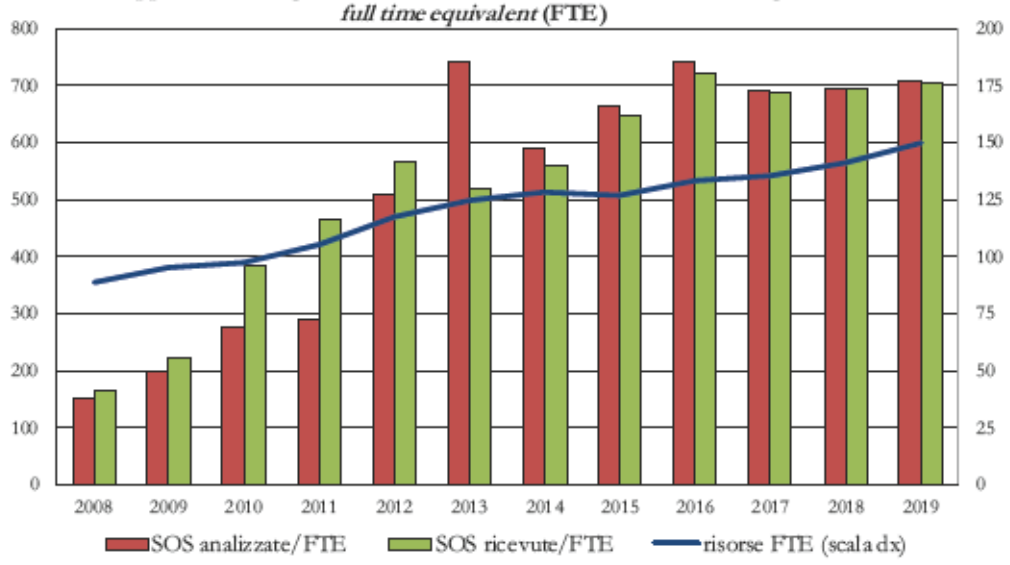
10.2. Indicatori di performance e piano strategico

Nel 2019 l'indicatore di *performance* si è attestato a 709 SOS analizzate per risorse umane *full time equivalent* (FTE), con un nuovo significativo miglioramento dell'1,9% rispetto al 2018 (*Figura 10.1*).

L'indicatore sottostima l'effettivo incremento di produttività perché non tiene conto delle attività svolte dalla UIF diverse dal trattamento delle segnalazioni di operazioni sospette, che pure sono aumentate nel tempo in modo significativo. Se si considerano solo gli FTE direttamente impiegati nell'analisi delle SOS, si rileva un aumento del rapporto fra segnalazioni analizzate e FTE del 7,2%. La variazione riflette, anche nel 2019, aumenti delle segnalazioni analizzate superiori a quelli delle risorse umane impiegate in quell'attività (8,4% contro 1%, rispettivamente), con una ulteriore riduzione dello stock in lavorazione: a fine anno le segnalazioni in corso di lavorazione erano pari al 43,6% del flusso medio mensile.

Figura 10.1

Rapporto tra le segnalazioni ricevute e analizzate e le risorse assegnate *full time equivalent* (FTE)

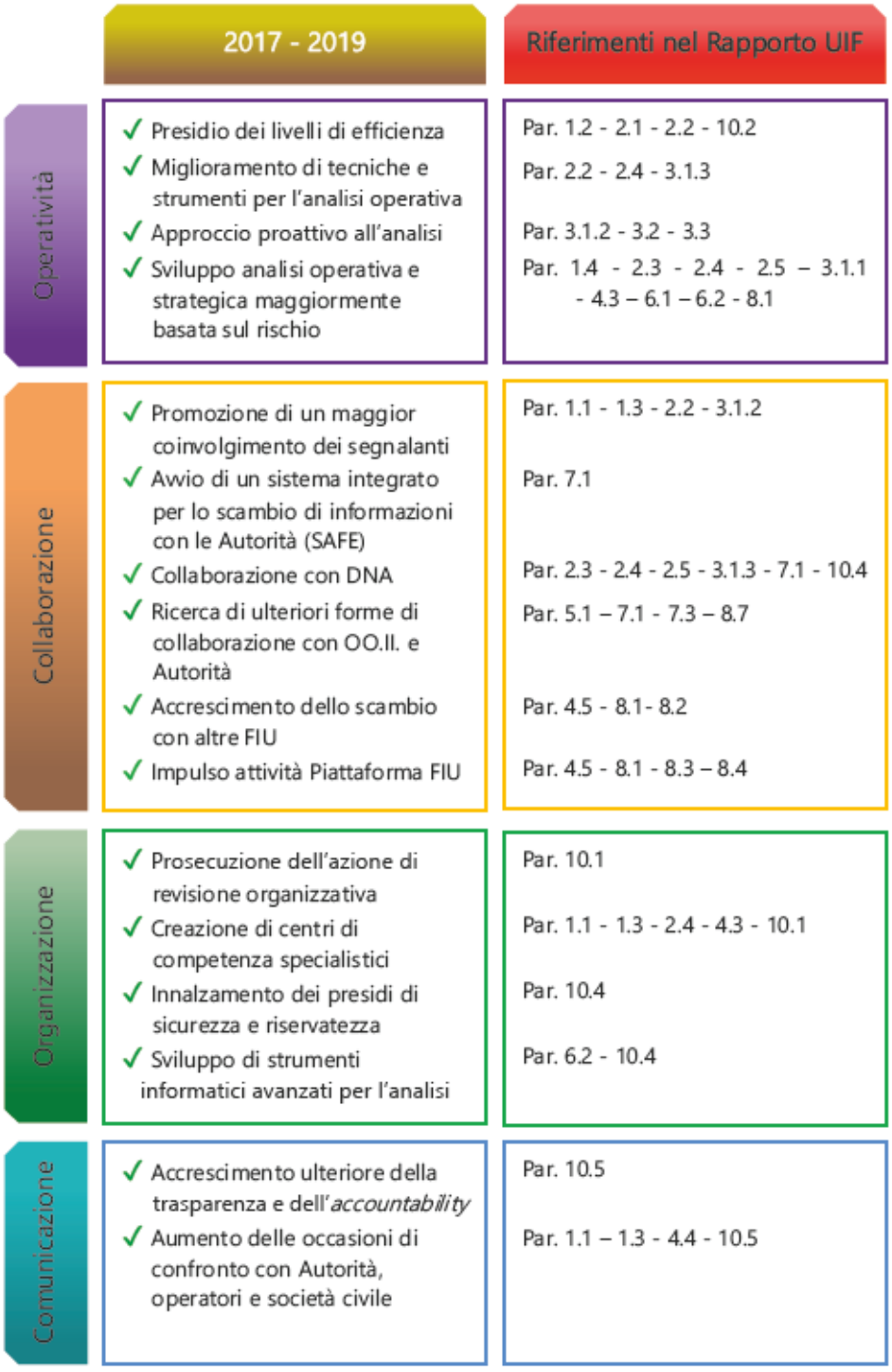


La definizione delle linee strategiche

La UIF individua con cadenza triennale le proprie linee d'azione. Il piano strategico 2017-19 si è focalizzato su tre assi principali: 1) il miglioramento nelle competenze, nelle dotazioni tecniche, nei processi e negli assetti organizzativi per affinare le capacità di analisi e selezione e meglio contribuire all'individuazione di metodi di riciclaggio; 2) la crescita degli scambi informativi con le FIU estere e il consolidamento del ruolo di impulso della UIF nelle sedi internazionali; 3) il rafforzamento della condivisione dei risultati anche con il pubblico non specializzato al fine di aumentare la fiducia verso l'apparato di prevenzione e verso gli stessi intermediari e operatori, favorendo la percezione e la condivisione dei valori di legalità nell'esercizio di attività economica. Gli obiettivi fissati sono stati tutti conseguiti (*Figura 10.2*).

Figura 10.2

Obiettivi strategici della UIF e risultati conseguiti



Nel corso del 2019 le linee strategiche della UIF sono state ulteriormente qualificate per tener conto dei cambiamenti nel contesto operativo, anche in vista della pianificazione degli obiettivi per il triennio 2020-22.

L'introduzione nel corso del 2019 delle comunicazioni oggettive sull'uso del contante richiede la predisposizione di nuovi strumenti di analisi per lo sfruttamento delle informazioni e un'attività di specifica sensibilizzazione dei segnalanti sul miglioramento della qualità dei dati. A ciò si affianca l'esigenza di aumentare e sistematizzare le basi dati disponibili, per consentirne un efficace sfruttamento da parte degli analisti.

L'obiettivo di *upgrading* degli strumenti informatici, necessario per adeguare le capacità di analisi a contesti criminali in rapida evoluzione, è stato ulteriormente qualificato per favorire la riduzione dei relativi tempi di realizzazione.

È stata anche individuata l'esigenza di stimolare l'innalzamento della qualità delle segnalazioni dei soggetti obbligati, non solo per quelli di più di recente partecipazione al sistema, ma anche per alcuni operatori di grandi dimensioni che, anche a seguito di riorganizzazioni interne dell'attività antiriciclaggio, hanno manifestato peggioramenti nella capacità segnaletica.

Per favorire l'attuazione delle nuove regole europee dirette a rafforzare lo scambio di informazioni tra le FIU, occorre predisporre idonei processi automatici per gli scambi delle segnalazioni cross-border, il *matching* di dati massivi e le analisi congiunte.

Anche allo scopo di ottemperare alle previsioni internazionali e nonostante i crescenti ostacoli normativi, rimane prioritario l'obiettivo di rafforzare le sinergie e lo scambio di informazioni con un ampio novero di autorità e organi nazionali. Vanno ulteriormente sviluppate le attività di analisi strategica.

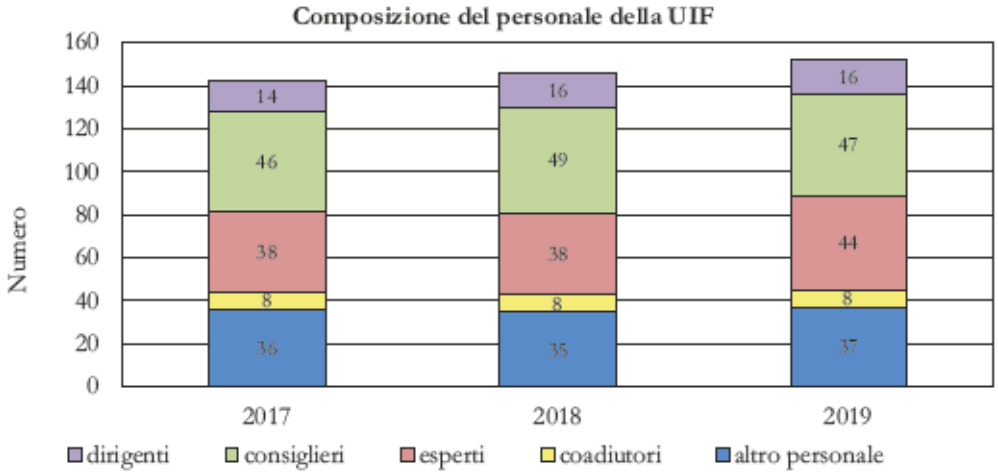
10.3. Risorse umane

Nel 2019 la compagine della UIF è passata da 146 a 152 addetti a seguito dell'uscita di 12 unità e dell'ingresso di 18 risorse, delle quali 14 di nuova assunzione e 4 provenienti da altre strutture della Banca d'Italia *(Figura 10.3)*. La distribuzione fra i due Servizi al 31 dicembre vedeva assegnate 88 risorse al Servizio Operazioni Sospette e 61 al Servizio Analisi e Rapporti Istituzionali.

La crescita delle risorse programmata dalla UIF per il triennio 2020-22 (20 unità) è destinata a coprire le carenze rispetto all'organico definito per il 2019 e quelle derivanti dalla forte crescita delle segnalazioni di operazioni sospette e dai nuovi compiti assegnati all'Unità a seguito delle riforme della normativa antiriciclaggio degli ultimi anni (segnalazioni oggettive, collaborazione con la DNA, segnalazioni cross-border, operatori in valute virtuali).

È cresciuto notevolmente l'impegno nella formazione professionale del personale, sia tramite l'organizzazione di seminari interni (21 nel 2019), che hanno coinvolto l'intera compagine sia attraverso la partecipazione a eventi formativi esterni su specifici temi d'interesse per l'Unità (17 corsi a cui sono stati iscritti 41 addetti UIF), quali la *criptocurrency intelligence*, l'attività di *dark web analysis* e l'analisi forense delle valute virtuali e della *blockchain*, anche con particolare attenzione all'evoluzione dei rapporti tra criminalità organizzata e riciclaggio. La partecipazione a iniziative formative interne alla Banca d'Italia (83 iniziative per 104 partecipanti) o al SEBC (2 iniziative per 2 partecipanti) ha consentito una crescita professionale degli addetti dell'Unità su tematiche di interesse istituzionale.

Figura 10.3



La UIF ha adottato un proprio Piano di prevenzione della corruzione finalizzato a dare autonomo rilievo ai rischi di corruzione interna rivenienti dalle funzioni istituzionali svolte. Il documento si collega e si salda, con opportuni rinvii, al Piano di prevenzione della corruzione della Banca d'Italia.

Il Piano anticorruzione illustra i presidi per la rilevazione e mitigazione dei rischi basati, tra l'altro, su una gestione tempestiva e sicura delle informazioni, sull'adeguamento del modello organizzativo, su interventi sui sistemi informatici, sulla selezione e formazione delle risorse umane.

Nel 2019 la UIF ha provveduto a nominare il proprio Responsabile per la prevenzione della corruzione.

Dalla seconda settimana di marzo 2020, a seguito della necessità di non proseguire l'attività in sede per i rischi legati all'epidemia di Covid-19, l'operatività è proseguita in delocalizzato senza ricadute negative sulla produttività, che si è anzi accresciuta consentendo di fronteggiare l'ulteriore aumento delle segnalazioni grazie agli strumenti di lavoro a distanza attivati dall'Unità già da alcuni anni con la preziosa collaborazione dei servizi informatici della Banca d'Italia.

10.4. Risorse informatiche

Sviluppo ed evoluzione degli asset tecnologici dell'Unità hanno registrato nel corso del 2019 il raggiungimento di importanti traguardi in linea con le direttrici strategiche IT della UIF che si articolano, ormai da diversi anni, sui tre cardini principali della sicurezza, dell'estensione del patrimonio informativo e dell'automazione dei processi di analisi.

Nuova versione del portale Infostat-UIF

Nel mese di luglio è stata rilasciata la nuova versione del portale Infostat-UIF ridisegnato in tecnologia HTML5 in sostituzione del *framework* Flex precedentemente utilizzato: tale intervento, volto a innalzare il livello di sicurezza dei flussi informativi ricevuti e generati dall'Unità, si integra con il precedente rilascio effettuato a fine 2018 della nuova modalità di

autenticazione a due fattori (c.d. autenticazione forte)[101]. Nell'ambito del medesimo rilascio è stata anche resa disponibile una funzionalità che consente ai segnalanti di scaricare autonomamente dal portale Infostat-UIF la stampa ufficiale delle SOS trasmesse in modalità *data entry*.

Feedback ai segnalanti

Nel corso del 2019 sono inoltre proseguiti i lavori relativi al progetto "Feedback ai segnalanti" che, in linea con lo spirito del D.lgs. 90/2017 che ha sottolineato l'importanza di fornire un riscontro ai soggetti obbligati sulle SOS trasmesse, si è concentrato sull'automazione delle modalità di trasmissione del flusso informativo e sull'aumento dell'efficienza dei processi di lavoro interni all'Unità, garantendo al contempo la riservatezza[102]. La prima funzionalità è stata rilasciata nel 2018 e ha riguardato la trasmissione automatica degli esiti negativi, ossia le comunicazioni contenenti l'elenco delle SOS non rilevanti[103]. Nel solo 2019 tale procedura ha consentito di fornire riscontro su oltre 15.800 SOS inviate da oltre 450 segnalanti.

Ulteriori interventi, nell'ambito del progetto, riguardano la trasmissione automatica di nuove tipologie di comunicazione quali le schede di feedback che la UIF invia ai principali operatori per volume segnaletico, fornendo indicatori sintetici sulla loro attività (la funzione di generazione e trasmissione automatica delle schede di feedback è stata completata nei primi mesi del 2020).

Comunicazioni oggettive

Con la riforma normativa del 2017 la UIF ha acquisito nuove significative funzioni, tra le quali la ricezione delle comunicazioni sulle operazioni a rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo individuate dai destinatari dell'obbligo sulla base di criteri oggettivi definiti dalla stessa Unità con apposite istruzioni (cfr. il paragrafo: *Le comunicazioni oggettive* nel capitolo 1).

Nel corso del 2019 è stata realizzata l'infrastruttura informatica dedicata alla raccolta di tali comunicazioni. La nuova rilevazione ha preso avvio, dopo una fase di collaudo con alcuni intermediari, nel mese di settembre. Per rendere facilmente fruibile il patrimonio informativo delle comunicazioni oggettive in sede di approfondimento finanziario delle SOS è stata evoluta la piattaforma interna (RADAR) a supporto del processo di analisi. Sono stati inoltre avviati studi volti alla realizzazione dei processi di disseminazione di dati e informazioni delle comunicazioni oggettive agli Organi investigativi competenti.

Scambio di informazioni riservate

Nel secondo semestre del 2019 si è concluso lo sviluppo della prima fase del progetto "Scambio di informazioni riservate mediante il portale Infostat-UIF" che è stata rilasciata in produzione il 17 febbraio 2020.

Tale fase ha permesso di concentrare tutti gli scambi informativi finalizzati all'approfondimento delle SOS e all'acquisizione di documentazione integrativa sul portale Infostat-UIF, connotato da presidi di sicurezza particolarmente elevati (e ulteriormente irrobustiti a seguito dei recenti interventi).

---

[101] In fase di accesso al portale l'utente deve fornire, oltre a username e password, una OTP (*One-Time-Password*) ricevuta tramite SMS su un numero di cellulare appositamente comunicato.

[102] Il progetto prevede che la trasmissione dei flussi avvenga, oltre che via PEC, anche attraverso la piattaforma già usata dai segnalanti per l'invio delle SOS, beneficiando in tal modo del canale informatico esistente e dei relativi presidi di sicurezza.

[103] Sono classificate come non rilevanti le segnalazioni che, in base agli approfondimenti svolti dall'Unità e alla luce dei riscontri ricevuti dagli Organi investigativi, non presentano sufficienti elementi a supporto del sospetto di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo prospettato.

La seconda fase, avviata a novembre 2019, ha l'obiettivo di standardizzare i formati di scambio e di consentire la trasmissione di dati strutturati. Ciò garantirà elevati livelli di automazione dei processi di scambio con notevoli benefici in termini di efficienza e riduzione dei costi gravanti sui soggetti obbligati ma anche di qualità e utilizzabilità delle informazioni da parte della UIF. Proprio al fine di consentire agli intermediari di contenere costi e tempi di sviluppo delle proprie procedure informatiche, l'Unità ha da tempo avviato una collaborazione con l'Agenzia delle Entrate con la quale è stata concordata un'estensione dello schema dati previsto nell'ambito del progetto "Indagini finanziarie" che sarà utilizzato per veicolare anche gli scambi informativi con la UIF.

Miglioramento del *matching* anagrafico

Sono state completate nel mese di febbraio 2019 le attività di revisione degli algoritmi utilizzati dalle procedure di *matching* anagrafico fra le diverse basi dell'Unità finalizzate a fornire agli analisti un quadro unitario delle attività riferibili ai medesimi soggetti.

Tenendo conto delle evoluzioni tecnologiche in tale campo è stato concluso nel medesimo periodo lo studio di un nuovo e più articolato sistema per il confronto anagrafico che dovrà consentire di migliorare anche il trattamento dei nominativi stranieri (la cui analisi richiede il ricorso a tecniche specifiche rispetto a quelli occidentali) e, più in generale, accrescere la capacità dell'Unità di collegare differenti contesti di operatività mediante l'identificazione di entità anagrafiche ricorrenti.

Gestione dell'anagrafe dei partner

Sono in corso le attività di studio e realizzazione di un progetto volto allo sviluppo di una nuova procedura informatica per la gestione dell'anagrafe dei soggetti che, a vario titolo, sono tenuti a trasmettere informazioni alla UIF. Tra gli obiettivi dell'iniziativa si annoverano l'adozione di un processo più agevole per la variazione dei dati anagrafici dei segnalanti, l'automazione di diverse attività di verifica e aggiornamento attualmente svolte con operatività manuali e una migliore gestione dei legami tra i diversi segnalanti (ad esempio appartenenza allo stesso gruppo, fusioni e incorporazioni).

Nuove modalità di inoltro delle SOS per alcune tipologie di segnalanti

Si è concluso ad agosto 2019 lo sviluppo di un progetto volto alla realizzazione di nuove modalità di inoltro delle segnalazioni per gli operatori dei settori delle carte di pagamento e dei giochi. L'iniziativa, in continuità con l'omologo progetto del 2016 rivolto al settore dei money transfer, si pone l'obiettivo di ridurre l'onere segnaletico in capo agli operatori dei citati comparti che, in virtù delle caratteristiche specifiche della propria operatività, si trovano a dover inserire nelle segnalazioni un elevato numero di soggetti, operazioni e rapporti. Obiettivo del progetto è agevolare la compilazione delle SOS predisposte in modalità *data entry* attraverso l'acquisizione di un file conforme a un nuovo tracciato dati standardizzato. Attese le recenti evoluzioni normative introdotte dai D.lgs. 90/2017 e 125/2019, che hanno ricompreso nell'alveo dei soggetti obbligati anche i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale e i prestatori di servizi di portafoglio digitale, e tenuto conto delle specifiche caratteristiche del settore, l'ambito del progetto è stato esteso al fine di agevolare anche l'attività segnaletica di tali operatori.

Nei mesi di ottobre e novembre 2019, il nuovo tracciato dati è stato presentato agli operatori dei suddetti comparti finora caratterizzati da un più intenso contributo segnaletico. La proficua interlocuzione con i soggetti coinvolti (che hanno manifestato notevole interesse per l'iniziativa) ha consentito di apportare affinamenti e ottimizzazioni al tracciato e alla funzionalità di caricamento che sono stati resi disponibili il 30 gennaio 2020.

Nuovi controlli sulle SOS

Nel mese di gennaio 2020 sono stati rilasciati alcuni interventi evolutivi sul portale Infostat-UIF volti a consentire una rappresentazione più accurata dell'operatività descritta nelle SOS e a migliorare la qualità dei dati trasmessi. A differenza del precedente schema di verifica

che, in caso di violazione, comportava sempre lo scarto della segnalazione, i nuovi controlli consentono, in presenza di incongruenze segnaletiche di minore entità, l'acquisizione dei dati inviati notificando la circostanza al segnalante che può, se del caso, inviare una segnalazione sostitutiva.

Scambio di informazioni con la DNA

È proseguita, a seguito del protocollo di intesa sottoscritto nel 2018, l'iniziativa progettuale volta alla progressiva automazione degli scambi informativi in essere con la DNA, nonché l'integrazione dei flussi informativi restituiti dalla citata Direzione all'interno della piattaforma di analisi dell'Unità. Nel progetto si fa ricorso a tecniche crittografiche che, in linea con quanto previsto dal dettato normativo, garantiscono la riservatezza dei dati anagrafici scambiati.

Classificazione automatica delle segnalazioni

È giunta in fase di collaudo un progetto, svolto in collaborazione con il Dipartimento Informatica della Banca d'Italia, per l'implementazione di algoritmi di *machine learning* e *deep learning* finalizzati alla costruzione di modelli previsionali potenzialmente in grado di effettuare in autonomia la classificazione delle SOS. Tale iniziativa si inserisce nell'ambito della più ampia ricerca di soluzioni tecnologiche che possano supportare l'Unità nel processo di analisi delle SOS.

Il progetto fa ricorso ad algoritmi di tipo supervisionato.[104], il cui addestramento è svolto in un ambiente informatico "sicuro" (denominato *Blind Learning Environment*) che, mediante ricorso a specifiche soluzioni tecnologiche, consente al personale specializzato del Dipartimento Informatica della Banca d'Italia coinvolto nell'iniziativa di testare le tecniche di classificazione senza accedere direttamente al contenuto riservato delle segnalazioni.

Evoluzione SAFE

Il progressivo aumento degli scambi informativi con le FIU estere impone la necessità di ridurre il più possibile le residue aree di trattamento manuale di tali informazioni, anche a vantaggio di una più rapida disseminazione delle stesse ai competenti Organi investigativi italiani. Un ulteriore miglioramento nell'efficienza dei processi di lavoro della UIF potrà essere conseguito grazie al completamento del progetto "Evoluzione SAFE", in corso di realizzazione, che consente modalità di interazione automatica tra il sistema interno utilizzato per la gestione dello scambio di informazioni con gli Organi investigativi, l'Autorità giudiziaria, le FIU estere (Sistema SAFE) e le infrastrutture di comunicazione protette utilizzate dalle FIU negli scambi internazionali (Egmont Secure Web e FIU.NET). Permangono tuttavia elementi di criticità connessi alla mancata completa standardizzazione dei flussi informativi inviati dalle FIU estere, che possono essere risolti solo nelle competenti sedi internazionali.

10.5. Comunicazione esterna

La UIF dedica un'attenzione crescente 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, al Parlamento e alla generalità dei cittadini, formano oggetto di una presenta-

[104] Si tratta di algoritmi che, per il loro corretto utilizzo, devono essere preliminarmente "addestrati" ad analizzare un determinato dominio di interesse mediante l'osservazione di numerosi "esempi" (intesi come input e output attesi dell'algoritmo stesso). L'addestramento è volto quindi a insegnare all'algoritmo come elaborare nel modo voluto (sintetizzato dagli esempi usati nell'addestramento) e in autonomia i dati di interesse.

zione ufficiale con la partecipazione di rappresentanti delle istituzioni, degli intermediari finanziari, degli operatori e delle professioni. Il Rapporto annuale è disponibile sul sito internet dell'Unità in italiano e in inglese.

L'*Audizione del Direttore della UIF* dinanzi alle Commissioni congiunte II Giustizia, VI Finanze e XIV Politiche dell'Unione Europea della Camera dei Deputati e 2ª Giustizia, 6ª Finanze e Tesoro e 14ª Politiche dell'Unione Europea del Senato della Repubblica della XVIII legislatura, svoltasi nel settembre 2019, ha posto l'attenzione su talune previsioni dello schema governativo di revisione del decreto antiriciclaggio rispetto ai principi della quarta e quinta direttiva, nonché sulle vulnerabilità del sistema derivanti dalla diffusione di nuove tecnologie. Nel dicembre 2019 si è svolta l'*Audizione del Direttore della UIF* dinanzi al Comitato IV "Influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme" della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, nella quale è stata illustrata l'attività della UIF nel contrasto alla criminalità economica e al riciclaggio, specie nel comparto dei giochi e sono state svolte alcune riflessioni sulle recenti modifiche del quadro normativo del sistema di prevenzione e su alcuni profili suscettibili di miglioramento.

Il *sito internet della UIF* dà 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. Nel 2019 è iniziata la pubblicazione della *Newsletter della UIF* mirata a fornire brevi aggiornamenti sull'attività della UIF e sulle tematiche antiriciclaggio in generale.

La UIF prosegue nella redazione dei *Quaderni dell'antiriciclaggio*, divisi nelle due collane *Dati statistici* e *Analisi e studi*, pubblicati sul sito internet dell'Unità. La prima collana, a cadenza semestrale, contiene statistiche sulle SOS, sui dati SARA e sulle dichiarazioni ORO e informazioni di sintesi sull'attività della UIF. La seconda, inaugurata nel marzo 2014, raccoglie contributi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. In quest'ultima collana, nel 2019 sono stati pubblicati tre studi, riguardanti l'impatto delle ispezioni antiriciclaggio sulle segnalazioni di operazioni sospette delle banche (*Quaderno n. 12*), l'uso di contante in Italia (*Quaderno n. 13*) e le applicazioni Suptech per l'antiriciclaggio (*Quaderno n. 14*).

Nel corso del 2019, 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 66 iniziative, di carattere divulgativo e formativo, a beneficio di altre autorità e associazioni di categoria, in contesti nazionali e internazionali. Di particolare rilievo sono state le docenze a corsi organizzati dalla Scuola di Magistratura di Caltanissetta, dalla Scuola di Formazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dallo Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato e dalla Direzione Servizi Antidroga del Ministero dell'Interno. L'Unità ha collaborato anche a cicli di lezioni presso l'Istituto superiore di Tecniche Investigative dei Carabinieri e presso la Procura di Ancona, come pure è proseguita la collaborazione con gli Atenei, in particolar modo con le Università Bocconi di Milano e di Siena. Sono state poi avviate iniziative formative che hanno coinvolto associazioni di categoria dei professionisti e rappresentanti degli enti locali (Comuni e Regioni).

PAGINA BIANCA

GLOSSARIO

Amministrazioni e organismi interessati

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. a), del D.lgs. 231/2007, sono gli enti preposti alla supervisione dei soggetti obbligati non vigilati dalle autorità di vigilanza di settore, ossia 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, nei confronti dei soggetti obbligati e gli organismi preposti alla vigilanza sul possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità, prescritti dalla pertinente normativa di settore nei confronti dei predetti soggetti. 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'art. 106 TUB.

Archivi standardizzati

Archivi mediante i quali sono resi disponibili i dati e le informazioni previsti dalle disposizioni emanate dalle competenti autorità di vigilanza di settore ai sensi dell'art. 34, comma 3, del D.lgs. 231/2007, secondo gli standard tecnici e le causali analitiche ivi indicate; essi includono gli Archivi Unici Informatici (AUI) già istituiti alla data di entrata in vigore del D.lgs. 90/2017.

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, della L. 186/2014.

Autorità di vigilanza di settore

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. c), del 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'art. 134 TULPS, limitatamente all'attività di trattamento delle banconote in euro, in presenza dell'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 8 del DL 350/2001, convertito, con modificazioni, dalla L. 409/2001.

Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

Autorità che ai sensi dell'art. 19 del DL 90/2014, convertito con modificazioni dalla L. 114/2014, ha assorbito le funzioni e le risorse dell'ex Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP). L'Autorità è deputata a prevenire la corruzione nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della Pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione, nonché mediante attività conoscitiva.

Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF)

Ai sensi dell'art. 3 del 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'art.16 della L. 121/1981, in servizio presso la DIA, un ufficiale dell'Arma dei Carabinieri, un dirigente dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli e un magistrato della DNA. 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 di contrasto finanziario al terrorismo, sono state estese anche alla lotta al riciclaggio (cfr. art. 5, comma 3, del D.lgs. 231/2007 previgente, oggi corrispondente all'art. 5, commi 5, 6 e 7).

Congelamento di fondi

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. b), del D.lgs. 109/2007, è il divieto, in virtù dei regolamenti comunitari e della normativa nazionale, 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.

Cross-border report

Con il termine s'intendono le segnalazioni di operazioni sospette ricevute da una FIU dell'Unione europea che riguardano un altro Stato membro e che, ai sensi dell'art. 53, comma 1, della quarta direttiva, devono essere prontamente trasmesse alle controparti interessate. Tali segnalazioni sono individuate sulla base di una metodologia sviluppata nell'ambito della Piattaforma delle FIU della UE.

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. 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.

Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA)

La DNA, istituita nell'ambito della Procura generale presso la Corte di cassazione con DL 367/1991, convertito con modificazioni dalla L. 8/1992, ha il compito di coordinare, in ambito nazionale, le indagini relative alla criminalità organizzata. La competenza della Direzione Nazionale Antimafia è stata estesa alla trattazione di procedimenti in materia di terrorismo, anche internazionale, con il DL 7/2015, convertito con modificazioni dalla L. 43/2015. Ai sensi dell'art. 103 del D.lgs. 159/2011, alla Direzione è preposto un magistrato, con funzioni di Procuratore nazionale e due magistrati con funzioni di procuratore aggiunto, nonché, quali sostituti, magistrati scelti tra coloro che hanno svolto, anche non continuativamente, funzioni di pubblico ministero per almeno dieci anni e che abbiano specifiche attitudini, capacità organizzative ed esperienze nella trattazione di procedimenti in materia di criminalità organizzata e terroristica.

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 dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa

Ai sensi dell'art.1, comma 1, lett. e), del D.lgs. 109/2007, per finanziamento dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa si intende la fornitura o la raccolta di fondi e risorse economiche, in qualunque modo realizzata e strumentale, direttamente o indirettamente, a sostenere o favorire tutte quelle attività legate all' ideazione o alla realizzazione di programmi volti a sviluppare strumenti bellici di natura nucleare o chimica o batteriologica.

Finanziamento del terrorismo

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. d), del 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 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. Nel 1989 ha emanato 40 raccomandazioni relative all'azione di monitoraggio in materia di riciclaggio, alle quali si sono successivamente aggiunte 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 si è trasformato in un'organizzazione internazionale con Segretariato a Toronto, Canada.

Mezzi di pagamento

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. s), del 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 (Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures and the financing of terrorism)

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 Consi-

glio – tenendo conto anche delle misure adottate dal GAFI – rivolgendo ai paesi aderenti specifiche raccomandazioni in materia. Valuta le misure antiriciclaggio adottate dai paesi aderenti al Consiglio d'Europa diversi dai membri del GAFI. Possiede lo status di Associate Member del GAFI, in qualità di gruppo regionale. Dal gennaio 2011 Moneyval, interessato da una sostanziale modifica statutaria, opera come autonomo organismo di monitoraggio del Consiglio d'Europa in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo che risponde direttamente al Comitato dei Ministri, cui presenta il proprio Rapporto annuale.

Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV)

Costituito all'interno del Corpo della Guardia di Finanza, opera sul fronte della lotta al riciclaggio sia come Organismo investigativo di polizia, sia come organo amministrativo di controllo del settore dell'intermediazione finanziaria, unitamente alla Banca d'Italia e alla DIA. Nell'espletamento della propria attività, si avvale dei poteri e delle facoltà che la legge riconosce ai suoi appartenenti con riferimento alla specifica disciplina valutaria, oltre che di quelli propri della materia fiscale.

Organismo per la gestione degli elenchi degli agenti e mediatori (OAM)

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. q), del 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*, del D.lgs. 141/2010, inserito dal D.lgs. 90/2017 e modificato dall' art. 5, comma 1, lett. a), del D.lgs. 125/2019; 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, lett. q), del 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.

Organismo di autoregolamentazione

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. aa), del 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 con carenze strategiche nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo individuati dal GAFI

Sono inclusi in questo ambito i Paesi aventi deboli presidi antiriciclaggio, individuati dal GAFI attraverso public statement pubblicati tre volte l'anno. In base a tali valutazioni (cfr. *FATF High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action – 21 February 2020* e *Jurisdiction under increased monitoring February 2020*), risultano non allineati alla normativa di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo: Albania, Barbados, Bahamas, Botswana, Cambogia, Ghana, Iran, Islanda, Jamaica, Mauritius, Mongolia, Myanmar, Nicaragua, Pakistan, Panama, Repubblica Democratica di Corea, Uganda, Siria ,Yemen, Zimbabwe.

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): Andorra; Anguilla; Antigua e Barbuda; Aruba; Bahamas; Bahrein; Barbados; Belize; Bermuda; Bonaire; Brunei; Costa Rica; Curaçao, Dominica; Emirati Arabi Uniti (Abu Dhabi, Ajman, Dubai, Fuijayrah, Ras El Khaimah, Sharjah, Umm Al

Qaiwain); Ecuador; Filippine; Gibilterra; Gibuti; Grenada; Guernsey (compreso Alderney e Sark); Hong Kong; Isola di Man; Isole Cayman; Isole Cook; Isole Marshall; Isole Vergini Britanniche; Jersey; Libano; Liberia; Liechtenstein; Macao; Maldive; Malesia; Mauritius; Monserrat; Nauru; Niue; Oman; Panama; Polinesia Francese; Principato di Monaco; Saint Kitts e Nevis; Saint Lucia; Saint Vincent e Grenadine; Samoa; Seychelles; Singapore; Sint Eustatius e Saba; Sint Maarten – parte Olandese; Svizzera; Taiwan; Tonga; Turks e Caicos; Tuvalu; Uruguay; Vanuatu.

Paesi non cooperativi a fini fiscali individuati dall'Unione europea

Rientrano nella lista UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali: Samoa americane, Isole Cayman, Figi, Guam, Oman, Palau, Panama, Samoa, Trinidad e Tobago, Isole Vergini degli Stati Uniti, Vanuatu, Seychelles (*Conclusioni del Consiglio 2020/C64/03, 27 febbraio 2020*).

Paesi terzi ad alto rischio

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. bb), del 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 artt. 9 e 64 della direttiva UE/2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 come modificata dalla direttiva UE/2018/843.

Persone politicamente esposte

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. dd), del 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 capoluogo 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 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.

Prestatori di servizi di portafoglio digitale

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. ff-bis), del D.lgs. 231/2007, sono le persone fisiche o giuridiche che forniscono a terzi, a titolo professionale, anche online, servizi di salvaguardia di chiavi crittografiche private per conto dei propri clienti, al fine di detenere, memorizzare e trasferire valute virtuali.

Prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. ff), del D.lgs. 231/2007, sono le persone fisiche o giuridiche che forniscono a terzi, a titolo professionale, anche online, servizi funzionali all'utilizzo, allo scambio, alla conservazione di valuta virtuale e alla loro conversione da ovvero in valute aventi corso legale o in rappresentazioni digitali di valore, ivi comprese quelle convertibili in altre valute virtuali nonché i servizi di emissione, offerta, trasferimento e compensazione e ogni altro servizio funzionale all'acquisizione, alla negoziazione o all'intermediazione nello scambio delle medesime valute.

Pubbliche amministrazioni

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. hh), del D.lgs. 231/2007, sono le Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.lgs. 165/2001 e successive modificazioni, gli enti pubblici nazionali, le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'art. 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, lett. ii), del D.lgs. 231/2007, è il soggetto o la struttura, stabilito nel territorio della Repubblica, designato dagli istituti di moneta elettronica, quali definiti all'art. 2, primo paragrafo, punto 3), della direttiva CE/2009/110, o dai prestatori di servizi di pagamento, quali definiti all'art. 4, punto 11), della direttiva UE/2015/2366, 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, del D.lgs. 231/2007 costituiscono riciclaggio, se commesse intenzionalmente, le seguenti azioni: a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni; b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; d) la partecipazione a uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolarne l'esecuzione.

Soggetti convenzionati e agenti

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. nn), del 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'art. 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.

Soggetti designati

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. l), del D.lgs. 109/2007 per soggetti designati s'intendono le persone fisiche, le persone giuridiche, i gruppi e le entità designati come destinatari del congelamento sulla base dei regolamenti comunitari e della normativa nazionale.

Titolare effettivo

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. pp), del 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 istaurato, la prestazione professionale è resa o l'operazione è eseguita.

Trade-based money laundering

Con il termine si intende il processo di occultare proventi di reati e trasferire valore attraverso l'utilizzo di transazioni commerciali per cercare di legittimare l'origine illecita degli stessi.

Valuta virtuale

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. qq), del D.lgs. 231/2007, è la rappresentazione digitale di valore, non emessa né garantita 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 o per finalità di investimento e trasferita, archiviata e negoziata elettronicamente.

PAGINA BIANCA

SIGLARIO

AG	Autorità giudiziaria
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
ATM	Automated Teller Machine
AUI	Archivio Unico Informatico
BCE	Banca Centrale Europea
CASA	Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo
CDP	Cassa Depositi e Prestiti
CIFG	Counter-ISIL Finance Group
CNDCEC	Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili
CNF	Consiglio Nazionale Forense
CNN	Consiglio Nazionale del Notariato
Consob	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
CSF	Comitato di Sicurezza Finanziaria
DDA	Direzione Distrettuale Antimafia
DIA	Direzione Investigativa Antimafia
DNA	Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo
FIU	Financial Intelligence Unit
GAFI	Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale
IMEL	Istituto di moneta elettronica
IP	Istituto di pagamento
Irpef	Imposta sui Redditi delle Persone Fisiche
ISIL	Islamic State of Iraq and the Levant
IVA	Imposta sul Valore Aggiunto
Ivass	Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni
MEF	Ministero dell'Economia e delle finanze
NRA	National Risk Assessment
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	Political Exposed Person
RADAR	Raccolta e Analisi Dati AntiRiciclaggio
ROS	Raggruppamento Operativo Speciale dell'Arma dei Carabinieri

SARA	Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate
SCO	Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato
SGR	Società di gestione del risparmio
SICAF	Società di investimento a capitale fisso
SICAV	Società di investimento a capitale variabile
SIM	Società di intermediazione mobiliare
SOA	Società Organismo di Attestazione
SOS	Segnalazione di operazioni sospette
TUB	Testo Unico Bancario (D.lgs. 385/1993)
TUF	Testo Unico della Finanza (D.lgs. 58/1998)
TUIR	Testo Unico delle Imposte sui Redditi (DPR 917/1986)
TULPS	Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (R.D. 773/1931)
UE	Unione europea
UIF	Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
VD	Voluntary disclosure

PAGINA BIANCA

Relazione in merito ai mezzi finanziari e alle risorse attribuite all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) per l'anno 2019

Maggio 2020

Il D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, ha istituito 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.

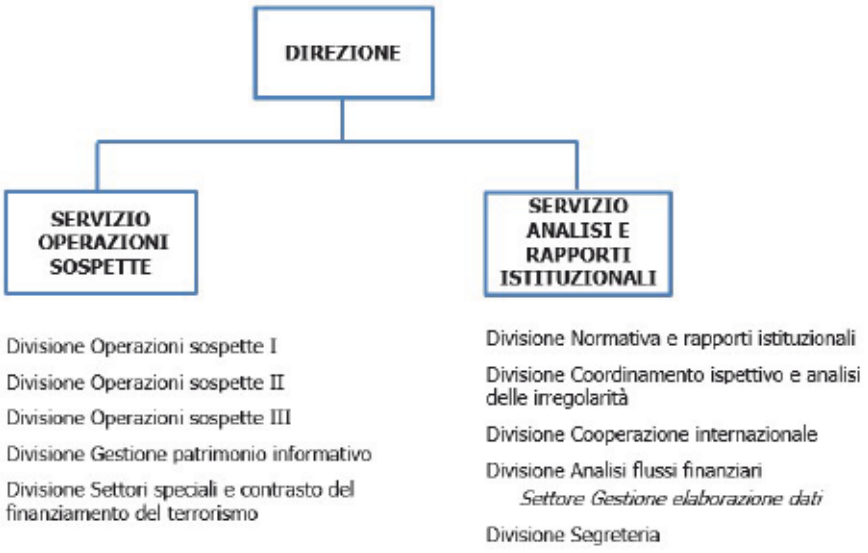
Il Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della UIF del 29 gennaio 2019 (Regolamento UIF), emanato dalla Banca d'Italia ai sensi del citato decreto, stabilisce che la Banca destini all'Unità risorse umane e tecniche, mezzi finanziari e beni strumentali idonei e adeguati all'efficace espletamento 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 del Regolamento UIF).

Questa Relazione della Banca d'Italia in merito ai mezzi finanziari e alle risorse attribuite alla UIF per il 2019 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).

Nel marzo 2019 è stato definito un adeguamento dell'organizzazione dell'Unità di Informazione Finanziaria che trae origine dalla crescita delle segnalazioni di operazioni sospette, dalla maggiore complessità dei fenomeni osservati e dall'ampliamento delle competenze derivante dalle modifiche della regolamentazione nazionale e internazionale.

L'intervento, che ha avuto attuazione il 27 gennaio 2020, è volto a sostenere l'efficacia dell'azione istituzionale dell'Unità con il potenziamento dell'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e delle attività di contrasto al finanziamento del terrorismo, un maggior presidio su alcuni settori speciali (*money transfer*, carte di pagamento, gioco online, valute virtuali), lo sviluppo dell'attività di elaborazione normativa e di collaborazione con le altre istituzioni e il rafforzamento di quella di controllo ispettivo e sanzionatoria.

In particolare, nel Servizio Operazioni sospette è stata istituita una terza divisione di analisi - Operazioni sospette III - oltre alle due già esistenti; l'analisi delle segnalazioni sospette di finanziamento del terrorismo, svolta da un settore della divisione Gestione delle informazioni, è stata assegnata alla nuova divisione Settori speciali e contrasto del finanziamento del terrorismo. Nel Servizio Analisi e rapporti istituzionali, i compiti del settore Attività ispettiva della divisione Normativa e rapporti istituzionali sono stati scorporati e affidati alla nuova divisione Coordinamento ispettivo e analisi delle irregolarità.



In considerazione della crescita e della maggiore delicatezza delle attività, in linea con il modello organizzativo generale adottato nelle Strutture della Banca d'Italia, è stata inoltre introdotta la figura del Vice Capo Servizio presso i Servizi della UIF. L'intervento ha comportato l'adeguamento del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della UIF.

Al 31 dicembre 2019 risultano addette all'Unità 152 persone (107 appartenenti all'area manageriale e alte professionalità e 45 a quella operativa). L'età media è pari a 44,3 anni. L'82 per cento degli addetti è laureato. Le donne sono il 49 per cento.

Nel corso del 2019 l'organico è aumentato di 6 persone; in particolare:

- sono stati assegnati 18 addetti, di cui 4 provenienti da altre Strutture della Banca e 14 neoassunti (7 esperti, di cui 4 con profilo giuridico, 2 con profilo economico-aziendale e 1 con profilo tecnico, e 7 vice assistenti);
- 12 persone hanno lasciato la UIF (5 per trasferimento ad altre Strutture della Banca e 7 per cessazione dal servizio).

L'attività di formazione ha coinvolto tutto il personale per 4.593 ore complessive (circa 30 ore in media per partecipante) ed è stata indirizzata principalmente a temi specialistici (32 per cento delle ore), quali l'antiriciclaggio, la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e della corruzione, alla materia della salute e della sicurezza sul lavoro (28 per cento), alle lingue straniere, in particolare l'inglese (18 per cento).

Le iniziative formative su tematiche manageriali e comportamentali hanno coinvolto 50 persone delle diverse categorie professionali (circa il 33 per cento degli addetti). La formazione per i neo assunti ha coinvolto 16 persone.

Gli interventi formativi organizzati in autonomia dalle singole strutture hanno contribuito per ulteriori 2.866 ore.

I livelli di disponibilità dei servizi informatici sono risultati superiori al 99,9 per cento.

Con riferimento allo sviluppo applicativo di carattere innovativo, prosegue l'impiego di tecniche di *machine learning* per la realizzazione di un classificatore automatico di segnalazioni sospette a supporto degli analisti per far fronte al crescente numero di segnalazioni ricevute. In particolare, è stato realizzato un ambiente software nel quale è possibile eseguire in sicurezza algoritmi di *deep learning* nel rispetto della confidenzialità dei dati trattati (*blind learning environment*).

Conseguentemente all'introduzione dell'obbligo, per specifiche categorie di intermediari, di trasmettere periodicamente alla UIF i dati delle operazioni a rischio individuati in base a criteri oggettivi, è stata completata la fase realizzativa del progetto "Segnalazioni antiriciclaggio oggettive". L'iniziativa era volta a realizzare una specifica rilevazione per raccogliere i nuovi dati e sviluppare le funzionalità per sfruttarli in modo integrato con il patrimonio informativo della UIF.

È in corso la realizzazione della seconda fase del progetto "Scambio di informazioni con la Direzione Nazionale Antimafia" finalizzato alla realizzazione di un flusso di comunicazione tra la UIF e la Direzione Nazionale Antimafia contenente le anagrafiche dei soggetti presenti nelle segnalazioni di operazioni sospette.

Nel sistema "Raccolta e Analisi Dati Anti Riciclaggio" (RADAR) sono stati effettuati interventi per rafforzare i presidi di sicurezza e aggiornate le regole di confronto anagrafico che permettono di incrociare i nominativi presenti nelle diverse segnalazioni e in basi dati distinte.

È stata, inoltre, completata l'ulteriore evoluzione del sistema per lo scambio di documentazione altamente riservata con gli interlocutori esterni durante la fase di approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette.

A supporto dell'attività di analisi strategica antiriciclaggio, è stata completata la fase realizzativa di una "Base dati anonima" con elevati standard di sicurezza e riservatezza che consente di effettuare, in modo sistematico, analisi quantitative massive sui dati delle segnalazioni di operazioni sospette, anche con l'uso di tecniche di *network analysis*.

È in fase conclusiva lo studio di progetto finalizzato alla realizzazione di un nuovo sistema di gestione dell'anagrafe dei partner della UIF che perfezioni quello esistente, migliorando l'efficienza operativa e la qualità dei dati e rendendo più agevole l'aggiornamento di alcune informazioni importanti.

La UIF 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 d'Italia.

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 d'Italia.

Nell'esercizio 2019 la UIF ha assunto impegni di spesa per circa 111.000 euro (-23,1 per cento rispetto al 2018), pari al 55,7 per cento degli stanziamenti (198.500 euro). La variazione è riconducibile prevalentemente alla riduzione della spesa per la formazione esterna del personale, ottenuta attraverso il maggior ricorso a iniziative di formazione interna con il coinvolgimento, a titolo gratuito, di relatori esterni, e alla diminuzione delle spese per quotidiani e periodici assegnati ai dipendenti, in linea con la politica di razionalizzazione degli abbonamenti adottata dalla Banca d'Italia.

L'emergenza COVID-19

Fin dall'inizio dell'emergenza sanitaria nella seconda metà di febbraio 2020 la Banca ha continuato a garantire alla UIF il supporto necessario per lo svolgimento delle attività, in linea con le disposizioni del Governo e con l'obiettivo di tutelare la salute delle persone.

Dalle prime fasi dell'emergenza sono state adottate le modalità di lavoro da remoto già attive nell'ordinamento interno, estendendone la portata. In relazione al diffondersi dell'epidemia e al susseguirsi di provvedimenti governativi sempre più incisivi, il ricorso al lavoro agile si è progressivamente ampliato fino alla massima estensione possibile, consentendo a una quota crescente di persone di lavorare da remoto senza ridurre i livelli di servizio.

Nel periodo dal 9 marzo al 30 aprile, la percentuale media di dipendenti che hanno

lavorato a distanza o sono stati esonerati dalle prestazioni, al netto degli assenti ad altro titolo, è stata pari, per la UIF, al 96,7% e la presenza giornaliera media negli ambienti di lavoro è stata di circa 5 persone.

Il notevole aumento del lavoro a distanza è stato reso possibile dalla disponibilità di strumenti predisposti a questo scopo – i computer portatili in dotazione, una rete extranet sicura, la firma digitale integrata nel badge aziendale, i processi di lavoro ampiamente dematerializzati – e da un rapido rafforzamento dei servizi informatici.

Parallelamente al propagarsi dell'epidemia sul territorio nazionale sono state predisposte misure igienico-sanitarie per contenere la diffusione del contagio e gestire i casi sospetti e sono state eseguite operazioni straordinarie di sanificazione degli ambienti. I dipendenti sono stati riforniti di dispositivi di protezione individuale (mascherine e guanti) e di gel disinfettanti, acquistati in via d'urgenza.

L'insieme delle misure protettive messo in atto nei confronti del personale ha complessivamente funzionato. Tra gli addetti dell'UIF si sono registrati due casi di contagio al coronavirus, presumibilmente avvenuti fuori dagli ambienti di lavoro; un collega è purtroppo deceduto.

PARERE DEL COMITATO DI ESPERTI

SULL'AZIONE SVOLTA DALLA UIF NEL 2019

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, Claudio Clemente, Direttore dell'Unità, e dai Membri, Francesco Alfonso, Maurizio D'Errico, Isabella Fontana e Antonio Maruccia, ha esaminato i principali aspetti dell'attività della UIF nel corso del 2019.

I dati sul flusso segnaletico delle operazioni sospette confermano, anche nel 2019, l'incremento della collaborazione attiva. L'Unità ha ricevuto 105.789 segnalazioni, 7.759 unità in più rispetto all'anno precedente, grazie all'aumento del contributo fornito dagli intermediari finanziari non bancari (+52,7%) e dagli operatori nel comparto dei giochi (+27,7%).

La distribuzione territoriale dell'operatività segnalata è sovrapponibile a quella dell'anno precedente, migliora la qualità complessiva delle informazioni trasmesse e si riducono ulteriormente i tempi intercorrenti tra l'operazione sospetta e l'invio della relativa segnalazione.

Il processo di lavorazione adottato dall'Unità si mantiene adeguato a fronteggiare il crescente flusso di segnalazioni in entrata, come testimonia l'accresciuta tempestività delle analisi inviate agli Organi investigativi. Nel 2019 le segnalazioni di operazioni sospette analizzate e trasmesse agli Organi investigativi sono state 106.318, con un aumento dell'8,4% rispetto al 2018.

Accanto agli approfondimenti puntuali delle segnalazioni, si è consolidata l'analisi aggregata di alcune categorie di operazioni sospette che, attraverso l'esame massivo delle informazioni in esse contenute, mira a cogliere relazioni e connessioni tra soggetti e operatività. L'Unità sta estendendo tale modalità di analisi utilizzata per le segnalazioni inviate dal comparto dei *money transfer* anche ad altri settori caratterizzati da una pluralità di operazioni di modesto importo e dalla molteplicità di soggetti, quali le transazioni con carte di pagamento.

Nel 2019 sono stati aggiornati i documenti di valutazione sovranazionale e nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Il *Supranational Risk Assessment* (SNRA), pubblicato dalla Commissione Europea a luglio 2019, analizza le vulnerabilità nei settori finanziario e non finanziario: il documento conferma l'attenzione per il contante, gli strumenti finanziari innovativi, il settore dei giochi e le organizzazioni non profit; tra i rischi di nuova emersione richiama il comparto del calcio professionistico, i porti franchi, i regimi di "visto per investitori" e le valute virtuali.

Il *National Risk Assessment* (NRA), diffuso dal Comitato di Sicurezza Finanziaria nel giugno dell'anno in esame, giudica adeguati i presidi di prevenzione e repressione adottati dal nostro Paese, nonostante le perduranti criticità di contesto (elevato ricorso al contante e diffusa presenza dell'economia informale), la gravità delle principali condotte generatrici di proventi illeciti e la recrudescenza dei fenomeni terroristici.

Il NRA conferma la rilevanza di aree di rischio già considerate come prioritarie nell'attività di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette. Evasione fiscale, corruzione e criminalità organizzata rappresentano le tipologie più significative e ricorrenti; dalla casistica emerge l'impossibilità di individuare linee di demarcazione nette tra tali aree, destinate pertanto sovente ad intersecarsi.

Nel corso del 2019 l'Unità ha analizzato numerose segnalazioni di operazioni sospette inoltrate a seguito di un'ampia ricognizione su flussi finanziari triangolati su conti presso banche estere interessate da rilevanti operazioni di riciclaggio internazionale. E' stata rivolta una particolare attenzione al monitoraggio delle segnalazioni di operazioni sospette concernenti *virtual asset*, aumentate del 46,7% rispetto all'anno precedente raggiungendo le 732 unità.

A breve distanza dalla riforma del 2017, la normativa antiriciclaggio è stata interessata dalle modifiche legislative necessarie per il recepimento della quinta direttiva. Nell'occasione sono state apportate correzioni utili a risolvere alcuni dubbi interpretativi e introdotte disposizioni anche su temi di rilievo, quali la collaborazione istituzionale e gli scambi di informazioni tra Autorità facenti parte del sistema antiriciclaggio.

Gli interventi apportati alla disciplina della collaborazione tra le diverse autorità operanti a livello nazionale e internazionale hanno tuttavia determinato un restringimento del perimetro degli scambi informativi possibili per la UIF, generando incertezze e rischi di riduzione dell'efficacia complessiva del sistema di prevenzione.

Sulla materia è destinato ad incidere il recepimento della direttiva 2019/1153 del 20 giugno 2019, che intende rafforzare la collaborazione tra autorità in materia di prevenzione, accertamento e repressione di reati gravi muovendo dalla constatazione che l'efficacia delle indagini e delle azioni penali può essere compromessa dall'assenza di meccanismi tempestivi di accesso ai conti bancari, alle informazioni finanziarie e alle relative analisi.

Sulla base delle Istruzioni emanate a marzo del 2019, la UIF riceve le comunicazioni oggettive delle operazioni in contanti, anche frazionate, di importo pari o superiore a 10.000 euro complessivi mensili. I dati hanno iniziato ad affluire nel settembre 2019 ma l'avvio della rilevazione ha fatto emergere significative carenze qualitative nelle informazioni trasmesse dagli intermediari bancari e finanziari. In media emergono per ciascun mese 4,2 milioni di operazioni, importi complessivi di versamenti e prelevamenti per circa 22,5 miliardi di euro e oltre un milione di soggetti coinvolti.

Nel 2019 gli scambi informativi con l'Autorità giudiziaria e con gli Organi inquirenti hanno registrato un forte incremento. Nel corso dell'anno, infatti, la UIF ha ricevuto 395 richieste dall'Autorità giudiziaria e ha trasmesso alla stessa 779 risposte, dato quest'ultimo che comprende anche i seguiti successivi alla prima interlocuzione con cui vengono

comunicate alla Magistratura le ulteriori informazioni acquisite nell'ambito dello stesso procedimento.

Benefici e sinergie di rilievo sta producendo lo scambio informativo, avviato nel corso del 2018, con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo che consente l'incrocio in forma crittografata dei nominativi presenti nelle SOS con quelli contenuti nelle basi dati della DNA.

Nel 2019 la UIF ha effettuato 21 ispezioni (una in più del 2018), intensificando il coordinamento con le Autorità di vigilanza di settore anche nello svolgimento delle verifiche. In 14 accertamenti i gruppi ispettivi sono stati integrati con personale di strutture della Banca d'Italia; personale dell'Unità ha preso parte a quattro ispezioni di vigilanza. In un caso sono stati condotti accertamenti simultanei con la Consob.

Si mantengono sempre intensi gli scambi di informazioni con le FIU estere. Il volume delle richieste inviate dalla UIF (963) si è stabilizzato dopo il picco del 2018; risultano in aumento le richieste effettuate per esigenze dell'Autorità giudiziaria (+19%).

La UIF ha ricevuto 1350 richieste e informative spontanee da altre FIU, in aumento rispetto al dato degli anni precedenti. Un fortissimo incremento si è registrato negli scambi di segnalazioni di operazioni sospette con caratteristiche *cross-border* riguardanti l'Italia, attivate automaticamente dalle FIU europee in presenza di collegamenti rilevanti con altri paesi dell'Unione (oltre 11.000 rispetto alle circa 1.000 del 2018).

Nell'ambito degli studi di fenomeni e operatività sono stati verificati gli effetti sull'attività segnaletica delle ispezioni delle autorità antiriciclaggio, le relazioni tra consultazioni elettorali e alcune categorie di flussi finanziari, e le caratteristiche dei bilanci delle imprese infiltrate dalla criminalità organizzata di stampo mafioso.

Nel corso dell'anno si è registrato un incremento nei flussi di dati aggregati SARA a fronte di una ulteriore contrazione del numero dei segnalanti (-2% rispetto all'anno precedente), dovuta soprattutto ai processi di incorporazione e fusione nel settore bancario.

Nel corso del 2019 la pianificazione strategica della UIF è stata aggiornata per tener conto dei cambiamenti nel contesto operativo; le priorità sono state individuate nel potenziamento degli strumenti di analisi e della capacità di selezione e approfondimento, nell'incremento della collaborazione con le autorità e nella partecipazione alla definizione delle *policy* internazionali nel comparto.

La riforma organizzativa dell'Unità, approvata nel 2019 e completata a gennaio 2020, tiene conto del forte incremento di attività registrato successivamente al precedente intervento sulla struttura, dei compiti assegnati all'Unità dalle recenti modifiche normative e dei nuovi obiettivi strategici. La riforma è intesa a valorizzare ulteriormente la professionalità del personale della UIF e l'impegno dedicato nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo che consente di ottenere nuovi e significativi risultati.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

Stampato su carta riciclata ecologica

181600143850