



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria

Roma, maggio 2018

anno 2017

numero

10



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria 2017

Roma, maggio 2018

L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) è l'unità centrale nazionale con funzioni di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, istituita presso la Banca d'Italia dal d.lgs. 231/2007, in conformità di regole e criteri internazionali che prevedono la presenza in ciascuno Stato di una Financial Intelligence Unit (FIU), dotata di piena autonomia operativa e gestionale.

La UIF riceve e acquisisce informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori; ne effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e ne valuta la rilevanza ai fini dell'invio ai competenti Organi investigativi e giudiziari, per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione.

La normativa prevede scambi di informazione tra la UIF e le Autorità di vigilanza, le amministrazioni e gli ordini professionali. L'Unità e gli Organi investigativi e giudiziari collaborano ai fini dell'individuazione e dell'analisi di flussi finanziari anomali. L'Unità partecipa alla rete mondiale delle FIU per gli scambi informativi essenziali a fronteggiare la dimensione transnazionale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

© Banca d'Italia, 2018

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Direttore responsabile
Claudio Clemente

Indirizzo
Largo Bastia, 35
00181 Roma – Italia

Telefono
+39 0647921

Sito internet
<http://uif.bancaditalia.it>

ISSN 2284-3205 (stampa)
ISSN 2284-3213 (on-line)

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

Stampato nel mese di giugno 2018 presso la Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

INDICE

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

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

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

Indice dei riquadri:

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

PREMESSA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il Direttore

Claudio Clemente

1. IL QUADRO NORMATIVO

1.1. L'evoluzione del quadro internazionale

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

La quarta Direttiva antiriciclaggio¹ ha introdotto significative innovazioni nell'ordinamento europeo, richiedendo agli Stati membri un notevole impegno per il suo recepimento. La maggior parte dei paesi ne ha completato o è in procinto di completarne la trasposizione anche grazie all'opera di impulso svolta dalla Commissione europea.

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

La quinta Direttiva
antiriciclaggio

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

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

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

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

¹ Direttiva (UE) 2015/849.

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

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

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

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

Il Rapporto del “PANA Committee”

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

Nelle Raccomandazioni del Committee si auspicano il miglioramento dell’efficacia dell’azione e della collaborazione tra FIU, una maggiore convergenza nelle loro funzioni e nei loro poteri e lo sviluppo di un sistema più efficace di scambio di informazioni, anche mediante l’istituzione di una “FIU europea”. Il Rapporto si basa, tra l’altro, sugli esiti del “Mapping Exercise and Gap Analysis on FIUs’ Powers and Obstacles for Obtaining and Exchanging Information”, promosso e coordinato dalla UIF nell’ambito della Piattaforma delle FIU dell’Unione Europea³ e indicato dal Consiglio ECOFIN come lo strumento sul quale devono fondarsi nuove politiche e regole per il rafforzamento delle FIU e il riferimento cui attingere per ulteriori misure e interventi. Una sede europea accentrata potrebbe favorire una più stretta collaborazione attraverso forme più estese di condivisione di informazioni e lo sviluppo di analisi congiunte, fermo restando il necessario radicamento nazionale dei compiti di ricezione, analisi e disseminazione delle SOS che le FIU svolgono per consentire l’individuazione di attività illecite.

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

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

1.1.1. Ulteriori linee evolutive e “cantieri” aperti

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

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

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

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

The Ten Global Principles - OCSE

Anche il GAFI ha rivolto la propria attenzione alla collaborazione inter-istituzionale, concentrandosi sul tema del “*Domestic inter-agency CFT information sharing*”, allo scopo di rendere più efficaci gli scambi informativi per la prevenzione e il contrasto del finanziamento del terrorismo⁴. Analogo potenziamento viene auspicato con riguardo alla cooperazione per il contrasto ai reati fiscali.

La collaborazione tra autorità pubbliche a livello domestico

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

La collaborazione pubblico-privato

La discussione si è particolarmente sviluppata nel Forum of FATF Heads of FIU⁵ nel quale, con la partecipazione di rappresentanti del settore privato, sono stati presentati e discussi alcuni modelli nazionali di “Financial Information Sharing Partnership” (FISP), incentrati su strutture e comitati misti, spesso coordinati dalle FIU⁶.

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

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

⁵ Si veda il § 9.6.

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

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

Circolazione di informazioni tra soggetti obbligati

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

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

Armonizzazione della fattispecie penale di riciclaggio

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

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

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

Sono proseguiti anche i negoziati sullo schema di nuovo Regolamento relativo alla dichiarazione del trasferimento al seguito di denaro contante⁷, volto in particolare a estendere l'ambito degli obblighi dichiarativi⁸ e ad ampliare gli scambi informativi tra autorità competenti, sia a livello di collaborazione internazionale sia a livello domestico, specie tra agenzie doganali e FIU.

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

La "lista nera" di paesi terzi con carenze strategiche

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

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

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

terrorismo per l'Unione⁹. La compilazione e l'aggiornamento di una "lista nera" di paesi terzi costituisce un compito complesso che richiede la definizione di criteri il più possibile ampi (per evitare di lasciare spazio a lacune e conseguenti arbitraggi) e rigorosi (per evitare eccessiva discrezionalità).

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

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

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

Valutazione
UNCAC

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

1.2. La valutazione del rischio a livello europeo

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

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

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

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

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

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

Come previsto dalla quarta Direttiva¹⁰, la Relazione è corredata da Raccomandazioni della Commissione cui gli Stati membri sono tenuti a uniformarsi secondo il principio “*comply or explain*”, volte ad affrontare e contenere i fattori di rischio individuati.

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

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

1.3. La normativa nazionale

1.3.1 Disposizioni in materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo

Il 4 luglio è entrato in vigore il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, che ha modificato il d.lgs. 231/2007 al fine di recepire la quarta Direttiva in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo¹¹. Modifiche sono state apportate anche al d.lgs. 109/2007 riguardante specificamente il contrasto finanziario del terrorismo.

¹⁰ Art. 6, comma 4.

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

La riforma – della quale nel Rapporto annuale della UIF del maggio 2017 sono stati illustrati i principali aspetti relativi all'*iter* di approvazione e ai contenuti¹² – conferma l'assetto istituzionale del previgente sistema di prevenzione e reca diverse innovazioni riguardanti il novero dei soggetti obbligati, la collaborazione tra autorità, gli obblighi antiriciclaggio improntati a una più estesa applicazione del *risk based approach* e alla semplificazione, il sistema sanzionatorio.

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

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

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

**Indicazioni
della UIF**

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

Il Ministero dell'Economia e delle finanze ha reso disponibile sul proprio sito istituzionale un elenco di "faq" aggiornate al nuovo decreto¹³.

**I chiarimenti
delle altre
Autorità**

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

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

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

Tra le iniziative di attuazione della riforma assume rilievo il Protocollo sottoscritto il 5 ottobre 2017 tra la UIF, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, la Guardia di Finanza e il Dipartimento della Polizia di Stato, in applicazione delle nuove disposizioni che disciplinano gli scambi informativi con la DNA¹⁴.

**Il Protocollo
con la DNA**

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

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

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

¹⁴ Art. 8 del d.lgs. 231/2007.

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

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

Feedback

Nel nuovo contesto normativo si accentua il carattere biunivoco degli scambi informativi dell'Unità con gli Organi della indagini attraverso l'ampliamento del *feedback* sugli esiti investigativi delle segnalazioni di operazioni sospette¹⁵. Sulla base di detto flusso di ritorno la UIF estenderà ai segnalanti il proprio *feedback* che, nel previgente quadro normativo, era limitato solo al caso dell'archiviazione della segnalazione.

Accesso ai dati investigativi

Sono in via di approfondimento da parte degli Organi investigativi alcune questioni applicative relative all'attuazione delle disposizioni del nuovo decreto che richiedono di fornire alla UIF le informazioni investigative necessarie per lo svolgimento delle analisi finanziarie e della collaborazione con le FIU estere¹⁶.

Le Istruzioni per le Pubbliche Amministrazioni

La UIF ha elaborato istruzioni e indicatori rivolti alle Pubbliche Amministrazioni, ora non più ricomprese tra i soggetti obbligati, ma tenute alla comunicazione all'Unità di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette. Il CSF nella riunione del 27 marzo 2018 ha reso parere favorevole sul provvedimento dell'Unità, approvando contestualmente le linee guida per la mappatura e la valutazione dei rischi da parte delle Pubbliche Amministrazioni interessate¹⁷.

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

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

Le comunicazioni oggettive

Un significativo elemento di novità introdotto dalla riforma riguarda le comunicazioni oggettive che i soggetti obbligati sono tenuti a trasmettere alla UIF con cadenza periodica e che concernono dati e informazioni individuati in base a criteri di tipo oggettivo connessi con il rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo¹⁸. La nuova tipologia di comunicazione sarà utilizzata dall'Unità per approfondire operazioni sospette e analizzare fenomeni e tipologie di interesse. La relativa disciplina

¹⁵ Art. 41 del d.lgs. 231/2007.

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

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

¹⁸ Art. 47 del d.lgs. 231/2007.

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

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

**Schema di decreto
MEF in materia
di exchanger
e altri operatori
in valute virtuali**

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

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

**Registro
di distributori
ed esercenti
di gioco**

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

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

**Le disposizioni
delle Autorità
di vigilanza**

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

Banca d'Italia

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

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

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

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

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

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

Consob e Ivass

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

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

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

Le iniziative degli organismi di autoregolamentazione e delle associazioni di settore

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

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

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

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

Le sanzioni per omesse segnalazioni di operazioni sospette

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

²² Art. 11, d.lgs. 231/2007.

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

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

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

**Circolare del MEF
in materia di sanzioni**

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

**Le disposizioni
sanzionatorie
della Banca d'Italia**

Nell'ambito della riforma tesa a razionalizzare e rendere maggiormente conoscibile la normativa penale, il reato di indebito utilizzo e falsificazione di carte di credito e di pagamento prima contenuto nel decreto antiriciclaggio è stato trasferito nel codice penale²⁴.

In materia di lotta al finanziamento del terrorismo, in ragione dell'evolversi della minaccia e del rischio di afflussi verso i paesi occidentali di terroristi "returnees" (o "combattenti di ritorno"), il 13 ottobre 2017 la UIF ha diffuso una Comunicazione volta a potenziare la capacità dei destinatari degli obblighi di collaborazione attiva di intercettare elementi di sospetto riconducibili a tale fenomeno²⁵.

**Comunicazione
sui cd. "returnees"**

²³ Art. 69, d.lgs. 231/2007.

²⁴ Si veda il d.lgs. 21/2018, che ha introdotto l'art. 493-ter c.p. e abrogato l'art. 55, commi 5 e 6, secondo periodo, del d.lgs. 231/2007.

²⁵ Si veda il § 5.2.

1.3.2. Altri interventi normativi

Il codice antimafia

Il legislatore ha apportato modifiche al “Codice delle leggi antimafia” e ad altre disposizioni vigenti in tema di misure di prevenzione personali e patrimoniali, amministrazione, gestione e destinazione dei beni, sistema di tutela dei terzi e rapporti con le procedure concorsuali, responsabilità amministrativa degli enti e confisca allargata²⁶.

Con riferimento al codice delle leggi antimafia si richiamano di seguito i principali elementi di novità: (i) è stato ampliato il novero dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione, includendovi: gli indiziati di reati di assistenza agli associati, di reati di terrorismo; coloro che pongono in essere atti preparatori ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, nonché alla commissione di reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte a un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue finalità terroristiche; gli indiziati di associazione a delinquere finalizzata a diversi reati contro la Pubblica Amministrazione, di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e di stalking; (ii) sono state apportate modifiche al sequestro o confisca per equivalente; (iii) vengono previste nuove norme per garantire la trasparenza e la rotazione nella scelta degli amministratori giudiziari; (iv) sono stati potenziati i compiti affidati all'Agenzia nazionale per i beni confiscati; (v) è stato disciplinato il cd. controllo giudiziario dell'azienda; (vi) viene previsto che la confisca non pregiudichi i diritti di credito dei terzi e i diritti reali di garanzia costituiti in epoca anteriore al sequestro, ove ricorrano talune condizioni; in proposito è stabilito che “il decreto con cui sia stata rigettata definitivamente la domanda di ammissione del credito, presentata ai sensi dell'articolo 58, comma 2, in ragione del mancato riconoscimento della buona fede nella concessione del credito, proposta da soggetto sottoposto alla vigilanza della Banca d'Italia, è comunicato a quest'ultima ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, e successive modificazioni”²⁷.

Legge di delegazione europea 2016-2017

Secondo quanto previsto dalla legge di delegazione europea 2016-2017²⁸, il Governo ha approvato lo schema di decreto legislativo²⁹ per dare attuazione nell'ordinamento interno alla Direttiva riguardante l'accesso da parte delle Autorità fiscali alle informazioni in materia di antiriciclaggio³⁰.

La nuova normativa europea modifica la precedente Direttiva³¹ stabilendo che gli Stati membri dell'Unione devono consentire alle Autorità fiscali di accedere alle informazioni riguardanti l'adeguata verifica della clientela, la titolarità effettiva di enti, società e *trust* e la conservazione dei dati, ai fini di una più efficace lotta contro l'evasione e la frode fiscale.

La Legge di delegazione europea 2016-2017 contiene altresì la delega al Governo per il recepimento della Direttiva relativa al trattamento dei dati personali³² da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati in ambito europeo, e della Direttiva sulla lotta contro il terrorismo³³, che stabilisce norme di armonizzazione minima per la definizione dei reati di terrorismo e per le relative sanzioni.

²⁶ Si tratta della l. 161/2017 che ha modificato il d.lgs. 159/2011.

²⁷ Art. 52, comma 3-*bis*, del d.lgs. 159/2011, introdotto dal d.lgs. 161/2017.

²⁸ L. 163/2017.

²⁹ Atto del Governo n. 504.

³⁰ Direttiva (UE) 2016/2258.

³¹ Direttiva (UE) 2011/16.

³² Direttiva (UE) 2016/680, recepita con il d.lgs. 51/2018.

³³ Direttiva (UE) 2017/541.

La legge sul *whistleblowing*³⁴ detta disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità rilevati nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, stabilendo il divieto di atti discriminatori nei confronti degli stessi per motivi collegati alla segnalazione e la riservatezza dell'identità del segnalante. L'ANAC, a cui l'interessato o i sindacati comunicano eventuali misure ritorsive, è legittimata all'esercizio di poteri sanzionatori in materia³⁵.

Legge sul cd.
whistleblowing

La nuova disciplina estende la tutela alla segnalazione di illeciti nel settore privato³⁶ e introduce una deroga agli obblighi di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale, giustificata dal perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni.

Il legislatore³⁷ ha recepito la Direttiva relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno³⁸ (cd. PSD 2 – *Payment Services Directive*), che promuove lo sviluppo di un mercato unico europeo dei servizi di pagamento, rafforzando al contempo la tutela degli utenti e il livello di sicurezza nell'ambito dei pagamenti elettronici. È inclusa la disciplina di adeguamento al Regolamento relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta³⁹.

Decreto di recepimento
della cd. PSD 2

Viene ridisegnato il perimetro delle esenzioni (cd. "negative scope") cui non si applica il decreto. Le novità riguardano tra l'altro le operazioni di pagamento effettuate: (i) tramite un agente commerciale "a condizione che agisca per conto del solo pagatore o del solo beneficiario oppure qualora l'agente stesso non entri mai in possesso dei fondi dei clienti"; (ii) con strumenti a "spendibilità limitata" che soddisfino talune condizioni; (iii) impiegando il credito telefonico, a condizione che l'operazione di pagamento rimanga entro certi limiti di importo (50 euro per ciascuna transazione e 300 euro mensili per le operazioni complessivamente eseguite) e risponda alle finalità determinate dalla legge.

La disciplina individua due nuovi servizi di pagamento: 1) il cd. payment initiation service, che consiste in un ordine di pagamento su richiesta dell'utente relativamente a un conto detenuto presso un altro prestatore di servizi di pagamento; 2) il cd. account information service che è il servizio on-line con cui si forniscono informazioni relativamente a uno o più conti di pagamento detenuti dall'utente presso uno o più prestatori di servizi di pagamento.

In relazione alle attività individuate dal decreto sono previsti nuovi attori che rientrano comunque nel novero dei prestatori dei servizi di pagamento: (i) Card Based Payment Instrument Issuer abilitato a emettere strumenti di pagamento basati su carte, il quale potrà interrogare il prestatore di servizi di pagamento di radicamento del conto per verificare la disponibilità dei fondi necessari a coprire gli importi di spesa (fund checking); (ii) i prestatori del servizio di disposizione di ordini di pagamento; (iii) i prestatori del servizio di informazione sui conti.

Con riferimento alla rimessa di denaro, si specifica che tale servizio riguarda il trasferimento di un importo "espresso in moneta avente corso legale". Viene introdotto il concetto di "autenticazione forte del cliente" che il prestatore di servizi di pagamento deve applicare quando il pagatore accede al suo conto di pagamento on-line, dispone un'operazione di pagamento elettronico o qualsiasi azione che può comportare un rischio di frode nei pagamenti.

³⁴ L. 179/2017.

³⁵ Art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.

³⁶ Art. 6, d.lgs. 231/2001, come modificato dalla l. 179/2017.

³⁷ D.lgs. 218/2017.

³⁸ Direttiva (UE) 2015/2366.

³⁹ Regolamento (UE) n. 751/2015.

Anche ai fini della disciplina dei servizi di pagamento è previsto che i prestatori di servizi di pagamento stabiliti in Italia senza succursale per il tramite degli agenti di cui all'articolo 128-quater del TUB designino nel nostro paese un punto di contatto centrale nei casi e per l'esercizio dei compiti previsti dalle norme tecniche di regolamentazione emanate dalla Commissione europea ai sensi della PSD2, secondo le disposizioni dettate dalla Banca d'Italia. Restano ferme le disposizioni attuali in tema di punto di contatto, soggetti convenzionati e agenti per finalità di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo⁴⁰.

**Il decreto
sui compro-oro**

Il 5 luglio 2017 è entrato in vigore il decreto sui compro-oro⁴¹, che detta disposizioni tese a garantire la piena tracciabilità della compravendita e permuta di oggetti preziosi usati e a prevenire l'utilizzo del relativo mercato per finalità illegali.

Il decreto impone ai compro-oro obblighi di identificazione della clientela, di conservazione dei dati e di segnalazione delle operazioni sospette alla UIF; è previsto l'utilizzo di un conto corrente dedicato esclusivamente all'attività esercitata e di mezzi di pagamento diversi dal denaro contante per le operazioni di importo pari o superiore a 500 euro, in modo da garantire la tracciabilità delle operazioni e l'univoca riconducibilità al disponente. Le violazioni sono punite con sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dal Ministero dell'Economia e delle finanze.

L'esercizio dell'attività di compro oro è riservato agli operatori in possesso della licenza di cui all'articolo 127 del TULPS, tenuti all'iscrizione nell'apposito registro gestito dall'OAM. Le modalità di invio dei dati e di alimentazione del registro saranno stabilite con apposito decreto del MEF. Lo svolgimento dell'attività in assenza di iscrizione al registro costituisce esercizio abusivo sanzionato penalmente⁴².

**Decreto MEF
in materia fiscale**

Il Ministero dell'Economia e delle finanze ha aggiornato con proprio decreto⁴³ la lista degli Stati che consentono un adeguato scambio di informazioni in materia fiscale, aggiungendo i seguenti paesi: Andorra, Barbados, Cile, Monaco, Nauru, Niue, Saint Kitts e Nevis, Saint Vincent e Grenadine, Samoa, Santa Sede e Uruguay.

**Comitato Investor
Visa for Italy**

Con decreto del 21 luglio 2017 emanato dal Ministro dello Sviluppo economico di concerto con il Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro dell'Interno, la UIF è stata inclusa tra le autorità competenti a valutare la conformità della domanda di rilascio del visto agli stranieri che intendono effettuare in Italia investimenti o donazioni a carattere filantropico di cospicuo ammontare (*Comitato Investor Visa for Italy*)⁴⁴.

⁴⁰ Art. 128-decies del TUB.

⁴¹ D.lgs. 92/2017.

⁴² Art. 8 del d.lgs. 92/2017.

⁴³ Decreto del MEF del 23 marzo 2017 che aggiorna il precedente Decreto del 4 settembre 1996.

⁴⁴ Si veda il § 8.3.

2. LA COLLABORAZIONE ATTIVA

L'Unità è istituzionalmente deputata a ricevere segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo che intermediari finanziari, professionisti e altri operatori qualificati devono individuare e comunicare tempestivamente (cd. obbligo di collaborazione attiva).

L'accentramento presso la UIF di tale flusso informativo ne consente una valutazione omogenea e integrata, in grado di cogliere collegamenti soggettivi e oggettivi, tracciare flussi finanziari anche oltre i confini nazionali, ricostruire modalità innovative di realizzazione del riciclaggio, selezionare casi connotati da un maggior rischio.

L'Unità trasmette i risultati delle analisi effettuate al NSPV e alla DIA, organi competenti per gli accertamenti investigativi. Le segnalazioni di operazioni sospette sono trasmesse all'Autorità giudiziaria qualora emergano notizie di reato ovvero su richiesta della stessa AG. I risultati dell'analisi possono essere inviati alle Autorità di vigilanza in presenza di profili di rilievo.

La UIF utilizza tale vasto patrimonio informativo anche per elaborare indicatori e schemi di anomalia comunicati ai segnalanti per orientarne la capacità di individuare le operatività sospette.

2.1. I flussi segnalatici

Nel corso del 2017 l'Unità ha ricevuto 93.820 segnalazioni⁴⁵, circa 7.200 in meno rispetto al 2016 (-7,2%) (cfr. *Tavola 2.1*).

Tavola 2.1

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

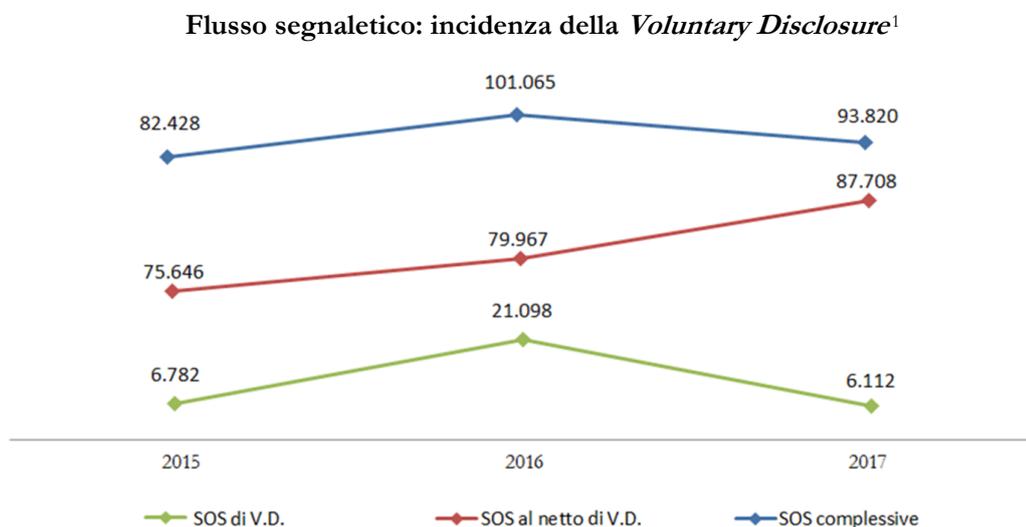
La contrazione del flusso complessivo è ascrivibile all'esaurirsi degli effetti dei provvedimenti in materia di regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (cd. *voluntary disclosure*)⁴⁶ che ne avevano determinato la marcata espansione nel 2016. Al netto dei casi riconducibili a tali provvedimenti, le segnalazioni complessivamente inoltrate nel 2017 dai soggetti obbligati non soltanto risultano in aumento, ma fanno registrare il tasso di

⁴⁵ Informazioni di dettaglio sulle segnalazioni di operazioni sospette sono contenute nei *Quaderni dell'antiriciclaggio, Collana Dati statistici*, pubblicati sul sito internet della UIF.

⁴⁶ Il riferimento è sia alla *voluntary disclosure* introdotta dalla Legge 186/2014, sia alla cd. *voluntary disclosure bis*, di cui al d.l. 193/2016, convertito con modificazioni dalla l. 255/2016.

crescita più alto dell'ultimo triennio, pari al 9,7% contro il 5,7% e il 5,4% registrati, rispettivamente, nel 2016 e nel 2015 (cfr. *Figura 2.1*).

Figura 2.1



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

Prima di analizzare in dettaglio la composizione di tale flusso segnalatico è opportuno premettere che il nuovo decreto anticiclaggio, nel ridefinire la platea dei soggetti obbligati, ha apportato alcuni cambiamenti alle previgenti classificazioni. Le macrocategorie di seguito riportate riflettono, pertanto, l'assetto definito dal legislatore; le nuove classificazioni sono state adottate anche per la rappresentazione dei dati relativi al 2016, al fine di consentire un confronto più agevole con quelli dell'anno in esame.

In continuità con il passato, il maggior numero delle segnalazioni ricevute (77% del totale) proviene dalla categoria banche e Poste (di seguito, per correttezza, si farà riferimento a tale categoria con il termine "banche"), che registra, tuttavia, una riduzione dell'8% rispetto al 2016. Prosegue la crescita del flusso di SOS provenienti da intermediari e altri operatori finanziari, che si confermano la seconda macrocategoria di soggetti obbligati per numero di segnalazioni inoltrate, con un incremento del 19% circa. Anche per gli operatori non finanziari e i prestatori di servizi di gioco⁴⁷ si rilevano variazioni positive rispetto al 2016 (mediamente +25%). Le segnalazioni trasmesse dalla Pubblica Amministrazione⁴⁸ hanno registrato un deciso incremento in termini percentuali, pur nell'ambito di valori assoluti estremamente esigui: 70 segnalazioni, contro le 10 del 2016 (cfr. *Tavola 2.2*).

⁴⁷ La nuova formulazione del d.lgs. 231/2007, nell'ambito dell'elenco dei soggetti obbligati di cui all'art. 3, riporta gli operatori non finanziari (comma 5) in maniera distinta rispetto ai prestatori di servizi di gioco (comma 6), in precedenza inclusi nella medesima categoria.

⁴⁸ A partire dal 4 luglio 2017, la Pubblica Amministrazione non rientra più nella platea dei soggetti obbligati, non essendo ricompresa nell'art. 3 del d.lgs. 231/2007, come modificato dal d.lgs. 90/2017. La nuova disciplina, di cui all'art. 10, comma 4 del predetto decreto, prevede che "Al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, le Pubbliche amministrazioni comunicano alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale (...)". Si veda il § 1.3.1.

Tavola 2.2

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

Nell'ambito degli operatori finanziari diversi dalle banche emerge il contributo proveniente dagli IMEL e dai punti di contatto degli istituti comunitari, le cui segnalazioni sono più che quadruplicate, passando dalle 328 del 2016 alle 1.444 del 2017. Tale flusso si conferma fortemente concentrato: il 93% delle segnalazioni in questione proviene da uno solo dei cinque operatori che compongono la categoria, circostanza che si era registrata anche nel 2016, pur se con valori complessivi decisamente inferiori. Seguono, per percentuale di incremento, le imprese di assicurazione (+24,5%) e l'aggregato composto da SGR, SICAV e SICAF(+24,2%). Anche il contributo degli IP e dei relativi punti di contatto è aumentato, passando dalle 5.643 segnalazioni del 2016 alle 6.575 del 2017: nell'ambito di tale gruppo un ruolo di primo piano è ricoperto dagli operatori che svolgono attività di *money transfer* che, con 5.224 segnalazioni, rappresentano quasi l'80% del totale della categoria⁴⁹.

Intermediari
finanziari diversi
dalle banche

Tra le variazioni negative si sottolinea, per rilevanza, quella relativa alle SIM, pari a oltre il 75%. Una significativa contrazione ha interessato anche le società fiduciarie ex art. 106 TUB (-21,8%), anche a causa del calo delle segnalazioni collegate alla procedura di collaborazione volontaria: la percentuale delle SOS connesse a tale fenomeno si è drasticamente ridotta, attestandosi al 19,5% del totale, a fronte del 76% registrato nel 2016 (cfr. *Tavole 2.3 e 2.5*).

⁴⁹ Il 92% di tali segnalazioni è riconducibile ai principali quattro operatori del settore.

Segnalazioni ricevute per categoria di intermediari bancari e finanziari					
	2016		2017		<i>(variazione % rispetto al 2016)</i>
	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	
Banche, intermediari e altri operatori finanziari	89.668	100,0	85.518	100,0	-4,6
Banche e Poste	78.418	87,5	72.171	84,4	-8,0
Intermediari e altri operatori finanziari	11.250	12,5	13.347	15,6	18,6
IP e punti di contatto di prestatori di servizi di pagamento comunitari	5.643	6,3	6.575	7,7	16,5
Imprese di assicurazione	2.185	2,4	2.721	3,2	24,5
IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari	328	0,3	1.444	1,7	340,2
Società fiduciarie ex art. 106 TUB	1.348	1,5	1.054	1,2	-21,8
Intermediari finanziari ex art. 106 TUB ¹	794	0,9	781	0,9	-1,6
SGR, SICAV e SICAF	265	0,3	329	0,4	24,2
SIM	252	0,3	62	0,1	-75,4
Intermediari e altri operatori finanziari non ricompresi nelle precedenti categorie ²	435	0,5	381	0,4	-12,4

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

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

Professionisti

La rilevante riduzione del dato relativo ai professionisti (-44%) appare ampiamente ascrivibile al ruolo da essi svolto soprattutto in fase di adesione alla procedura di collaborazione volontaria, fenomeno i cui riflessi sulle segnalazioni di operazioni sospette si sono, come detto, fortemente ridimensionati nell'anno in esame. Più in dettaglio diminuiscono, nell'ordine, le segnalazioni inoltrate da studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati (-93,4%), dottori commercialisti, esperti contabili e consulenti del lavoro (-72,8%), avvocati (-76,2%). In controtendenza, si registra l'aumento del contributo delle società di revisione e dei revisori legali (+18%) nonché dei notai e del CNN, categoria quest'ultima le cui segnalazioni sono passate da 3.582 a 4.222, con un incremento di quasi il 18%. Anche nel 2017 ha trovato conferma l'importanza del ruolo svolto dal CNN, che ha tramitato quasi il 98% delle segnalazioni della categoria.

Analogo fenomeno non è stato ancora riscontrato con riferimento al CNDCEC, attraverso cui sono state inoltrate 147 segnalazioni rispetto alle 361 complessive della

categoria. Tale circostanza è verosimilmente ascrivibile al lasso di tempo ancora breve trascorso dalla definizione del protocollo d'intesa⁵⁰ tra la UIF e il Consiglio Nazionale della categoria (sottoscritto nel dicembre 2016 ma divenuto operativo nel maggio del 2017, con l'inoltro della prima segnalazione da parte del CNDCEC), per il quale è ipotizzabile una graduale entrata a regime.

Nell'ambito degli operatori non finanziari è risultato in aumento il flusso proveniente dai soggetti che svolgono attività di fabbricazione e commercio di oro e preziosi (251 contro le 55 del 2016) e da quelli attivi nella custodia e nel trasporto di denaro contante e di titoli o valori: questi ultimi, ricompresi nella voce residuale "operatori non finanziari diversi dai precedenti", hanno inviato 388 segnalazioni. I prestatori di servizi di gioco continuano a far registrare un significativo tasso di crescita (+27% circa rispetto al 2016) seppure di entità meno rilevante rispetto al passato (tra il 2015 e il 2016 l'incremento era stato di quasi il 40%; cfr. *Tavola 2.4*).

**Operatori
non finanziari**

⁵⁰ In base al protocollo, il CNDCEC può ricevere in forma cifrata dai commercialisti e dagli esperti contabili le segnalazioni di operazioni sospette e trasmetterle in via telematica alla UIF il testo integrale, privo dell'indicazione del nominativo che l'ha effettuata. Tale procedura assicura la massima riservatezza sull'identità del segnalante e al tempo stesso non consente al CNDCEC di conoscere il contenuto della segnalazione.

Tavola 2.4

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

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

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

L'impatto della voluntary disclosure

Come già sottolineato, la riduzione delle segnalazioni collegate alla collaborazione volontaria ha costituito la determinante fondamentale del calo registrato nel numero delle SOS in entrata. Le segnalazioni della specie⁵¹ sono passate da 21.098 nel 2016 a

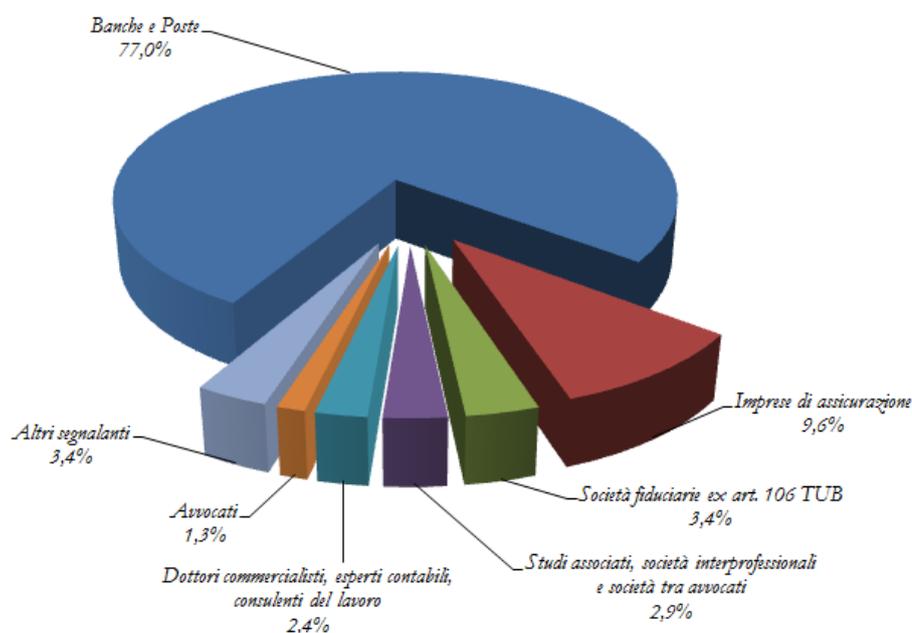
⁵¹ Il dato ricomprende le segnalazioni classificate dai segnalanti nella categoria *voluntary disclosure*, nonché quelle che sono state classificate come tali dalla UIF nel corso delle lavorazioni.

6.112 nel 2017, valore che è inferiore anche al dato registrato nel 2015 (6.782), primo anno interessato dal fenomeno. Tali segnalazioni sono state pari al 6,5% del totale, contro il 21% del 2016 (8% nel 2015).

Quanto all'incidenza percentuale delle diverse categorie di segnalanti su tale tipologia di SOS, aumenta il contributo delle banche (che registra un incremento di oltre 10 punti percentuali rispetto allo scorso anno) e delle imprese di assicurazione (+6,7 punti percentuali). Cala l'apporto di dottori commercialisti, esperti contabili e consulenti del lavoro, la cui percentuale si attesta sul 2,4% delle SOS della categoria (contro il 5,7% del 2016 e il 20% del 2015). Si tratta di variazioni ragionevolmente ascrivibili al diverso ruolo svolto da ciascuna di tali categorie nelle varie fasi del processo di regolarizzazione: iniziale adesione alla procedura (commercialisti), successivo rientro dei capitali e relativo investimento (banche, imprese di assicurazione). (cfr. *Figura 2.2* e *Tavola 2.5*).

Figura 2.2

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



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

Tavola 2.5

Segnalazioni connesse alla <i>voluntary disclosure</i> per categoria di segnalanti			
	SOS Totali	SOS di VD¹	%
TOTALE	93.820	6.112	6,5
Banche e Poste	72.171	4.705	6,5
Intermediari e altri operatori finanziari	13.347	943	7,1
IP e punti di contatto di prestatori di servizi di pagamento comunitari	6.575	-	0,0
Imprese di assicurazione	2.721	589	21,6
IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari	1.444	1	0,1
Società fiduciarie ex art. 106 TUB	1.054	206	19,5
Intermediari finanziari ex art. 106 TUB	781	-	0,0
SGR, SICAV e SICAF	329	51	15,5
SIM	62	15	24,2
Intermediari e altri operatori finanziari non ricompresi nelle precedenti categorie	381	81	21,3
Società di gestione mercati e strumenti finanziari	5	-	0,0
Professionisti	4.969	439	8,8
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	4.222	29	0,7
Studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati	222	179	80,6
Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro	361	146	40,4
Avvocati	101	81	80,2
Società di revisione, revisori legali	26	-	0,0
Altri soggetti esercenti attività professionale	37	4	10,8
Operatori non finanziari	658	-	0,0
Soggetti che svolgono attività di commercio di oro e fabbricazione e commercio di oggetti preziosi	251	-	0,0
Operatori di commercio di cose antiche e case d'asta	1	-	0,0
Operatori non finanziari diversi dai precedenti	406	-	0,0
Prestatori di servizi di gioco	2.600	-	0,0
Uffici della Pubblica Amministrazione	70	25	35,7

¹ Cfr. nota 51.

Nel 2017 si sono registrati al sistema di segnalazione delle operazioni sospette 646 nuovi soggetti, portando il totale degli iscritti a fine anno a 5.779. Le adesioni riguardano in gran parte professionisti (474) e in particolare dottori commercialisti ed esperti contabili (328).

Dei nuovi iscritti in corso d'anno solo 117 hanno poi effettivamente segnalato, per un totale complessivo di 427 segnalazioni: tale circostanza appare sintomatica della crescente sensibilità dei soggetti obbligati alle tematiche del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, che li spinge a cercare il primo contatto con l'Unità, effettuando la registrazione, anche prima che si verifichi lo specifico evento da segnalare.

Per quanto riguarda i nuovi professionisti iscritti, 89 hanno inviato almeno una segnalazione, per un totale complessivo di 266 unità (di cui 215 di riciclaggio, 50 delle quali connesse a operazioni di *voluntary disclosure*, e 1 di terrorismo).

2.2. Le operazioni sospette

Le segnalazioni concernenti sospetti di riciclaggio continuano a costituire la gran massa di quelle complessivamente ricevute (92.824⁵² su 93.820). Le segnalazioni connesse con il presunto finanziamento del terrorismo hanno fatto registrare un notevole aumento, da ascrivere all'accresciuta sensibilità degli operatori a seguito dell'inasprirsi delle minacce e dell'attività di sensibilizzazione svolta⁵³. Numericamente, le segnalazioni per sospetto finanziamento di terrorismo si attestano a 981 unità (contro le 619 del 2016), ove si includano anche quelle originariamente qualificate dai segnalanti come appartenenti alla categoria "riciclaggio" e successivamente riclassificate nel corso del processo di analisi interno alla UIF.

Soltanto 15 sono state le segnalazioni di operazioni sospette relative al finanziamento di programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa (cfr. *Tavola 2.6* e *Figura 2.3*).

Tavola 2.6

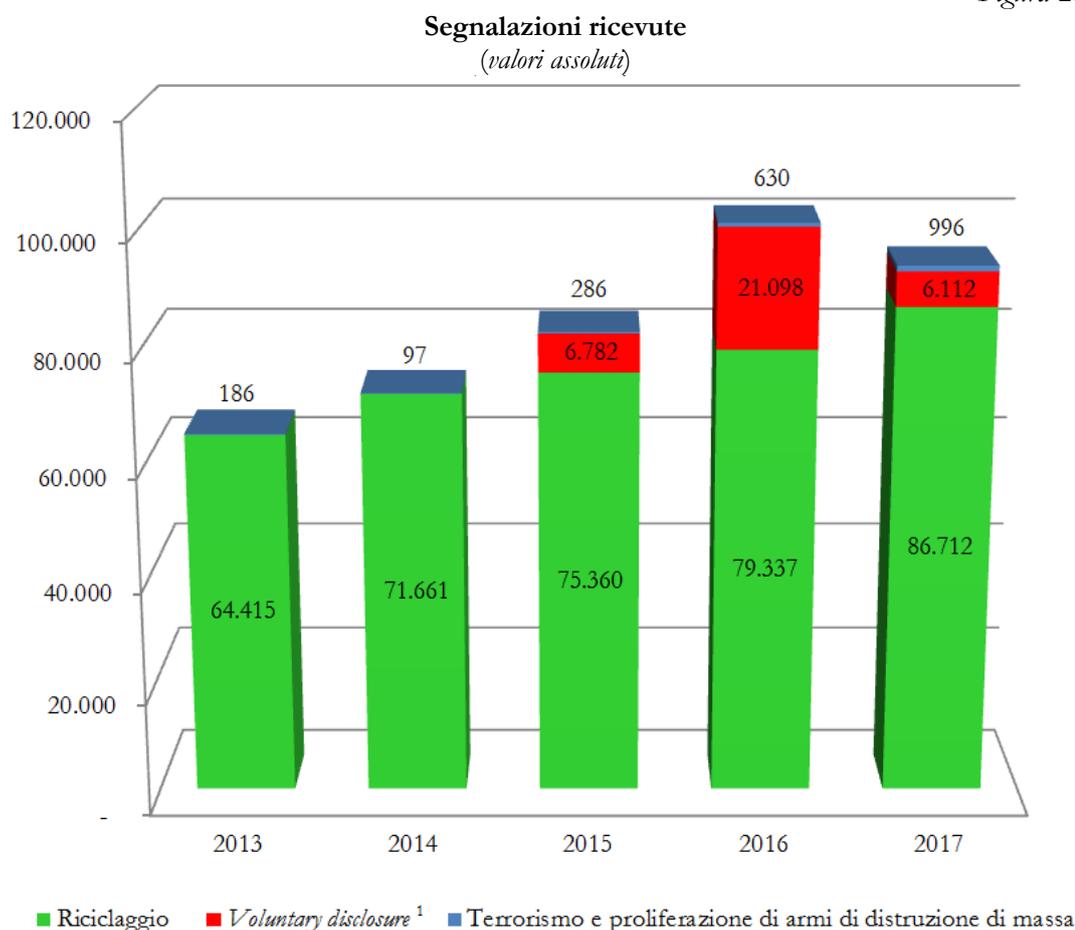
Ripartizione per categoria di segnalazione					
	2013	2014	2015	2016	2017
	<i>(valori assoluti)</i>				
Totale	64.601	71.758	82.428	101.065	93.820
Riciclaggio	64.415	71.661	82.142	100.435	92.824
<i>di cui voluntary disclosure</i> ¹			6.782	21.098	6.112
Finanziamento del terrorismo	131	93	273	619	981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

¹ Cfr. nota 51.

⁵² Tale dato è comprensivo delle segnalazioni di *voluntary disclosure*, che costituiscono uno specifico sottoinsieme nell'ambito della più vasta categoria riguardante il riciclaggio.

⁵³ Si veda il § 5.1.

Figura 2.3



¹ Cfr. nota 51.

Trend 2018

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

I dati dei primi tre mesi del 2018 confermano il *trend* crescente delle segnalazioni connesse con il terrorismo: sono, infatti, pervenute nel periodo 337 segnalazioni della specie.

La distribuzione territoriale delle SOS

Quanto alla distribuzione geografica⁵⁴, la regione che si conferma al primo posto per numero di segnalazioni inoltrate nel 2017 è la Lombardia, nonostante una significativa flessione rispetto al 2016 (-22,2%); il dato appare riconducibile alla minore incidenza della *voluntary disclosure* registrata nel 2017, essendo questa regione quella che negli anni precedenti ha contribuito in misura maggiore al relativo flusso segnalativo.

⁵⁴ Data la possibilità di evidenziare diverse operazioni sospette in ciascuna segnalazione, per convenzione l'origine delle segnalazioni viene fatta coincidere con il luogo di richiesta/esecuzione della prima operazione.

Anche le altre regioni del nord Italia che, dopo la Lombardia, risultano interessate dal fenomeno della collaborazione volontaria, hanno registrato variazioni percentuali negative (Emilia-Romagna -9,2%, Piemonte -13,2% e Liguria -0,1%); fa eccezione il Veneto, le cui segnalazioni complessive sono aumentate del 4,3% (cfr. *Tavola 2.7*).

Tavola 2.7

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

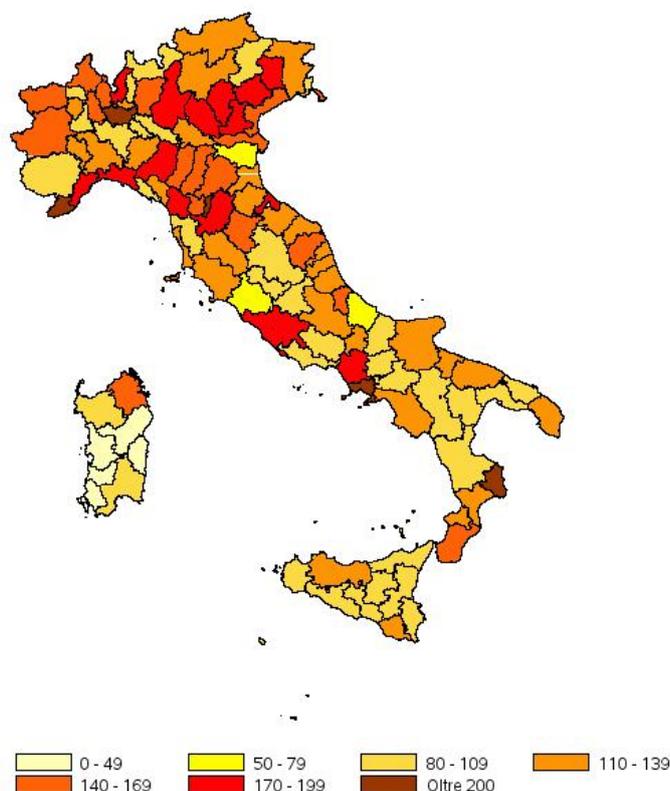
¹ La categoria comprende le segnalazioni provenienti da soggetti obbligati italiani in cui il campo obbligatorio "Luogo di esecuzione/Richiesta" della prima operazione registrata è stato valorizzato dal segnalante con l'indicazione di un paese estero. Si confermano come paesi maggiormente ricorrenti la Svizzera e il Principato di Monaco, rispettivamente con 788 e 149 segnalazioni; al terzo posto, con 95 SOS, si colloca il Regno Unito (tale posizione era occupata da San Marino nel 2016). La significativa riduzione (-65,1%) delle operazioni segnalate da intermediari italiani ma classificate nella categoria "Estero" è anch'essa una conseguenza della minore incidenza della *voluntary disclosure* (793 segnalazioni).

La graduatoria relativa al numero delle segnalazioni inviate si mantiene sostanzialmente inalterata rispetto al 2016 (con l'eccezione dell' Emilia Romagna che supera il Piemonte e della Sicilia che supera la Puglia). Le regioni che registrano le variazioni positive superiori a dieci punti percentuali sono, nell'ordine, Calabria (+24,9%), Friuli-Venezia Giulia (+15,9%), Abruzzo (+15,7%), Sicilia (+11,3%), Campania (+11,2%) e Trentino-Alto Adige (+10,1%).

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

Figura 2.4

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



Importi segnalati

Nel 2017, le operazioni sospette effettivamente eseguite portate a conoscenza della UIF dal sistema dei segnalanti hanno raggiunto l'importo complessivo di oltre 69 miliardi di euro, contro gli 88 miliardi del 2016.

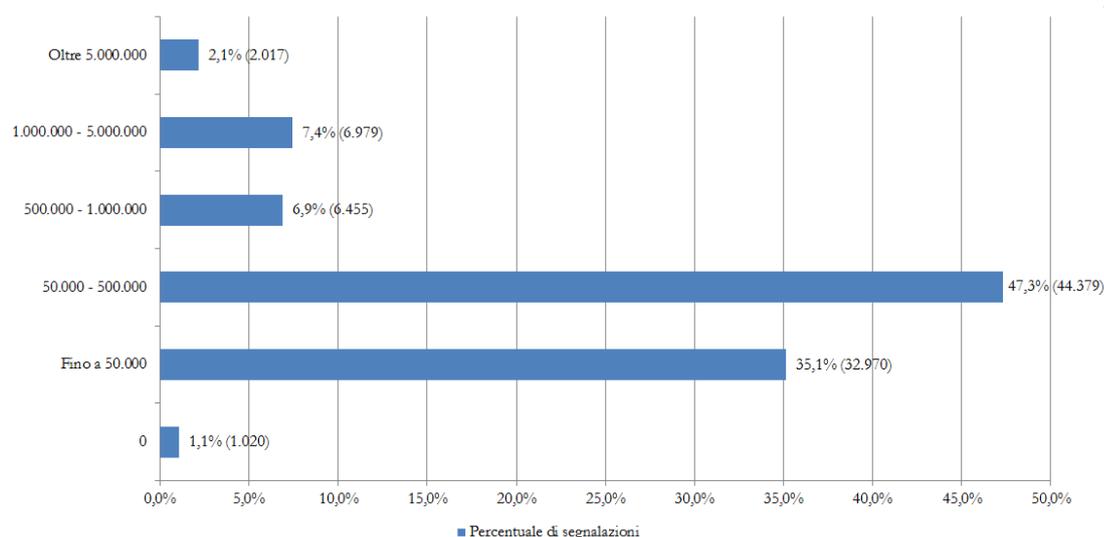
Considerato che sono oggetto di segnalazione sia le operazioni effettivamente eseguite sia quelle solo tentate, ove si tenga conto anche di queste ultime, il dato complessivo per il 2017 supera gli 83 miliardi di euro, comunque in netta riduzione rispetto all'anno precedente (154 miliardi nel 2016). In generale, le stime del valore totale delle operazioni sospette segnalate vanno considerate con molta cautela. Va infatti tenuto presente che il sistema lascia alla discrezionalità del singolo segnalante la possibilità di circoscrivere l'ambito del sospetto a un

sottoinsieme delle operazioni complessivamente strutturate nella SOS. Il calcolo del valore totale delle operazioni sospette, pertanto, viene influenzato in maniera decisiva dalle valutazioni effettuate dai segnalanti. Inoltre, la medesima operazione può essere segnalata da più soggetti, determinando, di fatto, una moltiplicazione degli importi. Si tratta di un aspetto che assume specifica rilevanza per le segnalazioni connesse alla voluntary disclosure, dato il possibile coinvolgimento di più segnalanti nelle diverse fasi della procedura; la consistente riduzione delle segnalazioni connesse ai provvedimenti di collaborazione volontaria, spesso relative a operazioni solo prospettate e non effettivamente realizzate, sembra aver giocato un ruolo significativo nel contenimento degli importi segnalati.

Sostanzialmente invariata rimane la distribuzione delle segnalazioni per classi di importo: la maggior parte di esse, pur se in leggera flessione rispetto al 2016 (-1,4 punti percentuali), riguarda operazioni sospette di ammontare compreso tra 50.000 euro e 500.000 euro. L'incremento più elevato, di oltre 3 punti percentuali, si riscontra con riferimento alla fascia di operatività più bassa (di importo inferiore a 50.000 euro), mentre variazioni negative si registrano nelle due fasce immediatamente precedenti a quella più elevata (cfr. *Figura 2.5*).

Figura 2.5

Distribuzione del numero di segnalazioni ricevute per classi di importo
(valori in euro)



Con riferimento alla forma tecnica delle operazioni segnalate⁵⁵, anche nel 2017 si riscontra la prevalenza dei bonifici domestici, seguiti dalle disposizioni di trasferimento (*money transfer*) e dalle operazioni in contante, categorie che complessivamente coprono oltre il 70% della distribuzione. Per le prime due tipologie operative, si registra un incremento al confronto con l'anno precedente pari rispettivamente a 2 e a 7,8 punti percentuali. Il significativo aumento del peso relativo delle operazioni di rimessa è una conseguenza della piena entrata a regime dall'agosto 2016⁵⁶ del nuovo meccanismo di segnalazione concepito per gli operatori della categoria, che agevola la comunicazione di un numero elevato di operazioni all'interno delle segnalazioni.

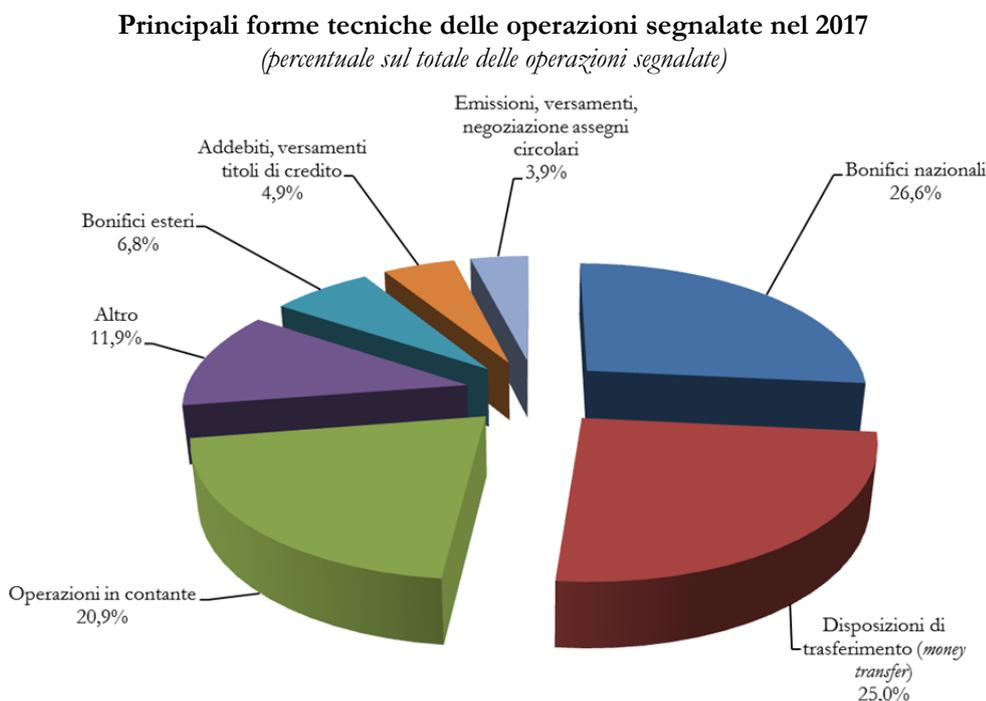
Tipologie di operazioni segnalate

⁵⁵ Il calcolo delle percentuali viene effettuato considerando il numero delle singole operazioni e non quello delle segnalazioni (in ogni segnalazione possono essere strutturate più operazioni).

⁵⁶ Si veda il [Rapporto Annuale](#) della UIF sull'attività svolta nel 2016, § 2.3.

Tra le forme tecniche interessate da una variazione negativa si segnalano i bonifici esteri (-3,8 punti percentuali), operazioni spesso connesse con il rientro dei capitali in seguito all'adesione alla *voluntary disclosure* (cfr. Figura 2.6).

Figura 2.6



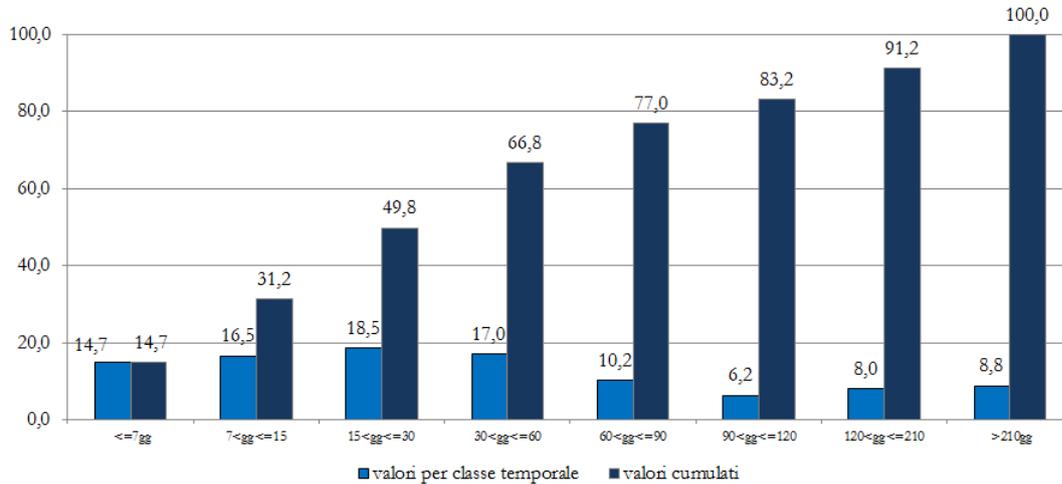
Tempi di inoltro delle segnalazioni

Quanto ai tempi di inoltro delle segnalazioni, nel 2017 il 50% di esse è pervenuto entro un mese dall'esecuzione delle operazioni, il 66% entro i primi due mesi e il 77% nei primi tre (cfr. Figura 2.7). Per ciascuna di tali classi temporali si registra un incremento rispetto al 2016, circostanza che conferma un'accresciuta sensibilità alla riduzione dei tempi di segnalazione soprattutto da parte degli operatori che in passato risultavano meno attenti a questo specifico aspetto.

Nei quindici giorni dall'operazione le banche hanno inoltrato il 33% di segnalazioni. Restano invece tempi medi di inoltro meno rapidi per gli intermediari e gli operatori finanziari diversi dalle banche nonché per i prestatori di servizi di gioco, che trasmettono, rispettivamente, il 17% e il 9% delle segnalazioni entro i quindici giorni dall'operazione. Trova conferma anche per il 2017 la maggiore rapidità dei segnalanti nell'inoltro di SOS relative a operatività in contanti (oltre il 72% entro i 60 giorni) ovvero inoltrate in ragione della presenza di elementi di sospetto di natura soggettiva (per lo più riconducibili a indagini a carico dei segnalati), segnalazioni, queste, spesso caratterizzate da un processo di valutazione meno articolato.

Figura 2.7

Distribuzione per classi temporali delle segnalazioni ricevute dalla UIF nel 2017
(percentuale sul totale delle operazioni segnalate)



In generale, la differenza della tempistica di segnalazione tra le varie categorie può derivare dai diversi processi di analisi interna volti alla maturazione del sospetto e alla valutazione della sua fondatezza, aspetti questi che risultano condizionati dall'organizzazione del segnalante e dal tipo di attività svolta.

2.3. La qualità della collaborazione attiva

I numeri relativi al flusso segnalativo, per quanto sintomatici della crescente sensibilità dei segnalanti alle tematiche del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, non forniscono indicazioni in merito all'efficacia e all'efficienza della collaborazione offerta, espressione della capacità dei soggetti obbligati di individuare le operazioni sospette e segnalarle alla UIF in maniera tempestiva, completa e qualitativamente elevata. L'importanza cruciale di tali aspetti ha indotto l'Unità ad avviare, sin dal 2012, un programma di incontri con i principali segnalanti, incentrati sulla ricorrenza di comportamenti segnalativi non conformi o non efficaci. A partire dal 2014, con riferimento alle banche, viene eseguito un monitoraggio tramite l'osservazione metodica di specifici indicatori, i cui esiti vengono condivisi con i principali esponenti della categoria in questione.

Iniziativa di sensibilizzazione della UIF

Nel 2017 è stata pianificata una nuova serie di interventi, articolati in incontri, comunicazioni formali e monitoraggi, secondo una selezione modulare basata su specifiche caratteristiche emerse dalle valutazioni qualitative degli analisti dell'Unità e dall'osservazione dell'andamento di alcuni indicatori appositamente sviluppati.

Gli interventi effettuati hanno coinvolto 19 intermediari, cui nel complesso è riconducibile il 36% delle segnalazioni ricevute nell'anno. Di questi, 13 appartengono alla categoria banche, 5 sono istituti di pagamento (tra cui 4 operatori di *money transfer*) e uno è un prestatore di servizi di gioco.

I principali aspetti critici esaminati negli incontri, sottolineati nelle comunicazioni formali o analizzati nel corso dei monitoraggi, sono riferibili sia all'affinamento della

capacità diagnostica dei segnalanti, soprattutto nella focalizzazione dei motivi di sospetto, sia alla completa e corretta compilazione del modello segnaletico. Sono stati inoltre importanti i confronti effettuati a seguito di modifiche organizzative che hanno interessato le funzioni preposte alla rilevazione delle operazioni sospette, per le possibili ripercussioni sulla qualità della collaborazione attiva prestata.

Schede di feedback

Nei confronti dei principali operatori della categoria banche, l'Unità ha continuato a fornire, come nell'ultimo triennio, un riscontro sintetico in merito alla rispettiva attività segnaletica con la distribuzione di apposite schede informative. Analoghe schede di *feedback* sono state predisposte per gli operatori di *money transfer*⁵⁷, inserendo appositi indicatori in considerazione delle caratteristiche del comparto.

Le schede di *feedback* forniscono alcuni indicatori che gli operatori, sulla base della loro esperienza e operatività, possono impiegare per valutare il proprio posizionamento rispetto alla categoria di appartenenza. Gli indicatori riguardano quattro profili dell'attività segnaletica:

- 1) ampiezza della collaborazione, misurata in base alla quantità di segnalazioni inviate dal segnalante nel periodo temporale considerato in rapporto al totale delle segnalazioni inviate dal gruppo di riferimento. In questo modo viene fornito all'intermediario un parametro per valutare la dimensione quantitativa della propria attività segnaletica;
- 2) tempestività, rappresentata dalla distribuzione percentuale delle segnalazioni per classi temporali e dal valore mediano dei tempi di inoltro delle segnalazioni. Ciò consente al segnalante di valutare la propria velocità di reazione al verificarsi degli elementi costitutivi del sospetto;
- 3) capacità di intercettare operazioni a effettivo rischio di riciclaggio, misurata da indicatori che colgono la rilevanza delle segnalazioni (livello di rischio, esito dell'analisi finanziaria e presenza di interesse da parte degli Organi investigativi);
- 4) capacità di rappresentare i sospetti in maniera adeguata ed efficace, espressa dai livelli di strutturazione delle operazioni e dei soggetti nella segnalazione.

Analogamente a quanto avvenuto negli anni precedenti, i principali segnalanti della categoria banche sono stati singolarmente valutati sulla base del livello di qualità e di complessità delle segnalazioni inviate e confrontati con i livelli medi espressi dalla categoria stessa, attraverso due appositi indici; tali indici sintetizzano la rilevanza delle segnalazioni inviate in termini di elevata rischiosità attribuita dalla UIF e dagli Organi investigativi (indice sintetico relativo di qualità) e di capacità di rappresentazione dei casi segnalati (indice sintetico relativo di complessità).

La Figura 2.8 mostra il posizionamento dei segnalanti nelle quattro classi di qualità/complessità della collaborazione attiva. L'elaborazione è stata effettuata con riferimento ai 62 operatori appartenenti alla categoria banche che nel corso del 2017 hanno inviato più di 100 segnalazioni.

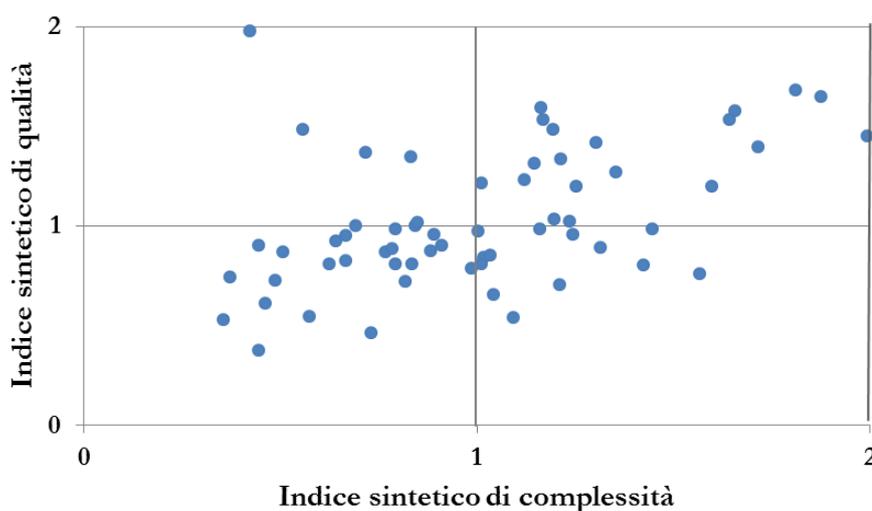
⁵⁷ Tali schede, al momento in fase di sperimentazione, sono state condivise con alcuni degli operatori interessati dai sopracitati incontri svolti nel corso del 2017.

Le modifiche che, nell'anno in esame, hanno interessato gli assetti organizzativi e proprietari di alcune grandi banche hanno avuto impatto sulla composizione del campione da esaminare che, rispetto al 2016, si è ridotto di 15 unità. Nel complesso agli operatori considerati è comunque riconducibile l'89% delle segnalazioni ricevute nell'anno dalla categoria di riferimento, dato sostanzialmente sovrapponibile a quello dell'anno precedente.

Rispetto al 2016 si rileva – per il campione esaminato – la diminuzione del numero di intermediari con segnalazioni di qualità superiore alla media della categoria: essi rappresentano nel 2017 il 40,3%.

Figura 2.8

Grafico a dispersione in base agli indici di qualità/complessità dei segnalanti della categoria "Banche" che hanno inviato più di 100 segnalazioni nel 2017



Nel dettaglio, 19 tra gli intermediari scrutinati (pari al 30,6%) hanno inviato segnalazioni di qualità e complessità superiori al *benchmark* di riferimento. Gli intermediari che hanno inviato segnalazioni di complessità meno elevata ma di qualità superiore alla media sono 6 (pari al 9,7%), mentre sono 13 (21% del totale) quelli che hanno inviato segnalazioni dotate di un livello di complessità elevato ma di qualità al di sotto della media. I segnalanti che hanno inviato segnalazioni caratterizzate da livelli di qualità e complessità inferiori alla media sono 24 (38,7%).

In merito alla qualità del flusso segnalativo è emersa la tendenza, rilevata trasversalmente presso operatori appartenenti a diverse categorie, a inoltrare alla UIF segnalazioni motivate esclusivamente da richieste di informazioni da parte degli Organi investigativi in merito a clienti o dalla notifica di provvedimenti di sequestro disposti dall'Autorità giudiziaria. Pur condividendo l'approccio in base al quale tali notizie determinano l'innalzamento del profilo di rischio dei clienti interessati e conducono a un'attenta riconsiderazione della loro operatività nell'ottica di una possibile segnalazione, va tuttavia rilevato che frequentemente le segnalazioni della specie sono motivate esclusivamente da intenti cautelativi e risultano prive di un effettivo valore aggiunto idoneo ad aprire nuovi fronti all'attività di *intelligence* dell'Unità. Sarebbe opportuna, in questi casi, l'adozione di un approccio più critico e ragionato da parte dei soggetti obbligati, che conduca all'inoltro di una segnalazione munita di elementi di anomalia ulteriori rispetto alla semplice notizia della presenza di indagini o misure

Le segnalazioni cautelative

patrimoniali a carico del cliente. L'esame della posizione dell'indagato può far emergere legami personali o relazioni economiche con altri soggetti (delegati a operare sui conti, cointestatari di rapporti, controparti in trasferimenti di fondi) che potrebbero prestarsi a sviluppi significativi sul fronte della *network analysis* o ulteriori elementi di anomalia in grado di ampliare la prospettiva di esame degli inquirenti.

Assistenza ai segnalanti

L'Unità ha fornito, anche nel 2017, supporto ai soggetti obbligati in merito alle procedure di registrazione e trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette, mediante la casella di posta elettronica dedicata: sono state evase, nel corso dell'anno, oltre 2.000 richieste di assistenza.

2.4. Le comunicazioni nei casi di impossibilità di “adeguata verifica”

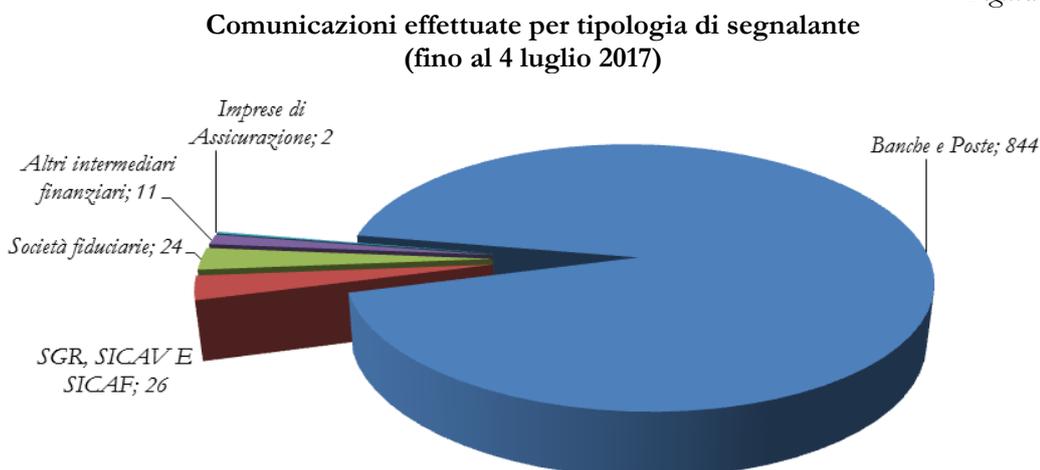
La UIF nella prima parte del 2017 ha continuato a ricevere le comunicazioni sulle operazioni di restituzione di fondi di importo superiore a 5.000 euro effettuate dagli intermediari nei casi in cui si rivelava impossibile il perfezionamento dell'adeguata verifica della clientela.

La nuova normativa (entrata in vigore il 4 luglio 2017), nel disciplinare l'obbligo di astensione, non prevede più il predetto adempimento, con la conseguente interruzione di tale flusso informativo.

Dati sulle restituzioni

Le comunicazioni pervenute nel periodo di vigenza della precedente disciplina sono state 907, il 93% delle quali inoltrato da banche (cfr. *Figura 2.9*). Nell'intero 2016 erano state 385, sempre concentrate sulla medesima categoria di soggetto segnalante, seppur in misura minore (87%). Quanto agli importi, le operazioni comunicate nel 2017 ammontano a circa 32 milioni di euro complessivi, rispetto ai 33 milioni dell'anno precedente.

Figura 2.9



La categoria di segnalanti denominata “Società fiduciarie” comprende quelle iscritte nell’albo previsto dall’art. 106 TUB, mentre le società fiduciarie di cui alla legge del 23 novembre 1939, n. 1966 sono nella categoria “Altri intermediari finanziari”, coerentemente con la classificazione del d.lgs. 231/2007.

Il 97% delle restituzioni, per circa 31 milioni di euro complessivi, è stato effettuato a favore di conti accesi presso sportelli bancari ubicati in Italia; per il restante 3%, gli intermediari di destinazione hanno sede in Stati esteri, in prevalenza europei. In 24 casi le operazioni di restituzione hanno determinato l’inoltro di una SOS.

3. L'ANALISI OPERATIVA

La UIF analizza sotto il profilo finanziario le segnalazioni di operazioni sospette inviate dai soggetti obbligati e le trasmette al NSPV e alla DIA corredate da una relazione tecnica che compendia le risultanze degli approfondimenti effettuati.

L'analisi finanziaria svolta dalla UIF consiste in una serie di attività tese a ridefinire e ampliare l'originario contesto segnalato, a identificare soggetti e legami oggettivi, a ricostruire i flussi finanziari sottostanti all'operatività descritta, a individuare operazioni e situazioni riconducibili a finalità di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, aumentando così il patrimonio informativo di ciascuna segnalazione. Si tratta di un processo di trasformazione in cui i dati resi disponibili attraverso le segnalazioni di operazioni sospette sono elaborati per il tramite di sistemi automatici, arricchiti dagli approfondimenti degli analisti, classificati in base al rischio e alla tipologia di operazioni per selezionare quelli più rilevanti e per procedere, infine, alla loro "disseminazione" nel modo più efficace per i successivi sviluppi investigativi. Il processo descritto segue l'approccio *risk-based* definito dagli *standard* internazionali e consente di adattare l'azione dell'Unità tenendo conto delle minacce e delle vulnerabilità identificate nell'ambito degli esercizi di *risk assessment* e dei risultati dell'analisi strategica.

L'esame delle segnalazioni delle operazioni sospette è momento centrale dell'attività di *intelligence* finanziaria svolta dalla UIF e passaggio essenziale per estrarre dalle segnalazioni gli spunti investigativi e d'indagine da trasmettere alle Autorità preposte all'accertamento del riciclaggio, dei reati presupposto e del finanziamento del terrorismo.

La UIF è costantemente impegnata ad affinare il processo di analisi e ad arricchire le fonti informative utilizzate, rafforzando la selettività e l'efficacia dell'azione istituzionale e la disseminazione dei risultati agli Organi investigativi.

Il patrimonio conoscitivo che deriva dall'attività di selezione e approfondimento delle segnalazioni consente all'Unità anche di classificare le operazioni sospette, individuare e definire tipologie e schemi di comportamento anomalo da diffondere ai soggetti obbligati⁵⁸.

3.1. I dati

Nel corso dell'anno sono state analizzate e trasmesse agli Organi investigativi 94.018 segnalazioni di operazioni sospette. La contrazione registrata rispetto all'anno precedente riflette quella analoga rilevata nel flusso segnaletico in ingresso, ascrivibile, come già osservato, al calo delle segnalazioni connesse alla *voluntary disclosure* (cfr. *Tavola e Figura 3.1*).

⁵⁸ Si veda il capitolo 4.

Tavola 3.1

Segnalazioni analizzate					
	2013	2014	2015	2016	2017
Valori assoluti	92.415	75.857	84.627	103.995	94.018
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	53,8	-17,9	11,6	22,9	-9,6

Figura 3.1

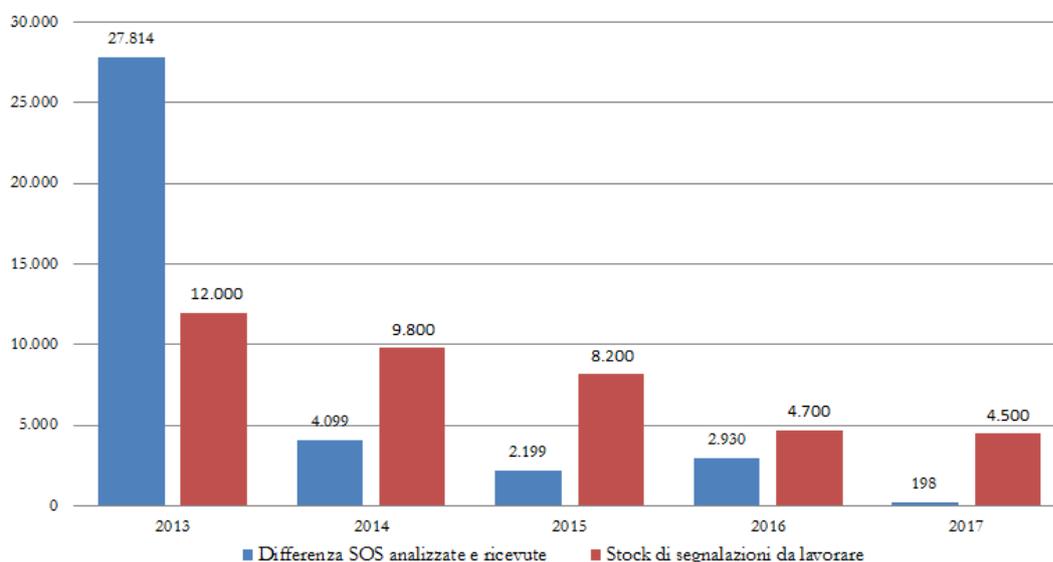


Nel 2016 le segnalazioni riferite al fenomeno della *voluntary disclosure* avevano rappresentato oltre un quinto del totale delle SOS ricevute dall'Unità. Tali segnalazioni, caratterizzate da elementi ricorrenti e spesso trasmesse con intento cautelativo, sono state canalizzate in un percorso dedicato di analisi, finalizzato ad assicurare, una volta riscontrata l'assenza di significativi spunti di approfondimento, omogeneità e rapidità di lavorazione. Nel 2017 le segnalazioni della specie sono diminuite sensibilmente, rappresentando solo il 6,5% del totale. I contesti diversi dalla *voluntary disclosure*, data la loro eterogeneità, impongono modalità di trattamento più articolate, commisurate alla complessità della singola fattispecie; l'esigenza di un'approfondita ponderazione degli elementi di rischio sottesi all'operatività segnalata richiede adeguati tempi di lavorazione.

È rimasta costante la capacità della UIF di fronteggiare adeguatamente il flusso delle segnalazioni in entrata: il progressivo consolidamento di processi e metodi di lavoro, ha infatti consentito un'ulteriore lieve erosione dello *stock* di segnalazioni in attesa di trattazione a fine anno, pari al 31 dicembre 2017 a circa 4.500 unità, contro le 4.700 del 2016; il saldo positivo tra le segnalazioni analizzate e quelle ricevute nell'anno si è attestato a 198 unità (cfr. *Figura 3.2*).

Figura 3.2

Differenza tra il numero delle segnalazioni analizzate e delle segnalazioni ricevute per anno
(valori assoluti)



3.2. Il processo di analisi

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

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

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

Nei dieci anni dalla sua costituzione l'attività della UIF si è evoluta incessantemente nei metodi e negli strumenti utilizzati, per far fronte al costante incremento del livello di collaborazione attiva offerta dal mondo dei segnalanti. L'aumento, contenuto ma persistente, del personale, la sua qualificazione professionale e la messa a punto di strumenti tecnici sempre più sofisticati ha consentito all'Unità di adempiere ai propri compiti attraverso un approccio proporzionale alle risorse disponibili e orientato al rischio, raccogliendo di volta in volta le nuove sfide poste da

uno scenario in rapido e costante mutamento e consolidando, nel tempo, la propria posizione di centro di *intelligence* finanziaria per l'Italia.

Grazie all'esperienza maturata, la UIF ha potuto trasformare gradualmente le modalità operative adottate, ampliando la prospettiva delle analisi svolte oltre l'orizzonte dei singoli contesti segnalati. La crescita costante del flusso segnaletico in entrata ha portato all'attenzione dell'Unità una massa critica di casi di potenziale riciclaggio e finanziamento del terrorismo di tale entità (più di 600.000 segnalazioni dal 2008 al 2017) da consentirle il progressivo conseguimento di un più elevato punto di osservazione dei fenomeni. All'attività di analisi "micro", finalizzata alla ricostruzione dei flussi finanziari e all'eventuale qualificazione dei comportamenti illeciti sottesi ai fatti segnalati (nell'ottica di agevolare le successive indagini investigative), si è andato affiancando un approccio di più ampio respiro, volto all'individuazione tra le fattispecie esaminate di filoni tematici connotati dalla ricorrenza dei medesimi elementi caratterizzanti.

La modellizzazione

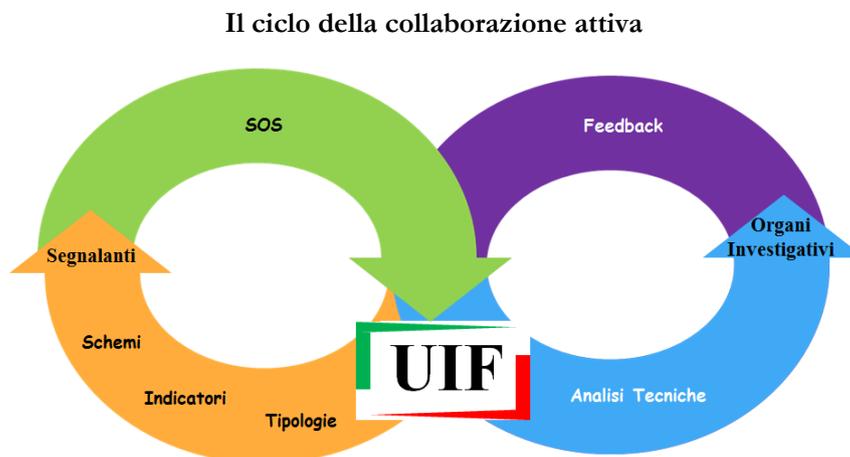
L'osservazione protratta nel tempo di tali ricorrenze ha portato alla definizione di modelli di comportamento anomalo che, grazie agli esiti delle analisi, sono stati messi in relazione, quando possibile, con i fenomeni criminali di cui costituiscono la verosimile manifestazione finanziaria. Negli anni grazie a questo approccio, non solo sono stati strutturati percorsi di analisi semplificata che consentono, alla ricorrenza dei citati elementi sintomatici, la pronta riconduzione delle segnalazioni a uno specifico fenomeno, ma sono stati messi a punto, a beneficio dei soggetti obbligati, tipologie, schemi e indicatori che facilitano l'individuazione delle operazioni sospette.

Tale circolarità informativa, quindi, da un lato crea vantaggi al processo di analisi, velocizzandone le fasi e irrobustendone le conclusioni, dall'altro agevola gli stessi segnalanti che, nell'adempimento degli obblighi di collaborazione attiva, possono avvalersi del supporto loro offerto dalle comunicazioni e dagli schemi di comportamento anomalo elaborati dall'Unità a valle delle sue analisi.

Il ciclo della collaborazione attiva

Grazie alle sinergie sviluppate tra i diversi attori del sistema, è venuto così a delinearsi un meccanismo in base al quale le informazioni immesse nel circuito della collaborazione attiva sotto forma di SOS tornano ai segnalanti a seguito di un complesso processo di elaborazione che ne valorizza gli aspetti maggiormente qualificanti, elevandoli a modello.

Figura 3.3



Ma non è solo a proposito dei contesti maggiormente ricorrenti che la ricerca di elementi tipizzanti ha prodotto esiti significativi. Il medesimo approccio, applicato a segnalazioni caratterizzate da elementi innovativi, non riconducibili a fenomenologie note e potenzialmente sintomatici di nuove tendenze criminali, ha infatti consentito all'Unità di indirizzare la propria azione verso aree di rischio emergenti, non ancora del tutto esplorate dal mondo dei segnalanti. È avvenuto, infatti, che l'analisi di singole segnalazioni, apparentemente non connotate da elementi di particolare rischiosità, abbia invece portato all'emersione di vicende di notevole rilievo, che hanno suggerito di avviare autonomi approfondimenti finalizzati a verificare l'eventuale riproducibilità del medesimo schema all'interno di contesti analoghi.

Ulteriori, importanti evoluzioni attendono la UIF nel prossimo futuro: l'implementazione delle nuove disposizioni in tema di comunicazioni oggettive si appresta a far registrare un impatto significativo anche sul mondo della collaborazione attiva. Tali comunicazioni, infatti, avranno a oggetto operazioni non caratterizzate da elementi di sospetto veri e propri, ma individuate esclusivamente sulla base di criteri oggettivi che le rendono particolarmente interessanti nella prospettiva del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo⁵⁹. La disponibilità di tale nuovo patrimonio informativo, oltre ad ampliare l'angolo di visuale dell'Unità, mettendo a sua disposizione un'ulteriore base dati cui attingere elementi utili all'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, consentirà di avviare autonomi percorsi di analisi e monitoraggio di flussi potenzialmente anomali.

Le comunicazioni
oggettive

3.3. La valutazione del rischio

L'appropriata valutazione del rischio nelle diverse fasi di apprezzamento delle segnalazioni di operazioni sospette è funzionale sia all'attività di analisi finanziaria sia alle successive fasi investigative. Tale valutazione rappresenta una sintesi di molteplici fattori.

Il primo di questi attiene al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo associato dai soggetti obbligati all'operatività segnalata. Il giudizio viene espresso su una scala di cinque valori.

Il livello di rischio assegnato dal segnalante concorre a determinare la classe di *rating* automatico attribuito dal sistema RADAR a ogni SOS.

Il *rating* automatico, pure articolato su una scala di cinque livelli ed elaborato sulla base di un algoritmo strutturato su variabili prevalentemente quantitative, rappresenta un primo giudizio sul livello di rischio dell'operatività segnalata, che può discostarsi da quello fornito dal segnalante perché valorizza elementi interni ed esterni ulteriori. La sua accuratezza, tuttavia, dipende anche dalla corretta e completa compilazione dello schema segnaletico da parte dei soggetti obbligati.

Per quanto avanzato, un sistema di *rating* automatico non è ovviamente in grado di rappresentare adeguatamente eventuali elementi di rischio di natura tipicamente qualitativa rilevabili in sede di analisi finanziaria. Il *rating* automatico può essere quindi

⁵⁹ Si veda il § 1.3.1.

confermato oppure modificato nei diversi stadi di lavorazione, ai fini della definizione del *rating* finale associato alla segnalazione e trasmesso agli Organi investigativi.

La UIF è impegnata in una continua azione di affinamento degli strumenti e delle metodologie (anche di tipo econometrico) in grado di fornire indicazioni che, affiancate ai meccanismi di *rating* descritti, consentano di aumentare l'efficienza dei processi di lavorazione delle segnalazioni.

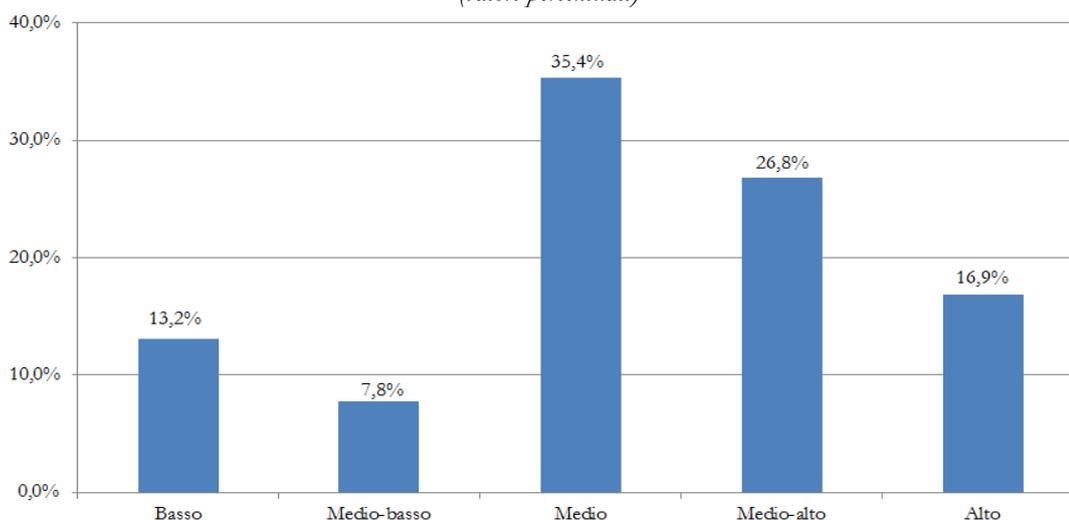
L'attenta ponderazione del rischio è un principio cardine a cui si informa l'intero sistema di prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Tale attività occupa una posizione centrale anche nell'ambito del processo di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette. La valutazione del rischio associato alla singola segnalazione, infatti, influenza il trattamento a essa riservato, determinandone il relativo percorso di analisi. Allo stesso tempo, da tale percorso la valutazione del rischio è significativamente condizionata, dal momento che i dettagli emersi nel corso dell'approfondimento finanziario possono ragionevolmente ridimensionare il livello di rischio attribuito in via automatica alle segnalazioni al momento del loro ingresso a sistema ovvero determinarne l'innalzamento.

Rating finale della UIF

Nel corso del 2017, al termine del processo di acquisizione e lavorazione, il 44% delle segnalazioni di operazioni sospette analizzate dall'Unità è stato considerato a rischio elevato (*rating* alto e medio-alto), il 35% a rischio medio, il 21% a rischio minore (*rating* basso e medio-basso; cfr. *Figura 3.4*). Il confronto con i dati del 2016 evidenzia un calo delle segnalazioni classificate a rischio medio di circa 9 punti percentuali, cui ha fatto da contraltare un aumento delle segnalazioni valutate a rischio basso e medio basso. Tale andamento è dipeso in prevalenza da un approccio maggiormente selettivo degli analisti, che ha portato a contenere l'utilizzo della classe di *rating* intermedia a beneficio delle successive attività di indagine.

Figura 3.4

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



È cresciuto, nel 2017, il tasso di convergenza tra gli esiti dei processi valutativi svolti dai segnalanti, sintetizzati nel livello di rischio da loro attribuito alle segnalazioni, e quelli rappresentati dal *rating* assegnato dalla UIF al termine del

processo di analisi. Le segnalazioni a cui è stata riconosciuta una rischiosità sostanzialmente corrispondente rappresentano infatti il 44% del totale (42% nel 2016). Tale convergenza ha evidenziato, nell'anno in esame, valori più significativi anche per i contesti ritenuti meno rilevanti (cfr. *Tavola 3.3*).

Tavola 3.3

Confronto per ciascuna segnalazione analizzata tra rischio indicato dal segnalante e <i>rating</i> finale della UIF <i>(composizione percentuale)</i>					
		Rischio indicato dal segnalante			Totale
		Basso e medio-basso	Medio	Medio-alto e alto	
Rating UIF	Basso e medio-basso	14,9	5,1	0,9	20,9
	Medio	17,8	11,7	5,8	35,3
	Medio-alto e alto	10,1	15,9	17,6	43,6
Totale		42,8	32,7	24,3	100,0

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

3.4. La metodologia di analisi

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

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

Al ricorrere di alcuni presupposti (esaustività della descrizione dell'operatività e dei motivi del sospetto; riconducibilità della fattispecie a una fenomenologia nota; impossibilità di procedere a ulteriori approfondimenti; opportunità di una rapida condivisione delle informazioni con gli Organi investigativi), la segnalazione può essere associata a una relazione semplificata, ottimizzando i tempi di relativo trattamento.

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

In questa fase di lavorazione, è disponibile una pluralità di opzioni e strumenti di approfondimento. È possibile: contattare il segnalante o gli altri soggetti obbligati per acquisire ulteriori informazioni; consultare l'Anagrafe dei rapporti finanziari per

identificare gli intermediari presso i quali i segnalati intrattengono rapporti; accedere all'Anagrafe tributaria; interessare altre FIU qualora l'operatività presenti collegamenti *cross-border* ovvero risultino ricorrenze valutate di interesse nell'ambito dei *matching* multilaterali periodicamente effettuati in FIU.NET (*“Ma3tch”*).

L'analisi finanziaria si presenta, dunque, come un'attività complessa, articolata in diversi elementi modulari la cui sequenza, di norma, non è astrattamente prevedibile a monte. La varietà dei contesti oggetto di segnalazione, riflesso della estrema eterogeneità della platea dei segnalanti e delle fattispecie considerate rilevanti dal legislatore, rende necessario un approccio “su misura”, in grado di adattarsi alle peculiarità del caso specifico. È a questo approccio che è improntata l'iniziale e delicata fase del processo: l'analisi di primo livello.

L'analisi di primo livello

In questa fase le informazioni trasmesse dai segnalanti si combinano automaticamente con quelle già disponibili presso la UIF, grazie alle funzionalità offerte dal *datwarehouse*⁶⁰ in cui è stata progressivamente integrata gran parte delle basi dati in uso all'Unità. Il quadro che viene a delinearsi, già contrassegnato dal livello di rischio attribuito in via automatica dal sistema, è sottoposto all'attenzione di un analista per la definizione del percorso di approfondimento più adeguato. È cruciale, a tal fine, la corretta rappresentazione da parte dei segnalanti dei fatti da porre all'attenzione dell'Unità: un'adeguata valorizzazione delle informazioni maggiormente qualificanti la vicenda segnalata può rivelarsi determinante per la più rapida intercettazione delle fattispecie caratterizzate dal maggior livello di rischio. Allo stesso modo, è fondamentale in questa fase la capacità degli analisti di riconoscere tempestivamente e valorizzare appieno le potenzialità insite in ogni segnalazione. L'Unità è costantemente impegnata nella messa a punto di strumenti tecnici utili a supportare, in tale delicata attività, l'esperienza degli analisti. Con riferimento ai contesti a maggior rischio sono stati individuati nel tempo diversi indici, attinenti ai profili soggettivi delle persone fisiche e giuridiche segnalate, alle relazioni economiche e personali rilevabili in capo alle stesse, ai settori di attività, alle zone geografiche di insediamento o di provenienza e destinazione dei fondi, la cui ricorrenza e combinazione, evidenziate grazie a estrazioni automatiche, può contribuire a rivelare il potenziale di rischio sotteso alle vicende segnalate, indirizzandone opportunamente il trattamento.

L'accesso alle informazioni investigative

A completare il quadro concorrono gli indicatori di pregiudizio investigativo trasmessi dalla Guardia di Finanza che, nel fornire informazioni sintetiche in merito all'interesse che le singole SOS potrebbero rivestire alla luce di eventuali precedenti di polizia rilevati a carico dei soggetti segnalati, influenzano in maniera significativa le scelte di analisi. Tale flusso di informazioni, disciplinato da un accordo concluso nel 2014 tra la UIF e la Guardia di Finanza per ovviare alla mancata previsione di un accesso dell'Unità agli archivi investigativi, si appresta a essere ripensato, nei contenuti e nelle modalità, alla luce della riforma del d.lgs. 231/2007. Il nuovo art. 12, comma 4, infatti, va a colmare il citato vuoto normativo stabilendo che gli Organi delle indagini forniscono le informazioni investigative necessarie a consentire alla UIF lo svolgimento delle analisi di sua competenza, attraverso modalità da concordarsi.

⁶⁰ Il *datwarehouse* integra la maggior parte delle basi dati a disposizione della UIF e consente di accedere in modo rapido alle informazioni rilevanti per l'approfondimento delle operazioni sospette, attraverso l'esplorazione dei dati sia in forma sintetica sia al massimo livello di dettaglio. Si veda il [Rapporto Annuale](#) della UIF sull'attività svolta nel 2015, § 4.4.

Le segnalazioni che, all'esito dell'analisi di primo livello, non presentano ulteriori margini di approfondimento significativi, ma evidenziano un livello di esaustività e completezza tale da consentire un'agevole riconduzione delle anomalie a fenomeni finanziari noti, vengono avviate a percorsi più rapidi di trattazione. Quelle che invece, al termine di tale fase, necessitano di ulteriori approfondimenti accedono alla cosiddetta analisi di secondo livello. A tal fine, le segnalazioni vengono assegnate alla competenza di un analista, anche alla luce di eventuali specializzazioni tematiche o di specifiche *expertise* maturate nella trattazione di precedenti riconducibili a fenomeni analoghi.

L'analisi
di secondo livello

L'analisi di secondo livello contempla uno spettro variegato di attività, ampliandosi nel tempo in parallelo agli sviluppi più significativi registrati nella normativa di settore. La progressiva implementazione negli anni di disposizioni sempre più incentrate sulla necessità per i soggetti obbligati di conseguire un approfondito livello di conoscenza dei propri clienti e dell'operatività da essi posta in essere ha fatto registrare un impatto positivo anche sulla collaborazione attiva. Ha infatti dischiuso nuovi orizzonti all'analisi finanziaria l'orientamento, ormai consolidato nei segnalanti, di acquisire, in ossequio alle disposizioni sull'adeguata verifica, informazioni più dettagliate in merito alla natura e allo scopo dei rapporti e delle operazioni della clientela, anche mediante la richiesta di documentazione utile a comprovarne le dichiarazioni. Sono sempre più rari i casi in cui l'approfondimento di una segnalazione si esaurisce nell'esame di estratti conto bancari o altre rendicontazioni finanziarie utili a ricostruire l'origine e la destinazione dei fondi che ne hanno costituito l'oggetto. Molto più spesso la corretta interpretazione dei fatti segnalati e l'adeguata qualificazione degli eventuali illeciti a essi sottesi implicano la necessità di valutazioni più sofisticate, incentrate sull'esame dell'ulteriore documentazione allegata dai segnalanti a sostegno del sospetto rappresentato o rintracciata dagli stessi analisti tramite la consultazione delle varie basi dati accessibili all'Unità e di fonti aperte. È così che, con sempre maggiore frequenza, nell'ambito dell'analisi di secondo livello può presentarsi la necessità di consultare bilanci societari, fatture commerciali, contratti per la fornitura di beni o servizi o per la compravendita di immobili, crediti o quote societarie, scritture private, accordi commerciali, dichiarazioni fiscali e ogni altro genere di documentazione utile a fornire una giustificazione delle anomalie finanziarie segnalate ovvero a circostanziare più compiutamente le ragioni del sospetto. In tal senso, si è rivelato determinante il progressivo maggiore coinvolgimento nel meccanismo della collaborazione attiva degli operatori non finanziari, in particolare, dei professionisti. Tali categorie di segnalanti godono, infatti, di una visuale sull'operatività dei loro clienti diversa da quella degli intermediari finanziari, in grado di far rilevare anomalie spesso complementari a quelle inerenti alla sola movimentazione dei fondi.

Ad ampliare la prospettiva dell'analista, infine, contribuiscono in maniera significativa gli esiti degli scambi informativi con le omologhe autorità estere⁶¹. Tale fronte è stato interessato nel corso del 2017 da innovazioni di rilievo: è stato, infatti, portato a compimento il progetto che ha sancito la definitiva inclusione all'interno del sistema RADAR delle comunicazioni riguardanti la collaborazione internazionale, garantendo così l'automatizzazione delle fasi di trasmissione e ricezione delle richieste e consentendo la gestione integrata dei relativi esiti. Ha inoltre preso avvio – sotto la guida della UIF – il primo esperimento di analisi congiunta tra diverse *financial intelligence*

SAFE

L'analisi
congiunta

⁶¹ Si veda il § 9.1.

unit europee, alla luce dei risultati del *Mapping Exercise* svolto lo scorso anno nell'ambito della Piattaforma delle FIU. Allo scopo di migliorare la qualità della collaborazione internazionale, superando gli ostacoli posti dalla grande eterogeneità delle caratteristiche istituzionali e operative delle FIU, è stato adottato un approccio *bottom-up* che, partendo dall'analisi di un caso di riciclaggio a respiro internazionale condotta in parallelo da tutte le FIU dei paesi interessati, arrivi a definire metodi e prassi comuni omogenei ed efficaci. L'analisi, ancora in fase di sviluppo, ha coinvolto per ora quattro FIU ed è improntata alla condivisione – in tempo reale e su scala multilaterale – di tutte le informazioni raccolte da ciascuna Unità nell'ambito delle rispettive attività di *intelligence*.

Le segnalazioni cross-border

A partire da giugno 2017, in linea con un'apposita previsione normativa⁶², l'Unità ha iniziato a ricevere le segnalazioni di operazioni sospette *cross-border* (cd. XBD ossia "*cross-border dissemination*") individuate dalle FIU dell'Unione europea applicando criteri condivisi di selezione e di rilevanza. Queste segnalazioni, scambiate automaticamente attraverso il canale FIU.NET, contribuiscono ad accrescere il patrimonio conoscitivo dell'Unità, cogliendo collegamenti soggettivi e oggettivi di rilievo e tracciando flussi finanziari anche oltre i confini nazionali, nonché a selezionare più efficacemente i casi meritevoli di ulteriori analisi. In un'ottica proattiva, esse possono contribuire infatti a orientare in chiave preventiva l'azione di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, al fine di individuare quei comportamenti criminali non intercettati dalla rete nazionale dei soggetti obbligati.

3.5. Tematiche di rilievo

L'analisi operativa ha portato all'attenzione alcune tematiche specifiche che hanno formato oggetto di particolare approfondimento.

3.5.1. Anomale operazioni di investimento di enti previdenziali

Gli approfondimenti svolti dall'Unità hanno consentito di mettere in luce alcune operazioni di investimento disposte da enti previdenziali connotate da elementi di anomalia inerenti ai corrispettivi delle compravendite immobiliari o alle modalità di gestione dei patrimoni conferiti. Negli anni passati, un caso particolarmente significativo ha coinvolto una società di investimento comunitaria, riconducibile a un gruppo italiano, che aveva assunto la gestione della quasi totalità del patrimonio dell'ente previdenziale interessato. Dalle indagini dell'Autorità giudiziaria sono scaturiti procedimenti penali, anche relativi a fattispecie corruttive, e la condanna, da parte della Corte dei Conti, del presidente dell'ente coinvolto a un rilevante risarcimento per il danno subito dall'ente stesso.

La potenziale, elevata rischiosità delle operazioni di investimento di natura immobiliare e finanziaria poste in essere da enti previdenziali è stata confermata anche

⁶² L'art. 53 della quarta Direttiva prevede che "quando una FIU riceve una segnalazione ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 1, primo comma, lettera a), che riguarda un altro Stato membro, la trasmette prontamente alla FIU di tale Stato membro".

all'esito delle analisi svolte nel corso del 2017, che hanno evidenziato l'anomala operatività di diversi soggetti in contropartita di alcuni enti della specie.

Gli approfondimenti pongono in luce il ruolo centrale che possono assumere gli *advisor* nella gestione del patrimonio finanziario degli enti. Essi svolgono, infatti, una funzione consultiva e di supporto spesso determinante per la definizione delle politiche di investimento, pur formalmente affidate all'organo decisionale dell'ente, dal momento che tale organo è presieduto, di norma, da esponenti eletti nell'ambito della categoria professionale di riferimento, quindi non necessariamente in possesso di competenze finanziarie specifiche.

Sono emerse significative anomalie inerenti alle operazioni di investimento mobiliare e immobiliare, poste in essere anche attraverso la partecipazione di diverse società, italiane ed estere, in alcuni casi riconducibili ai medesimi centri di interesse, con consistenti vantaggi economici – diretti e indiretti – per le società in questione, talvolta retrocessi, in parte, ai soggetti preposti alla gestione degli enti previdenziali interessati sotto forma di pagamenti di fatture per consulenze. Elemento ricorrente tra le descritte operazioni appare il coinvolgimento di società di gestione comunitarie riconducibili a cittadini italiani e operanti sul territorio nazionale in base al principio del mutuo riconoscimento.

In termini generali, gli approfondimenti condotti hanno fatto emergere come le scelte di investimento di alcuni enti previdenziali possano essere state, talvolta, condizionate da situazioni di potenziale conflitto di interessi tra gli esponenti degli enti e le società esterne incaricate di gestirne i patrimoni o intervenute in qualità di consulenti. Tale circostanza si è di fatto resa possibile a causa del mancato perfezionamento del quadro normativo volto a disciplinare la materia: il d.l. 98/2011, nell'attribuire alla Covip compiti di controllo sugli enti in parola, annunciava, infatti, l'imminente adozione di misure in materia di investimento delle risorse finanziarie, di conflitti di interessi e di banche depositarie che, di fatto, non hanno mai visto la luce.

3.5.2. La cessione a titolo oneroso di crediti IVA inesistenti

L'approfondimento di diverse segnalazioni di operazioni sospette, trasmesse per lo più da professionisti, ha consentito di mettere a fuoco un possibile utilizzo distorto della cessione dei crediti IVA, contratto che, nella sua veste fisiologica, consente alle imprese cedenti di smobilizzare i crediti vantati nei confronti dell'amministrazione finanziaria, entrando in possesso di liquidità in tempi più brevi rispetto a quelli necessari per vedere riconosciuto il proprio diritto.

L'istituto è regolamentato da una disciplina settoriale, in base alla quale il credito IVA è cedibile solo se emerge dalla dichiarazione annuale ed è stato richiesto preventivamente a rimborso.

Soddisfatti tali presupposti, la cessione deve avvenire mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata e devono essere rispettati ulteriori obblighi di comunicazione in favore dell'Amministrazione finanziaria, tra l'altro finalizzati a prevenire possibili condotte fraudolente.

Le analisi effettuate dall'Unità hanno messo in evidenza come spesso i crediti IVA ceduti siano fittizi, in quanto generati dalla contabilizzazione di fatture per operazioni

inesistenti. Il meccanismo fraudolento è reso possibile dal coinvolgimento di imprese aventi il ruolo di “cartiere” (prive di una reale struttura organizzativa e gestite da prestanome) che vendono beni o servizi inesistenti per importi rilevanti, emettendo fatture a nome di società acquirenti; queste ultime, a loro volta, effettuano operazioni, anch’esse fittizie, di “cessione all’esportazione” dei beni acquistati, senza applicazione d’imposta, nei confronti di altrettante società estere riconducibili ai medesimi soggetti, generando in tal modo un ingente credito IVA, di fatto inesistente.

L’operazione consente alle società cessionarie di alleggerire la propria posizione fiscale, attraverso l’indebita compensazione del credito IVA con debiti tributari realmente esistenti; di contro, le società cedenti hanno la possibilità di acquisire la liquidità derivante dalla monetizzazione del falso credito ceduto.

Talvolta, il credito IVA fittizio viene utilizzato quale valore di conferimento di capitale in società di nuova costituzione, anche al fine di consentire il soddisfacimento dei requisiti economico-patrimoniali necessari per la partecipazione a importanti commesse pubbliche, talvolta collegate a vicende corruttive. Nel descritto meccanismo fraudolento si è altresì osservata la partecipazione di professionisti, in qualità di certificatori dei crediti IVA.

Gli approfondimenti svolti hanno mirato, da un lato, a ricostruire il profilo soggettivo delle società cedenti e cessionarie e la relativa operatività finanziaria, anche estera; dall’altro, a identificare gli atti di cessione e le modalità di pagamento del corrispettivo pattuito. Le analisi hanno evidenziato operazioni di cessione di crediti IVA inesistenti, perlopiù perfezionate nelle regioni centro-settentrionali, per importi molto rilevanti, i cui corrispettivi sono stati monetizzati in contanti o utilizzati per eseguire bonifici, anche esteri, in favore di nominativi collegati ovvero per la sottoscrizione di contratti di investimento.

Sotto il profilo soggettivo, i settori di attività delle società “cartiere” coinvolte variano dai servizi per la logistica e il trasporto merci, ai prodotti per l’edilizia e per il settore della ristorazione, al commercio all’ingrosso di prodotti petroliferi e alle agenzie di viaggio. Si tratta spesso di società – anche cooperative – che, poco prima delle descritte cessioni, hanno registrato l’ingresso di nuovi amministratori, spesso soggetti di giovane età e nazionalità estera che appaiono assumere il ruolo di prestanome. In taluni casi sono stati rintracciati collegamenti fra gli esponenti aziendali e la criminalità organizzata, sia sulla base di informazioni acquisite da fonti aperte sia di dati forniti da alcuni segnalanti, destinatari di richieste di accertamento da parte dell’Autorità giudiziaria.

Si è osservata la ricorrenza di prezzi di cessione dei crediti IVA notevolmente inferiori rispetto al valore nominale dei crediti stessi, in assenza di apparenti giustificazioni; di norma i corrispettivi sono regolati con modalità particolarmente vantaggiose per le società acquirenti, quali l’integrale rateizzazione dell’importo stabilito ovvero il pagamento a scadenza posticipata e senza interessi.

3.5.3. Truffe nel mercato dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE)

Nel corso del 2017, sono pervenute segnalazioni riguardanti le *Energy Service Company* (cd. ESCO), società attive nel settore dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE⁶³ o cd. certificati bianchi) emessi dal Gestore dei Mercati Energetici S.p.A. (GME⁶⁴) al fine di certificare la riduzione dei consumi conseguita attraverso interventi di incremento di efficienza energetica.

I citati certificati sono alla base del meccanismo di incentivazione energetica all'effettuazione di interventi di efficientamento che si fonda sull'imposizione di un obbligo di risparmio in capo, tra gli altri, ai distributori di energia elettrica e gas naturale⁶⁵. Tali obblighi possono essere rispettati mettendo in atto interventi "in prima persona", e ricevendo i certificati bianchi direttamente dal GME, ovvero ricorrendo ai certificati assegnati a qualche altro operatore che, avendo raggiunto risparmi energetici oltre l'obiettivo annuo, decide di cederli. Le prescrizioni normative che dispongono i citati obblighi rappresentano pertanto il presupposto dell'esistenza stessa del mercato dei TEE, organizzato e gestito dal GME a cui gli utenti finali accedono mediante l'interposizione delle predette ESCO.

L'attività di compravendita dei TEE eseguita da queste ultime è stata più volte oggetto di segnalazione in ragione degli ingenti flussi finanziari intercorsi tra le ESCO e il GME. L'approfondimento di questa categoria di segnalazioni ha fatto emergere evidenti anomalie in relazione sia alle caratteristiche delle ESCO sia all'operatività finanziaria posta in essere. Sotto il primo profilo, si è osservata la ricorrenza di società di consulenza ingegneristica neo costituite, caratterizzate da uno scarso livello di patrimonializzazione (di norma pari al minimo di legge) e dal mancato ricorso al credito bancario/finanziario; talvolta tali società sono risultate amministrate da soggetti privi di esperienza nel settore delle energie. Ciò nondimeno, le società in argomento, sin dal primo esercizio, hanno registrato un elevato fatturato che, sotto il profilo finanziario, ha comportato l'incasso di rilevanti flussi dal GME, connessi presumibilmente al *trading* dei TEE. Tale circostanza ha determinato, in taluni casi, il pagamento di dividendi annui pari a 150 volte il capitale investito per la costituzione della ESCO.

Nell'ambito di alcuni approfondimenti, è poi emerso il mercato differenziale tra il prezzo corrisposto in sede di acquisto da terze parti in via bilaterale, cioè fuori mercato, e il ben più elevato prezzo incassato dalla rivendita dei titoli sul mercato. Perplessità non minori hanno destato le modalità osservate con riguardo agli utilizzi della provvista proveniente dal GME. In particolare, è emerso che tali disponibilità in parte sono state trasferite all'estero (Romania, Bulgaria, Malta) a favore di ulteriori società di consulenza;

⁶³ Ogni TEE attesta un risparmio, in Tonnellata Equivalente di Petrolio (TEP), sui consumi di energia elettrica, di gas metano o di altro combustibile.

⁶⁴ Il GME è stato costituito dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE S.p.A.), società interamente partecipata dal MEF. Il GME organizza e gestisce i mercati dell'energia elettrica, del gas naturale e quelli ambientali.

⁶⁵ In particolare, i TEE sono emessi dal GME in favore dei soggetti di cui all'articolo 7 del D.M. 28 dicembre 2012 e dell'articolo 5 del D.M. 11 gennaio 2017, sulla base dei risparmi conseguiti e comunicati al GME dal GSE, nel rispetto delle disposizioni applicabili. Il GME emette, altresì, TEE attestanti interventi di risparmio energetico ottenuti su impianti di cogenerazione ad alto rendimento (CAR) per i quali l'attività di certificazione è effettuata dal GSE, in attuazione delle previsioni di cui al Decreto del Ministro dello Sviluppo economico 5 settembre 2011.

Cfr. <http://www.mercatoelettrico.org/it/mercati/tee/cosasonottee.aspx>.

per la parte restante, sono state utilizzate per il pagamento di dividendi, per investimenti immobiliari e per la disposizione di bonifici riferiti al pagamento di generiche fatture.

In merito ai beneficiari dei predetti bonifici è emerso che, in alcuni casi, si tratta di soggetti a loro volta segnalati per reiterati prelevamenti di contante ovvero nominativi già oggetto di indagine da parte dell'Autorità giudiziaria.

3.6. Le segnalazioni non rilevanti

La UIF mantiene evidenza per dieci anni delle segnalazioni che non presentano un effettivo rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, mediante procedure che consentano, sulla base di protocolli di intesa, la consultazione da parte degli Organi investigativi. Il mancato riscontro, nel corso delle analisi, di elementi utili a suffragare il sospetto evidenziato dal segnalante non determina dunque una cancellazione della segnalazione, che resta recuperabile per l'approfondimento finanziario all'emergere di nuovi fatti di rilievo.

Nel decennio trascorso la UIF, nel suo ruolo di punto di raccordo tra la platea dei segnalanti e l'apparato istituzionale preposto al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, ha sperimentato come un approccio improntato alla massima condivisione delle informazioni si riveli sempre premiante. Un'efficace azione di *intelligence* presuppone, tuttavia, che le informazioni condivise siano adeguatamente filtrate, qualificate e selezionate in base al rischio che le connota.

Il d.lgs. 90/2017 è intervenuto in materia, modificando la forma ma non la sostanza della disposizione previgente. La nuova formulazione⁶⁶, infatti, non fa più riferimento all'"archiviazione" delle segnalazioni ma prevede che la UIF mantenga evidenza per 10 anni delle segnalazioni ritenute prive di significativi elementi di rischio di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, assicurando agli Organi investigativi la possibilità di consultazione.

Alla luce di tale disposizione, il mancato riscontro, nel corso dell'analisi di una segnalazione, di elementi utili a sostenere il sospetto espresso dal segnalante, corroborato dall'attribuzione di una classe di pregiudizio investigativo che attesta l'assenza, in capo ai soggetti segnalati, di precedenti di polizia, determina l'attribuzione alla SOS delle classi di rischio più basse. Al fine di assicurare il costante allineamento delle basi dati della UIF e degli Organi investigativi, si è concordemente ritenuto preferibile continuare a trasmettere le segnalazioni della specie, seppure in un separato flusso dedicato.

In questa maniera l'Unità – nel rispetto della citata cornice normativa – contempera l'esigenza di garantire la piena condivisione con gli Organi delle indagini delle informazioni in suo possesso con l'esercizio di una efficace azione di selezione, tesa a valorizzare, nell'ambito del flusso segnaletico complessivo, i contesti cui dedicare maggiore attenzione, in considerazione del rischio loro associato e a individuare, per

⁶⁶ Art. 40, comma 1, lettera f), d.lgs. 231/2007.

differenza, i casi ritenuti privi di elementi di rischio di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

Nel corso del 2017 sono state individuate circa 16 mila segnalazioni che, all'esito delle analisi svolte dall'Unità, non hanno evidenziato elementi di sospetto significativi. Si tratta di una quota pari al 17% del numero complessivo delle segnalazioni analizzate nel corso dell'anno, in netto aumento rispetto ai valori del 2016. Tale andamento è stato influenzato dal calo delle segnalazioni riferite a operazioni di *voluntary disclosure*, di norma canalizzate in un processo di lavoro dedicato che esclude l'attribuzione di un *rating* pari al minimo, generando un risultato in linea con i valori degli anni precedenti.

Tavola 3.4

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

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

Le SOS valutate non rilevanti sono costituite per circa il 76% da segnalazioni già classificate a rischio basso o medio-basso dai soggetti obbligati, mentre si riferiscono a segnalazioni da questi ritenute a rischio alto e medio-alto per il 3% circa (cfr. Tavola 3.5).

Tavola 3.5

Confronto per ciascuna segnalazione non rilevante tra rischio indicato dal segnalante e <i>rating</i> finale della UIF					
<i>(composizione percentuale)</i>					
		Rischio indicato dal segnalante			
		Basso e medio-basso	Medio	Medio-alto e alto	Totale
Rating UIF	Basso	69,6%	0,7%	0,0%	70,3%
	Medio-basso	6,5%	19,8%	3,4%	29,7%
Totale		76,1%	20,5%	3,4%	100,0%

La UIF restituisce ai segnalanti informazioni in merito alle segnalazioni che, all'esito delle analisi, sono state valutate prive di rischio. Tale comunicazione è attualmente veicolata attraverso la piattaforma Infostat-UIF, grazie a una nuova funzionalità appositamente sviluppata che favorisce i destinatari nell'acquisizione dell'informazione all'interno dei propri sistemi informativi in vista di successive elaborazioni⁶⁷.

⁶⁷ Cfr. Comunicato UIF del 24 maggio 2018.

3.7. I provvedimenti di sospensione

La UIF – anche su richiesta del NSPV, della DIA, dell’Autorità giudiziaria e di FIU estere – può disporre la sospensione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per un massimo di cinque giorni lavorativi, a condizione che ciò non rechi pregiudizio alle indagini.

Il provvedimento di sospensione viene adottato in genere a fronte di comunicazioni spontanee da parte di intermediari che anticipano il contenuto di segnalazioni di operazioni sospette.

Si tratta di un potere incisivo, particolarmente efficace per ritardare, per un limitato arco temporale, l’esecuzione di operazioni sospette in funzione dell’intervento di successivi provvedimenti cautelari della Magistratura.

Il 2017 ha fatto registrare un consistente aumento (+70% circa rispetto al 2016) delle informative trasmesse dai segnalanti ai fini dell’esercizio del potere di sospensione⁶⁸: sono infatti pervenute 214 informative, rispetto alle 126 dell’anno precedente. In 38 casi (31 nel 2016) le valutazioni svolte dall’Unità in collaborazione con gli Organi delle indagini hanno portato all’adozione di provvedimenti, che hanno riguardato operazioni per un importo complessivo di 66,4 milioni di euro (18,9 milioni nello scorso anno). È risultato in crescita il valore medio delle operazioni oggetto di sospensione pari, nel 2017, a 1,7 milioni di euro (609 mila euro l’anno precedente). La norma non prevede un flusso informativo di ritorno a beneficio della UIF in merito alla successiva adozione del relativo provvedimento di sequestro da parte dell’Autorità giudiziaria competente, ma dai contatti con i segnalanti si è appreso che, almeno nel 71% dei casi, tale provvedimento è effettivamente intervenuto.

Tavola 3.6

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

Circa la natura dei segnalanti, anche nel 2017 la categoria maggiormente rappresentata si è confermata quella delle compagnie di assicurazione, con 168 iniziative a fini sospensivi (circa il 79% del totale) contro le 57 del 2016 (circa il 46% del totale). Continua a ridimensionarsi il contributo offerto dalle banche, cui è riconducibile il 18% delle istruttorie, contro il 33% dello scorso anno e ciò nonostante gli intermediari bancari continuano a rappresentare la categoria cui è riconducibile il più elevato numero di segnalazioni di operazioni sospette. In coerenza con tale composizione della platea dei segnalanti, le informative pervenute nel corso del 2017 hanno riguardato in prevalenza operazioni su polizze assicurative (in particolare, riscatto anticipato o a

⁶⁸ Art. 6, comma 4, lettera c), d.lgs. 231/2007.

scadenza) che hanno costituito circa il 79% del totale; in quota minoritaria sono stati trattati contesti caratterizzati da prelievi di contante, richieste di assegni circolari e disposizioni di bonifico su Italia o su estero.

Merita menzione, tra le innovazioni significative apportate dal d.lgs. 90/2017, la previsione della possibilità di sospendere operazioni sospette anche su richiesta di FIU estere. Si tratta di fattispecie che richiedono l'adozione di modalità operative in stretto coordinamento con le controparti appartenenti ad altri Stati in cui vigono normative in materia anche significativamente differenti da quella nazionale.

3.8. I flussi informativi sull'interesse investigativo

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

Il ciclo di lavorazione delle segnalazioni si chiude con la ricezione, da parte della DIA e del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, di informazioni di ritorno in merito all'esito delle analisi investigative svolte sui contesti sottoposti alla loro attenzione.

Mentre l'informazione racchiusa negli indicatori di pregiudizio acquisiti nella fase iniziale del processo di analisi attiene a eventuali precedenti di polizia a carico dei soggetti segnalati e può influire significativamente sul percorso in cui la segnalazione viene incanalata, il *feedback* sugli esiti investigativi giunge in un momento successivo alla conclusione del processo di lavoro di competenza della UIF, ma rappresenta uno strumento prezioso per il buon funzionamento del sistema.

Tale informazione, infatti, restituisce all'Unità la misura definitiva della rilevanza che le fattispecie anomale intercettate dai segnalanti e arricchite dal valore aggiunto dell'analisi finanziaria, hanno assunto all'esito dell'intero processo di *intelligence*. In tal modo il flusso informativo in esame va a costituire, per la UIF, un'importante cartina di tornasole per valutare l'efficacia dei metodi di analisi utilizzati e dell'azione di selezione svolta, anche nell'ottica di indirizzare le attività future.

Anche nel corso del 2017 le valutazioni svolte dall'Unità in merito all'effettivo livello di rischio insito nei contesti esaminati hanno trovato riscontro negli esiti delle analisi svolte dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza: per la quasi totalità (99,3%) delle segnalazioni valutate con *rating* finale basso da parte dell'Unità è pervenuta, infatti, un'indicazione di mancanza di interesse investigativo.

Un crescente tasso di convergenza nelle valutazioni emerge anche dall'esame delle informazioni di *feedback* fornite dalla DIA: il 98,7% delle segnalazioni prese in carico risulta infatti trasmesso con le tre classi di rischio più elevato (e il 57% con il livello massimo).

Il flusso informativo in commento è andato perfezionandosi e arricchendosi nel tempo. Da ultimo, la UIF è divenuta destinataria di informazioni di ritorno anche in merito alle segnalazioni che, all'esito dell'analisi pre-investigativa, sono state ritenute di interesse per possibili violazioni di carattere amministrativo.

4. LE CARATTERIZZAZIONI DI PROFILO E LE TIPOLOGIE

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

Sulla base delle caratterizzazioni è possibile ricostruire "tipologie" che delineano modalità operative e profili comportamentali a rischio. Attraverso le tipologie la UIF è in grado di classificare le segnalazioni e diffondere indicazioni aggiornate per agevolare l'individuazione delle operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati. La diffusione dei risultati, a beneficio della collaborazione attiva, si completa con la pubblicazione di "Casistiche di riciclaggio" all'interno della *Collana Analisi e studi*, dei *Quaderni dell'Antiriciclaggio*⁶⁹.

Anche nel 2017 l'attività di *intelligence* dell'Unità si è sviluppata lungo più binari paralleli. Da un lato, essa ha continuato a percorrere sentieri già battuti, analizzando segnalazioni riconducibili a schemi ormai consolidati, ampiamente sperimentati negli anni e ormai agevolmente intercettati dai segnalanti, ma non per questo meno pericolosi per l'integrità del sistema economico e finanziario. Dall'altro lato, le analisi hanno portato all'emersione di fenomeni meno noti, incentrati sull'utilizzo distorto di nuovi canali, strumenti finanziari o istituti giuridici. Si tratta di schemi innovativi, meno riconoscibili dalla platea dei soggetti obbligati e pertanto segnalati con minore frequenza, ma potenzialmente sintomatici di nuove tendenze di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. L'abilità dei segnalanti a individuarli tempestivamente, unitamente alla capacità della UIF di riconoscerne le potenzialità e tracciarne le ramificazioni, consente di garantire l'efficace aggiornamento dell'azione di prevenzione, anche a fronte della continua evoluzione dei fenomeni criminali.

Nel corso del 2017 sono giunti a maturazione alcuni percorsi di *intelligence* avviati nel biennio precedente su tematiche di particolare rilievo⁷⁰, che hanno dato luogo ad approfondimenti molto complessi, sviluppati nel tempo attraverso accertamenti cartolari e ispettivi. I risultati di tali analisi, portati all'attenzione degli Organi investigativi, hanno destato l'interesse delle Procure competenti, dando vita a nuovi filoni di indagine o fornendo preziosi elementi a inchieste giudiziarie già avviate. Tali esiti, nel confermare la validità degli approfondimenti effettuati, hanno indotto l'Unità a sottoporre il patrimonio informativo conseguito a un nuovo processo di elaborazione, finalizzato ad evidenziare gli elementi caratterizzanti delle fattispecie analizzate e a restituire ai segnalanti un *feedback* più elaborato, utile a stimolare la loro attenzione verso tali condotte illecite. Al momento, presso l'Unità sono in fase di perfezionamento gli schemi di comportamento anomalo relativi a tali nuove fattispecie.

⁶⁹ Si veda anche il § 10.5.

⁷⁰ Si veda il [Rapporto Annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, § 3.5.

4.1. Le caratterizzazioni di profilo

In linea con quanto rilevato dagli studi condotti a livello europeo⁷¹ che dimostrano come l'Italia, nel confronto internazionale, si posizioni ai vertici delle classifiche relative all'utilizzo del contante, resta elevata la percentuale di operazioni segnalate riguardanti tale tipo di operatività⁷². Le caratteristiche dello strumento, combinando i vantaggi della estrema facilità di utilizzo con quelli della non tracciabilità dei movimenti, risultano, d'altro canto, funzionali al perseguimento di scopi illeciti della più varia natura. Nel complesso, la percentuale di segnalazioni che, all'esito delle analisi svolte, è stata ricondotta a fenomenologie afferenti l'utilizzo anomalo di denaro contante appare in lieve crescita rispetto allo scorso anno (33% contro il 31% del 2016). I dati relativi al *rating* attribuito dagli analisti dell'Unità confermano, tuttavia, che tali segnalazioni sono in larga misura connotate da scarsa rischiosità: più del 60% delle SOS valutate a rischio basso e medio basso, infatti, fa riferimento a operazioni in contante. È auspicabile, pertanto, che la prossima entrata a regime delle comunicazioni oggettive possa far registrare un impatto su tale componente del flusso segnaletico, riducendola ai casi in cui i citati elementi di rischio genericamente connessi con le peculiarità dello strumento, combinandosi con ulteriori profili di anomalia concernenti le caratteristiche oggettive o soggettive del contesto, vadano a definire un sospetto qualificato di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. In tutti gli altri casi le informazioni relative ai movimenti di contante superiori a un determinato ammontare andranno comunque ad alimentare i *database* della UIF, in relazione alla loro potenziale rilevanza per finalità di *intelligence*, ma sotto forma di comunicazioni oggettive⁷³.

Il contante

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

Le frodi informatiche

In altri casi, è stato oggetto di segnalazione l'utilizzo fraudolento dei *Sepa Direct Debit* (SDD), vale a dire dei cosiddetti incassi preautorizzati. Tali strumenti consentono al soggetto creditore, tramite la propria banca, di notificare alla banca del debitore la presenza di un mandato in forza del quale egli è abilitato a inviare disposizioni di incasso a valere sul conto corrente intestato al debitore. Le truffe prendono di mira conti

Utilizzo fraudolento degli SDD

⁷¹ Cfr. H. Esselink, L. Hernandez, (2017), "The use of cash by households in the euro area", BCE, *Occasional Paper Series n. 201*.

⁷² Si veda il § 2.2.

⁷³ Si vedano i §§ 1.3.1 e 3.2.

dormienti o scarsamente movimentati, su cui vengono appoggiati falsi mandati di addebito riferiti, ad esempio, al pagamento di fatture, conguagli fiscali o condominiali. I fondi illecitamente accreditati vengono immediatamente utilizzati, spesso con operazioni multiple finalizzate a ostacolarne la ricostruzione e impedirne il recupero. L'attività di collaborazione internazionale ha consentito di far emergere casi analoghi di truffe realizzate anche ai danni di società estere, dietro l'esibizione di inesistenti accordi di investimento.

Tracciando il percorso dei fondi, anche con l'aiuto delle FIU estere interessate, l'analisi finanziaria condotta dalla UIF ha consentito di mettere in relazione alcune delle frodi informatiche descritte, originariamente oggetto di distinte segnalazioni. Dagli approfondimenti è emerso il ricorrere delle medesime carte prepagate o dei medesimi conti, talvolta esteri, utilizzati per il transito dei fondi sottratti; ciò rappresenta un indizio della verosimile riconducibilità dei diversi contesti segnalati a organizzazioni criminali internazionali. A sostegno di tale ipotesi, numerose indagini investigative, in Italia e all'estero, hanno rivelato la presenza di organizzazioni criminali strutturate secondo modelli reticolari virtuali, i cui membri, spesso di diverse nazionalità, raramente si incontrano di persona. Sfruttando la facilità di comunicazione, l'anonimato e l'accessibilità degli strumenti informatici necessari al perfezionamento delle operazioni illegali, queste organizzazioni si dispiegano lungo l'intera catena del valore connessa con i reati informatici, ripartendo il profitto dei crimini commessi in base ai diversi segmenti di responsabilità (sviluppo del *software*, vendita sul *dark web* della strumentazione necessaria al perfezionamento degli attacchi, gestione delle reti di computer compromesse, ricezione e successivo trasferimento delle somme frodate).

**Le SOS
dei money transfer**

L'analisi aggregata delle SOS inoltrate dagli operatori attivi nel servizio di *money transfer* ha consentito di evidenziare, nel flusso segnaletico riferibile a tale comparto, alcune anomalie meritevoli di attenzione, talvolta non immediatamente identificabili dall'esame dei singoli contesti. Tra queste, spicca per numerosità l'incoerenza geografica dei flussi, vale a dire la mancata coincidenza tra il paese di origine degli esecutori delle rimesse e quello di destinazione dei fondi. In presenza di determinate connotazioni territoriali, tale casistica può essere connessa con il traffico di migranti, come peraltro confermato in diversi casi dalle evidenze investigative. Le analisi condotte evidenziano che il fenomeno descritto, pur essendo presente in tutte le zone interessate dagli sbarchi dei migranti, è localizzato principalmente in Sicilia per gli esecutori di origine africana, in Puglia per quelli di origine mediorientale e in Calabria per entrambi i gruppi etnici.

**Il traffico
di migranti**

La principale caratteristica dell'operatività finanziaria connessa con i casi di sospetto collegamento col favoreggiamento dell'immigrazione clandestina è l'elevata frammentazione dei trasferimenti, presumibilmente scambiati tra reti di trafficanti e vittime, con molte ricezioni da Stati "ricchi" e limitati invii verso le zone di origine dei soggetti coinvolti. Si rileva altresì la frequente localizzazione territoriale delle operazioni in zone di confine, dove materialmente avvengono gli arrivi dei profughi, ma anche in grandi città dove presumibilmente sono stanziate le organizzazioni che gestiscono il traffico. I caratteri soggettivi si sostanziano principalmente nella nazionalità degli esecutori, provenienti da determinate aree dell'Africa e del Medio-Oriente.

**Il commercio
di prodotti
contraffatti**

Un'altra casistica rilevata di frequente nell'operatività segnalata dai *money transfer* è quella in cui il soggetto esecutore svolge sia il ruolo di *receiver* sia quello di *sender* con controparti spesso collocate in paesi differenti. Fra le casistiche più frequentemente riscontrate, quella riferita a flussi di rimesse provenienti dal Nord America a favore di

soggetti italiani e africani localizzati in Campania, cui fanno seguito invii di rimesse verso la Cina, è potenzialmente collegata al fenomeno del commercio di prodotti contraffatti.

Nel corso del 2017 sono proseguiti gli approfondimenti sulla mappatura funzionale e geografica dei cosiddetti paesi ad alto rischio di riciclaggio⁷⁴. L'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette riferite a tali contesti, supportata dalle evidenze acquisite in sede di cooperazione internazionale, ha portato a individuare diverse caratteristiche di appetibilità di tali paesi per i potenziali riciclatori: in alcuni casi, la totale opacità in merito alla titolarità effettiva delle persone giuridiche, in ragione, in particolare, della possibilità di emettere azioni al portatore; in altri, la ridotta imposizione fiscale o l'esclusione della tassazione di dividendi e plusvalenze; in altri ancora la possibilità di costituire strutture societarie in modo molto più agile, in un contesto caratterizzato da minore pervasività dei controlli. Gli approfondimenti hanno confermato il frequente coinvolgimento nelle vicende segnalate anche di alcuni Stati dell'Unione Europea che, grazie alle peculiarità del proprio diritto tributario e societario e alla possibilità di operare in libera prestazione dei servizi, finiscono per essere punti di transito o di approdo per fondi di origine illecita.

L'operatività
con paesi
ad alto rischio
riciclaggio

Allo scopo di cumulare i vantaggi offerti da diversi paesi, rendendo al contempo molto più onerosa la tracciabilità dei flussi, è frequente la presenza nella medesima fattispecie segnalata di giurisdizioni che consentono la costituzione di strutture societarie opache insieme a paesi che ospitano importanti piazze finanziarie. Dall'esame del flusso segnalato è emerso che il Lussemburgo rappresenta una base per transazioni finanziarie caratterizzate dall'utilizzo di architetture societarie complesse, che spesso prevedono l'impiego di *trust* e di altri veicoli societari residenti in giurisdizioni terze a rischio, quali Guernsey, Bahamas, Cayman Islands, British Virgin Islands. Tale schema, riscontrato in particolare in alcune operazioni di *private equity*, si presta a veicolare significativi flussi finanziari in Italia, la cui origine risulta difficilmente ricostruibile.

Degne di nota sono apparse alcune segnalazioni che hanno evidenziato il frequente trasferimento in Italia di risorse finanziarie provenienti da società di *gaming* con sede a Malta; la provvista, nella maggior parte dei casi, è stata prelevata in contanti. L'approfondimento di questa tipologia di segnalazioni ha fatto emergere una serie di elementi che, considerati nel loro complesso, sembrerebbero non compatibili con l'incasso di vincite conseguente all'effettiva partecipazione al gioco; vengono in rilievo: l'opacità degli assetti proprietari, il profilo economico dei beneficiari, l'elevato importo dei fondi complessivamente ricevuti in un ristretto arco temporale, la monetizzazione della provvista e l'utilizzo di carte prepagate.

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

I Video Lottery
Terminal

⁷⁴ Si tratta di quei paesi, tradizionalmente definiti paradisi fiscali o centri finanziari *off shore*, caratterizzati da ordinamenti che incentivano arbitraggi fiscali e/o garantiscono opacità e segretezza nella titolarità di patrimoni.

l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli definisca⁷⁵ tali strumenti come documenti di legittimazione validi esclusivamente nei confronti degli emittenti in relazione al rapporto sottostante, l'analisi delle segnalazioni porta a ipotizzare che i *ticket* vengano utilizzati anche per il trasferimento di fondi. Tali strumenti, emessi potenzialmente senza limiti di importo massimo, anche a seguito del mero caricamento di banconote nella VLT e in assenza di giocate effettive, risultano facilmente trasferibili tra soggetti privati e dunque utilizzabili per ogni tipo di regolamento di affari la cui causa economica si voglia mantenere nascosta. Di fatto essi possono essere impropriamente utilizzati alla stregua di banconote, senza i limiti di legge a cui è assoggettato il denaro contante, con l'ulteriore vantaggio di essere più facilmente trasferibili in termini fisici (la dimensione di un *ticket* è più piccola di quella di una banconota da 5 euro, pur potendo avere un valore notevolmente superiore) e con l'unico inconveniente di dover essere riscossi⁷⁶ entro un tempo limitato. L'introduzione, a opera del nuovo decreto antiriciclaggio, del cosiddetto "*ticket parlante*" (che riporta informazioni in merito alle modalità di formazione del valore incorporato nel *ticket* e consente al concessionario di avere evidenza delle somme effettivamente puntate e vinte) faciliterà, dopo l'emanazione delle necessarie disposizioni secondarie, l'individuazione delle possibili condotte anomale anche per l'eventuale inoltro della segnalazione di operazioni sospette.

Imprese in crisi
e veicoli societari
esteri

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

Acquisti
immobiliari
effettuati
da soggetti esteri

Frequenti anche nel 2017 le segnalazioni riferite a operazioni immobiliari di elevatissimo importo poste in essere in Italia da soggetti originari delle ex Repubbliche Sovietiche, spesso con un profilo personale dubbio in relazione alle attività economiche esercitate nel paese di origine o ai legami familiari in essere con persone politicamente esposte. Le analisi svolte hanno evidenziato la ricorrenza di alcuni elementi, quali, appunto, l'area geografica di provenienza dei segnalati, l'elevato *standing* delle proprietà

⁷⁵ Cfr. determinazione del Vicedirettore dell'Agenzia – Area Monopoli del 04/04/2017 che definisce il *ticket* "titolo di legittimazione idoneo per l'avvio di una partita e/o per la riscossione, previa validazione da parte del sistema di gioco, del valore nominale ivi indicato".

⁷⁶ La normativa prevede l'identificazione del riscossore qualora il *ticket* presenti un importo pari o superiore a 500 euro.

immobiliari acquistate (spesso in località esclusive), il frequente perfezionamento delle operazioni attraverso società appositamente costituite, spesso dietro intestazione fiduciaria, oppure localizzate all'estero (ad esempio Malta o Cipro) e titolari di conti presso stati terzi (Lettonia o Svizzera, tra gli altri) nonché il transito dei fondi su rapporti intestati a professionisti compiacenti. Particolarmente utili si sono rivelati, per gli approfondimenti, gli spunti offerti dall'interlocuzione con altre Autorità nazionali che, nell'ambito delle rispettive competenze di controllo, hanno rilevato ulteriori elementi di anomalia riguardanti i medesimi contesti, contribuendo a fondare ulteriormente il sospetto che l'operatività descritta fosse preordinata a riciclare nell'acquisto di immobili in Italia fondi illecitamente accumulati all'estero.

4.2. Le tipologie

Si riportano di seguito alcune considerazioni in merito a tre tipologie di segnalazioni selezionate in ragione della loro ricorrenza o della loro riconducibilità alle aree individuate come esposte al maggior rischio in sede di valutazione del GAFI e di *National Risk Assessment*⁷⁷.

4.2.1. Tipologia di carattere fiscale

L'analisi del flusso segnalatico conferma, anche per il 2017, che le violazioni di norme fiscali e tributarie costituiscono uno strumento versatile e trasversale, il cui utilizzo è spesso riscontrabile a monte del processo finalizzato alla re-immissione nel sistema finanziario di fondi di origine illecita. Accanto alle segnalazioni riconducibili alle tipologie fiscali più tradizionali, già tipizzate dall'Unità in appositi schemi e indicatori e diffusamente intercettate dai soggetti obbligati, nell'anno si è manifestata con maggiore decisione la tendenza di alcuni segnalanti a rilevare violazioni fiscali direttamente finalizzate all'omissione di versamenti all'erario. Tali violazioni, spesso parte di disegni fraudolenti più ampi, sono state intercettate grazie all'accresciuta sensibilità dimostrata soprattutto dai professionisti che, in ragione delle proprie competenze specifiche e della visuale privilegiata di cui godono, hanno accesso a informazioni di solito precluse alle altre categorie di segnalanti.

Nel corso del 2017 le segnalazioni ricondotte dagli analisti alla tipologia di carattere fiscale si sono attestate a poco più del 24% del totale, in netto calo rispetto al dato dell'anno precedente (circa 36%). Tale *trend* risente naturalmente della diminuzione delle segnalazioni connesse con operazioni di *voluntary disclosure*, che hanno rappresentato circa il 27% della categoria "fiscale" (contro il 58% del 2016).

Una componente rilevante di tale flusso è ancora riferita alla prima versione della procedura di regolarizzazione e ha quindi a oggetto operazioni successive alla fase del rimpatrio dei capitali, generalmente consistenti in forme di utilizzo anomalo degli stessi: si tratta, generalmente, di girofondi tra soggetti fisici e giuridici collegati, investimenti in strumenti finanziari e polizze assicurative e prelevamenti di denaro contante. Gli approfondimenti si sono concentrati sull'individuazione di possibili utilizzi distorti della

⁷⁷ Si veda il [Rapporto Annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2015, capitolo 1.

procedura, idonei a far emergere eventuali scopi di riciclaggio sottesi all'operatività rappresentata.

Le segnalazioni concernenti la *voluntary disclosure bis* sono risultate, come per la precedente edizione, in prevalenza prive di ulteriori spunti di approfondimento e sono state originate soprattutto dalla notizia dell'avvenuta adesione del cliente alla procedura di collaborazione volontaria. Tali segnalazioni hanno peraltro manifestato contenuti diversificati in relazione alle due differenti tipologie fenomenologiche che caratterizzano la nuova procedura di VD, connesse, da un lato, con la riapertura dei termini della prima versione e, dall'altro, con l'introduzione di una specifica procedura di emersione del contante e dei valori al portatore.

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

Come anticipato, alcune segnalazioni sono state inoltrate all'Unità in relazione alla possibile ricorrenza di reati tributari di omesso versamento IVA e/o di ritenute certificate⁷⁸. In tali casi, i fatti riportati dal segnalante, qualificati e integrati con gli esiti della prevista analisi tecnica, sono trasmessi dalla UIF alle competenti Autorità investigative anche ai sensi dell'art. 331 del c.p.p. Le segnalazioni ricondotte a fenomeni fiscali hanno rappresentato circa il 20% di quelle inoltrate ai sensi dell'art. 331 c.p.p. e sono state caratterizzate tutte da ulteriore seguito investigativo. In talune occasioni, in un breve lasso di tempo dalla data di invio da parte della UIF, le Autorità inquirenti hanno dato luogo a contestazioni penali in capo agli autori dei reati.

Con riferimento alle posizioni di alcuni contribuenti IVA nei confronti del fisco le analisi tecniche condotte dall'Unità hanno consentito di individuare nuove prassi irregolari e penalmente rilevanti connesse con la loro cessione. È stato infatti riscontrato come, a valle di operatività finanziarie vorticose, caratterizzate dalla ricorrenza degli elementi tipici delle frodi nelle fatturazioni, possano generarsi ulteriori comportamenti criminali, messi in atto mediante la disposizione delle posizioni di credito verso l'erario – fraudolentemente generate per mezzo della citata operatività – eseguite in assenza delle specifiche cautele richieste dalla legge.

A conferma di quanto affermato in merito al carattere trasversale delle violazioni tributarie e alla loro attitudine a completare, in combinazione con altri comportamenti anomali, disegni criminali più articolati, sono stati osservati, anche nell'anno in esame, alcuni schemi operativi in cui l'utilizzo distorto del documento fiscale per eccellenza, la fattura, ha consentito il perseguimento di fini illeciti ulteriori rispetto a quelli di violazione della normativa tributaria. Si fa riferimento ai casi in cui l'emissione di fatture per operazioni inesistenti si è rivelata funzionale all'ottenimento di credito dal sistema bancario/finanziario o semplicemente ha fornito la documentazione necessaria a giustificare, sul piano formale, flussi finanziari finalizzati a regolare transazioni illecite. In qualche caso a innescare il sospetto è stata la semplice rilevazione della "inesistenza" dei

⁷⁸ Si veda il § 3.5.2.

soggetti coinvolti nell'operazione: grazie agli strumenti messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate è infatti possibile un controllo agevole e immediato in merito alla reale esistenza dei codici identificativi del "soggetto fiscale"⁷⁹. È accaduto così che il coinvolgimento in operazioni commerciali di società cessate, pur se ancora presenti nei registri camerali, ha fornito, in alcuni casi, il presupposto per l'avvio di un processo valutativo sfociato nella segnalazione di operazioni sospette. La successiva analisi finanziaria da parte dell'Unità ha confermato la possibile ricorrenza di reati tributari nonché di potenziali fenomeni di truffe anche ai danni di intermediari finanziari.

4.2.2. Tipologia di carattere corruttivo o appropriativo di fondi pubblici

Pur in presenza di un rischio molto elevato, evidenziato dal NRA nel 2015 e confermato frequentemente dalle notizie di cronaca, le caratteristiche peculiari dei reati contro la Pubblica Amministrazione rendono particolarmente complessa la messa a punto di strumenti utili a garantire, sul piano strettamente finanziario, un adeguato presidio di carattere preventivo. Tali comportamenti delittuosi, pur se regolarmente connotati da ricadute finanziarie o patrimoniali, evidenziano infatti forme di manifestazione molto differenziate e difficilmente riconducibili a un modello consolidato. Ciò tende, di fatto, a incoraggiare – anche sulla scorta delle evoluzioni normative registrate negli anni a livello nazionale e internazionale – un approccio di prevenzione e monitoraggio dei fenomeni in esame incentrato, sostanzialmente, su aspetti di carattere soggettivo. È così che le funzioni pubbliche svolte e gli incarichi politici ricoperti dai propri clienti sono divenuti per i segnalanti fattori di rischio da tenere sotto costante monitoraggio attraverso l'esame continuativo delle operazioni e dei rapporti a essi riconducibili. Allo stesso modo, il coinvolgimento di tali soggetti in una vicenda segnalata è un elemento che può condizionare in maniera significativa il percorso di analisi di una SOS presso l'Unità.

L'esame dei casi concreti ha tuttavia dimostrato che tale approccio, pur se indubbiamente utile e in molti casi efficace, non è di per sé sufficiente a garantire un adeguato presidio della materia. L'approfondita conoscenza dei clienti e la corretta valorizzazione nel flusso segnaletico delle informazioni di carattere soggettivo utili a consentire l'intercettazione tempestiva delle fattispecie esposte a maggior rischio è senz'altro un elemento imprescindibile di una strategia di prevenzione efficace. Tuttavia le evidenze tratte dagli approfondimenti eseguiti e confermate dagli esiti delle indagini investigative e dai casi di cronaca dimostrano come spesso le transazioni finanziarie funzionali al perseguimento degli intenti criminosi in esame o finalizzate al riciclaggio dei relativi proventi non coinvolgono in prima persona i soggetti politicamente esposti e i rapporti finanziari loro intestati. Diventa dunque altrettanto cruciale, nell'ambito del monitoraggio svolto dai segnalanti su tali soggetti, l'esplorazione approfondita della rete di relazioni giuridiche, economiche e familiari agli stessi riconducibili. In questa direzione si sta muovendo anche l'Unità, sviluppando strumenti che agevolino, nella fase di prima analisi delle SOS, l'individuazione di contesti in cui il coinvolgimento di persone politicamente esposte non appaia di immediata evidenza.

⁷⁹ Si fa riferimento al portale presente sul sito internet dell'Agenzia delle Entrate sul quale è possibile verificare la correttezza e la validità di un codice fiscale o di una partita IVA.

Nel 2017 sono stati ulteriormente sviluppati, anche in collaborazione con gli Organi investigativi e le Procure competenti, alcuni filoni di approfondimento individuati nel corso dell'anno precedente, parallelamente alle analisi che hanno portato alla luce le irregolarità nella gestione di procedure liquidatorie di enti di natura pubblica di cui si è riferito nel Rapporto Annuale dell'Unità relativo al 2016⁸⁰.

I lavori svolti hanno permesso di individuare un articolato *network* di società e persone fisiche riconducibili nella sostanza a specifici centri economici o gruppi societari attivi nel settore delle consulenze e nell'ambito dei servizi alle imprese con ramificazioni e interessenze estese a tutto il territorio nazionale.

I gruppi operavano tra loro in maniera integrata e sinergica, attraverso il ricorso a conti prevalentemente di natura societaria alimentati, a titolo di pagamento fatture, da imprese in rapporti con la Pubblica Amministrazione e caratterizzati, sotto il profilo degli utilizzi, anche da transazioni in contropartita con persone politicamente esposte giustificate come fatture per prestazioni professionali e corrispettivi per l'acquisizione di quote societarie o di beni di diversa natura.

Nell'ambito delle analisi, è stata rilevata quale elemento comune a molte delle società appartenenti al gruppo economico in esame un'intensa operatività in bonifici disposti a titolo di pagamento di fatture da parte di imprese coinvolte in contenziosi amministrativi spesso di valore considerevole, pari a decine di milioni di euro. Gli approfondimenti condotti, anche con l'aiuto di alcune FIU estere, hanno consentito di portare alla luce anomali movimenti finanziari estero su estero tra alcune società del gruppo economico in questione e un soggetto che aveva ricoperto ruoli di rilievo nella giustizia amministrativa in Italia e che era intervenuto in alcuni dei citati contenziosi multimilionari.

4.2.3. Tipologie operative connesse con il crimine organizzato

Le segnalazioni potenzialmente associabili a contesti di criminalità organizzata si caratterizzano per l'assenza di elementi di riconducibilità a specifici schemi di comportamento anomalo, circostanza che non agevola la loro differenziazione dagli altri contesti segnalati in cui l'operatività rappresentata esula dal perimetro degli interessi mafiosi. Tale mimetizzazione porta a considerare centrali nell'ambito delle analisi il profilo soggettivo dei segnalati e le reti relazionali esistenti fra gli stessi, la cui accurata ricostruzione in sede di approfondimento può consentire agli Organi investigativi e giudiziari di supportare (o confutare) legami, elementi e circostanze dagli stessi individuati nell'ambito delle indagini investigative.

Gli approfondimenti condotti confermano l'elevato grado di sofisticazione raggiunto dalle consorterie mafiose, ovvero dai sodali di queste ultime, nella realizzazione degli schemi operativi strumentali al raggiungimento delle proprie finalità, mediante il ricorso a prodotti/servizi finanziari nonché a strutture giuridiche complesse che si affiancano alle tecniche tradizionali: in tale contesto appare fondamentale il rafforzamento dei rapporti tra le organizzazioni criminali e il mondo professionale e

⁸⁰ Si veda il [Rapporto Annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, § 3.5.1.

imprenditoriale, il cui collegamento durevole è favorito dallo scambio di reciproche utilità.

Dall'approfondimento delle segnalazioni emerge la frequente riconducibilità dei flussi segnalati a schemi tipici delle false fatturazioni, pur nell'ambito di un'operatività astrattamente coerente con la natura delle controparti coinvolte: l'esistenza di rapporti bancari ricorrenti – spesso incardinati presso intermediari esteri – quali nodi di trasmissione dei predetti flussi, ha talvolta consentito di collegare filoni operativi apparentemente tra loro disgiunti.

Nel corso del 2017 è emersa quale tematica rilevante l'infiltrazione del crimine organizzato nel mercato degli idrocarburi, le cui criticità si configurano come potenziali elementi di attenzione a livello sistemico in ragione della rilevanza dei flussi finanziari connessi, della transnazionalità dei medesimi nonché della complementarità degli schemi comportamentali osservati con i fenomeni di contrabbando di prodotti petroliferi. Le prassi operative riscontrate in tale ambito, con intenti soprattutto di carattere evasivo, sono molteplici e vanno dalle frodi nella contabilizzazione dell'acquisto e della vendita del carburante all'interposizione di società che operano in tale settore all'estero (paesi UE ed *extra* UE): quest'ultima fattispecie dà luogo a triangolazioni con i destinatari finali del prodotto (che rendono maggiormente difficoltosa la ricostruzione dei flussi) attraverso la costituzione di false società di *export* ovvero di cartiere utilizzate per perpetrare le cosiddette frodi carosello.

Coerentemente con l'aumento del flusso segnaletico fatto registrare dagli operatori del settore, trova conferma il crescente interesse delle organizzazioni criminali verso il comparto dei giochi e delle scommesse, che si estrinseca mediante differenti modalità operative. Anche nel 2017, inoltre, si è riscontrata la presenza di alcune segnalazioni connesse alla *voluntary disclosure* tra quelle riferite a contesti direttamente o indirettamente riconducibili alla criminalità organizzata (come pure il coinvolgimento in queste ultime di persone politicamente esposte).

Parallelamente all'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, prosegue l'attività di studio dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata costituito presso l'Unità, mediante l'approfondimento di specifiche tematiche emerse come particolarmente rilevanti in ragione degli esiti investigativi e giudiziari delle segnalazioni nonché delle collaborazioni condotte negli ultimi anni dalla UIF con le autorità preposte, tese all'individuazione e alla ricostruzione di flussi finanziari anomali riconducibili a soggetti ritenuti prestanome ovvero canali di finanziamento di esponenti delle consorterie mafiose. Gli studi condotti dall'Osservatorio consentono di valorizzare ulteriormente il patrimonio informativo dell'Unità favorendo una visione d'insieme di diverse modalità comportamentali che presentano elementi di comunanza di tipo soggettivo/fenomenologico, con il conseguente miglioramento della conoscenza relativa ai contesti di criminalità organizzata.

Un primo studio ha riguardato l'intestazione fittizia di beni, in particolare di quote societarie, quale strumento utilizzato dalle organizzazioni criminali per riciclare capitali illeciti mediante l'esercizio di attività economiche. Il progetto si è focalizzato sulla definizione di specifici indicatori potenzialmente sintomatici di intestazione fittizia attraverso strutture imprenditoriali che impediscono o rendono difficoltosa la riconoscibilità della relativa appartenenza e la riconducibilità dei profitti realizzati. Il percorso metodologico adottato ha previsto la selezione di dati camerali relativi a settori

economici e territori ritenuti particolarmente a rischio d'infiltrazione criminale. Nell'ambito di tale universo di imprese sono state effettuate selezioni sulla base di parametri quali-quantitativi volti a intercettare il fenomeno dell'intestazione fittizia (età degli esponenti societari, molteplicità di partecipazioni o cariche in capo allo stesso soggetto, ecc.). Per le posizioni così individuate è emersa una significativa corrispondenza con le risultanze investigative o giudiziarie, anche non riferite a contesti segnalati, dimostrando la capacità del metodo di evidenziare potenziali "prestanome" con criteri predittivi, utilizzabili a supporto delle analisi finanziarie.

Un ulteriore studio si concentra sui contesti a rischio di frode fiscale. La metodologia sviluppata ha previsto la definizione, sulla base dei dati di bilancio delle imprese segnalate, di un indicatore sintetico che consente di riconoscere le società che emettono fatture false e che rivestono una posizione centrale nel *network* di riferimento. In particolare, è stata posta l'attenzione sulle "cartiere pure", entità prive di reale apparato produttivo e organizzativo il cui unico scopo è quello di emettere documentazione fiscale, che coesistono nel tessuto economico con le imprese realmente operative. Il punto di partenza è stato individuato negli schemi di anomalia sulle frodi nelle fatturazioni diffusi dall'Unità⁸¹ che, unitamente alle evidenze camerali, hanno consentito di ottenere due indicatori complementari, uno quantitativo costruito sulla base di dati di bilancio, e uno qualitativo, attinente alle possibili anomalie aziendali (frequenti trasferimenti di sede/cambi di denominazione sociale, eventi pregiudizievoli, ecc.).

⁸¹ Comunicazione UIF del 23 aprile 2012: "Schemi rappresentativi di comportamenti anomali – Operatività connessa con le frodi fiscali internazionali e con le frodi nelle fatturazioni".

5. IL CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

La minaccia terroristica ha continuato a manifestarsi con drammatica intensità in tutto il mondo, assumendo nuove e molteplici forme; coesistono, infatti, organizzazioni terroristiche che controllano territori, organizzazioni affiliate ad articolati *network*, cellule di dimensioni ridotte, terroristi individuali, cui corrispondono differenti fabbisogni e fonti di finanziamento. La comunità internazionale ha proseguito il proprio impegno per la comprensione e il controllo dei canali più esposti, la verifica dell'adeguatezza delle modalità e degli ambiti di applicazione dei presidi tradizionali, la condivisione delle informazioni e delle esperienze, nella consapevolezza che solo una piena convergenza di obiettivi e una stretta cooperazione tra i paesi può consentire un'adeguata prevenzione.

La UIF ha colto tali sollecitazioni, impegnandosi nell'affinamento della propria azione di prevenzione. La collaborazione con gli Organi inquirenti e con l'Autorità giudiziaria si è mantenuta molto intensa con riferimento alle richieste di approfondimento finanziario rivolte all'Unità nell'ambito di indagini o procedimenti riguardanti fatti di terrorismo; serrati sono stati gli scambi con le omologhe autorità estere.

5.1. Le segnalazioni di operazioni sospette

A partire dal 2015 il numero di segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo ha subito un repentino e deciso incremento, in connessione con la recrudescenza del fenomeno, principalmente legata alle attività dell'ISIL nei territori occupati e alle numerose azioni terroristiche poste in essere, anche nel continente europeo, da persone o cellule locali collegate a tale organizzazione ovvero da singoli individui aderenti a ideologie radicali ("lupi solitari") e da "combattenti stranieri".

Nel 2017 le segnalazioni qualificate dai soggetti obbligati per sospetto di finanziamento del terrorismo hanno raggiunto quasi le mille unità, facendo registrare una crescita del 58,5% circa rispetto al 2016; al confronto con il 2014, il numero di segnalazioni è aumentato di ben 10 volte. Nello stesso periodo, la quota sul totale delle segnalazioni pervenute alla UIF è passata dallo 0,1% all'1%.

Tavola 5.1

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

Sulle descritte dinamiche hanno influito essenzialmente due fattori. Il primo è costituito dalla maggiore sensibilità dei soggetti obbligati e dalle conseguenti azioni intraprese da questi ultimi per la rilevazione automatica e l'analisi di movimenti e comportamenti sospetti potenzialmente collegati ad attività terroristiche. Il secondo è

connesso con la più intensa azione delle istituzioni: l'intensificarsi delle attività di prevenzione e repressione svolte sul nostro territorio dalle autorità preposte, analogamente a quanto accade per le altre forme di illecito di maggiore rilevanza e allarme sociale, dà origine a segnalazioni di operazioni sospette da parte degli operatori presso cui i soggetti coinvolti, o le persone a questi vicine, detengono rapporti finanziari o hanno operato, anche solo occasionalmente.

L'aumentata reattività dei segnalanti è stata influenzata anche dalle iniziative di sensibilizzazione adottate dalla UIF attraverso la diffusione di specifiche comunicazioni in materia nonché nell'ambito di interventi pubblici e di incontri con i principali operatori.

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

Distribuzione territoriale

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

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

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

Caratteristiche delle SOS di terrorismo

L'elemento soggettivo nelle segnalazioni di finanziamento del terrorismo costituisce tradizionalmente una delle principali, in molti casi l'unica, fonte del sospetto e innesco della segnalazione. Le manifestazioni finanziarie del terrorismo presentano alcune peculiarità che ne rendono difficile la rilevazione. I flussi finanziari hanno spesso origine lecita; i fabbisogni finanziari, specie nel caso di soggetti che agiscono singolarmente o di piccole reti e cellule isolate, sono generalmente contenuti e possono, pertanto, sfuggire ai sistemi di rilevazione automatica delle operazioni anomale; infine, i trasferimenti possono essere perfezionati avvalendosi di strumenti di pagamento non tracciabili e/o di circuiti alternativi a quelli ufficiali (*Hawala*), il cui utilizzo è piuttosto diffuso soprattutto all'interno di alcune comunità.

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

Le segnalazioni innescate da elementi soggettivi, anche se in certi casi possono apparire poco rilevanti per il limitato spessore economico, non di rado contengono tracce e informazioni, non solo strettamente finanziarie, che

si rivelano preziose per le attività investigative. Esse contribuiscono all'identificazione del profilo dei soggetti, all'interpretazione delle dinamiche comportamentali e alla ricostruzione delle reti relazionali.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le analisi
della UIF

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

Il finanziamento del terrorismo attraverso il commercio transnazionale di autoveicoli

Una tipologia di segnalazioni originate da sospetto di finanziamento del terrorismo è quella riferita al commercio transnazionale di autoveicoli, settore economico la cui potenziale connessione con organizzazioni terroristiche – da tempo riconosciuta a livello internazionale⁸² – è stata recentemente confermata anche da notizie di cronaca su indagini investigative in materia.

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

- i fondi, costituiti in genere da contante, vengono spesi per acquistare autoveicoli usati in paesi in cui l'operatività della specie è più agevole (tipicamente perché l'eventuale soglia massima per l'utilizzo del contante è sufficientemente alta da superare il prezzo dell'autoveicolo);
- gli autoveicoli vengono rivenduti più volte fra parti insediate in paesi diversi, con conseguente trasferimento del bene da uno Stato all'altro;
- tra gli acquirenti figurano spesso imprese di *import-export* che, al termine della catena, cedono gli autoveicoli a controparti localizzate in giurisdizioni con bassi presidi antiriciclaggio, così da poter trasferire più facilmente i proventi di tale vendita verso i paesi a rischio ove sono insediate le organizzazioni terroristiche da finanziare.

In questo schema operativo⁸³, in Italia – stanti i presidi antiriciclaggio e le soglie all'uso del contante vigenti – vengono effettuate prevalentemente le transazioni della seconda fase le quali, considerate separatamente dai passaggi realizzati in altre giurisdizioni, non sono di per sé distinguibili da ordinarie transazioni di compravendita. Per gli intermediari segnalanti, pertanto, il sospetto di finanziamento del terrorismo può essere originato da altre circostanze come il ricorrere di paesi a rischio tra quelli di destinazione dei flussi o di insediamento/origine delle parti, e ciò a prescindere dalla possibile emersione di altri profili di anomalia di tipo oggettivo, che tipicamente – dato il fenomeno in esame – possono assumere la forma delle cd. frodi carosello (evasione dell'IVA intracomunitaria).

⁸² Il Rapporto GAFI “*Emerging Terrorist Financing Risks*” include il commercio di autoveicoli fra le tecniche classificate come “tradizionali”.

⁸³ Per una descrizione più dettagliata si veda il caso n. 10 in Criscuolo C. et al., (2016), “*Casistiche di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo*”, UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio, Collana Analisi e studi n. 7*.

Più recentemente indagini investigative hanno mostrato come il commercio transnazionale di autoveicoli (soprattutto di autovetture usate) può essere utilizzato da organizzazioni terroristiche non solo come fonte di finanziamento. Reti dedite al traffico di migranti⁸⁴ infatti utilizzano autoconcessionarie o imprese di *import-export* per giustificare il possesso di numerose autovetture con le quali effettuano il trasferimento clandestino di immigrati verso i paesi di destinazione, in ipotesi anche di ex *foreign fighter*. In questo caso, uno specifico sospetto di connessione con il terrorismo può sorgere al ricorrere di elementi di rischio di natura geografica o di collegamenti soggettivi con organizzazioni o individui prossimi ad ambienti radicali.

5.2. Attività informative e di supporto ai segnalanti

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

Comunicazione UIF
del 13 ottobre 2017

La Comunicazione – che, alla luce dell'evoluzione della minaccia terroristica, fornisce elementi integrativi rispetto alla precedente Comunicazione dell'Unità del 18 aprile 2016 – si basa sui risultati dell'analisi di segnalazioni di operazioni sospette, delle evidenze raccolte e approfondite nelle sedi internazionali e del confronto con le esperienze delle controparti estere. Le casistiche richiamate, singolarmente considerate, non denotano univocamente situazioni sospette; la loro ricorrenza rende però necessario compiere ulteriori approfondimenti di tipo integrato, che tengano conto dell'insieme degli elementi acquisiti.

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

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

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

⁸⁴ Si veda il [Rapporto Annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, Riquadro "L'analisi sul fenomeno del traffico di migranti", pag. 52.

In presenza di attività che interessano più intermediari o soggetti obbligati (ad esempio, nel caso di trasferimenti di fondi), si sottolinea l'importanza di assicurare, oltre alla pronta disponibilità degli elementi informativi all'interno dell'organizzazione aziendale, anche la condivisione trasversale delle informazioni sulle minacce rilevate, in linea con quanto previsto dal decreto antiriciclaggio⁸⁵.

5.3. Interventi a livello internazionale

In sede GAFI sono proseguite le iniziative volte al monitoraggio dei rischi di finanziamento del terrorismo per tenere conto della rapida evoluzione del fenomeno e cogliere le necessità di rafforzamento dei presidi di prevenzione e di contrasto, nella cornice della complessiva “*Strategy on Combatting Terrorist Financing*” e del connesso “*Operational Plan*”⁸⁶.

Nel corso del 2017, oltre alla revisione della Raccomandazione 5, sono stati aggiornati gli *standard* volti a prevenire l'utilizzo di enti *no-profit* per finalità illecite, specificando la necessità di valutare analiticamente l'esposizione a rischi delle diverse categorie di organismi e di calibrare di conseguenza gli obblighi e i controlli, in chiave di efficacia e di proporzionalità. È inoltre proseguito l'impegno per la ricognizione di tipologie aggiornate di finanziamento del terrorismo sulla base dell'esperienza operativa delle autorità nazionali.

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

Proprio per tenere conto dell'evoluzione del fenomeno, il GAFI ha approfondito le forme di supporto economico ad attività di reclutamento. In un Rapporto dedicato⁸⁷ vengono esaminate anche le modalità di finanziamento di iniziative di propaganda volte a favorire la radicalizzazione e l'affiliazione attraverso materiali e forme di comunicazione appositamente congegnati, evidenziando come tale funzione assuma talora forme organizzate che si avvalgono di appositi canali di sostegno economico.

Il rafforzamento della collaborazione tra autorità

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

⁸⁵ Art. 39, comma 3, d. lgs. 231/2007.

⁸⁶ Si veda il [Rapporto Annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, § 1.2.

⁸⁷ FATF, *Financing of Recruitment for Terrorist Purposes*, 2018.

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

Interventi ancora più ampi sono stati realizzati in Europa, dove una specifica Direttiva⁸⁸ ha esteso la fattispecie di terrorismo con riguardo a condotte di reclutamento, addestramento, viaggio con finalità di compiere o preparare atti di terrorismo. La Direttiva ha inoltre individuato una più estesa nozione di "fondi" sia comprendendo un novero ampio di beni di valore economico, sia estendendo il supporto economico a tutti i nuovi comportamenti che integrano il reato "base" di terrorismo.

La Commissione europea, inoltre, ha proseguito il proprio impegno per l'istituzione di un sistema informativo europeo che accenti dati su trasferimenti e pagamenti per supportare le analisi e le indagini su casi di finanziamento al terrorismo (*EU Terrorist Finance Tracking System, EU TFTS*). Si tratta di uno strumento, analogo al *Terrorist Finance Tracking Programme (TFTP)* istituito negli Stati Uniti dopo l'11 settembre 2001, che mira ad ampliare e facilitare l'accesso a informazioni finanziarie da parte delle autorità competenti⁸⁹.

Nel 2017 la Commissione ha avviato uno studio di fattibilità per la ricognizione dei sistemi nazionali di raccolta e utilizzo delle informazioni finanziarie e la valutazione delle opzioni per l'istituzione dell' "EU TFTS". Nell'ambito della consultazione degli Stati membri la UIF ha fornito il proprio contributo, richiamando la necessità che l'accesso al sistema sia pienamente consentito, oltre che agli Organi investigativi, anche alle FIU a supporto delle proprie analisi.

5.4. La collaborazione internazionale

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

È proseguito l'impegno delle FIU per allargare lo spettro delle informazioni utili per effettuare approfondimenti e riscontri su tutte le basi dati e fonti informative disponibili in ciascun paese.

⁸⁸ Direttiva (EU) 2017/541.

⁸⁹ Con un "EU-US TFTP Agreement" del 2010 furono stabilite modalità di collaborazione tra autorità europee e americane per lo scambio dei dati del TFTP. A Europol è attribuito il compito di regolare l'accesso alle informazioni da parte degli organismi nazionali. Sulla base del consenso delle competenti *Europol National Unit (ENU)*, alcune FIU hanno accesso al sistema; esso non è tuttavia consentito alla UIF.

Le FIU hanno inoltre continuato a utilizzare prassi di scambio basate su meccanismi automatici e su modalità multilaterali di condivisione. In particolare, nell'ambito dell'*ISIL Project* avviato dal Gruppo Egmont per l'approfondimento del finanziamento dell'ISIL e delle caratteristiche finanziarie dei *foreign terrorist fighter*, un gruppo di FIU, di cui la UIF è parte, è tuttora impegnato nello scambio multilaterale di informazioni su soggetti e attività potenzialmente d'interesse, in linea con i criteri richiamati.

Poiché le rituali richieste di informazioni, basate sulla descrizione del caso, dei motivi del sospetto, dei collegamenti con il paese della FIU destinataria della richiesta, si rivelano poco compatibili con un efficace approccio preventivo, si è reso necessario alimentare flussi di informazioni, attivabili in via automatica, su soggetti e attività di potenziale interesse (tipicamente quelle di pagamento e di trasferimento di fondi). Inoltre, per assicurare tempestività e ampliare l'ambito della collaborazione, gli scambi spesso prescindono da univoci collegamenti con i paesi delle FIU coinvolte e da precisi elementi di sospetto. Si tratta di un approccio "intelligence-based" che rende possibili analisi e incroci per la prevenzione e l'individuazione precoce di attività di interesse, anticipando l'emersione di sospetti su fatti specifici che, per l'assenza di precisi riferimenti territoriali, assume dimensione multilaterale.

La UIF impiega ormai sistematicamente il richiamato approccio "intelligence-based" e, previo consenso delle controparti estere interessate, condivide le informazioni e gli approfondimenti con le competenti autorità nazionali, al fine di supportare l'identificazione e la localizzazione di soggetti coinvolti in attività di terrorismo o nel finanziamento di esse. L'Unità fornisce a sua volta il proprio contributo alle altre FIU partecipanti al progetto, sia inviando proprie informative spontanee sia fornendo riscontro sui nominativi contenuti nelle informative ricevute.

Gli scambi in tale ambito hanno consentito alla UIF di condividere un'ampia mole di informazioni su reti internazionali di rimesse e relativi *network* che potrebbero essere riconducibili al supporto finanziario dell'ISIL. Le comunicazioni effettuate nel corso del 2017 sono state 164 e hanno riguardato oltre 10 mila soggetti, con una flessione di circa il 70% rispetto all'anno precedente, riconducibile all'evoluzione del fenomeno e del contesto di riferimento, caratterizzato dal crescente indebolimento politico e territoriale dello stato islamico, e all'esigenza di spostare l'attenzione verso condotte di finanziamento circoscritte, relative ai cd. *returnees* e ad attività di reclutamento e proselitismo svolte nei paesi occidentali.

6. L'ANALISI STRATEGICA

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

L'analisi strategica fa uso delle informazioni e delle indicazioni derivanti dall'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, dall'analisi dei dati aggregati e da ogni altro elemento conoscitivo di rilievo a disposizione dell'Unità. Le informazioni vengono elaborate e ricollegate tra loro al fine di contribuire a indirizzare l'azione istituzionale della UIF, la programmazione delle attività e la selezione degli obiettivi prioritari da perseguire.

Tutte le professionalità presenti all'interno dell'Unità contribuiscono all'analisi strategica; essa si avvale dell'intero patrimonio informativo disponibile, arricchendolo con *input* provenienti da fonti esterne, pubbliche o riservate. Due sono i pilastri su cui poggia: la rilevazione delle tipologie e degli schemi di condotte finanziarie anomale⁹⁰ e l'attività di osservazione e studio dei flussi finanziari e dei fenomeni di riciclaggio⁹¹, oggetto del presente capitolo.

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

Attraverso l'individuazione di situazioni e contesti che possono essere oggetto di approfondimento mirato l'analisi strategica contribuisce a una consapevole definizione delle priorità della UIF.

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

Il complesso dei dati di cui si avvale la UIF è costituito dalle Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate (SARA) e dalle informazioni acquisite nell'ambito dell'attività operativa, della collaborazione con autorità nazionali e internazionali e degli

⁹⁰ Si veda il capitolo 4.

⁹¹ Art. 6, commi 4, lettera b), e 7, lettera a) del d.lgs. 231/2007.

accertamenti ispettivi. Tali fonti sono all'occorrenza integrate da ulteriori dati e informazioni appositamente richiesti agli intermediari.

Le principali fonti di informazione utilizzate dalla UIF includono le basi-dati della Banca d'Italia, tra cui la Matrice dei Conti e la Centrale dei Rischi. Viene fatto uso estensivo anche di basi-dati commerciali e fonti aperte.

6.1. I dati aggregati

Le segnalazioni SARA costituiscono la fonte primaria dell'analisi dei flussi finanziari condotta dalla UIF. I dati sono inviati mensilmente dagli intermediari finanziari e derivano dall'aggregazione di dati concernenti la loro operatività⁹² secondo criteri determinati dalla UIF con proprio Provvedimento⁹³: essi riguardano tutte le operazioni disposte dalla clientela per importi (anche frazionati) pari o superiori alla soglia di 15.000 euro. I dati SARA hanno carattere aggregato e anonimo e coprono tutta la gamma degli strumenti di pagamento e delle operazioni finanziarie.

Flussi di dati sulla base di soglie di importo e a prescindere da qualsiasi elemento di sospetto sono previsti a favore della FIU anche in molti altri paesi, specialmente con riguardo a specifiche categorie di operazioni, come quelle in contante.

I criteri di aggregazione dei dati SARA riguardano principalmente il mezzo di pagamento utilizzato, l'ubicazione della dipendenza dell'intermediario segnalante, il settore di attività economica e la residenza del cliente, l'ubicazione del soggetto controparte e del suo intermediario (nel caso dei bonifici). I dati si riferiscono sia alle operazioni in entrata sia a quelle in uscita e riportano separatamente l'eventuale ammontare delle transazioni effettuate in contante.

I dati SARA

Nel 2017 è proseguita la tendenza crescente del numero dei *record* relativi ai dati SARA ricevuti dalla UIF e del valore delle operazioni sottostanti (pari rispettivamente a circa 100 milioni e 320 milioni, con aumenti del 2 e 3%). Gli importi totali, pari a circa 29 mila miliardi di euro, mostrano un aumento molto consistente (30%), derivante soprattutto dagli effetti del nuovo decreto antiriciclaggio. Rimane sostanzialmente invariato il peso relativo del settore bancario (95% dei *record* inviati e 97% degli importi segnalati); la platea dei segnalanti si è lievemente ridotta nel corso dell'anno (-3%), soprattutto per i numerosi processi di fusione e incorporazione che hanno interessato il settore (cfr. *Tavola 6.1*).

Gli effetti del nuovo decreto antiriciclaggio

L'entrata in vigore del nuovo decreto antiriciclaggio a luglio 2017 ha avuto ripercussioni immediate sui flussi SARA. L'incremento del numero di operazioni inviate e del loro importo totale è derivato dall'eliminazione dell'esenzione dagli obblighi di registrazione e conservazione delle transazioni disposte da clienti in regime di adeguata verifica semplificata, quali gli intermediari finanziari residenti o considerati equivalenti⁹⁴ in base al previgente decreto antiriciclaggio⁹⁵. A seguito delle novità normative, alcuni intermediari hanno iniziato a registrare, e quindi inviare alla UIF nei dati aggregati, le operazioni disposte da clienti costituiti da intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi equivalenti.

⁹² Si veda l'art. 33 del d.lgs. 231/2007, come modificato dal d.lgs. 90/2017.

⁹³ **Provvedimento** UIF per l'invio dei dati aggregati del 23 dicembre 2013.

⁹⁴ Si intendono gli intermediari residenti in paesi "equivalenti" ai sensi del Decreto MEF del 10 aprile 2015.

⁹⁵ Si veda il § 1.3.1.

Banche, SGR e SIM hanno fatto registrare gli incrementi più consistenti in termini di importo segnalato (30, 9 e 6% rispettivamente), mentre una riduzione importante ha interessato gli Istituti di pagamento, che hanno segnalato il 45% in meno rispetto all'anno precedente.

Tavola 6.1

Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (dati SARA)				
2017				
Tipologia degli intermediari	Numero dei segnalanti nell'anno	Numero totale dei dati aggregati inviati ¹	Importo totale dei dati aggregati inviati (miliardi di euro)	Numero totale delle operazioni sottostanti i dati aggregati
Banche, Poste e CDP	634	96.700.981	28.042	301.080.172
Società fiduciarie ²	262	178.857	107	722.034
SGR	188	1.687.512	255	7.586.182
Altri intermediari finanziari ³	194	1.258.717	266	4.232.098
SIM	121	188.835	105	4.836.697
Imprese ed enti assicurativi	80	1.397.496	126	2.660.940
Istituti di pagamento	58	642.937	41	7.387.268
IMEL	6	5.237	1	211.195
Totale	1.543	102.060.572	28.943	328.716.586

¹ Il dato elementare della segnalazione antiriciclaggio SARA viene calcolato dal segnalante raggruppando le singole operazioni secondo precisi criteri di aggregazione. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; le statistiche riportate nella tavola si basano su dati aggiornati al 13 marzo 2018.

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

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

L'Unità fornisce costante supporto ai segnalanti: nel 2017 sono arrivate circa 2 mila richieste di assistenza via *e-mail*.

All'interno dei dati SARA, le operazioni realizzate in contanti costituiscono una delle informazioni più significative in un'ottica di prevenzione del riciclaggio (come emerge anche dall'ingente numero di SOS relative all'utilizzo di tale strumento⁹⁶). Nei flussi SARA è riportato, oltre all'ammontare dei prelievi e dei versamenti di contante su conti correnti, anche l'importo regolato in contanti nelle altre tipologie di transazioni (quali compravendita di titoli ed emissione di certificati di deposito).

Le operazioni
in contante

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

Il calo continua a riflettere sia fattori fisiologici, quali modifiche nel comportamento di acquisto e maggiore diffusione e accessibilità delle tecnologie per i pagamenti elettronici, sia l'attività di controllo interno degli intermediari e l'azione delle autorità volta a intercettare e disincentivare gli utilizzi illeciti. L'Italia rimane, tuttavia, uno dei paesi europei con il maggior ricorso al contante⁹⁷.

⁹⁶ Si veda il § 3.2.

⁹⁷ Cfr. H. Esselink, L. Hernandez, (2017), "The use of cash by households in the euro area", cit.

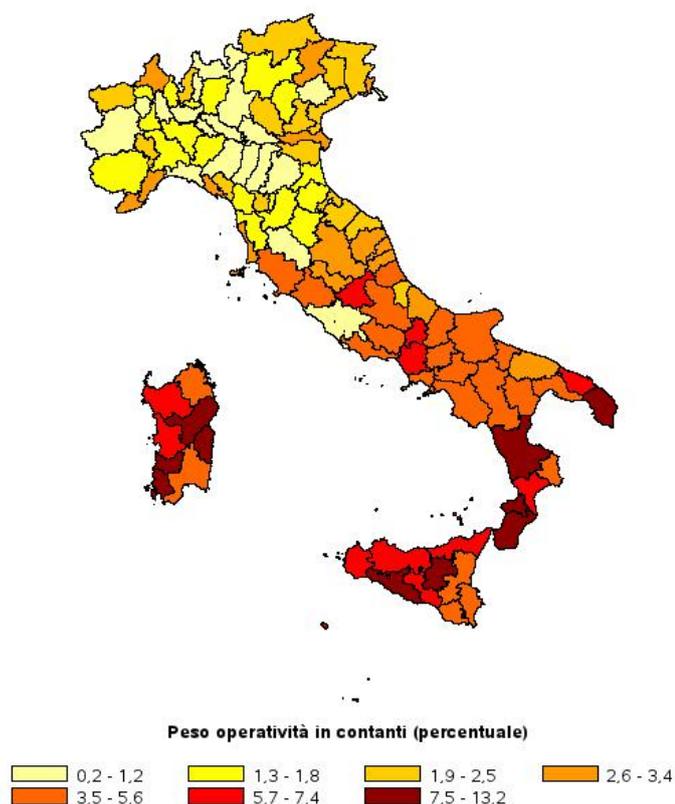
Resta invariata la forte disparità tra importi in contanti complessivamente versati (196 miliardi) e prelevati (14 miliardi) presenti nei dati SARA: le operazioni di prelievo, tipicamente più frazionate dei versamenti, si collocano di norma al di sotto della soglia di registrazione.

La distribuzione territoriale dell'utilizzo del contante (misurato come incidenza sull'operatività complessiva) rimane eterogenea (Figura 6.1), con valori generalmente bassi nel Centro-Nord (al di sotto del 4%) e valori più elevati al Sud e nelle Isole (oltre il 13%).

Figura 6.1

Il ricorso al contante, per area geografica

2017



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clienti costituiti dalla Pubblica Amministrazione e da intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi considerati equivalenti dal decreto del MEF del 10 aprile 2015, per uniformità con le regole previgenti. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 13 marzo 2018.

L'eterogeneità territoriale nell'uso del contante è riconducibile in gran parte a differenze strutturali legate al contesto socio-economico di riferimento, alla preferenza per strumenti di pagamento diversi, alla disponibilità e funzionalità dei servizi finanziari. D'altra parte, un ricorso significativo al contante non spiegabile dai fondamentali economici può essere indicativo di condotte illecite. Tale aspetto è approfondito in uno studio della UIF pubblicato nel 2016, in cui veniva presentata un'analisi a livello locale

delle anomalie nell'utilizzo del contante⁹⁸. I risultati dello studio consentono di costruire indicatori di rischio territoriali utilizzati nelle attività istituzionali della UIF e messi a disposizione dei segnalanti, delle altre autorità, della comunità scientifica e del pubblico per i rispettivi potenziali utilizzi.

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

Di particolare interesse sono i casi in cui l'intermediario estero coinvolto nel trasferimento è localizzato in un paese a fiscalità privilegiata o non cooperativo: motivazioni non strettamente economiche, ma piuttosto connesse all'opacità dei sistemi fiscali e finanziari, possono giustificare il trasferimento di fondi in queste giurisdizioni⁹⁹.

I bonifici
da e verso l'estero

I dati relativi ai bonifici da e verso l'estero sono quelli che più hanno risentito delle modifiche normative intervenute nel corso dell'anno. Al netto dei bonifici disposti da intermediari comunitari o residenti in paesi "equivalenti" (non registrati ai sensi della normativa previgente), i trasferimenti da e verso l'estero segnalati nei dati SARA nel corso del 2017 hanno subito un leggero incremento (3%) rispetto all'anno precedente: i flussi in entrata si sono attestati sui 1.300 miliardi, mentre quelli in uscita si sono collocati oltre i 1.200 miliardi¹⁰⁰. La ripartizione dei flussi in entrata e in uscita per paese estero è presentata in *Figura 6.2*.

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

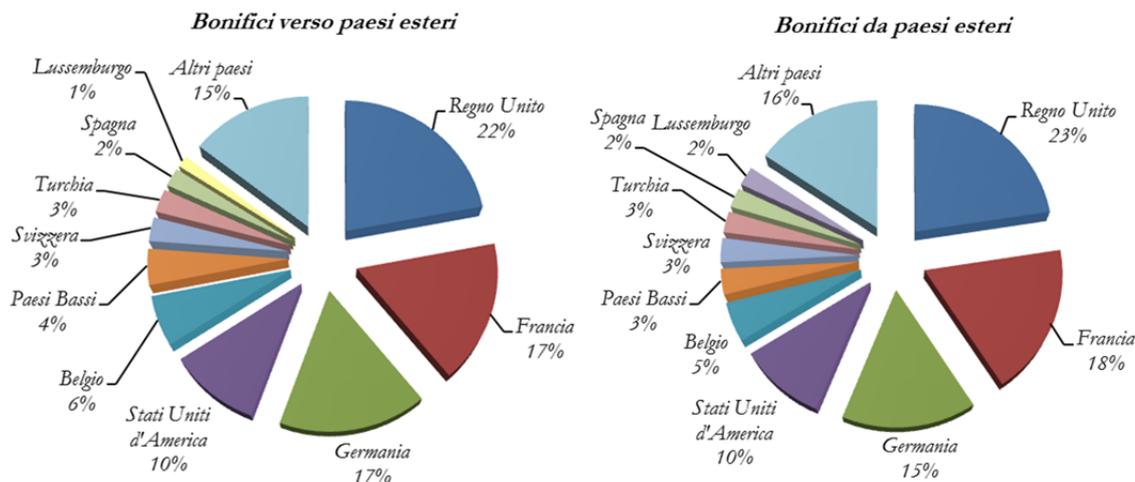
⁹⁸ Ardizzi G., De Franceschis P. e Giammatteo M. (2016), "Cash payment anomalies and money laundering: An econometric analysis of Italian municipalities", UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio, Collana Analisi e studi n. 5*. Si veda il *Rapporto Annuale* sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, pag. 78.

⁹⁹ Per evidenze econometriche sulla correlazione tra flussi verso l'estero e opacità del paese di destinazione dei fondi, si veda Cassetta A., Pauselli C., Rizzica L., Tonello M. (2014), "Financial flows to tax havens: Determinants and anomalies", UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio, Collana Analisi e studi, n. 1*.

¹⁰⁰ Il dato è stato calcolato escludendo le operazioni disposte da clienti costituiti da intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi considerati equivalenti dal decreto del MEF del 10 aprile 2015, per uniformità con le regole in vigore in materia di conservazione e adeguata verifica semplificata a inizio anno. Poiché alcuni segnalanti, anticipando le previsioni del nuovo decreto antiriciclaggio, avevano iniziato a registrare le transazioni di tali clienti già alla fine del 2016, le variazioni annuali presentate sono state calcolate escludendo tali operazioni anche dal dato riferito all'anno precedente.

Figura 6.2

Bonifici verso e da paesi esteri 2017



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clienti costituiti dalla Pubblica Amministrazione e da intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi considerati equivalenti dal decreto del MEF del 10 aprile 2015, per uniformità con le regole previgenti. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 13 marzo 2018.

Flussi con paesi a fiscalità privilegiata

I bonifici in contropartita con i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi nello scambio di informazioni a fini preventivi e giudiziari sono da sempre meritevoli di particolare attenzione ai fini antiriciclaggio. Le liste di riferimento di tali paesi non hanno subito significative modifiche nel 2017¹⁰¹; l'insieme dei flussi in entrata e in uscita verso queste giurisdizioni è rimasto sostanzialmente invariato, con lievi incrementi pari, rispettivamente, all'1% e al 3%¹⁰².

I flussi con i principali paesi sono riportati nella *Figura 6.3*. Resta molto elevata la concentrazione dei bonifici in un gruppo ristretto di paesi controparte: il 90% dei flussi è riferibile a 7 paesi (Svizzera, Hong Kong, Abu Dhabi, Singapore, Principato di Monaco, Taiwan, Dubai).

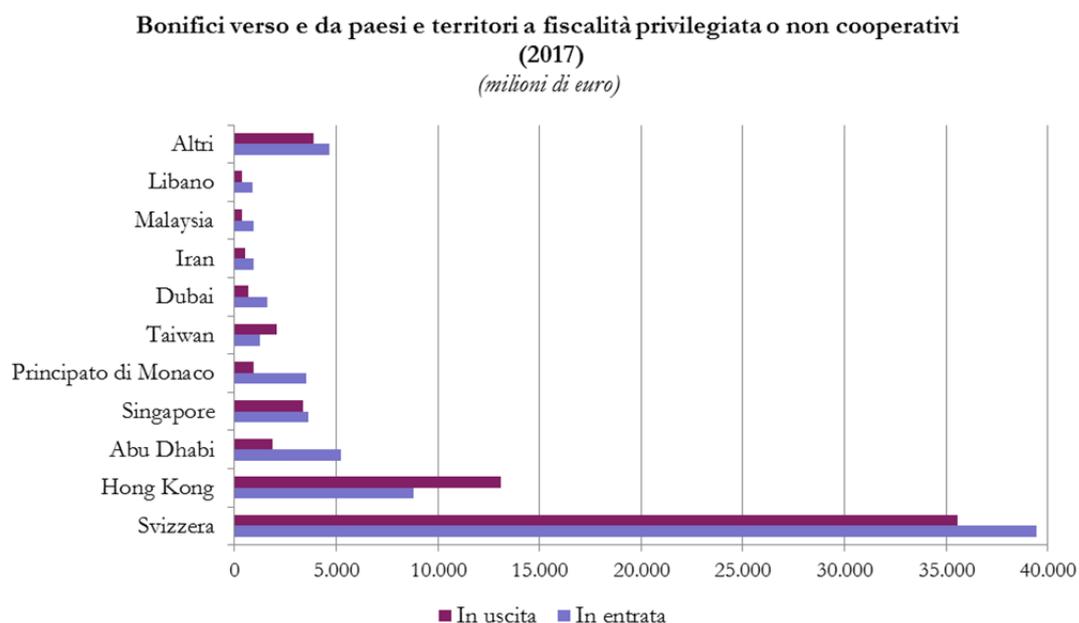
Nel corso del 2017 l'Iran è entrato tra i primi 10 paesi controparte: i bonifici in uscita sono raddoppiati, quelli in entrata hanno subito un incremento ancora maggiore. Tale andamento è ascrivibile alle sempre più visibili ricadute economiche dell'evoluzione dei rapporti politici con quel paese, favoriti dalla sospensione della maggior parte delle sanzioni finanziarie¹⁰³.

¹⁰¹ L'elenco dei paesi non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata, riportato nel Glossario, è tratto dai decreti ministeriali attuativi del TUIR in vigore al 31 agosto 2017 e dalla lista di *high-risk and non-cooperative jurisdictions* pubblicata dal GAFI a febbraio del 2017, coerentemente con la pubblicazione delle statistiche dei *Quaderni Antiriciclaggio, Collana Dati statistici*, riferite al 2017. Rispetto al 2016, sono stati cancellati dall'elenco i seguenti paesi: Guatemala, Guyana, Isole Vergini Statunitensi, Kiribati, Myanmar, Nuova Caledonia, Papua Nuova Guinea, Salomone. L'Etiopia invece è entrata nella lista nel 2017.

¹⁰² Per consentire un confronto omogeneo tra 2017 e 2016, anche in questo caso non sono state considerate per entrambi gli anni le operazioni disposte da clienti costituiti da intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi "equivalenti" (cfr. nota 94).

¹⁰³ Si veda il [Rapporto Annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, pag. 98.

Figura 6.3



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clienti costituiti dalla Pubblica Amministrazione e da intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi considerati equivalenti dal decreto del MEF del 10 aprile 2015, per uniformità con le regole previgenti. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 13 marzo 2018.

La distribuzione sul territorio nazionale dei bonifici con i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi, riportata nella *Tavola 6.2*, mostra la consueta disomogeneità: le regioni dell'Italia nord-occidentale continuano a costituire l'origine e la destinazione della maggior parte dei bonifici (66% delle uscite e 59% delle entrate); restano, invece, marginali le quote delle regioni dell'Italia meridionale e delle Isole. La quota delle regioni centrali ha subito un sostanziale incremento per quanto riguarda le uscite (imputabile soprattutto al Lazio), arrivando a rappresentare il 17% delle uscite nazionali.

Allo scopo di valutare e identificare la presenza di flussi potenzialmente illeciti, è possibile confrontare i flussi osservati – per ciascuna combinazione di provincia italiana e paese estero – con quelli attesi sulla base dei “fondamentali” economici, finanziari e demografici delle province e dei paesi coinvolti. In questo ambito la UIF conduce studi volti all'individuazione di strumenti e modelli idonei a identificare tali anomalie¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Per maggiori dettagli, si veda § 6.2.

Bonifici verso e da paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi, per regione 2017				
	Bonifici in uscita verso paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi (milioni di euro)	% sul totale	Bonifici in entrata da paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi (milioni di euro)	% sul totale
Italia nord-occidentale	41.636	66,3	41.546	58,6
Liguria	1.417	2,3	1.993	2,8
Lombardia	28.906	46,0	33.361	47,1
Piemonte	11.274	18,0	6.134	8,7
Valle d'Aosta	39	0,1	58	0,1
Italia nord-orientale	8.592	13,7	12.638	17,8
Emilia-Romagna	3.677	5,9	6.171	8,7
Friuli-Venezia Giulia	607	1,0	703	1,0
Trentino-Alto Adige	440	0,7	654	0,9
Veneto	3.868	6,2	5.110	7,2
Italia centrale	10.915	17,4	12.790	18,0
Lazio	7.595	12,1	4.239	6,0
Marche	556	0,9	838	1,2
Toscana	2.558	4,1	7.482	10,6
Umbria	206	0,3	231	0,3
Italia meridionale	1.380	2,2	3.362	4,7
Abruzzo	155	0,2	1.926	2,7
Basilicata	18	0,0	34	0,0
Calabria	42	0,1	84	0,1
Campania	856	1,4	915	1,3
Molise	14	0,0	31	0,0
Puglia	295	0,5	372	0,5
Italia insulare	248	0,4	569	0,8
Sardegna	35	0,1	184	0,3
Sicilia	213	0,3	385	0,5
Totale Italia	62.771	100,0	70.905	100,0

Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clienti costituiti dalla Pubblica Amministrazione e da intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi considerati equivalenti dal decreto del MEF del 10 aprile 2015, per uniformità con le regole previgenti. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; le statistiche riportate nella tavola si basano su dati aggiornati al 13 marzo 2018.

Anche per il 2017 la UIF ha collaborato con le Autorità di vigilanza e con le istituzioni coinvolte nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio, effettuando approfondimenti mirati basati sui dati SARA.

6.2. Le analisi dei dati aggregati e le attività di studio

La qualità dei dati è essenziale per assicurare l'affidabilità delle analisi e degli studi dei flussi finanziari. Per identificare potenziali errori di segnalazione, i dati aggregati sono sottoposti, al momento dell'acquisizione presso la UIF, a controlli statistici automatici basati su metodi quantitativi. Questa attività di controllo è funzionale a

individuare non solo possibili dati errati, ma anche eventuali flussi anomali meritevoli di approfondimento da parte del segnalante.

I controlli sono di due tipi: in quelli “sistemici” i dati di ogni segnalante vengono posti a confronto con le segnalazioni di tutto il sistema riferite allo stesso mese; i controlli di tipo “non sistemico”, invece, raffrontano il comportamento del singolo intermediario con le segnalazioni trasmesse dal medesimo nei dodici mesi precedenti.

I dati identificati come anomali dagli algoritmi di controllo sono inviati agli intermediari che ne verificano la correttezza e rettificano eventuali errori di rilevazione.

Nel corso del 2017 i controlli hanno permesso di individuare circa 27 mila dati aggregati statisticamente anomali; per la verifica di questi record sono stati interpellati 906 segnalanti (di cui 579 banche). Gli intermediari hanno provveduto a correggere i dati in una quota esigua dei casi (le banche per il 7%, gli altri intermediari finanziari per il 5%). Le anomalie rilevate dai controlli sono risultate collegate a segnalazioni di operazioni sospette già trasmesse alla UIF in 429 casi (il 2% del totale); in ulteriori 255 casi gli accertamenti avviati a seguito delle richieste di verifica hanno indotto gli intermediari a considerare la possibilità di effettuare una segnalazione di operazione sospetta.

I controlli statistici sulla correttezza dei dati

La UIF sviluppa l'attività di studio di fenomeni e operatività d'interesse basata sull'impiego di tecniche econometriche con la duplice finalità di accrescere le conoscenze su particolari fenomeni e di fornire indicazioni operative per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio. I risultati di tali lavori sono utilizzati internamente per l'individuazione di settori e aree geografiche a rischio e di contesti suscettibili di approfondimento. Le evidenze sono, inoltre, condivise con le altre autorità del sistema antiriciclaggio secondo le rispettive funzioni. La parte metodologica e quella di analisi di carattere generale sono pubblicate nella *Collana Analisi e studi dei Quaderni dell'Antiriciclaggio*.

Nel 2017 è proseguito e si è ampliato il filone di analisi econometrica dei flussi finanziari con l'estero, alla ricerca di tendenze e di anomalie. È stata aggiornata ad anni recenti la mappa delle anomalie nei flussi finanziari verso l'estero, utilizzando la stessa metodologia proposta in uno studio precedente dell'Unità¹⁰⁵. Il nuovo studio ha anche esteso il modello all'analisi dei flussi in entrata nel nostro paese. Il lavoro confronta i bonifici provenienti dalle singole province italiane e diretti verso ciascun paese estero con il volume stimato in base ai 'fondamentali' economici, finanziari e demografici (ad esempio, popolazione, PIL pro-capite, investimenti diretti esteri, distanza con il paese estero, presenza di immigrati). I flussi finanziari a livello provincia-paese la cui ampiezza si discosta maggiormente da quella attesa vengono identificati come anomali. Un'analisi analoga è stata compiuta sui flussi di bonifico ricevuti in ciascuna provincia italiana dai singoli paesi esteri. Una conferma della validità della metodologia adottata viene dall'evidenza che i flussi individuati come più anomali, sia in uscita sia in entrata, tendono a riguardare, sul versante interno, le province con una più intensa attività criminale e, su quello esterno, i paesi più esposti al rischio di corruzione o di riciclaggio e più opachi in materia fiscale, societaria e finanziaria.

Nuovo studio sulle anomalie nei bonifici esteri

¹⁰⁵ Cassetta A., Pauselli C., Rizzica L., Tonello M. (2014), “*Financial flows to tax havens: Determinants and anomalies.*” UIF, Quaderni dell'antiriciclaggio, Collana Analisi e Studi n. 1. Lo studio originario analizzava i flussi finanziari con l'estero registrati nel periodo 2007-2010, mentre il nuovo studio utilizza dati del 2015.

I flussi anomali in uscita risultano correlati alla rilevanza dei mercati di beni e servizi illeciti nelle province di origine (cd. enterprise syndicate crimes), quelli in entrata all'intensità del controllo criminale del territorio nelle province di destinazione (cd. power syndicate crimes). Una possibile interpretazione di tale risultato è che i fondi illeciti fuoriescono dalle aree in cui sono prodotti per rientrare laddove risiedono i reali beneficiari, presumibilmente utilizzando il passaggio attraverso giurisdizioni poco trasparenti per schermare l'origine.

Utilizzo anomalo di contante

Lo scorso anno è stato completato l'affinamento del modello di analisi sull'utilizzo anomalo di contante. L'impiego di una nuova metodologia econometrica consente l'elaborazione di indicatori di rischio di riciclaggio a un livello di dettaglio maggiore rispetto agli studi precedenti¹⁰⁶ e quindi di operare una differenziazione all'interno di ciascun comune italiano anche per singoli intermediari. Ciò permetterà, in prospettiva, di ricavare indicazioni operative più puntuali a beneficio dell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio da parte dell'Unità e anche delle altre autorità e del sistema dei segnalanti.

Flussi commerciali anomali

In collaborazione con il Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia, è stato sviluppato uno studio che analizza empiricamente le discrepanze tra le statistiche bilaterali (*mirror*) del commercio estero dell'Italia con lo scopo di individuare flussi commerciali anomali. I primi risultati e riscontri ottenuti sono incoraggianti sulla capacità di questo approccio di individuare flussi potenzialmente connessi con il trasferimento all'estero di fondi di natura illecita.

Anomalie nei flussi commerciali con l'estero: un'analisi delle discrepanze tra le statistiche bilaterali

Il fenomeno del cosiddetto “*trade-based money laundering*” (riciclaggio basato sul commercio estero) è da tempo all'attenzione delle Autorità antiriciclaggio nazionali e internazionali. Sfruttando irregolarità di natura dichiarativa e contabile, riciclatori e organizzazioni criminali utilizzano gli scambi di merci per trasferire tra paesi fondi di natura illegale; la sovra-dichiarazione del valore delle importazioni o la sotto-dichiarazione delle esportazioni sono tra i meccanismi più comuni per trasferire capitali illeciti all'estero.

Un possibile metodo per l'individuazione di questi flussi anomali suggerito in letteratura si basa sull'analisi delle statistiche bilaterali (cd. *mirror*) del commercio estero, attraverso il confronto dei dati pubblicati dai paesi controparte¹⁰⁷. Coerentemente con tale approccio, è stato stimato un modello nel quale la variabile oggetto di analisi è il valore delle discrepanze osservate nel periodo 2010-2013 nei flussi commerciali tra l'Italia e ciascun paese *partner*, al massimo livello disponibile di disaggregazione merceologica (6-cifre, dati Comtrade-ONU).

Lo studio presenta una maggiore accuratezza rispetto alla letteratura esistente in quanto, grazie all'indagine della Banca d'Italia sui trasporti internazionali di merci, è stato possibile scorporare i costi di trasporto dal valore delle importazioni. Le variabili

¹⁰⁶ Ardizzi G., De Franceschi P. e Giammatteo M. (2016), “Cash payment anomalies and money laundering: An econometric analysis of Italian municipalities”, UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio, Collana Analisi e studi n. 5*.

¹⁰⁷ Il valore delle importazioni del Paese A dal Paese B in un certo settore merceologico e periodo è confrontato con il corrispondente valore delle esportazioni del Paese B nel Paese A nel medesimo settore e periodo nell'ambito delle rispettive Bilance dei Pagamenti. Al netto di alcuni fattori tecnici e convenzioni contabili, i valori dovrebbero specularmente coincidere.

esplicative ricomprendono i fattori ‘fisiologici’ (o strutturali) delle discrepanze stesse, tra cui: le caratteristiche socio-economiche dei paesi *partner*, la distanza geografica dall’Italia, l’appartenenza all’Unione Europea, il livello di tassazione.

Tenendo conto dei fattori fisiologici, il modello consente di individuare una componente potenzialmente riconducibile a false dichiarazioni e quindi ‘anomala’. Sulla base di tali flussi, è stato possibile elaborare degli indicatori di rischio a livello di paese e di macro-settore. In linea con quanto emerso in letteratura, i flussi illeciti tendono a ‘nascondersi’ in scambi commerciali ampi e consolidati: i paesi con la maggiore incidenza di flussi anomali includono diversi tra i maggiori *partner* commerciali dell’Italia.

Il risultato principale del lavoro consiste nell’individuare scambi commerciali potenzialmente connessi con flussi illegali a un elevato livello di dettaglio paese-settore. I riscontri preliminari sulla capacità del modello di catturare anomalie d’interesse a fini antiriciclaggio (anche in anni più recenti rispetto al periodo di stima) sono incoraggianti: alcuni tra i flussi paese-settore più anomali individuati hanno trovato conferma nelle informazioni disponibili presso la UIF, rivenienti dall’analisi operativa e dallo scambio informativo con altre Autorità.

È stato avviato, in collaborazione con il ROS dei Carabinieri, uno studio delle dinamiche economiche, patrimoniali e finanziarie delle imprese infiltrate dalla criminalità organizzata, basato sull’analisi di dati di bilancio. Focalizzando l’attenzione su un campione di società controllate o infiltrate dalla criminalità organizzata e integrando le informazioni sui bilanci con quelle di altre banche dati (ad esempio Centrale dei Rischi), l’analisi mira a evidenziare fattori ricorrenti nella situazione patrimoniale, nella gestione e nell’operatività di tali imprese¹⁰⁸. Oltre ad accrescere le conoscenze generali del fenomeno dell’infiltrazione criminale nell’economia, il progetto potrebbe consentire di costruire indicatori di rischio per l’utilizzo nelle attività istituzionali dell’Unità e per l’eventuale diffusione a fini di prevenzione e contrasto del riciclaggio.

**Analisi dei bilanci
di imprese infiltrate**

Si sta progressivamente sviluppando l’utilizzo operativo di evidenze specifiche che emergono dall’attività di ricerca e studio. Nel corso del 2017 sono stati così approfonditi i risultati di due filoni di analisi.

Un primo filone riguarda il monitoraggio dei prelievi anomali di contante in Italia a valere su carte di credito straniere¹⁰⁹. In merito alle posizioni di maggior rilievo sono state interessate le corrispondenti FIU estere per l’identificazione dei titolari delle carte. Le evidenze ottenute hanno confermato come gli ingenti prelievi di contante effettuati in Italia con carte estere possano essere funzionali al rimpatrio di fondi di origine illecita detenuti o accumulati all’estero. I risultati delle analisi effettuate e le informazioni raccolte sono state trasmesse agli Organi investigativi per il seguito di competenza.

**Prelievi anomali
su carte estere**

Con riferimento alle 165 carte caratterizzate da maggiore anomalia sono state interpellate 20 FIU; il riscontro fornito ha consentito di identificare 92 nominativi, per 65 dei quali sono emersi elementi di rilevanza;

¹⁰⁸ Le imprese infiltrate sono state identificate sulla base di provvedimenti giudiziari di vario tipo (sequestri preventivi e provvedimenti di confisca).

¹⁰⁹ Si veda il [Rapporto Annuale](#) della UIF sull’attività svolta nel 2015, p. 75.

molti di essi (29) sono risultati già oggetto di SOS da parte di intermediari italiani. In alcuni casi è emerso che i titolari di carte emesse da banche con sede in altri paesi europei sono cittadini italiani coinvolti nel nostro paese in vicende giudiziarie per reati di varia natura (ad esempio frodi fiscali e corruzione; è stato identificato anche un prestanome di un esponente di un'organizzazione criminale). Altre carte con operatività 'rilevante' sono intestate a cittadini di paesi dell'Est Europa e del Medio-Oriente, e impiegate in modo coordinato per effettuare prelievi nell'hinterland napoletano e a Trieste.

Screening di flussi a rischio

Un secondo filone di approfondimento operativo ha riguardato le posizioni di interesse emerse dall'attività di monitoraggio dei flussi finanziari diretti verso paesi arabi e nord-africani¹¹⁰. Alcuni bonifici SARA caratterizzati da evidenti elementi di discontinuità rispetto all'andamento precedente sono stati oggetto di analisi di dettaglio utilizzando gli stralci AUI appositamente richiesti agli intermediari, le basi dati a disposizione dell'Unità (archivi SOS, banche dati commerciali) e le informazioni fornite dalle FIU estere. Anche in questo caso, le risultanze emerse in ordine a possibili condotte finanziarie sospette sono state segnalate agli Organi investigativi.

Le posizioni di interesse emerse da questa attività hanno riguardato prevalentemente schemi di operatività 'triangolata', in alcuni casi appoggiata su conti correnti di corrispondenza di banche italiane, che consentono il pagamento di forniture commerciali provenienti da un paese (anche la stessa Italia) tramite bonifici diretti a paesi terzi, spesso caratterizzati da elementi di opacità finanziaria.

Altre attività

Anche nel 2017 la UIF ha partecipato attivamente al dibattito scientifico nazionale e internazionale su materie attinenti alla propria attività. Per il terzo anno consecutivo è stato organizzato, in collaborazione con l'Università Bocconi, il *Workshop* su metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica.

Terza edizione del *Workshop* UIF-Bocconi su metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica

Nel mese di ottobre 2017 si è tenuta presso la UIF la terza edizione del *Workshop* "Metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica", organizzata in collaborazione con il *Baffi-Carefin Center on International Markets, Money and Regulation* dell'Università Bocconi di Milano.

Oltre all'approfondimento dei modelli proposti dalla letteratura scientifica per lo studio dei fenomeni di criminalità economica, il *Workshop* è prevalentemente rivolto alla condivisione delle implicazioni e potenzialità operative dei metodi quantitativi con le altre istituzioni attive nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio. A tale scopo, la partecipazione include, oltre a elementi della UIF e docenti della Bocconi, economisti della Banca d'Italia, altri ricercatori ed esponenti accademici, rappresentanti di alcune Autorità governative, degli Organi investigativi e dell'Autorità giudiziaria.

I contributi della UIF presentati in questa edizione hanno riguardato lo studio sulle anomalie dei bonifici nazionali da e verso l'estero e un modello di stima dei flussi finanziari illegali connessi al commercio internazionale di beni, prima descritti in questo capitolo. Un ricercatore dell'ISTAT ha illustrato la metodologia adottata per la stima del mercato della droga nell'ambito della compilazione dei conti nazionali; alcuni economisti delle Università Bocconi e Bicocca di Milano hanno presentato indicatori locali di rischio riciclaggio. Un ricercatore dell'Università di Tor Vergata ha presentato l'applicazione

¹¹⁰ Si veda il [Rapporto Annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, p. 84.

all'Archivio Unico Informatico di un intermediario finanziario di tecniche di *social network analysis* per l'elaborazione di indicatori di rischio riferiti a singoli soggetti e operazioni.

Due contributi hanno illustrato i risultati di analisi econometriche sul ruolo svolto dalle organizzazioni criminali nel condizionare i risultati delle elezioni e il comportamento e la selezione della classe politica (*University of Strathclyde* di Glasgow e *University of York*; Università Bocconi).

Infine, una sessione del *Workshop* è stata dedicata all'infiltrazione della criminalità organizzata nelle imprese italiane. In un primo lavoro, di tipo econometrico (Banca d'Italia), sono stati stimati gli effetti dell'infiltrazione della 'ndrangheta sulla *performance* delle imprese che operano nel Centro-Nord del paese; un secondo studio ha analizzato l'impatto del crimine organizzato su un campione di imprese lombarde e calabresi al fine di identificarne i profili prevalenti di vulnerabilità (Bocconi e *University of Miami*).

Gli studi effettuati dall'Unità sono stati presentati in occasione della riunione annuale della Società Italiana degli Economisti e della conferenza annuale della Società Italiana di Economia e Diritto. In ambito internazionale, la crescita della visibilità dell'analisi strategica svolta si è riflessa nelle richieste di partecipazione a vari meeting di carattere scientifico e istituzionale: sono state effettuate presentazioni a Bruxelles alla Task Force Eurostat sulla misurazione delle attività criminali nella contabilità nazionale ("Illegal Economic Activities in National Accounts and Balance of Payments") e nella conferenza "Financial Crime 2.0" organizzata a Londra dal think-tank britannico RUSI (Royal United Service Institute). In un terzo incontro di esperti, organizzato a Vienna dall'UNODC e dall'UNCTAD, è stato fornito un contributo metodologico alla costruzione di "Indicatori di flussi finanziari illeciti", inclusi tra gli "Obiettivi di sviluppo sostenibile" definiti nell'Agenda 2030 dell'ONU.

6.3. Le dichiarazioni Oro

La regolamentazione del mercato dell'oro in Italia prevede l'obbligo di dichiarare alla UIF le operazioni aventi a oggetto oro da investimento o materiale d'oro a uso prevalentemente industriale (diverso dall'oro da gioielleria). L'obbligo riguarda le operazioni di importo pari o superiore a 12.500 euro, relative rispettivamente al commercio o al trasferimento al seguito da o verso l'estero¹¹¹.

Le autorità competenti possono avere accesso al contenuto delle dichiarazioni, oltre che per scopi di contrasto del riciclaggio, anche per finalità di lotta all'evasione fiscale e di ordine e sicurezza pubblica.

Le dichiarazioni sono suddivise tra dichiarazioni "a consuntivo", che hanno cadenza mensile e incorporano tutte le operazioni poste in essere nel periodo di riferimento, e dichiarazioni preventive, previste per i trasferimenti al seguito verso l'estero.

Nel 2017 le operazioni di compravendita in oro dichiarate "a consuntivo" alla UIF sono lievemente diminuite (a circa 96 mila, da poco più di 100 mila; cfr. *Tavola 6.3*); restano, invece, pressoché invariati la quantità e il valore complessivo dell'oro scambiato (pari a circa 13 miliardi di euro), anche a seguito della sostanziale stabilità del livello medio annuo della quotazione. Continua la tendenza crescente dei trasferimenti al

**Statistiche
sulle dichiarazioni
oro "a consuntivo"**

¹¹¹ L. 7/2000 e successive modifiche.

seguito dall'estero: nel corso del 2017 il numero di dichiarazioni è più che raddoppiato (da 53 a 137), mentre gli importi hanno segnato un incremento ancora più marcato (da 13 a 168 milioni di euro); si tratta di un'operatività concentrata su alcuni dichiaranti.

Tavola 6.3

Dichiarazioni relative alle operazioni in oro “a consuntivo” 2017			
Tipologia di operazione	Numero di dichiarazioni	Numero di operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)
Compravendita	36.469	96.010	12.908
Prestito d'uso (accensione)	1.928	3.818	1.124
Prestito d'uso (restituzione)	500	572	67
Altra operazione non finanziaria	110	110	87
Trasferimento al seguito dall'estero	137	154	168
Conferimento in garanzia	0	0	0
Servizi di consegna per investimenti oro	533	541	158
Totale	39.677	101.205	14.512

I soggetti iscritti al sistema di raccolta delle dichiarazioni oro sono aumentati a 662 (cfr. Tavola 6.4). La UIF fornisce assistenza ai segnalanti sia in fase di adesione al sistema sia in fase di produzione e invio della dichiarazione: nel 2017 sono arrivate oltre 2.800 richieste di assistenza via *e-mail*.

Tavola 6.4

Categorie di segnalanti delle dichiarazioni relative alle operazioni in oro 2017			
Tipologia di segnalante	Numero di segnalanti iscritti	Numero di segnalanti attivi nell'anno	Numero di dichiarazioni¹
Banche	84	48	7.766
Operatori Professionali	426	357	32.199
Privati persone fisiche	92	14	16
Privati persone giuridiche	60	24	658
Totale	662	443	40.639

¹ Il numero comprende le dichiarazioni “a consuntivo” e le preventive.

Nel corso dell'anno, il numero delle nuove iscrizioni si è quasi dimezzato (57 nuove iscrizioni rispetto alle 109 del 2016), soprattutto a causa della riduzione delle iscrizioni delle persone fisiche (53 iscrizioni nel 2016, 17 nel 2017).

La maggioranza degli scambi continua a riguardare l'oro da investimento (53%) e l'oro industriale (40%); rimane residuale al 7% la quota di operazioni miste, in cui non è possibile individuare una finalità univoca dell'operazione sottostante. La distribuzione per dichiarante degli importi scambiati mostra un lieve incremento della quota delle banche (dal 25 al 27%) a scapito degli operatori professionali (dal 75 al 71%). La quota dei privati rimane intorno all'1%.

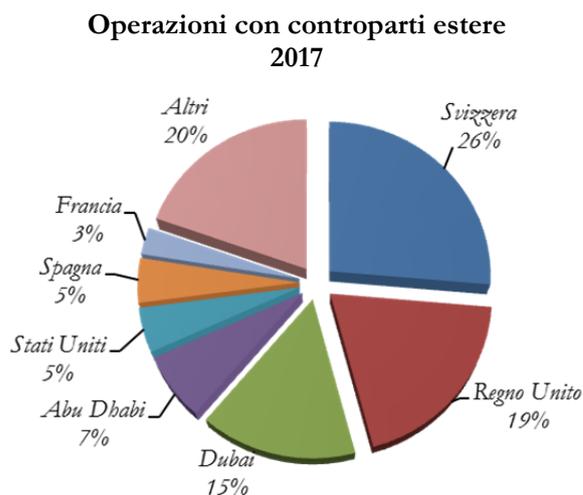
Tra le controparti italiane, permane l'elevata concentrazione territoriale nei distretti orafi tradizionali di Arezzo, Vicenza e Alessandria, che mantengono una quota del 61% del mercato, stabile rispetto all'anno precedente.

Controparti italiane

Il valore delle operazioni con controparti estere è sceso a 4 miliardi di euro (-9% rispetto al 2016), fino a rappresentare poco meno di un terzo del totale. La concentrazione su pochi paesi resta elevata: i primi cinque paesi controparte rappresentano il 72% del totale (cfr. Figura 6.4).

Controparti estere

Figura 6.4



Dal punto di vista della composizione, la compagine delle principali controparti estere resta sostanzialmente invariata, tranne che per l'ingresso tra le prime cinque degli Stati Uniti, la cui quota è passata dall'1% del 2016 al 5% del 2017. Ancora in calo risultano le quote di Svizzera (dal 28 al 26%) e Regno Unito (dal 20 al 19%), mentre continua ad aumentare il valore complessivo delle operazioni con controparti residenti a Dubai (dal 12 al 15%) e, in misura inferiore, Abu Dhabi (dal 6 al 7%).

Le dichiarazioni preventive sono previste soltanto sulle operazioni di trasferimento al seguito verso l'estero e vanno inviate alla UIF prima del passaggio alla frontiera. Nel caso in cui l'oro trasferito non sia oggetto di un'operazione di trasferimento di proprietà, la dichiarazione preventiva costituisce l'unica fonte informativa sul trasferimento stesso.

Le dichiarazioni preventive sul trasferimento al seguito all'estero mostrano una flessione rispetto al 2016 nel numero di operazioni dichiarate (-7%), con una drastica contrazione nel valore di oro trasferito (-48%; cfr. Tavola 6.5).

Statistiche
sulle dichiarazioni
oro preventive

**Dichiarazioni preventive¹ (trasferimento al seguito verso l'estero)
2017**

Tipologia di operazione	Numero di dichiarazioni / operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)
Vendita	928	686
Nessuna	30	6
Prestito d'uso (restituzione)	4	0 ²
Totale	962	692

¹ Le dichiarazioni preventive confluiscono in dichiarazioni a consuntivo nel caso in cui siano sottese a operazioni commerciali o finanziarie.

² L'importo dichiarato complessivo per la restituzione di prestito d'uso è stato di 0,5 milioni di euro nel 2017.

Le dichiarazioni preventive hanno riguardato quasi interamente oro venduto all'estero (99% del valore totale).

In un'ottica proattiva la UIF effettua controlli sui dati e sull'operatività dei soggetti iscritti al sistema di raccolta delle dichiarazioni oro. Le anomalie riscontrate sono oggetto di approfondimenti e le risultanze di interesse sono trasmesse agli Organi investigativi.

La UIF fornisce collaborazione alle autorità competenti attive nella prevenzione e nel contrasto della criminalità anche relativamente ai dati delle dichiarazioni oro. Nel corso del 2017, la UIF ha ricevuto 7 richieste di informazioni.

7. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

7.1. L'attività ispettiva

La UIF contribuisce alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo anche attraverso accertamenti ispettivi presso i destinatari degli obblighi di segnalazione¹¹².

L'ispezione è uno strumento non ordinario che si affianca agli approfondimenti cartolari per verificare il rispetto degli obblighi di collaborazione attiva e acquisire informazioni rilevanti su operatività e fenomeni. In generale, le verifiche *on-site* sono orientate a rafforzare la cultura della collaborazione attiva presso i destinatari e a innalzare il livello qualitativo delle segnalazioni trasmesse alla UIF.

L'Unità conduce ispezioni di tipo generale per approfondire settori e operatività a rischio e accertare l'adeguatezza delle procedure finalizzate alla segnalazione di operazioni sospette e il corretto adempimento degli obblighi di collaborazione attiva; effettua inoltre ispezioni mirate per verificare e integrare informazioni specifiche acquisite in sede di analisi delle SOS o da FIU estere ovvero per esigenze connesse con rapporti di collaborazione con l'Autorità giudiziaria, gli Organi investigativi e le Autorità di vigilanza di settore.

La UIF orienta l'attività ispettiva in modo selettivo e finalizzato attraverso una programmazione *risk-based*, che tiene conto del grado di esposizione ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo delle diverse categorie di soggetti obbligati e delle iniziative di controllo delle altre Autorità.

Nel 2017 la UIF ha effettuato 20 ispezioni (cfr. *Tavola 7.1*); 18 a carattere generale e 2 di tipo mirato, concernenti i presidi sull'operatività in contanti presso alcune banche di credito cooperativo.

Tavola 7.1

	Ispezioni				
	2013	2014	2015	2016	2017
Accertamenti ispettivi effettuati	21	24	24	23	20

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

La selezione dei soggetti da ispezionare è stata basata su elementi sintomatici di carenze in tema di collaborazione attiva o di maggiore esposizione ai rischi di riciclaggio

¹¹² Art. 6, comma 4, lettera f) e comma 5, lettera a), del d.lgs. 231/2007.

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

Nel comparto bancario sono state condotte verifiche sull'attività di private banking svolta attraverso consulenti finanziari. Sono emerse aree di debolezza nella condivisione tra la rete di vendita e la Funzione Antiriciclaggio delle informazioni sul profilo soggettivo della clientela nonché difficoltà di intercettare operatività articolate tra società o enti collegati. Le valutazioni ai fini della collaborazione attiva risentono negativamente di un eccessivo affidamento sulle informazioni fornite dai consulenti finanziari; ai provvedimenti disciplinari adottati nei confronti dei consulenti finanziari per inosservanza della normativa antiriciclaggio raramente conseguono approfondimenti per un'eventuale segnalazione di operazioni sospette.

Ispezioni di carattere generale presso società fiduciarie di minori dimensioni hanno fatto emergere aspetti di criticità, in particolare connessi con: i) l'acquisizione di clientela prevalentemente su input di terzi professionisti in mancanza di adeguati presidi per evitare possibili situazioni di conflitto d'interessi; ii) l'inidoneità dei sistemi informativi ad assicurare il monitoraggio nel continuo dell'operatività della clientela; iii) il mancato sfruttamento nell'iter segnalativo di tutte le informazioni a disposizione o comunque acquisibili (ad esempio desumibili da richieste di Organi investigativi nell'ambito di accertamenti o indagini sulla clientela); iv) scarsa condivisione di informazioni sull'attività segnalativa della capogruppo in caso di società fiduciarie appartenenti al settore bancario.

Le verifiche presso le società di revisione legale dei conti hanno posto in evidenza carenze nei controlli interni antiriciclaggio e nell'analisi dei dati contabili dei clienti a fini di collaborazione attiva.

Nel settore assicurativo sono state riscontrate carenze nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e di conservazione riconducibili a flussi informativi non sempre affidabili tra collocatori (spesso bancari) e strutture centrali delle compagnie deputate all'invio delle segnalazioni di operazioni sospette. Aree di debolezza hanno riguardato: i) la frammentazione di informazioni sul profilo soggettivo di clientela condivisa; ii) l'assenza di parametri valutativi specifici dell'attività assicurativa (vincoli su polizze) nel processo di profilatura del cliente e carenze nel monitoraggio on-going dell'operatività; iii) i contenuti informativi delle segnalazioni di operazioni sospette non sempre comprensivi di tutti i dati acquisiti in sede istruttoria.

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

Nel comparto corporate si è riscontrata la sottovalutazione dei rischi insiti nel servizio prestato la cui modalità implicano l'interposizione dell'IP nel trasferimento rendendo più onerosa la tracciabilità dei soggetti intervenuti nella rimessa. Nel settore retail sono emerse procedure informatiche non sempre idonee ad assicurare la necessaria tempestività nell'individuazione delle operazioni da sottoporre a congelamento.

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

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

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

Nel corso del 2017 sono state avviate iniziative nel settore del *servicing* su operazioni di cartolarizzazione di crediti, con particolare riguardo al comparto *non performing*.

Le verifiche sono finalizzate ad accertare eventuali profili di criticità connessi con l'assolvimento dell'obbligo di segnalazione tenuto conto della numerosità di attori potenzialmente interessati dai flussi finanziari connessi con le operazioni di cartolarizzazione.

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

7.2. Le procedure sanzionatorie

L'ordinamento antiriciclaggio prevede un articolato sistema sanzionatorio amministrativo volto a punire le violazioni degli obblighi dal medesimo imposti. La UIF accerta le violazioni riguardanti gli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette; l'Unità, a seconda della fattispecie rilevata, contesta agli interessati e trasmette al MEF ovvero sottopone alle Autorità di vigilanza di settore le ipotesi di violazione degli obblighi segnalatici ai fini dell'irrogazione delle sanzioni previste dalla legge¹¹³.

Data anche l'ampiezza della platea dei destinatari degli obblighi, le misure sanzionatorie svolgono una funzione di *enforcement* e deterrenza significativa, ma solo complementare rispetto a quella che deriva dal complessivo sistema dei presidi organizzativi imposti dalla normativa, dai controlli delle diverse autorità, dai rischi di natura penale.

La UIF calibra i propri interventi in materia, in linea con le strategie adottate in sede ispettiva, dando rilievo a comportamenti omissivi sintomatici di scarsa attenzione alla collaborazione attiva e di concreti rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Nel 2017 la UIF ha effettuato le contestazioni per l'avvio di 17 procedimenti sanzionatori (11 a seguito di accertamenti ispettivi e 6 sulla base di analisi cartolari) di

¹¹³ Si veda il § 1.3.1.

competenza del MEF per omessa segnalazione di operazioni sospette (cfr. *Tavola 7.2*)¹¹⁴. Nel complesso la UIF ha contestato operazioni sospette non segnalate per un importo di circa 100 milioni di euro.

Nello stesso anno sono stati trattati 5 procedimenti amministrativi sanzionatori per violazione dell'obbligo di congelamento di fondi e di risorse economiche disposto dalla normativa di contrasto al finanziamento del terrorismo¹¹⁵; in particolare, 3 procedimenti sono stati avviati dalla UIF in esito ad accertamenti ispettivi e per altri 2 l'Unità ha condotto l'istruttoria ai fini della trasmissione della prevista relazione al MEF¹¹⁶.

Con riferimento alla normativa in materia di trasferimento dell'oro¹¹⁷, nel 2017 la UIF ha curato l'istruttoria e inviato al MEF relazioni inerenti a 5 procedimenti sanzionatori per violazione dell'obbligo dichiarativo riguardante operazioni di trasferimento o commercio di oro di valore pari o superiore a 12.500 euro.

Tavola 7.2

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

¹¹⁴ Si tratta di procedimenti per violazioni antecedenti alla data di entrata in vigore della riforma della normativa anticiclaggio (ossia al 4 luglio 2017); le procedure avviate successivamente a tale data hanno tenuto conto del regime transitorio dettato dalla riforma.

¹¹⁵ Si veda il § 8.2.1.

¹¹⁶ A norma dell'art. 31 del D.P.R. n. 148/1988, richiamato dall'art. 13 del d.lgs. 109/07, in vigore alla data della violazione contestata. Con riferimento al procedimento sanzionatorio, il vigente d.lgs. 109/2007, come modificato dal d.lgs. 90/2017, non rinvia più alle disposizioni del testo unico delle norme di legge in materia valutaria (D.P.R. 148/1988) e contiene una disposizione specifica (art. 13-*quater*) in base alla quale la UIF, nell'ambito delle proprie attribuzioni, anche sulla base di quanto previsto dal d.lgs. 231/2007, accerta e contesta le violazioni delle disposizioni indicate dall'articolo 13.

¹¹⁷ Si veda il § 6.3.

8. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ

8.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria

I principi e le regole internazionali ed europei perseguono la più ampia collaborazione tra le autorità preposte alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La normativa nazionale valorizza, attraverso modalità di interazione e canali di scambio sempre più efficienti e avanzati, proficue opportunità di coordinamento tra l'azione di prevenzione e quella di repressione, dando luogo a varie forme di collaborazione con gli Organi inquirenti e con la Magistratura, nel rispetto dei limiti e della distinzione di ruoli e di metodi previsti dall'ordinamento.

Fermo restando l'obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p., per le notizie di reato di cui venga a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni, la UIF comunica ai Magistrati inquirenti che ne facciano richiesta le informazioni, acquisite nell'ambito della propria attività di approfondimento anche ispettivo, utili per lo sviluppo di indagini relative a riciclaggio, auto-riciclaggio, connessi reati presupposto e finanziamento del terrorismo. Forme specifiche di collaborazione intercorrono tra l'Unità e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

La Magistratura e gli Organi delle indagini forniscono a loro volta informazioni alla UIF. In virtù di tale scambio, l'Unità è in grado di esercitare più efficacemente le funzioni svolte, ampliando le conoscenze su tipologie e prassi criminali.

Nel 2017 la collaborazione con gli Organi inquirenti e con l'Autorità giudiziaria si è mantenuta molto intensa, anche con riguardo a diverse indagini venute all'attenzione dell'opinione pubblica.

Sono pervenute 226 richieste di collaborazione formulate dall'Autorità giudiziaria, alla quale la UIF ha inviato 429 risposte (comprehensive dei seguiti alla prima interlocuzione per comunicare alla Magistratura le ulteriori informazioni acquisite, anche grazie all'attivazione delle omologhe controparti estere) e i relativi approfondimenti finanziari (cfr. *Tavola 8.1*).

Tavola 8.1

Collaborazione con l'Autorità giudiziaria					
	2013	2014	2015	2016	2017
Richieste di informazioni dall'Autorità giudiziaria	216	265	259	241	226
Risposte fornite all'Autorità giudiziaria	445	393	432	473	429

L'Unità ha svolto collaborazioni nell'ambito di indagini relative a ipotesi di associazione per delinquere, anche a carattere transnazionale, corruzione, truffe e riciclaggio. Altre ipotesi di reato che hanno beneficiato dei contributi dell'Unità hanno riguardato l'estorsione, l'usura, la criminalità organizzata, l'abusivismo bancario e finanziario, i reati fiscali e fallimentari e il contrasto al finanziamento del terrorismo.

Denunce

La depenalizzazione disposta dal legislatore anche in materia di antiriciclaggio¹¹⁸ si riflette sulla tendenziale riduzione del numero delle denunce ex art. 331 c.p.p. Il numero delle informative a fini di indagine è aumentato rispetto al dato riferito al 2016 (cfr. *Tavola 8.2*).

Tavola 8.2

Segnalazioni all'Autorità giudiziaria			
	2015	2016	2017
Denunce ex art. 331 c.p.p.	233	157	115
<i>di cui:</i>			
<i>presentate all'Autorità giudiziaria</i>	5	2	3
<i>effettuate nell'ambito delle relazioni tecniche trasmesse agli Organi investigativi</i>	228	155	112
Informative utili a fini di indagine	17	16	26

Nel corso del 2017 l'Unità ha continuato a mettere al servizio delle Procure della Repubblica la propria esperienza e competenza tecnica, nel rispetto dei ruoli stabiliti dall'ordinamento.

Sono proseguiti gli scambi informativi nell'ambito del tavolo tecnico costituito presso la DNA, al quale partecipa anche l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli.

Protocollo d'intesa tra la UIF e le Procure di Milano e Roma

La UIF ha stipulato, il 27 gennaio e il 9 maggio 2017, Protocolli d'intesa rispettivamente con le Procure della Repubblica di Milano e di Roma. Il 5 aprile 2018 analogo Protocollo è stato sottoscritto con la Procura di Napoli.

Gli accordi: definiscono il quadro per la reciproca collaborazione istituzionale e per la piena attuazione delle norme in materia di scambi informativi attinenti alla prevenzione e contrasto della criminalità finanziaria, del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio dei capitali illeciti; ratificano le migliori prassi da tempo in uso; disciplinano lo scambio di informative di reciproco interesse; prevedono l'individuazione di aree tematiche per l'analisi congiunta di fatti e informazioni. Sono regolate le modalità di utilizzo della documentazione e lo scambio telematico dei dati, nonché rimarcata l'esigenza di iniziative di formazione reciproca.

Protocollo con la DNA

Con la DNA¹¹⁹ sono stati firmati appositi Protocolli d'intesa volti a disciplinare le modalità di attuazione delle forme di collaborazione previste dalla rinnovata normativa antiriciclaggio. In tale quadro si rafforzano le azioni per l'approfondimento delle situazioni che emergono dall'incrocio delle basi dati di rispettiva competenza.

SAFE

Il 20 novembre 2017 è entrato in vigore il nuovo sistema informatico di gestione degli scambi di informazioni con l'Autorità giudiziaria e con le FIU estere (SAFE). La procedura consente l'informatizzazione dell'intero processo di acquisizione e trattamento delle richieste e delle informazioni provenienti dall'esterno, mediante l'utilizzo di canali telematici nuovi e l'istituzione di appositi "fascicoli elettronici" in sostituzione dei supporti cartacei. L'accesso al Portale fornisce nuove funzionalità per la dematerializzazione della trasmissione e per il trattamento delle richieste di

¹¹⁸ L. 8/2016.

¹¹⁹ Si veda il § 1.3.2.

collaborazione ovvero dei decreti di acquisizione rivolti alla UIF. La procedura comporta un innalzamento dei presidi di sicurezza a tutela della riservatezza dei dati.

Per accedere alla piattaforma è richiesta l'attivazione della Carta Nazionale dei Servizi (CNS) ed è quindi necessario inviare una richiesta di registrazione alla casella di posta elettronica certificata della UIF. I magistrati e gli organi inquirenti possono inviare richieste avvalendosi di un apposito Modulo, finalizzato alla raccolta in forma strutturata delle informazioni richieste, allo scopo di velocizzare le ricerche nelle basi dati dell'Unità.

La UIF partecipa alle iniziative formative rivolte ai magistrati ordinari in tirocinio organizzate dalla Scuola Superiore della Magistratura con l'obiettivo di cogliere le opportunità offerte dalla collaborazione reciproca attraverso una più approfondita conoscenza delle attività svolte dall'Unità.

In tale prospettiva, sono proseguite le iniziative volte alla reciproca partecipazione a seminari formativi interni per diffondere conoscenze sui compiti e sugli strumenti dell'attività di prevenzione e repressione. Un dialogo più stretto tra le diverse componenti e una condivisione della conoscenza dei metodi e delle informazioni disponibili consente di massimizzare il grado di sfruttamento e di efficacia delle misure adottate dalle Autorità preposte alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

8.2. La collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle finanze e il Comitato di Sicurezza Finanziaria e altre forme di collaborazione

La UIF collabora con il MEF fornendo il proprio contributo nella definizione delle politiche di prevenzione, nell'elaborazione della normativa che regola la materia, nell'attività di raccordo con gli organismi internazionali, in quella sanzionatoria. Presso il Ministero è costituito un "tavolo tecnico", cui partecipa anche l'Unità, finalizzato all'esame congiunto dei quesiti di particolare complessità formulati dagli operatori e alla soluzione delle questioni interpretative della normativa antiriciclaggio.

La UIF partecipa ai lavori del Comitato di Sicurezza Finanziaria, istituito presso il MEF, con funzioni di analisi e coordinamento in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Tutte le autorità impegnate nel sistema di prevenzione e contrasto sono rappresentate in seno al Comitato che funge da punto di raccordo nella definizione delle strategie per far fronte alle minacce rilevate anche in esito alla valutazione nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Il Comitato cura l'adozione delle misure sanzionatorie internazionali, ponendosi come punto di raccordo fra tutte le amministrazioni e gli enti operanti nel settore.

Nello svolgimento della propria attività il Comitato si avvale di una "rete di esperti", composta da rappresentanti designati dalle diverse amministrazioni, tra cui la UIF. La "rete" svolge un'attività di analisi, coordinamento e sintesi sulle questioni all'ordine del giorno delle riunioni del Comitato, raccoglie informazioni a supporto dei lavori dello stesso, contribuendo alla predisposizione dei documenti nelle materie che richiedono l'approvazione del consesso, ed esamina i temi che vengono sottoposti alla sua attenzione.

Al CSF¹²⁰ è stato affidato il compito di elaborare le strategie di prevenzione e l'analisi nazionale dei rischi; a tale riguardo è stato costituito nell'ambito del Comitato un specifico gruppo di lavoro, cui la UIF partecipa, al quale è stato demandato l'aggiornamento del NRA predisposto nel 2014. Nell'ambito del CSF è stato, inoltre, costituito un gruppo di lavoro sulle statistiche in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, finalizzato a censire i dati a disposizione del sistema e a renderli, ove possibile, comparabili. Tale iniziativa è stata prevista nel piano di azione approvato dal CSF al fine di rispondere alle carenze emerse con riferimento alla *Mutual Evaluation* dell'Italia.

La UIF partecipa a entrambi i gruppi di lavoro fornendo contributi e statistiche inerenti alla propria attività istituzionale e collaborando con la Vigilanza della Banca d'Italia allo sviluppo di indicatori di rischio finalizzati alla valutazione della vulnerabilità degli intermediari finanziari.

8.2.1. Liste di soggetti “designati” e misure di congelamento

La UIF segue l'attuazione delle misure di congelamento di fondi e di risorse economiche¹²¹; le sanzioni finanziarie (*targeted financial sanctions*) sono essenzialmente riconducibili al contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

In quest'ambito la UIF cura anche la raccolta delle informazioni e dei dati di natura finanziaria relativi ai fondi e alle risorse economiche sottoposti a congelamento e agevola la diffusione delle liste dei soggetti designati e delle successive modifiche.

Le competenze della UIF in materia di sanzioni finanziarie internazionali sono state confermate dal nuovo decreto antiriciclaggio, che ha introdotto, al riguardo, la possibilità in capo al MEF, su proposta del CSF, di adottare misure di congelamento nazionali, complementari rispetto a quelle adottate dall'Unione europea¹²².

Nel corso del 2016 la UIF ha ricevuto complessivamente 6 comunicazioni concernenti congelamenti di fondi nei confronti di soggetti (persone fisiche e giuridiche) inclusi nelle liste dei destinatari di sanzioni finanziarie. Nella maggior parte dei casi si tratta di aggiornamenti relativi alla movimentazione effettuata su conti intestati a banche siriane designate, per le quali il CSF ha disposto le specifiche autorizzazioni consentite, in determinate ipotesi, dalla normativa dell'Unione Europea.

I dati relativi ai congelamenti di fondi e risorse economiche sono rimasti sostanzialmente immutati, fatta eccezione per l'estinzione di alcuni rapporti a seguito dell'addebito di spese e commissioni e dell'avvenuto *delisting* di alcuni soggetti conseguente alla mancata conferma del sospetto investigativo che li riguardava (cfr. *Tavola 8.3*).

¹²⁰ I rapporti di collaborazione con il MEF e nell'ambito del CSF hanno riguardato diversi profili e materie di cui si riferisce in altre parti del Rapporto.

¹²¹ Art. 10, comma 1, d.lgs. 109/2007.

¹²² Cfr. art. 4-bis, d.lgs. 109/2007.

Misure di congelamento al 31/12/2017					
	Rapporti e operazioni sottoposti a congelamento	Soggetti sottoposti a congelamento	Importi congelati		
			EUR	USD	CHF
ISIL e Al-Qaeda	32	26	39.268	114	50
Iran	17	4	1.086.120	158.453	37.593
Libia	4	3	125.334	132.357	-
Siria	28	5	18.564.736	240.825	149.872
Ucraina/Russia	4	1	16.139	-	-
TOTALE	85	39	19.831.597	531.749	187.516

In materia di contrasto al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, l'Unione Europea, anche in ottemperanza a quanto disposto da alcune Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite succedutesi nel tempo, ha ulteriormente inasprito il quadro delle sanzioni finanziarie nei confronti della Corea del Nord, da ultimo con l'emanazione del Regolamento (UE) n. 1509/2017 del 30 agosto 2017.

Il Regolamento in questione prevede specifici divieti all'esportazione e all'importazione e stringenti limitazioni alla prestazione di servizi finanziari (fra cui un regime di autorizzazione per trasferimenti di fondi superiori a determinate soglie), oltre all'obbligo di congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenute da soggetti ritenuti responsabili di attività di proliferazione delle armi di distruzione di massa. Ulteriori limitazioni relative alle relazioni con il governo della Corea del Nord riguardano il divieto di mettere a disposizione beni immobili (fatte salve le esigenze relative a missioni diplomatiche e consolari) e l'obbligo di chiudere rapporti bancari alle missioni diplomatiche e consolari e ai relativi rappresentanti (ferma restando la possibilità per essi di mantenere un unico rapporto nel paese, previa autorizzazione, in Italia, del CSF). Tra le ulteriori misure adottate dall'Unione figura anche l'obbligo in capo agli intermediari finanziari di segnalare alle FIU del rispettivo paese le operazioni sospette che possano contribuire a programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa¹²³.

Nell'ambito della partecipazione ai lavori del CSF, la UIF ha contribuito a effettuare gli accertamenti di propria competenza sul rispetto della normativa in questione, in particolare nel corso dell'esame delle richieste pervenute dai *Panel* di esperti dell'ONU, incaricati di verificare il rispetto delle prescrizioni contenute nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza relative ai differenti programmi sanzionatori in vigore.

8.3. La collaborazione con le Autorità di vigilanza e altre istituzioni

La normativa promuove la collaborazione tra le diverse autorità e istituzioni competenti a livello nazionale, prevedendo che, in deroga al segreto d'ufficio, il MEF, le Autorità di vigilanza di settore, la UIF, la DIA, la Guardia di Finanza e le amministrazioni e gli organismi interessati collaborino tra loro al fine di agevolare

¹²³ Cfr. art. 23 del Regolamento.

l'individuazione di ogni circostanza dalla quale emergono fatti e situazioni la cui conoscenza può essere utilizzata per prevenire l'uso del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

**Scambi
con la Vigilanza
della Banca d'Italia**

Lo scambio di informazioni con la Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia si conferma intenso e costruttivo. La Vigilanza ha sottoposto alla UIF informative, per lo più connesse all'attività ispettiva, concernenti possibili carenze in materia di collaborazione attiva da parte dei soggetti obbligati. Le informazioni ricevute sono state approfondite dalla UIF e, in taluni casi, hanno condotto all'avvio di procedimenti amministrativi sanzionatori per omessa segnalazione di operazioni sospette¹²⁴.

La UIF, a sua volta, ha portato all'attenzione della Vigilanza le disfunzioni riscontrate presso gli intermediari con riguardo agli assetti organizzativi e all'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e di registrazione dei dati nell'AUI¹²⁵.

... con la CONSOB

È proseguita la collaborazione con la CONSOB. Lo scambio dei flussi informativi ha riguardato l'invio alla UIF di ipotesi di omesse segnalazioni rilevate nell'ambito di accertamenti ispettivi e di analisi su abusi di mercato. L'Unità ha trasmesso informative relative, soprattutto, ad anomale operatività da parte di consulenti finanziari e presso società di revisione.

... con l'IVASS

Anche nel 2017 lo scambio di informazioni con l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni si è incentrato sulla verifica dell'assenza di connessioni con attività di riciclaggio o finanziamento del terrorismo di vicende riguardanti la *governance* di imprese assicurative.

Le richieste pervenute dall'IVASS hanno spesso tratto origine da esigenze informative prospettate dalle omologhe Autorità di vigilanza estere. Considerato il particolare regime di confidenzialità dei dati scambiati, l'Unità ha provveduto a trasmettere alle FIU dei paesi interessati le informazioni rinvenute nei propri archivi per eventuali profili di analisi a fini antiriciclaggio, rilasciando il consenso a fornirne comunicazione alle locali Autorità di vigilanza assicurative, nel rispetto dei vincoli imposti dalla normativa nazionale e internazionale. L'IVASS è stato informato di tali modalità di collaborazione con le autorità estere interessate.

Il 5 giugno 2017 l'IVASS ha richiesto alle imprese di assicurazione che operano nei rami vita di condurre, con riferimento all'esercizio 2016, una prima autovalutazione dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, che costituirà la base anche per le successive rilevazioni periodiche.

**MISE e Agenzia
delle Dogane
e dei monopoli**

In esito alle analisi condotte dall'Unità riguardanti società fiduciarie e operatori di gioco, informative sono state trasmesse per i profili di competenza rispettivamente al Ministero dello Sviluppo economico e all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

¹²⁴ La collaborazione con le Autorità di vigilanza, in materia sanzionatoria, subisce modifiche alla luce del nuovo regime delineato dal d.lgs. 231/2007, come modificato dal d.lgs. 90/2017, che attribuisce a dette Autorità nuove competenze sanzionatorie per le violazioni degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette imputabili agli enti vigilati (cfr. § 1.3.1).

¹²⁵ La nuova disciplina antiriciclaggio ha abrogato le disposizioni di legge che imponevano l'obbligo di registrare i dati nell'Archivio Unico Informatico e prevede obblighi di conservazione dei dati per l'assolvimento degli adempimenti antiriciclaggio (cfr. artt. 31 e 32 del nuovo d.lgs. 231/2007).

Un recente emendamento al Testo Unico per l'Immigrazione¹²⁶ ha previsto un nuovo tipo di visto rivolto agli stranieri che intendono effettuare in Italia investimenti o donazioni a carattere filantropico di cospicuo ammontare. La concessione di tale visto è subordinata all'accertamento dei relativi requisiti tramite la procedura definita con decreto del 21 luglio 2017, emanato dal Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e con il Ministro dell'Interno.

**Testo Unico
per l'Immigrazione**

L'art. 3 del citato decreto individua nel "Comitato Investor Visa for Italy" l'autorità competente a valutare la conformità della domanda di nulla osta ai requisiti stabiliti dalla legge per il rilascio del visto. Il Comitato è presieduto dal Direttore Generale per la Politica Industriale, la Competitività e le Piccole e Medie Imprese del Ministero dello Sviluppo Economico ed è composto da rappresentanti di sette istituzioni, compresa la UIF. In tale ambito, l'Unità ha il compito, ove nulla osti, di comunicare eventuali risultanze agli atti riguardanti il soggetto richiedente il visto nonché l'eventuale appartenenza del paese di origine delle risorse finanziarie apportate dallo stesso richiedente alla lista dei "Paesi terzi ad alto rischio con carenze strategiche".

Anche nel 2017 la UIF ha prestato attività di consulenza al Ministero della Giustizia, formulando il previsto parere sui codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti ai fini della prevenzione di reati¹²⁷.

**Ministero
della Giustizia**

La UIF partecipa stabilmente al Tavolo di coordinamento per le attività internazionali di contrasto alla corruzione, insediato dal 2016 presso la Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari esteri. Il Tavolo, in un'ottica di rete, sviluppa sinergie e scambi di informazioni sulle *best practice* italiane assicurando altresì l'allineamento delle posizioni italiane nelle varie sedi internazionali in cui si discutono le strategie anticorruzione.

**Tavolo
di coordinamento
anticorruzione**

¹²⁶ Art. 26-*bis* del d.lgs. 286/1998 introdotto dall'art. 1, comma 148, della l. 232/2016.

¹²⁷ Art. 25-*octies* del d.lgs. 231/2001.

9. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE

9.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere

Nel sistema delle regole antiriciclaggio internazionali le FIU accentrano i compiti di ricezione e analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e le connesse attività di scambio informativo con le controparti estere. Quest'ultima funzione è essenziale per l'analisi di flussi finanziari che sempre più frequentemente oltrepassano i confini nazionali, interessando una pluralità di giurisdizioni.

La collaborazione tra FIU è regolata dagli *standard* globali del GAFI e del Gruppo Egmont e dalle regole europee. Gli *standard* richiedono che le FIU forniscano, sia spontaneamente sia su richiesta, in maniera rapida, costruttiva ed efficace, la massima cooperazione internazionale in materia di riciclaggio, reati presupposto a esso associati e finanziamento del terrorismo. La capacità delle FIU di scambiare informazioni è autonoma e diretta e non necessita di trattati internazionali tra governi. Protocolli d'intesa (*Memoranda of Understanding*) sono negoziati e sottoscritti qualora richiesti per lo svolgimento della collaborazione dall'ordinamento della FIU controparte.

In base al principio di "multidisciplinarietà", le FIU devono disporre, per l'analisi domestica e per gli scambi reciproci, di informazioni "finanziarie, investigative, amministrative". Le FIU, inoltre, devono fornire le informazioni richieste esercitando i medesimi poteri disponibili per l'analisi domestica.

Lo scambio di informazioni tra FIU avviene attraverso canali telematici di comunicazione rapidi e sicuri. In ambito internazionale, il Gruppo Egmont gestisce e sviluppa la rete protetta denominata *Egmont Secure Web* che viene utilizzata dalle FIU per lo scambio di informazioni.

In ambito europeo viene utilizzata un'infrastruttura di comunicazione decentrata denominata FIU.NET che consente lo scambio strutturato di informazioni su base bilaterale o multilaterale, offrendo al contempo standardizzazione, immediatezza e sicurezza degli scambi.

Dal 1° gennaio 2016 la rete FIU.NET è ospitata da Europol. Sulla base di un Common Understanding con le FIU europee, Europol deve assicurare la "piena equivalenza funzionale" con il sistema precedente e lo sviluppo delle forme più evolute di collaborazione. Le FIU europee continuano a partecipare alla governance e ai processi decisionali relativi a FIU.NET attraverso un Advisory Group, nominato dalla Piattaforma delle FIU e chiamato a formulare pareri e proposte nei confronti dei competenti organi decisionali di Europol.

A fronte dell'articolazione internazionale dei fenomeni sospetti più significativi, le informazioni acquisite da FIU estere sono particolarmente importanti per ricostruire la provenienza o l'utilizzo di fondi ovvero attività finanziarie svolte all'estero da soggetti indagati in Italia. Gli scambi di informazioni sono anche essenziali per rilevare l'interposizione di terzi nella titolarità di beni e individuare i titolari effettivi di enti e società; la collaborazione tra le FIU è in questi casi indispensabile per ricostruire schemi basati sull'articolazione di strutture societarie o di fasi operative in diversi paesi con l'obiettivo di sfruttare lacune nei presidi e nei controlli.

Le esigenze di tempestività e di condivisione di ampi volumi di dati hanno favorito lo sviluppo di forme innovative di collaborazione, basate su scambi multilaterali e informative di carattere “automatico” e strutturato.

Nel complesso la UIF ha scambiato informazioni con 101 FIU (in aumento rispetto alle 87 dell’anno precedente), di cui 27 dell’Unione europea.

Nell’ambito della funzione di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, la UIF invia richieste di informazioni a FIU estere qualora emergano collegamenti oggettivi o soggettivi con altri paesi. Le richieste mirano di regola a ricostruire l’origine o l’utilizzo di fondi trasferiti da o verso altre giurisdizioni, a individuare beni mobili o immobili all’estero, a chiarire la titolarità effettiva di società o enti costituiti in altri paesi.

La collaborazione della UIF con controparti estere riveste notevole importanza per l’analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e per individuare casi di criminalità economica e di riciclaggio di rilevanza transnazionale. Lo scambio di informazioni consente, inoltre, di fornire utili elementi a supporto della collaborazione che la UIF presta agli Organi investigativi e all’Autorità giudiziaria. Le informazioni ottenute si rivelano di grande utilità per lo sviluppo di indagini e procedimenti penali e per la definizione di mirate attività rogatorie. L’esperienza maturata ha mostrato come, grazie a questa rete di collaborazione con le proprie controparti estere, la UIF riesca a intercettare flussi finanziari canalizzati verso altre giurisdizioni, consentendone il pronto recupero.

Nel corso del 2017 la UIF ha inviato 763 richieste di informazioni, confermando la tendenza degli ultimi anni a un crescente ricorso alla collaborazione internazionale (cfr. *Tavola 9.1*). L’aumento è particolarmente marcato (+74%) per le richieste effettuate a supporto dell’analisi di operazioni sospette, per lo sviluppo dei collegamenti esteri rilevati.

Le richieste
a FIU estere

Tavola 9.1

Richieste effettuate a FIU estere					
	2013	2014	2015	2016	2017
Per rispondere a esigenze dell’Autorità giudiziaria	124	146	217	204	172
Per esigenze di analisi interna	56	242	323	340	591
Totale	180	388	540	544	763

L’incremento degli scambi deriva anche da un accresciuto utilizzo della funzionalità “*Ma3tch*” offerta da FIU.NET per l’incrocio anonimo di intere basi dati, grazie al quale è possibile individuare ricorrenze nominative in archivi delle FIU partecipanti e collegamenti con altri paesi che non emergono dal contesto analizzato. L’Unità ha applicato con sistematicità il *Ma3tch* ad ampi *set* di dati relativi a soggetti segnalati: oltre trenta scambi di informazioni sono stati attivati sulla base degli incroci individuati, soprattutto in relazione ad attività sospette di finanziamento del terrorismo.

Lo sviluppo del Ma3tch e del suo utilizzo secondo modalità uniformi è al centro dei lavori di un apposito gruppo istituito nella Piattaforma delle FIU europee, cui la UIF partecipa. Tale sviluppo è necessario anche per completare il sistema di scambio automatico delle segnalazioni cross-border, di cui il Ma3tch

costituisce un modulo essenziale. L'obiettivo del gruppo è quello di favorire l'applicazione sistematica da parte di tutte le FIU europee, estendere le tipologie dei dati resi disponibili per gli incroci, ampliare la frequenza del loro aggiornamento.

Il maggiore utilizzo del Ma3tch ha contribuito, in linea con la tendenza degli ultimi anni, alla diminuzione delle richieste del tipo "known/unknown" (31 nel 2017), volte esclusivamente a determinare l'esistenza di segnalazioni su determinati soggetti in altri paesi.

Le richieste da FIU estere

Nel 2017 la UIF ha ricevuto complessivamente 2.246 richieste e informative spontanee da altre FIU. Il consolidamento di tale dato, dopo il picco di 3.314 raggiunto l'anno precedente, conferma l'elevata numerosità degli scambi internazionali che interessano la UIF (cfr. Tavola 9.2).

Tavola 9.2

Richieste/informative spontanee ricevute e risposte fornite					
	2013	2014	2015	2016	2017
Canale Egmont	519	486	1.078	1.259	668
<i>Richieste/informative spontanee</i>	<i>519</i>	<i>486</i>	<i>695</i>	<i>723</i>	<i>504</i>
<i>Scambi sull'ISIL</i>			<i>383</i>	<i>536</i>	<i>164</i>
Canale FIU.NET	274	453	1.075	2.055	1.578
<i>Richieste/informative spontanee</i>	<i>274</i>	<i>453</i>	<i>518</i>	<i>580</i>	<i>524</i>
<i>Cross-border report</i>			<i>557</i>	<i>1.475</i>	<i>1.054</i>
Totale	793	939	2.153	3.314	2.246
Riscontri forniti*	1.066	1.144	1.223	1.568	1.232
Informative a OO.II.	557	713	868	1.430	2.031

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

La flessione del numero delle richieste e informative spontanee, più accentuata negli scambi con FIU extraeuropee (canale Egmont), è riconducibile anche all'evoluzione delle prassi verso forme di scambio più mirate sull'esistenza di effettivi collegamenti derivanti da migliori analisi preventive. In ambito europeo, la riduzione del numero delle richieste attraverso FIU.NET va letta soprattutto alla luce del maggiore utilizzo del *Ma3tch* che, individuando preliminarmente i collegamenti esistenti, previene richieste "inutili".

Scambi multilaterali sull'ISIL

Gli scambi sull'ISIL riguardano attività riconducibili al supporto finanziario a tale organizzazione realizzate attraverso *network* internazionali di rimesse di denaro. Queste attività vengono rilevate attraverso elementi di carattere oggettivo, anche a prescindere dal riferimento a veri e propri sospetti, e condivise con le FIU potenzialmente interessate pur in assenza di specifici collegamenti territoriali. Ciò ha consentito di

accumulare un rilevante patrimonio informativo utile alle FIU per sviluppare *intelligence* preventiva sulle modalità di finanziamento dell'ISIL¹²⁸.

Il ridimensionamento dei volumi di tali scambi multilaterali rispetto all'anno precedente riflette gli sviluppi, nell'ambito del Gruppo Egmont, dell'“ISIL Project”, ora nella sua terza fase: dalla rilevazione di network finanziari articolati e complessi riconducibili al supporto economico dell'ISIL quale organizzazione “statuale”, l'attenzione dell'intelligence finanziaria si è spostata verso la rilevazione di più circoscritte attività di sostegno economico a combattenti in viaggio dalle zone di conflitto, al loro insediamento nei paesi di origine, allo svolgimento di attività di reclutamento o di propaganda.

Accanto alle richieste e alle informative spontanee tra le FIU, la quarta Direttiva antiriciclaggio, recependo prassi di collaborazione già avviate, ha introdotto un obbligo di “scambio automatico” di segnalazioni di operazioni sospette che presentano caratteristiche transfrontaliere: le FIU sono tenute a inoltrare prontamente alle controparti europee interessate le segnalazioni che “riguardano un altro Stato membro” (cd. *cross-border*)¹²⁹. Tale meccanismo mira a mitigare effetti potenzialmente distorsivi connessi con il criterio di territorialità, in base al quale le operazioni sospette vengono segnalate alla FIU del paese dove è stabilito il segnalante, ancorché l'operazione sia posta in essere all'estero in regime di libera prestazione di servizi.

Scambi automatici di segnalazioni

Il numero delle segnalazioni *cross-border* pervenute alla UIF, sebbene in calo rispetto al 2016, si attesta sul doppio del dato relativo al 2015, anno di avvio degli scambi automatici. Il dato va letto tenendo conto delle difficoltà tecniche che incontrano le FIU da cui provengono i principali volumi nell'inoltrare le segnalazioni.

Il sistema di scambio automatico di segnalazioni *cross-border*

Nonostante il sistema FIU.NET sia stato integrato con funzionalità dedicate agli scambi automatici di segnalazioni *cross-border*, le frequenti interruzioni di servizio hanno sinora impedito un funzionamento efficace.

Inoltre, le FIU europee sono tuttora impegnate nei necessari adeguamenti tecnico-procedurali, attinenti soprattutto agli strumenti di importazione ed esportazione delle informazioni nei propri sistemi. Solo poche FIU hanno attivato scambi sistematici di segnalazioni *cross-border*; tra queste, alcune incontrano difficoltà nella trasmissione di volumi elevati di informazioni; altre ricorrono a procedure di tipo “manuale”.

L'efficacia e i volumi degli scambi di segnalazioni *cross-border* risentono dell'assenza di criteri condivisi e di strumenti tecnici omogenei che consentano invii massivi con modalità automatiche. Nel 2017 sono proseguiti i lavori per la definizione di criteri uniformi per l'individuazione e lo scambio delle segnalazioni *cross-border*. La Piattaforma delle FIU, nell'ambito di un progetto cui la UIF partecipa, ha approvato una prima serie di criteri che individuano collegamenti rilevanti per l'invio automatico, definendo un ambito di informazioni utili per le analisi ed evitando flussi eccessivi di segnalazioni.

Secondo tali criteri preliminari, rientrano nell'ambito delle segnalazioni cross-border anzitutto quelle effettuate da soggetti che operano in paesi membri in regime di libera prestazione di servizi. La natura cross-border è determinata inoltre sulla base di elementi soggettivi (residenza o esistenza di indagini in altri

¹²⁸ Sul punto si veda il [Rapporto Annuale](#) sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, capitolo 7.

¹²⁹ Art. 53, comma 1 della quarta Direttiva antiriciclaggio.

Stati) e oggettivi (paese estero di origine o destinazione dei flussi finanziari o nel quale sono intrattenuti conti o rapporti finanziari). Rilevano inoltre il coinvolgimento in attività illecite realizzate in un altro Stato, ovvero l'importanza del caso per altri paesi fondata sia su elementi di rischio evidenziate in basi-dati specializzate sia su apprezzamenti discrezionali.

Risposte fornite

A fronte delle richieste o informative pervenute, la UIF ha fornito nell'anno 1.232 riscontri a FIU estere. Rientrano in tale dato sia le risposte a richieste di collaborazione, sia i *feedback* sull'utilizzo di quanto ricevuto in informative spontanee nelle quali non era stata richiesta specifica collaborazione. La UIF ha anche fornito riscontri sulla qualità dell'assistenza ricevuta, su richiesta di alcune controparti.

Di particolare rilievo è la crescita del volume delle informazioni, provenienti dagli scambi internazionali, trasmesse dalla UIF agli Organi investigativi domestici. Il dato (+41%) riflette anche l'ampliamento di tali forme di disseminazione che, oltre che al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria e alla Direzione Investigativa Antimafia, sono rivolte, in conformità di principi internazionali, anche a Organi investigativi competenti per indagini su particolari fattispecie di reato.

Numerose informative relative al finanziamento del terrorismo sono state inviate al ROS dell'Arma dei Carabinieri. Altre informative, riconducibili ad attività di commercio di materiale pedopornografico, sono state condivise con il Centro Nazionale per il Contrasto alla Pedopornografia della Polizia di Stato. Tutte le informative di fonte estera trasmesse a Organi investigativi sono state predisposte nel rispetto del previo consenso formulato dalle controparti interessate e con l'adozione di speciali cautele a salvaguardia della riservatezza e dei limiti di utilizzo.

Scambi “diagonali”

A fianco degli scambi diretti tra FIU per l'approfondimento di casi di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, si sviluppano forme di collaborazione “diagonale” che coinvolgono anche altre autorità estere ovvero che mirano a utilizzare le informazioni delle FIU per finalità ulteriori.

L'Unità ha continuato a fornire collaborazione, per il tramite delle FIU locali, ad Autorità di vigilanza estere per la verifica, nell'ambito di istruttorie relative alla governance delle società vigilate, dell'eventuale presenza di connessioni con attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. La UIF ha anche fornito, sempre mediante il canale delle FIU, collaborazione a Organismi investigativi di paesi esteri impegnati in accertamenti su casi di particolare complessità. Sono anche stati attivati scambi informativi con FIU estere, nell'ambito di programmi di verifica preventiva in relazione a rischi specifici di corruzione e illegalità economica, per la valutazione della congruità o liceità dei patrimoni di esponenti pubblici dei paesi interessati.

La UIF partecipa a tali forme di collaborazione diagonale nel rispetto delle previsioni della normativa nazionale e degli *standard* internazionali ed europei. Ciò comporta in particolare l'apposizione di rigorosi vincoli all'utilizzo e alla condivisione delle informazioni fornite. Inoltre, negli scambi della specie la UIF coinvolge in ogni caso, in maniera diretta e immediata, le FIU dei paesi interessati.

SAFE

L'entrata a regime del sistema informatico di gestione degli scambi con l'Autorità giudiziaria e le FIU estere (SAFE) consente di gestire in modo integrato gli scambi con le controparti estere in condizioni di sicurezza e in rigorosa tutela della riservatezza.

9.2. Lo stato della collaborazione tra FIU

La qualità della collaborazione ricevuta da FIU estere registra alcuni miglioramenti, pur a fronte di significative e persistenti criticità. Le richieste e le informative pervenute da alcune controparti, specie europee, evidenziano una maggiore profondità e ampiezza delle informazioni con riguardo alla descrizione del caso e degli elementi di sospetto. Progressi analoghi si rilevano anche nel riscontro fornito alle richieste di informazioni; la capacità di acquisire e scambiare informazioni finanziarie, ottenute spesso appositamente dai soggetti obbligati, appare accresciuta.

Tali miglioramenti, di cui va verificata la persistenza nel tempo, possono essere determinati dalle riforme legislative realizzate nei paesi europei per il recepimento della quarta Direttiva che richiede proprio l'ampliamento della capacità delle FIU di accedere a informazioni per le proprie analisi e di esercitare i poteri informativi disponibili anche per fornire collaborazione alle controparti estere.

Lo scambio di informazioni continua tuttavia a incontrare ostacoli significativi che ne limitano l'efficacia. Questi sono legati in particolare all'insufficiente ambito dei poteri informativi di diverse FIU, all'applicazione di condizioni limitanti (ad esempio, per l'esistenza di indagini o procedimenti penali) o ai vincoli sull'utilizzo delle informazioni per successivi accertamenti investigativi. Tali ostacoli derivano da molteplici fattori: la natura della FIU, l'assenza di una chiara demarcazione tra analisi finanziaria e accertamento investigativo (nel caso di FIU di polizia), il mantenimento di forme di segreto finanziario o professionale costituiscono gli esempi più frequenti.

A livello europeo, le iniziative della Piattaforma delle FIU dell'Unione volte a dare impulso alla condivisione delle metodologie di analisi e allo svolgimento di attività congiunte su fenomeni di rilievo *cross-border*, possono favorire l'integrazione operativa e la maturazione di prassi e approcci comuni, contribuendo a superare talune differenze, ancora marcate, tra le FIU.

9.3. Gli sviluppi della rete FIU.NET

La rete FIU.NET, operativa dal 2002, ha evidenziato negli ultimi anni, in coincidenza con il passaggio a Europol, una rapida obsolescenza dovuta soprattutto al progressivo aumento dei volumi dei dati scambiati e alla varietà delle tipologie e dei formati degli scambi (ad esempio, a quelli tradizionali si affiancano quelli, particolarmente intensi, relativi alle segnalazioni *cross-border*). Europol ha evidenziato la necessità di una radicale ristrutturazione della rete elaborando, a questo fine, un'iniziale "Roadmap", sottoposta a molteplici osservazioni critiche da parte delle FIU.

Il progetto prevedeva una configurazione accentrata della rete con la conservazione delle informazioni relative agli scambi tra FIU presso Europol (senza che tale agenzia possa accedervi, al di fuori dei casi di esplicito consenso delle FIU). Il sistema sarebbe rimasto invece decentrato per quanto riguarda lo svolgimento della funzionalità Ma3tch.

Le FIU, sia nell'ambito della Piattaforma delle FIU dell'Unione Europea, sia nell'*Advisory Group* istituito al suo interno per partecipare alla gestione e alla *governance* di FIU.NET, hanno evidenziato la necessità di maggiori informazioni e approfondimenti sulle caratteristiche degli interventi e della configurazione finale, nonché di adeguate garanzie circa il mantenimento del pieno controllo sulle informazioni. È stata richiamata

anche l'opportunità di prevedere e approfondire soluzioni alternative per la futura configurazione del sistema, basate su sistemi decentrati di scambio e conservazione delle informazioni.

La UIF, in particolare, ha richiamato l'esigenza che la revisione del sistema rispetti talune condizioni essenziali: il mantenimento del *focus* sulla cooperazione tra le FIU; il mantenimento della proprietà e del pieno controllo da parte delle FIU sui dati da esse scambiati; il coinvolgimento delle FIU nella progettazione, nella realizzazione e nella *governance*; il mantenimento di opzioni alternative, non necessariamente di tipo accentrato.

Le osservazioni critiche formulate dalla UIF hanno largamente ispirato le posizioni della Piattaforma delle FIU, che si è riservata ogni valutazione sulle caratteristiche e sulle funzionalità concrete del nuovo sistema, e dell'Advisory Group, che le ha sintetizzate in una "Opinion" con cui Europol è stato invitato a rielaborare la "Roadmap".

Gli approfondimenti, tuttora in corso, vertono anche sulla ricognizione dei vincoli normativi e operativi rispetto alla possibilità di conservazione accentrata dei dati oggetto degli scambi, con particolare riferimento alle implicazioni di *data protection*, di sicurezza e di responsabilità insite in una configurazione accentrata, all'individuazione di soluzioni tecniche per la crittografia dei dati, ai limiti temporali di conservazione delle informazioni negli archivi di Europol, alla garanzia di mantenimento di adeguate serie storiche sugli scambi effettuati.

9.4. La Piattaforma delle FIU

Dopo l'adozione del Rapporto conclusivo del *Mapping Exercise* la UIF, d'intesa con la Commissione europea, ha elaborato un documento nel quale sono state riepilogate le principali proposte, con le relative linee di sviluppo, in base agli interlocutori interessati: istituzioni europee, regolatori nazionali, FIU. Vengono delineati i progetti e le attività da svolgere nell'ambito della Piattaforma per dare attuazione al Rapporto, individuando un ampio spettro di materie di interesse delle FIU: "natura e organizzazione"; "autonomia, indipendenza, *accountability*"; "funzioni e poteri"; "informazioni ricevute e acquisibili"; "collaborazione internazionale".

Per rendere più granulare l'individuazione dei progetti e delle attività da intraprendere e facilitare la valutazione degli impegni richiesti e delle priorità, sono state individuate 84 aree problematiche con i possibili relativi interventi.

Il documento predisposto dalla UIF ha fornito la base per la discussione e l'approvazione del nuovo Piano di Lavoro della Piattaforma approvato nel 2017: esso comprende tutte le aree di intervento individuate nel *Mapping Exercise*, delineando per ciascuna appositi progetti o iniziative.

Il Piano di Lavoro è significativamente orientato verso la realizzazione di progetti di diretta portata pratica per l'attività delle FIU con riguardo in particolare alla ricognizione del contenuto delle segnalazioni di operazioni sospette, all'individuazione di un ambito minimo di informazioni che devono essere disponibili per l'analisi, alla definizione di modalità per il più ampio utilizzo delle informazioni scambiate. Viene prefigurato anche il diretto svolgimento di iniziative di carattere operativo, con l'obiettivo di rendere disponibile alle FIU una sede nella quale sviluppare la

collaborazione anche attraverso forme di maggiore integrazione, soprattutto dando corpo a iniziative di “analisi congiunta”, come previsto dalla quarta Direttiva.

I progetti per lo sviluppo del *Mapping Exercise* hanno ricevuto un riscontro positivo da parte delle FIU. La UIF, in continuità con il ruolo di impulso svolto nell’esercizio di ricognizione, è direttamente impegnata in cinque progetti assumendo in due di essi il ruolo di coordinatore¹³⁰.

Per le sue caratteristiche, e per il piano di attività in corso di sviluppo, la Piattaforma si pone come la sede naturale nella quale realizzare forme avanzate di integrazione e coordinamento tra le FIU europee. Essa può offrire la cornice più idonea nella quale, come previsto dalla quinta Direttiva, la Commissione potrà elaborare proposte per l’istituzione di un “meccanismo di supporto e coordinamento” volto a migliorare le analisi e la collaborazione delle FIU.

9.5. Rapporti con controparti estere e assistenza tecnica

Il 20 giugno 2017 l’Unità ha sottoscritto un Protocollo di collaborazione redatto in conformità degli standard del GAFI e del Gruppo Egmont per lo scambio di informazioni con la FIU della Repubblica Popolare Cinese (*China Anti-Money Laundering Monitoring and Analysis Center – CAMLMAC*), istituita nell’ambito della locale Banca Centrale¹³¹.

Protocollo
con la FIU cinese

La sottoscrizione del Protocollo è intervenuta a conclusione di approfondimenti avviati nel 2014, tesi a verificare le caratteristiche delle due Unità, individuare le fonti informative rispettivamente disponibili, determinare la capacità e le condizioni per lo scambio. Il testo dell’intesa tiene conto delle differenze esistenti e si concentra sugli aspetti essenziali della collaborazione.

L’intesa costituisce, per la FIU cinese, una condizione necessaria per lo svolgimento della collaborazione bilaterale. Essa consente di avviare scambi di informazioni di potenziale utilità per la ricostruzione e l’approfondimento di schemi operativi complessi che caratterizzano i flussi finanziari tra l’Italia e la Cina.

Nel corso del 2017 è proseguito l’impegno della UIF sul fronte delle attività di assistenza tecnica internazionale nelle materie di competenza, attraverso iniziative bilaterali e la partecipazione a progetti multilaterali.

Attività
di assistenza tecnica

L’Unità ha ricevuto molteplici richieste di interventi di assistenza. Esse sono spesso motivate dalla considerazione degli esiti positivi della *Mutual Evaluation* dell’Italia, che ha richiamato l’attenzione sulla qualità, la natura sofisticata e l’efficacia delle attività e degli strumenti a disposizione della UIF, nonché sulle innovazioni realizzate nelle procedure e nelle prassi delle analisi domestiche e della collaborazione internazionale.

È proseguito il proficuo dialogo con la FIU iraniana, avviato nell’anno precedente a seguito dell’attenuazione del regime delle sanzioni finanziarie internazionali nei confronti di tale paese.

¹³⁰ In un caso insieme alla FIU dell’Olanda.

¹³¹ La UIF ha attualmente in essere protocolli d’intesa con le controparti estere dei seguenti 25 Paesi: Australia, Belgio, Bulgaria, Canada, Cina, Croazia, Francia, Giappone, Grecia, Guernsey, Guatemala, Indonesia, Lettonia, Monaco, Panama, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Russia, Santa Sede, Singapore, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Ucraina.

Nel corso di appositi incontri bilaterali sono state approfondite tematiche connesse, fra l'altro, ad aspetti organizzativi (risorse disponibili, requisiti di indipendenza, procedure di funzionamento), all'ambito delle informazioni disponibili per l'analisi, alla gestione e all'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, allo sviluppo di indicatori per la rilevazione di casi di sospetto e di sistemi di "rating" a supporto dell'analisi. Gli incontri hanno anche costituito l'occasione per avviare e sviluppare la collaborazione bilaterale tra la UIF e la FIU iraniana mediante lo scambio di informazioni per la trattazione di casi concreti.

Anche nel 2017, l'Unità ha prestato il proprio contributo nell'ambito dell'iniziativa formativa patrocinata dal Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale in materia di analisi e tecniche investigative di flussi finanziari, ospitando una delegazione di funzionari e ufficiali di polizia provenienti dai paesi della Comunità dei Caraibi (CARICOM) e da Cuba. L'attività di *training* svolta dalla UIF è stata incentrata sugli strumenti e sulle metodologie di analisi delle operazioni sospette di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e sulla collaborazione internazionale.

L'Unità ha anche contribuito alla realizzazione di una *study visit* di esponenti della *People's Bank of China* presso la Banca d'Italia. Una sessione è stata dedicata al ruolo della UIF nelle attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio nel settore finanziario; in essa sono stati illustrati gli strumenti operativi e le prassi per la segnalazione e l'analisi delle operazioni sospette e per la collaborazione internazionale¹³².

La UIF continua inoltre a fornire il proprio contributo nell'ambito delle attività di assistenza tecnica svolte dai gruppi di lavoro del Gruppo Egmont (specie il *Training and Technical Assistance Working Group*). Tali iniziative sono generalmente rivolte a FIU in fase di costituzione o che necessitano di programmi di formazione e *capacity building* mirati allo sviluppo di compiti di analisi, di procedure operative e di strumenti informatici, nonché di attività di collaborazione internazionale. Tale attività di impulso, svolta dal Gruppo Egmont in aree geografiche sensibili, ha favorito la costituzione di nuove FIU e la loro adesione all'organizzazione stessa.

9.6. La partecipazione al GAFI

Data l'importanza della collaborazione internazionale per un'efficace azione antiriciclaggio e antiterrorismo, nel tempo sono stati istituiti diversi organismi di natura sia governativa sia tecnica, la cui azione ha portata globale ovvero regionale. L'attività di tali organismi è particolarmente intensa in relazione ai diversi fronti di rischio che si manifestano a livello globale e all'esigenza di adeguare e armonizzare le azioni di prevenzione e contrasto.

La UIF, singolarmente e nell'ambito di delegazioni composte da molteplici autorità nazionali, partecipa alle attività di tali organismi internazionali ed europei.

L'attività del GAFI

Nel corso del 2017 la UIF ha partecipato assiduamente ai lavori del GAFI nell'ambito della delegazione italiana coordinata dal MEF e ha preso parte ai diversi gruppi di lavoro. Una particolare attenzione è stata dedicata alle attività del quarto ciclo di *Mutual Evaluation* dei paesi membri: la UIF ha fornito il proprio apporto sia nelle fasi di preparazione, con la redazione di appositi documenti di analisi sui rischi specifici e

¹³² La UIF era stata già coinvolta in un'iniziativa analoga nel 2015.

sulla qualità della collaborazione ricevuta, sia in sede di predisposizione e discussione dei rapporti, con l'invio di commenti e proposte sui temi prioritari, sia attraverso la diretta partecipazione alla valutazione di alcuni paesi.

Nell'ultimo biennio, esperti della UIF hanno direttamente partecipato alle valutazioni di Belgio, Canada, Austria e Svizzera e alle attività di "follow up" relative a Spagna e Belgio. Inoltre, nel corso del 2018, è prevista la partecipazione di esperti della UIF nelle Mutual Evaluation svolte da Moneyval nei confronti di Malta (con un "assessor") e della Repubblica Ceca (con un "reviewer"). Nel corso del 2018 sarà avviata anche la procedura di valutazione di follow-up dell'Italia, nel corso della quale saranno valutati i progressi realizzati sul piano della "Technical Compliance" con la nuova legislazione antiriciclaggio introdotta per il recepimento della quarta Direttiva.

La partecipazione alle attività di valutazione ha prodotto risultati positivi, contribuendo in particolare a mettere in luce criticità negli ordinamenti e nelle prassi nazionali relative alle caratteristiche e alle attività delle FIU interessate e alla relativa collaborazione internazionale.

La UIF ha partecipato agli approfondimenti, avviati dal GAFI in stretta collaborazione con il settore privato, sulle implicazioni dell'innovazione tecnologica applicata all'industria finanziaria (*Fintech*), anche con riguardo allo sviluppo di strumenti di supporto efficace alla *compliance* (*Regtech*).

Fintech

Le tendenze dell'innovazione tecnologica applicata alla finanza ("*Fintech*") ricevono elevata attenzione da parte degli organismi internazionali antiriciclaggio. Il GAFI ha promosso una vasta attività conoscitiva, in stretta collaborazione con il settore privato, propedeutica alla specifica ricognizione dei rischi e all'adeguatezza degli *standard* vigenti, anche per la valutazione di iniziative o presidi che valorizzino i benefici dell'innovazione e consentano l'adeguata prevenzione e rilevazione di abusi e anomalie riconducibili a riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

Il GAFI ha promosso nel corso del 2017 numerosi incontri con il settore privato. Una "Roundtable on Fintech and Regtech" si è tenuta ai margini della Plenaria di febbraio; una sessione del "Private Sector Consultative Forum" di marzo è stata dedicata a "Dialogue on Fintech and Regtech"; inoltre, sono state organizzate due riunioni di un apposito "Fintech and Regtech Forum", a maggio e ottobre. Nel 2018 sono stati avviati appositi tavoli nei gruppi di lavoro per elaborare possibili nuovi standard o linee guida.

Le imprese che operano nei settori Fintech e Regtech sono in prevalenza start up specializzate nella gestione di piattaforme online e "app" che offrono servizi finanziari di trasferimento, pagamento o intermediazione diretta tra privati. Le attività svolte si basano spesso sulla gestione di "big data" e sull'utilizzo di tecnologie di "blockchain" per l'impiego di criptovalute. Tra i servizi che si sono sviluppati in maniera più intensa figurano quelli relativi ai trasferimenti di denaro "Peer to Peer", ai servizi di rimessa, alla raccolta di fondi da privati (crowdfunding, crowdlending, crowdinvesting).

Le nuove tecnologie consentono di offrire servizi innovativi, o con modalità innovative, non sempre univocamente riconducibili agli schemi regolamentari vigenti; consentono inoltre soluzioni organizzative per l'offerta e la distribuzione particolarmente snelle ed efficienti. La spinta all'innovazione produce effetti benefici sui costi per le imprese e per la clientela; la pressione concorrenziale che ne deriva, specie per gli operatori tradizionali, può ridefinire l'offerta dei servizi finanziari, influenzare le abitudini della clientela e il modello di *business* degli intermediari.

Allo stesso tempo, lo svolgimento di attività innovative pone la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti previsti dall'attuale quadro normativo, la loro adeguatezza e l'efficacia dei controlli. Il confronto con il settore privato ha posto in evidenza il beneficio che l'utilizzo di strumenti tecnici innovativi apporta anche all'efficacia della “*compliance*” antiriciclaggio. Tale beneficio è particolarmente avvertito nella trattazione di grandi quantità di informazioni, spesso indispensabile per l'appropriata gestione del rischio, il monitoraggio della clientela, la rilevazione di operazioni sospette.

È stato posto in evidenza come il monitoraggio delle attività per l'individuazione di sospetti possa essere reso più efficace attraverso tecnologie che integrano l'analisi “umana”. Strumenti di apprendimento automatico (machine learning) e di estrazione dei dati (data mining) agevolano la selezione delle informazioni, l'individuazione di collegamenti non apparenti, la previsione dei comportamenti probabili e delle connesse anomalie. Anche la tecnologia della “Distributed Ledger”, alla base della diffusione delle valute virtuali, può fornire supporto ai compiti di monitoraggio e valutazione.

Negli approfondimenti svolti dal GAFI è emersa l'importanza che l'innovazione finanziaria si coniughi con l'efficace applicazione dei presidi antiriciclaggio e antiterrorismo; i nuovi rischi devono essere mitigati senza ostacolare lo sviluppo delle attività innovative. Regole e controlli aggiornati devono mantenersi proporzionali al rischio e neutrali da un punto di vista tecnologico. Il *level playing-field* va assicurato evitando lacune domestiche e disallineamenti internazionali.

La UIF ha inoltre partecipato agli approfondimenti su “tipologie” aggiornate di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, fornendo in particolare la propria esperienza e concreti esempi operativi per la ricostruzione di attività illecite realizzate attraverso l'abuso della titolarità effettiva di enti e società, di flussi finanziari derivanti dal traffico di esseri umani, delle caratteristiche del riciclaggio realizzato da “*Professional Money Laundering Network*” articolati anche sul piano internazionale.

Forum dei Capi delle FIU

In continuità con lo scorso anno, è proseguito l'impegno per contribuire alle attività del “*Forum of FATF Heads of FIU*”. Il “Forum” ha individuato, anche sulla base dell'esperienza e dei risultati del *Mapping Exercise* europeo, alcune aree di intervento nelle quali appare opportuno che il GAFI elabori linee-guida o *standard* per aumentare l'efficacia dell'azione e della collaborazione delle FIU. Nel 2017 è stato approvato un documento che espone le linee di intervento prioritario.

Il Forum prosegue inoltre il proprio impegno volto a favorire forme di “*partnership*” tra le FIU e il settore privato, soprattutto a supporto della collaborazione attiva nella rilevazione e segnalazione di operazioni sospette in contesti transfrontalieri.

Autonomia e indipendenza delle FIU

Le caratteristiche organizzative e lo *status* di autonomia e indipendenza delle FIU incidono direttamente sulle funzioni, sui poteri, sulla collaborazione e sull'efficacia complessiva dell'azione di prevenzione.

Sulla base di un'ampia attività ricognitiva, il *Forum* ha attribuito priorità all'approfondimento dei requisiti di autonomia e indipendenza previsti dagli *standard* internazionali. Al tema è stato dedicato un apposito documento nel quale si illustrano le

ragioni dell'importanza di tali requisiti, gli aspetti in cui devono esprimersi, le aree di criticità nelle quali occorre intervenire.

Il documento conferma che l'autonomia e l'indipendenza costituiscono presupposti essenziali per l'efficacia dell'operato delle FIU nell'individuazione e nell'approfondimento di fenomeni e casi di rilievo criminale. La protezione rispetto a qualsiasi forma di ingerenza va assicurata sia sul piano dell'organizzazione e della *governance*, sia nello svolgimento delle funzioni fondamentali di analisi, collaborazione e disseminazione.

Sul piano istituzionale l'autonomia presuppone che la FIU sia organizzativamente separata rispetto all'amministrazione cui essa eventualmente appartenga; venga dotata di risorse umane, finanziarie e tecniche idonee e utilizzabili discrezionalmente in base alle esigenze; sia in grado di assumere decisioni che non dipendano da un'autorità esterna. Le garanzie necessarie a questi fini comprendono la disponibilità di un *budget* adeguato e separato, l'assenza di vincoli gerarchici del vertice e del personale della FIU verso soggetti terzi, la capacità di determinare le caratteristiche organizzative idonee all'esercizio efficace delle attività nonché di ottenere e allocare il personale necessario.

Con riguardo alle funzioni e ai poteri, l'indipendenza si manifesta anzitutto nella capacità della FIU di avviare e orientare le proprie analisi esclusivamente sulla base di considerazioni tecniche circa la potenziale rilevanza criminale dei fatti. I compiti di analisi e i relativi poteri vanno tenuti rigorosamente distinti da quelli propri degli Organi investigativi e non possono essere condizionati o limitati dall'esistenza di indagini o procedimenti penali. A ciò deve corrispondere la disponibilità di adeguati poteri informativi: l'accesso alle informazioni deve essere ampio e diretto e non può dipendere da valutazioni o autorizzazioni di terzi.

Il documento si sofferma sulle informazioni investigative, sottolineando che le FIU devono poter richiedere e ottenere dati da organi di polizia e *intelligence*, condividendo a loro volta con tali organi gli elementi d'interesse a propria disposizione.

Anche le attività di disseminazione delle informazioni elaborate e dei risultati delle analisi devono essere esercitate con indipendenza. L'obiettivo dell'efficace sviluppo delle segnalazioni e delle analisi presuppone – sottolinea il documento – che la FIU sia in grado di determinare in ogni caso l'autorità o l'organismo destinatario delle disseminazioni, il contenuto delle informazioni, il formato di queste.

L'autonomia e l'indipendenza costituiscono anche elementi imprescindibili a supporto della collaborazione internazionale. Le FIU devono essere in grado di scambiare direttamente informazioni con le proprie controparti estere, esercitando a tal fine i propri poteri; eventuali protocolli d'intesa devono poter essere definiti e sottoscritti in autonomia. La collaborazione deve essere fornita senza condizionamenti rispetto a eventuali indagini in corso (pur con le cautele necessarie per evitare dannose interferenze). L'autonomia garantisce anche che le informazioni scambiate siano utilizzate nel rispetto del principio del consenso della controparte che le ha fornite, assicurandone la riservatezza rispetto all'accesso o all'uso per finalità ulteriori (ad esempio, nell'ambito di indagini o procedimenti penali).

Il documento sottolinea, al contempo, che l'autonomia e l'indipendenza accentuano i profili di responsabilità delle FIU rispetto alle altre autorità competenti, alla sfera della politica e alla collettività in generale. Esse devono trovare, in particolare, un

opportuno bilanciamento in forme di leale collaborazione con le altre istituzioni e di *accountability*, che garantiscano la trasparenza delle attività e la conoscenza dei risultati.

Il documento elaborato dal Forum dei Capi delle FIU del GAFI è stato approvato dalla Plenaria. Oltre a informare possibili ulteriori iniziative per la precisazione di *standard* o linee-guida, esso fornisce riferimenti utili per l'adeguamento degli assetti organizzativi.

9.7. La partecipazione ad altri organismi internazionali

Gruppo Egmont

La UIF contribuisce alle attività del Gruppo Egmont, in tutte le sue articolazioni, promuovendone le *policy* e le linee d'azione. Particolare rilevanza rivestono, nelle attività del Gruppo, le procedure di *Support and Compliance* avviate in presenza di *rating* insufficienti assegnati nelle *Mutual Evaluation* in relazione ad aspetti relativi alle FIU dei paesi interessati. Tale procedura è incentrata in particolare sull'esame delle criticità nella cooperazione internazionale ed è volta sia a promuovere interventi correttivi, anche attraverso iniziative mirate di assistenza tecnica, sia ad applicare sanzioni. La UIF ha partecipato alle *review* relative alle FIU di Svizzera e Austria.

Nel corso del 2018 il Gruppo definirà l'ampliamento della procedura di Support and Compliance (al momento limitata ai soli profili di "conformità tecnica") all'esame dell'efficacia dell'operato delle FIU, con riguardo alle attività di analisi (Immediate Outcome 6 della "Metodologia" GAFI) e di collaborazione internazionale (Immediate Outcome 2).

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

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

Altre attività

La UIF è membro della Delegazione italiana al *Moneyval* e ne segue le attività. È inoltre presente, con un esperto scientifico, nella Conferenza delle Parti prevista dalla Convenzione di Varsavia del 2005 sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

10. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE

10.1. Struttura organizzativa

L'organizzazione della UIF prevede la figura del Direttore, coadiuvato dal Vice Direttore e da alcuni dirigenti in *staff*, e due Servizi: il Servizio Operazioni Sospette, che svolge la funzione di analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette, e il Servizio Analisi e Rapporti Istituzionali, che cura la normativa, l'analisi dei flussi finanziari e la collaborazione con l'Autorità giudiziaria e le altre autorità nazionali ed estere.

La Direzione è supportata anche dalla Commissione consultiva per l'esame delle irregolarità, organo collegiale interno che ha il compito di analizzare anomalie e ipotesi di irregolarità ai fini dell'avvio di procedure sanzionatorie, della segnalazione alle Autorità di vigilanza di settore, all'Autorità giudiziaria e agli Organi investigativi, nonché di ogni altra iniziativa ritenuta necessaria.

Presso la UIF è costituito, come previsto dalla legge, un "Comitato di esperti", composto dal Direttore della UIF e da quattro esperti nominati per tre anni con decreto del MEF, sentito il Governatore della Banca d'Italia. Il Comitato costituisce una preziosa sede di confronto, fornendo costante supporto all'attività dell'Unità e contributi di riflessione sulle questioni di maggiore rilievo.

Nel corso del 2017 è stato confermato per ulteriori cinque anni il mandato del Direttore e sono stati nominati quattro nuovi componenti del Comitato di esperti¹³³.

10.2. Indicatori di *performance* e piano strategico

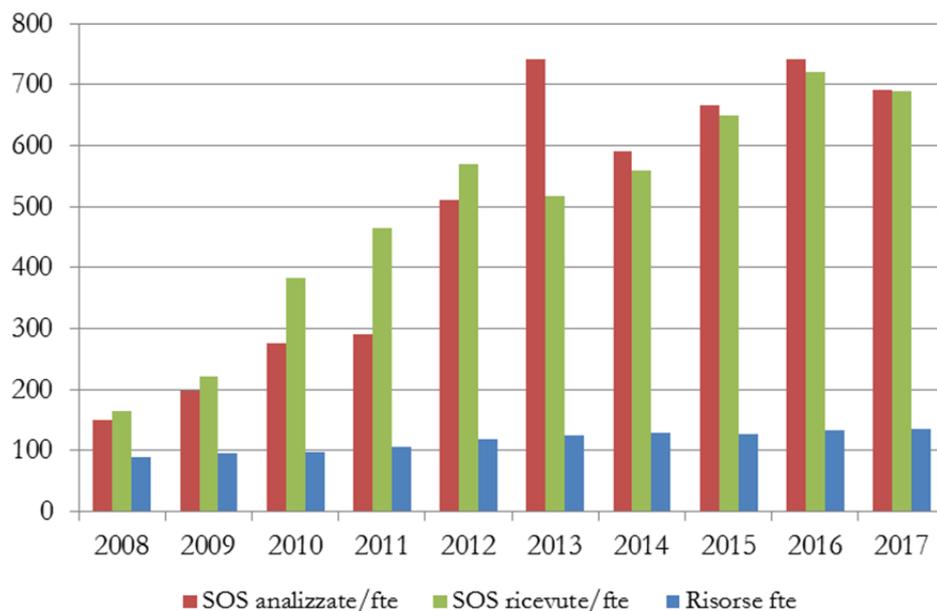
Nel 2017, il consueto indicatore di *performance* – rappresentato dal rapporto tra numero di segnalazioni di operazioni sospette analizzate e risorse umane espresse in termini di *full time equivalent* (FTE) – si è attestato a 692 segnalazioni per risorsa FTE, valore molto elevato, ancorché lievemente inferiore rispetto a quello del 2016 (cfr. *Figura 10.1*). La variazione riflette la riduzione delle segnalazioni pervenute e il pieno assorbimento dell'arretrato (a fine anno le segnalazioni in corso di lavorazione ammontavano a circa 4.500, corrispondenti a meno del 60% del flusso medio mensile).

L'indicatore, inoltre, tende a sottostimare l'effettivo livello di produttività, specie nei periodi nei quali assumono particolare rilevanza attività non collegate, direttamente o indirettamente, al trattamento delle segnalazioni di operazioni sospette. Tale effetto è evidente nel 2017 ove non risulta catturato dall'indicatore l'intenso utilizzo di risorse per contribuire all'elaborazione del testo normativo di recepimento della quarta Direttiva e, successivamente, per avviare la realizzazione delle novità introdotte dal nuovo decreto.

¹³³ Decreto del 9 marzo 2017.

Figura 10.1

Rapporto tra le segnalazioni ricevute e analizzate e le risorse assegnate (FTE)



La definizione delle linee strategiche

La UIF individua con cadenza triennale le proprie linee strategiche d'azione. Il precedente piano, relativo agli anni 2014-2016, si è completato con un pieno conseguimento degli obiettivi previsti; nuovi e ambiziosi traguardi sono stati indicati nel piano strategico definito nel 2017.

È, tra l'altro, previsto che l'Unità prosegua lo sviluppo di metodologie di analisi e di strumenti, anche informatici, che accrescano l'efficienza e la capacità selettiva nella gestione complessiva della massa di informazioni che riceve, favoriscano un approccio proattivo e basato sul rischio e consentano una ancor maggiore profondità nelle analisi di tipo specialistico. Viene rimarcato l'impegno per un sempre più elevato livello di scambio e collaborazione sia con i segnalanti che con le altre Autorità e FIU estere, grazie anche all'impulso dato a nuovi strumenti di comunicazione. Sul fronte organizzativo viene prefigurato il costante adeguamento alla rilevante crescita dell'attività per migliorare ancora il presidio dei processi di monitoraggio e di *accountability*.

Figura 10.2

Quadro sinottico della pianificazione strategica della UIF
per il precedente triennio e quello in corso

	2014 - 2016 (consuntivo)	2017 - 2019 (work in progress)
Operatività	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Riduzione arretrato ✓ Ampliamento fonti informative ✓ Sistema di gestione integrata delle informazioni ✓ Estensione dei controlli sul rispetto degli obblighi 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Presidio dei livelli di efficienza ✓ Miglioramento di tecniche e strumenti per l'analisi operativa ✓ Approccio proattivo all'analisi ✓ Sviluppo analisi operativa e strategica maggiormente basata sul rischio
Collaborazione	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Miglioramento e intensificazione degli scambi informativi con Autorità domestiche ed estere ✓ Sviluppo capacità di contribuire all'elaborazione della normativa nazionale e internazionale ✓ Promozione del coordinamento tra le FIU europee 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promozione di un maggior coinvolgimento dei segnalanti ✓ Avvio di un sistema integrato per lo scambio di informazioni con le Autorità (SAFE) ✓ Collaborazione con DNA ✓ Ricerca di ulteriori forme di collaborazione con OO.II. e Autorità ✓ Accrescimento dello scambio con le altre FIU ✓ Impulso attività Piattaforma FIU
Organizzazione	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisione organizzativa in funzione del mutato contesto operativo e normativo ✓ Creazione di settori specializzati 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prosecuzione dell'azione di revisione organizzativa ✓ Creazione di centri di competenza specialistici ✓ Innalzamento dei presidi di sicurezza e riservatezza ✓ Sviluppo di strumenti informatici avanzati per l'analisi
Comunicazione	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Rinnovamento sito internet ✓ Pubblicazione dei Quaderni dell'antiriciclaggio ✓ Presentazione pubblica del Rapporto Annuale 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Accrescimento ulteriore della trasparenza e dell'<i>accountability</i> ✓ Aumento delle occasioni di confronto con Autorità, operatori e società civile

✓ Conseguito ✓ In corso di realizzazione

La pianificazione strategica della UIF è ora in corso di aggiornamento per tener conto degli effetti dell'attuazione della riforma normativa intervenuta nel 2017, che comporta nuovi compiti operativi (come quelli connessi con le comunicazioni oggettive e con l'ampliamento degli interlocutori istituzionali) e di regolazione (ad esempio le

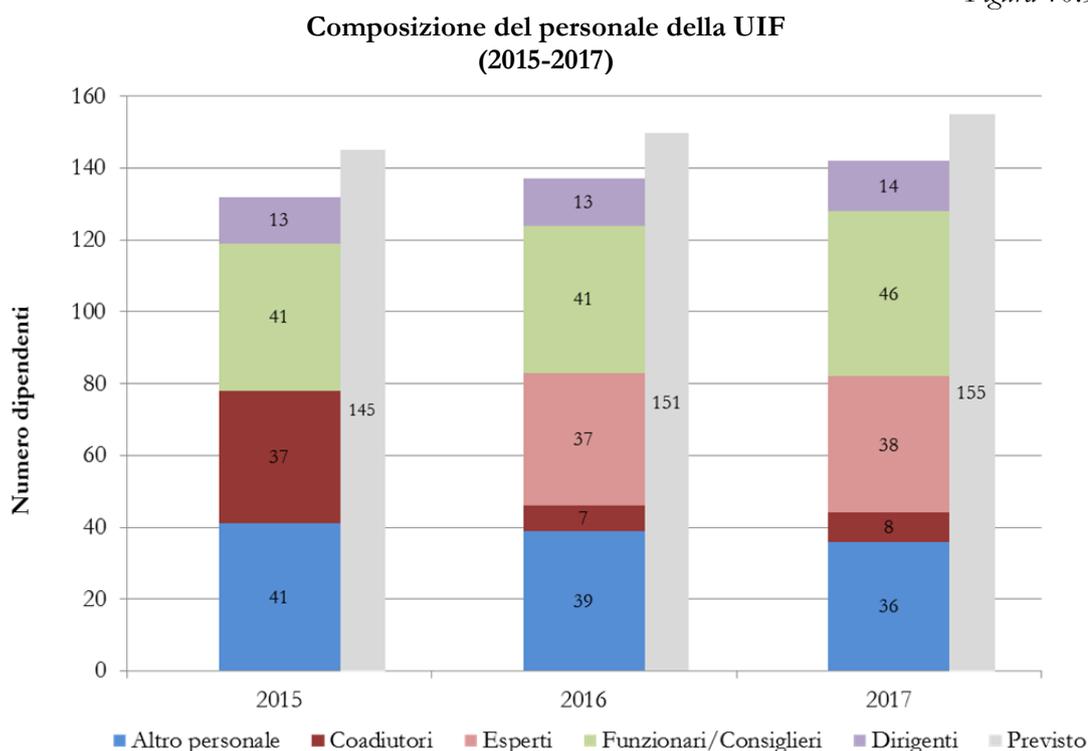
istruzioni per la Pubblica Amministrazione), con riflessi sugli assetti organizzativi dell'Unità.

10.3. Risorse umane

Nel 2017 la compagine della UIF è passata da 137 a 142 addetti a seguito dell'uscita di 5 unità e dell'ingresso di 10 risorse, delle quali 4 di nuova assunzione e 6 provenienti da altre strutture della Banca d'Italia selezionate attraverso le procedure di mobilità interna (cfr. *Figura 10.3*).

Continua a essere significativo, ancorché in corso di parziale ripianamento, il divario rispetto all'organico, già programmato, di 155 unità. Al 31 dicembre, la distribuzione fra i due Servizi vedeva assegnate 87 risorse al Servizio Operazioni Sospette e 51 al Servizio Analisi e Rapporti Istituzionali.

Figura 10.3



Il mantenimento delle elevate competenze professionali del personale richiede un impegno formativo costante e multidisciplinare. Oltre all'organizzazione di seminari interni e alla partecipazione a convegni riguardanti specificamente i temi della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, è stata posta attenzione alla formazione del personale su altre tematiche rilevanti per l'Unità, quali il contrasto alla corruzione, l'evoluzione tecnologica nel sistema dei pagamenti, specie con riferimento agli strumenti più innovativi, le problematiche connesse ai *criptoassets* e, più in generale, all'economia digitale. Non sono stati tralasciati temi, quali i *Big Data*, di

particolare rilevanza nell'evoluzione dei sistemi di analisi e dell'attività di studio della UIF.

A tutto ciò si è aggiunta un'intensa attività formativa sui più diversi argomenti inerenti al sistema finanziario e ai relativi controlli, che si è avvalsa della ricca offerta proveniente dai diversi Dipartimenti della Banca d'Italia, delle iniziative SEBC e di quelle organizzate da altre autorità di settore.

10.4. Risorse informatiche

Sono proseguite nel corso del 2017 la realizzazione e l'implementazione dei sistemi informativi progettati a supporto dell'attività della UIF. Il loro sviluppo tende a valorizzare l'integrazione dei singoli settori dell'Unità in un disegno generale volto a intensificare le sinergie tra le informazioni utilizzate dalle diverse funzioni.

In questo contesto una particolare attenzione è stata rivolta alla definizione di strumenti di lavoro e sistemi di comunicazione a supporto della collaborazione nazionale e internazionale. I progetti realizzati o in via di completamento hanno perseguito l'obiettivo di favorire la disseminazione del patrimonio informativo della UIF, automatizzando e integrando nei processi interni la trasmissione di documentazione da e verso l'esterno.

È stato completato nel secondo semestre 2017 il progetto Scambi con le Autorità e FIU estere (SAFE)¹³⁴ che prevede l'utilizzo di canali telematici per l'acquisizione delle informazioni dall'Autorità giudiziaria, dagli Organi investigativi e dalle altre FIU e l'informatizzazione dell'intero processo di trattamento delle richieste, con il conseguimento di un maggior livello di automazione, di una forte compressione delle aree di manualità, di una significativa riduzione dell'uso di supporti cartacei e, in definitiva, di una maggior efficienza di risultato. È attualmente in corso di realizzazione la seconda fase del progetto, che prevede, tra l'altro, lo sviluppo di funzionalità aggiuntive di monitoraggio.

Scambi
di informazioni
con AG e FIU (SAFE)

Nel corso dell'anno, inoltre, anche in relazione al rilascio del nuovo sistema SAFE, un *focus* particolare è stato rivolto alle problematiche della sicurezza informatica e alla protezione dei dati sensibili utilizzati per il conseguimento degli obiettivi istituzionali. Viene svolta nel continuo, con intensità e attenzione crescenti, un'attività di verifica dei sistemi informatici e dei processi di lavoro con l'obiettivo di controllare la rispondenza dei presidi tecnici e organizzativi ai requisiti di sicurezza. Tali presidi devono essere costantemente aggiornati all'evoluzione del contesto esterno in termini di nuove normative, di minacce emergenti, di tecnologie innovative. Per una verifica su questo profilo, l'Unità ha chiesto nel 2017 un intervento del Servizio Revisione Interna della Banca d'Italia.

Sicurezza
e protezione dei dati

Sono attualmente in corso alcuni interventi di *fine tuning* volti a rafforzare i presidi di sicurezza interna e i meccanismi di tracciabilità degli accessi a disposizione del *management* dell'Unità.

¹³⁴ Si vedano i §§ 8.1 e 9.1.

Comunicazioni oggettive

Nel corso del 2017 hanno, inoltre, preso avvio alcuni progetti finalizzati all'attuazione delle novità introdotte dal nuovo decreto antiriciclaggio. Sin dall'autunno l'Unità ha avviato le attività per la realizzazione del sistema informatico per la raccolta e l'utilizzo delle comunicazioni oggettive¹³⁵.

Flusso di ritorno delle informazioni

L'Unità ha, inoltre, avviato un progetto per automatizzare il processo di trasmissione dei flussi informativi di ritorno trasmessi ai soggetti segnalanti e relativi agli esiti delle segnalazioni analizzate, con il duplice obiettivo di aumentare l'efficienza dei processi di lavoro interni e di garantire la tutela della riservatezza dei dati prevista dal nuovo dettato normativo. Il progetto prevede l'inoltro delle comunicazioni relative agli esiti delle lavorazioni non più solo tramite PEC ma anche attraverso la piattaforma predisposta per l'invio delle SOS, in modo da utilizzare il canale informatico esistente e i relativi presidi di sicurezza.

La prima fase del progetto, completata nel 2017, ha riguardato il feedback sulle SOS che, a seguito delle analisi effettuate dalla UIF e dei riscontri ricevuti dagli Organi investigativi, non presentano sufficienti elementi a supporto del sospetto di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Nelle fasi successive tale funzionalità di trasmissione automatica sarà estesa anche ad altre tipologie di comunicazioni, in particolare quelle sulle segnalazioni per cui le analisi hanno avuto esito positivo.

Scambio informazioni riservate

Secondo quanto pianificato, è stato avviato il progetto per lo scambio di informazioni con i segnalanti che mira a innalzare i presidi di sicurezza dei flussi informativi tra la UIF e i soggetti obbligati nel corso delle attività di approfondimento finanziario delle SOS (che richiedono sovente l'acquisizione di documentazione ulteriore rispetto a quella fornita nelle segnalazioni). Un ulteriore obiettivo è costituito dalla standardizzazione e strutturazione del formato di scambio per consentire una più agevole ed efficace acquisizione dei dati nel patrimonio informativo dell'Unità.

Tenuto conto della complessità dell'attività, il progetto è stato suddiviso in due fasi volte a realizzare i due citati obiettivi. La prima fase consentirà di veicolare le richieste di informazioni e le relative risposte mediante modalità che incrementino i livelli di sicurezza e di riservatezza degli scambi informativi. La successiva fase, si focalizzerà sulla progettazione di un formato dati strutturato che consenta agli intermediari e agli altri operatori segnalanti di ridurre i tempi e i costi di produzione delle risposte e all'Unità di integrare in maniera più efficace le informazioni ricevute all'interno dei propri sistemi informativi.

Classificazione automatica delle segnalazioni

La costante e impetuosa crescita nella disponibilità di dati non strutturati sul *web* ha spinto negli ultimi anni la ricerca scientifica verso lo studio di nuovi meccanismi, il più possibile automatici, per il riconoscimento, la classificazione e l'interpretazione delle informazioni. In questa direzione muove la tecnologia dei motori semantici per estrarre conoscenza da grandi moli di dati non strutturati (documenti, *e-mail*, *social media*, ecc.).

Uno dei filoni di sviluppo più promettenti in questo ambito è rappresentato dal "*machine learning*" e dal "*deep learning*", finalizzati alla costruzione di modelli in grado di effettuare scelte basate sui dati e non su istruzioni informatiche statiche.

La UIF, con il supporto della funzione informatica della Banca d'Italia, ha avviato alcune sperimentazioni di motori di *deep learning* disponibili in modalità *open source* volte a verificarne l'applicabilità nel processo di classificazione delle segnalazioni di operazioni sospette.

¹³⁵ Si veda il § 1.3.1.

Il progetto vuole sviluppare un motore che, dopo una prima fase di “addestramento” su segnalazioni già approfondite dagli analisti, sia in grado di effettuare autonomamente, in tempo reale e con accuratezza, la classificazione delle SOS sotto diversi profili quali il calcolo del rating o l’assegnazione di un fenomeno tipologico. Tale classificazione automatica costituirebbe un ausilio all’analisi di primo livello, velocizzando i lavori propedeutici al trattamento delle segnalazioni.

È in corso di definizione un progetto finalizzato ad arricchire le funzionalità di gestione dell’anagrafe dei *partner* (ossia dei soggetti che forniscono all’Unità i diversi flussi informativi) per rendere più agevole l’aggiornamento dei dati relativi sia ai referenti sia agli eventi che influenzano la storia del segnalante (ad esempio fusioni, incorporazioni, cessazioni, ecc.).

Gestione dell’anagrafe dei partner

Sono in corso di implementazione interventi volti a migliorare ulteriormente le modalità di accoppiamento anagrafico tra i nominativi censiti nelle diverse basi dati utilizzate dalla UIF, allo scopo di ridurre il numero di “racordi dubbi” da risolvere manualmente e attribuire un identificativo univoco in caso di più nominativi corrispondenti allo stesso soggetto, così da facilitare lo sfruttamento delle informazioni. Il nuovo sistema dovrà migliorare il trattamento di alcune tipologie di nominativi stranieri che presentano delle specificità rilevanti (ad esempio nominativi arabi e cinesi) e che richiedono criteri di *matching* anagrafico diversi da quelli applicati normalmente.

Miglioramento del matching anagrafico

10.5. Comunicazione esterna

La UIF dedica notevole attenzione al confronto con la società civile e con tutti i soggetti e le istituzioni partecipi del sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

I contenuti del Rapporto annuale attraverso il quale la UIF dà conto della propria attività al Governo e al Parlamento, e indirettamente alla generalità dei cittadini, formano oggetto di una presentazione ufficiale con la partecipazione di rappresentanti delle istituzioni, degli intermediari finanziari, degli operatori e delle professioni.

Comunicazione con il pubblico e il sistema

Il Rapporto annuale, così come la sua presentazione ufficiale, sono tradotti in lingua inglese. Tanto la versione originale quanto quella inglese sono rese disponibili sul sito internet dell’Unità¹³⁶.

Nel corso del 2017 il sito internet della UIF¹³⁷ è stato aggiornato per dar conto delle novità intervenute; accanto all’illustrazione dell’attività svolta, viene offerta una panoramica del complessivo sistema antiriciclaggio e antiterrorismo italiano e internazionale, fornendo informazioni complete e aggiornate su aspetti normativi e istituzionali, iniziative e approfondimenti in materia. Dal 2016 è stata prevista una sezione specifica dedicata alla lotta al terrorismo (il “Portale del contrasto al finanziamento del terrorismo”¹³⁸).

Sito internet

L’Unità continua a promuovere e favorire le occasioni di confronto e colloquio diretto con rappresentanti ed esponenti qualificati delle principali categorie destinatarie degli obblighi antiriciclaggio, con l’obiettivo di accrescere la consapevolezza delle finalità

Confronto con gli operatori

¹³⁶ <https://uif.bancaditalia.it/publicazioni/rapporto-annuale/index.html>.

¹³⁷ <https://uif.bancaditalia.it/>.

¹³⁸ <https://uif.bancaditalia.it/adempimenti-operatori/portale-contrasto/index.html>.

e delle modalità di utilizzo delle diverse tipologie di segnalazioni che il sistema trasmette alla UIF, fornendo elementi di *feedback*¹³⁹, utili anche a fini di comparazione a livello di sistema, e facilitando l'instaurazione di un più intenso dialogo destinato a migliorare gli *standard* della collaborazione attiva.

Nella medesima prospettiva si inquadrano le iniziative di pubblicazione promosse dalla UIF e la partecipazione di esponenti dell'Unità a momenti di studio e approfondimento della normativa e degli scenari di contrasto alla criminalità economica nelle sue varie forme.

La UIF prosegue nella redazione dei “*Quaderni dell'antiriciclaggio*”, divisi nelle due collane “*Dati statistici*” e “*Analisi e studi*”, diffusi a mezzo stampa e pubblicati sul sito internet dell'Unità. La prima collana, a cadenza semestrale, contiene statistiche sulle segnalazioni ricevute e informazioni di sintesi sull'operatività della UIF. La seconda, inaugurata nel marzo 2014, è destinata a raccogliere contributi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. In quest'ultima collana, nel mese di luglio 2017, è stato pubblicato il Quaderno n. 8 “*Il riciclaggio nella prospettiva penale e in quella amministrativa – Definizioni di riciclaggio*”¹⁴⁰; nel mese di gennaio 2018 è stato inoltre pubblicato il Quaderno n. 9 “*Le linee di intervento della nuova regolamentazione antiriciclaggio nel settore del gioco*”¹⁴¹.

Nel corso del 2017, la UIF ha preso parte a convegni, seminari e incontri volti alla sensibilizzazione delle diverse tipologie di operatori e del pubblico e all'approfondimento con le altre Autorità dei temi dell'antiriciclaggio e del contrasto al finanziamento del terrorismo.

*In particolare la UIF ha partecipato con propri relatori a oltre 40 iniziative, sia divulgative che formative, a beneficio di altre autorità e associazioni di categoria, in contesti nazionali e internazionali; tra tali eventi, di particolare importanza sono le docenze della UIF a corsi organizzati dalla Scuola di Formazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dall'Istituto superiore dei Carabinieri e dalla Polizia di Stato. L'Unità ha collaborato, anche nel 2017, a un ciclo di iniziative didattiche presso la Scuola di Polizia Tributaria e destinate a funzionari di paesi esteri. È inoltre proseguita la collaborazione con gli Atenei, in particolar modo con l'Università Bocconi di Milano. Anche nel 2017 è stata intensa la partecipazione di esponenti della UIF ad alcuni dei principali eventi, in Italia e all'estero, su tematiche di interesse istituzionale nel corso delle quali sono stati presentati gli studi condotti nell'Unità e illustrate le modalità operative della UIF*¹⁴².

¹³⁹ Si veda il § 2.3.

¹⁴⁰ <http://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/2017/quaderni-8-2017/index.html>.

¹⁴¹ <http://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/2018/index.html>.

¹⁴² Si veda, in particolare, il § 6.2.

L'ATTIVITÀ IN SINTESI

Raccolta informativa

- 93.820 segnalazioni di operazioni sospette ricevute
- 102.060.572 dati aggregati ricevuti
- 39.677 dichiarazioni mensili “a consuntivo” relative alle operazioni in oro
- 962 dichiarazioni preventive su operazioni in oro

Analisi e disseminazione

- 94.018 segnalazioni di operazioni sospette esaminate
- 77.976 segnalazioni inviate agli Organi investigativi per un eventuale seguito d'indagine, di cui 41.071 con *rating* finale “alto” o “medio alto”

Collaborazione con Organi investigativi e autorità nazionali

- 429 risposte a richieste dell'Autorità giudiziaria
- 115 denunce di notizie di reato
- 38 provvedimenti di sospensione di operazioni sospette
- 85 misure di “congelamento” monitorate relative al finanziamento del terrorismo o ad attività di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale

Altre iniziative di collaborazione

- Collaborazione con MISE nell'ambito del *Comitato Investor Visa for Italy*
- Parere al Ministero della Giustizia sui codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti per la prevenzione dei reati
- Protocolli d'intesa della UIF con la Procura di Milano (27 gennaio 2017) e la Procura di Roma (9 maggio 2017) e Napoli (5 aprile 2018)
- Protocollo d'intesa con il *China Anti-Money Laundering Monitoring and Analysis Center* (20 giugno 2017)
- Protocollo d'intesa con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, la Guardia di Finanza e il Dipartimento della Polizia di Stato (5 ottobre 2017)
- Protocollo d'intesa con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (8 maggio 2018)

Collaborazione con altre FIU

- 2.246 richieste/informative spontanee ricevute da FIU estere
- 1.232 risposte fornite a FIU estere
- 763 richieste inoltrate a FIU estere

Contributi alla conoscenza del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo

- Relatori in oltre 40 convegni e seminari in materia di riciclaggio presso università e altre istituzioni

- Relatori in seminari con magistrati ordinari in tirocinio, promossi dalla Scuola Superiore della Magistratura
- 1 pubblicazione nei *Quaderni dell'antiriciclaggio, Collana Analisi e studi*

Normativa

- Comunicazione sulla “Prevenzione del finanziamento del terrorismo internazionale” (13 ottobre 2017)
- Comunicato relativo all’attuazione del d.lgs. 90/2017 di recepimento della quarta Direttiva antiriciclaggio (4 luglio 2017)

Rafforzamento dell’infrastruttura IT

- Rilascio del sistema per la gestione degli scambi di informazioni con l’Autorità giudiziaria e le FIU estere con più elevato livello di automazione nella gestione delle richieste esterne
- Avvio delle attività per la realizzazione del sistema informatico per la raccolta e l’utilizzo delle comunicazioni oggettive
- Sviluppo del progetto per l’automatizzazione della trasmissione dei flussi informativi di ritorno ai segnalanti
- Interventi di *fine tuning* volti a rafforzare i presidi di sicurezza interna e i meccanismi di tracciabilità degli accessi nell’ambito della protezione dei dati sensibili utilizzati per il conseguimento degli obiettivi istituzionali

GLOSSARIO

Archivio unico informatico (AUI)

È l'archivio formato e gestito a mezzo di sistemi informatici, nel quale sono conservate in modo accentrato tutte le informazioni acquisite nell'adempimento degli obblighi di identificazione e registrazione, secondo i principi e le modalità previsti nel citato decreto e nelle disposizioni emanate dalla Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera b), del d.lgs. 231/2007 in vigore prima dell'emanazione del d.lgs. 90/2017.

Amministrazioni e organismi interessati

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera a), d.lgs. 231/2007, sono gli enti preposti alla supervisione dei soggetti obbligati non vigilati dalle autorità di vigilanza di settore, per tali intendendosi le amministrazioni, ivi comprese le agenzie fiscali, titolari di poteri di controllo ovvero competenti al rilascio di concessioni, autorizzazioni, licenze o altri titoli abilitativi comunque denominati e gli organismi preposti alla vigilanza sul possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità, prescritti dalla pertinente normativa di settore. Per le esclusive finalità di cui al suddetto decreto, rientrano nella definizione di amministrazione interessata il Ministero dell'economia e delle finanze quale autorità preposta alla sorveglianza dei revisori legali e delle società di revisione legale senza incarichi di revisione legale su enti di interesse pubblico o su enti sottoposti a regime intermedio, il Ministero dello sviluppo economico quale autorità preposta alla sorveglianza delle società fiduciarie non iscritte nell'albo di cui all'articolo 106 TUB.

Auto-riciclaggio

Ai sensi dell'art. 648-ter.1 del codice penale è punito per il reato di auto-riciclaggio “chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa”. La norma è stata introdotta dall'art. 3, comma 3, l. 186/2014.

Autorità di vigilanza di settore

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera c), d.lgs. 231/2007, sono la Banca d'Italia, la CONSOB e l'IVASS in quanto autorità preposte alla vigilanza e al controllo degli intermediari bancari e finanziari, dei revisori legali e delle società di revisione legale con incarichi di revisione legale su enti di interesse pubblico e su enti sottoposti a regime intermedio e la Banca d'Italia nei confronti degli operatori non finanziari che esercitano le attività di custodia e trasporto di denaro contante e di titoli o valori a mezzo di guardie particolari giurate, in presenza della licenza di cui all'articolo 134 TULPS, limitatamente all'attività di trattamento delle banconote in euro, in presenza dell'iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 8 del decreto-legge 25 settembre 2001 n. 350, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 409.

Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF)

Ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 109/2007, è il Comitato istituito presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, presieduto dal Direttore generale del Tesoro, composto da quindici membri e dai rispettivi supplenti, nominati con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, sulla base delle designazioni effettuate, rispettivamente, dal Ministro dell'interno, dal Ministro della giustizia, dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Ministro dello sviluppo economico, dalla Banca d'Italia, dalla CONSOB, dall'ISVAP (oggi IVASS), dall'Unità di Informazione Finanziaria. Del Comitato fanno anche parte un dirigente in servizio presso il MEF, un ufficiale della Guardia di finanza, un appartenente al ruolo dirigenziale o ufficiale di grado equiparato delle forze di polizia di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, in servizio presso la Direzione investigativa antimafia, un ufficiale dell'Arma dei carabinieri, un dirigente dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e un magistrato della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo. Ai fini dello svolgimento dei compiti riguardanti il congelamento delle risorse economiche, il Comitato è integrato da un rappresentante dell'Agenzia del demanio. Gli enti che partecipano con propri rappresentanti nel CSF comunicano al Comitato, anche in deroga a ogni disposizione in materia di segreto d'ufficio, le informazioni riconducibili alle materie di competenza del Comitato stesso. Inoltre, l'Autorità giudiziaria trasmette ogni informazione ritenuta utile per contrastare il finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Con l'entrata in vigore del d.lgs. 231/2007 le competenze del Comitato, inizialmente limitate al coordinamento in materia

di contrasto finanziario al terrorismo, sono state estese anche alla lotta al riciclaggio (Cfr. art. 5, comma 3, d.lgs. 231/2007 previgente; oggi corrispondente all'art. 5 commi 5, 6 e 7).

Congelamento

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera b), d.lgs. 109/2007, è il divieto di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione dei fondi o di accesso a essi, così da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che consente l'uso dei fondi, compresa la gestione di portafoglio.

Direzione Investigativa Antimafia (DIA)

Organismo investigativo specializzato, a composizione interforze, con competenza su tutto il territorio nazionale. Istituito nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno – con l. n. 410/1991 – ha il compito esclusivo di assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività d'investigazione preventiva attinenti alla criminalità organizzata, in tutte le sue espressioni e connessioni, nonché di effettuare indagini di polizia giudiziaria relative ai delitti di associazione di tipo mafioso o, comunque, a essa ricollegabili.

ECOFIN

Consiglio Economia e Finanza, formazione del Consiglio della UE (Il Consiglio dell'UE è un'entità giuridica unica, ma si riunisce in dieci diverse "formazioni" a seconda dell'argomento trattato). Il Consiglio Economia e Finanza è composto dai Ministri dell'Economia e delle finanze degli Stati membri ed eventualmente dai Ministri del Bilancio. Si riunisce con cadenza mensile, è responsabile della politica economica, delle questioni relative alla fiscalità, dei mercati finanziari e dei movimenti di capitali, nonché delle relazioni economiche con i paesi al di fuori dell'Unione Europea; prepara e adotta insieme al Parlamento europeo il bilancio annuale dell'Unione Europea; coordina le posizioni dell'Unione Europea alle riunioni di livello internazionale, come quelle del G-20, del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale. Infine, è responsabile degli aspetti finanziari dei negoziati internazionali sulle misure per affrontare i cambiamenti climatici.

Financial Intelligence Unit (FIU)

Unità centrale nazionale che, al fine di combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, è incaricata di ricevere e analizzare segnalazioni di operazioni sospette e altre informazioni rilevanti in materia di riciclaggio, finanziamento del terrorismo e connessi reati presupposto, nonché della disseminazione dei risultati di tale analisi.

In base alla scelta compiuta dal singolo legislatore nazionale, la FIU può assumere la natura di autorità amministrativa, di struttura specializzata costituita all'interno delle forze di polizia o incardinata nell'ambito dell'Autorità giudiziaria. In alcuni Stati sono stati adottati modelli misti fra i precedenti.

Finanziamento del terrorismo

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. d), d.lgs. 109/2007, per finanziamento del terrorismo si intende qualsiasi attività diretta, con ogni mezzo, alla fornitura, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi e risorse economiche, in qualunque modo realizzata, destinati a essere, direttamente o indirettamente, in tutto o in parte, utilizzati per il compimento di una o più condotte con finalità di terrorismo, secondo quanto previsto dalle leggi penali, ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione delle condotte anzidette.

FIU.NET

Infrastruttura di comunicazione decentrata tra le *Financial Intelligence Unit* (FIU) dell'Unione Europea che consente uno scambio strutturato di informazioni su base multilaterale, garantendo standardizzazione applicativa, immediatezza e sicurezza degli scambi.

Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI)

Organismo intergovernativo a carattere temporaneo, creato in ambito OCSE, che ha lo scopo di ideare e promuovere strategie di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, a livello nazionale e internazionale. Le decisioni assunte vengono approvate in sede OCSE. Nel corso del

mandato iniziale, affidato nel 1989, ha emanato 40 Raccomandazioni relative all'azione di monitoraggio in materia di riciclaggio, alle quali si sono aggiunte, nei mandati successivi, 9 Raccomandazioni Speciali relative al contrasto finanziario del terrorismo internazionale. La materia è stata interamente rivista nel 2012 con l'emanazione di 40 nuove Raccomandazioni. Il GAFI promuove inoltre la diffusione delle misure antiriciclaggio e antiterrorismo al di fuori dell'ambito dei paesi membri collaborando con altri organismi internazionali e approfondisce le nuove tendenze e tipologie di riciclaggio.

La denominazione inglese del GAFI è *Financial Action Task Force (FATF)*.

Gruppo Egmont

Organismo a carattere informale, costituito nel 1995 da un gruppo di FIU, per sviluppare la cooperazione internazionale e accrescerne i benefici. Il numero delle FIU aderenti è progressivamente aumentato nel tempo. Nel 2010 il Gruppo Egmont si è trasformato in un'organizzazione internazionale, con Segretariato a Toronto, Canada.

Mezzi di pagamento

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera s), d.lgs. 231/2007, sono il denaro contante, gli assegni bancari e postali, gli assegni circolari e gli altri assegni a essi assimilabili o equiparabili, i vaglia postali, gli ordini di accreditamento o di pagamento, le carte di credito e le altre carte di pagamento, le polizze assicurative trasferibili, le polizze di pegno e ogni altro strumento a disposizione che permetta di trasferire, movimentare o acquisire, anche per via telematica, fondi, valori o disponibilità finanziarie.

Moneyval (Select Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures)

Sottocomitato dell'*European Committee on Crime Problems (CDPC)* del Consiglio d'Europa costituito nel settembre del 1997. Opera come organo preposto alle politiche antiriciclaggio nell'ambito del Consiglio – tenendo conto anche delle misure adottate dal GAFI – rivolgendo ai paesi aderenti specifiche raccomandazioni in materia. Valuta le misure antiriciclaggio adottate dai paesi aderenti al Consiglio d'Europa diversi dai membri del GAFI. Possiede lo *status* di *Associate Member* del GAFI, in qualità di gruppo regionale. Dal gennaio 2011 *Moneyval*, interessato da una sostanziale modifica statutaria, opera come autonomo organismo di monitoraggio del Consiglio d'Europa in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo che risponde direttamente al Comitato dei Ministri, cui presenta il proprio Rapporto annuale.

Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV)

Costituito all'interno del Corpo della Guardia di Finanza, opera sul fronte della lotta al riciclaggio sia come Organismo investigativo di polizia, sia come organo amministrativo di controllo del settore dell'intermediazione finanziaria, unitamente alla Banca d'Italia e alla DIA. Nell'espletamento della propria attività, si avvale dei poteri e delle facoltà che la legge riconosce ai suoi appartenenti con riferimento alla specifica disciplina valutaria, oltre che di quelli propri della materia fiscale.

OAM

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera q), d.lgs. 231/2007, indica l'Organismo per la gestione degli elenchi degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi, ai sensi dell'art. 128 -undecies TUB.

Presso l'OAM sono altresì tenuti: i) il registro dei cambiavalute nel cui ambito è istituita una sezione speciale dedicata ai prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale (art. 17-*bis*, comma 8-*bis*, d.lgs. 141/2010, inserito dal d.lgs. 90/2017); ii) il registro dei soggetti convenzionati e agenti di cui all'art. 45 del d.lgs. 231/2007; iii) il registro degli operatori compro oro di cui all'art. 1, comma 1, lettera q), d.lgs. 92/2017.

Office of Foreign Assets Control (OFAC)

Agenzia del Dipartimento del tesoro statunitense, costituita sotto gli auspici del Sottosegretario del Tesoro per il terrorismo e l'*intelligence* finanziaria. L'OFAC regola e applica le sanzioni economiche e commerciali disposte, nello svolgimento della politica estera e della sicurezza nazionale, nei confronti di altri Stati, organizzazioni e individui stranieri.

Organismo di autoregolamentazione

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera aa), d.lgs. 231/2007, è l'ente esponenziale, rappresentativo di una categoria professionale, ivi comprese le sue articolazioni territoriali e i consigli di disciplina cui l'ordinamento vigente attribuisce poteri di regolamentazione, di controllo della categoria, di verifica del rispetto delle norme che disciplinano l'esercizio della professione e di irrogazione, attraverso gli organi all'uopo predisposti, delle sanzioni previste per la loro violazione.

Paesi dell'Unione Europea

Comprendono i 15 paesi che erano membri dell'Unione Europea già prima del maggio 2004 (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia) e i 13 paesi nuovi membri entrati a far parte della UE dopo tale data (Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria).

Paesi e territori non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata

Paesi e territori elencati nella cosiddetta *black list* contenuta nel decreto del Ministro delle Finanze del 4 maggio 1999 (da ultimo modificato dal decreto ministeriale del 12 febbraio 2014). I decreti del Ministro dell'Economia e delle finanze del 23 gennaio 2002 e del 21 novembre 2001 non possono più essere utilizzati in quanto sono stati abrogati o modificati gli articoli del TUIR che ne prevedevano l'esistenza. L'elenco comprende i seguenti paesi: Abu Dhabi, Ajman, Andorra, Anguilla, Antigua e Barbuda, Aruba, Bahamas, Bahrein, Barbados, Belize, Bermuda, Bonaire, Sint Eustatius e Saba, Brunei, Costarica, Curaçao, Dominica, Dubai, Ecuador, Filippine, Fujjayah, Gibilterra, Gibuti (Ex Afar e Issas), Grenada, Guernsey, Hong Kong, Isola di Man, Isole Cayman, Isole Cook, Isole Marshall, Isole Turks and Caicos, Isole Vergini Britanniche, Jersey, Libano, Liberia, Liechtenstein, Macao, Maldive, Malesia, Mauritius, Principato di Monaco, Monserrat, Nauru, Niue, Oman, Panama, Polinesia Francese, Ras El Khaimah, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Samoa, Seychelles, Sharjah, Singapore, Sint Maarten – parte Olandese, Svizzera, Taiwan, Tonga, Tuvalu, Umm Al Qaiwain, Uruguay, Vanuatu. A questi si aggiungono i paesi che, in base alle valutazioni del GAFI (cfr. *FATF Public Statement February 2017* e *Improving Global AML/CFT compliance: On-going process February 2017*), risultano non allineati alla normativa di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; si tratta di: Afghanistan, Bosnia ed Erzegovina, Corea del Nord, Etiopia, Iran, Iraq, Laos, Siria, Uganda, Vanuatu, Yemen. La lista comprende anche i paesi terzi ad alto rischio, individuati in accordo alla quarta Direttiva antiriciclaggio.

Paesi terzi ad alto rischio

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera bb), d.lgs. 231/2007, sono i paesi non appartenenti all'Unione Europea i cui ordinamenti presentano carenze strategiche nei rispettivi regimi nazionali di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, come individuati dalla Commissione europea, con il Regolamento delegato (UE) 2016/1675 e successive modificazioni, nell'esercizio dei poteri di cui agli articoli 9 e 64 della Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015.

Persone politicamente esposte

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera dd), d.lgs. 231/2007, sono le persone fisiche che occupano o hanno cessato di occupare da meno di un anno importanti cariche pubbliche, nonché i loro familiari e coloro che con i predetti soggetti intrattengono notoriamente stretti legami, come di seguito elencate: 1) sono persone fisiche che occupano o hanno occupato importanti cariche pubbliche coloro che ricoprono o hanno ricoperto la carica di: 1.1 Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio, Ministro, Vice-Ministro e Sottosegretario, Presidente di Regione, assessore regionale, Sindaco di capo luogo di provincia o città metropolitana, Sindaco di comune con popolazione non inferiore a 15.000 abitanti nonché cariche analoghe in Stati esteri; 1.2 deputato, senatore, parlamentare europeo, consigliere regionale nonché cariche analoghe in Stati esteri; 1.3 membro degli organi direttivi centrali di partiti politici; 1.4 giudice della Corte Costituzionale, magistrato della Corte di Cassazione o della Corte dei conti, consigliere di Stato e altri componenti del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana nonché cariche analoghe in Stati esteri; 1.5 membro degli organi direttivi delle banche centrali e delle autorità indipendenti; 1.6 ambasciatore, incaricato d'affari ovvero cariche equivalenti in Stati esteri, ufficiale di grado apicale delle forze armate ovvero cariche analoghe in Stati esteri; 1.7 componente degli organi di amministrazione, direzione o

controllo delle imprese controllate, anche indirettamente, dallo Stato italiano o da uno Stato estero ovvero partecipate, in misura prevalente o totalitaria, dalle Regioni, da comuni capoluoghi di provincia e città metropolitane e da comuni con popolazione complessivamente non inferiore a 15.000 abitanti; 1.8 direttore generale di ASL e di azienda ospedaliera, di azienda ospedaliera universitaria e degli altri enti del servizio sanitario nazionale; 1.9 direttore, vicedirettore e membro dell'organo di gestione o soggetto svolgenti funzioni equivalenti in organizzazioni internazionali; 2) sono familiari di persone politicamente esposte: i genitori, il coniuge o la persona legata in unione civile o convivenza di fatto o istituti assimilabili alla persona politicamente esposta, i figli e i loro coniugi nonché le persone legate ai figli in unione civile o convivenza di fatto o istituti assimilabili; 3) sono soggetti con i quali le persone politicamente esposte intrattengono notoriamente stretti legami: 3.1 le persone fisiche legate alla persona politicamente esposta per via della titolarità effettiva congiunta di enti giuridici o di altro stretto rapporto di affari; 3.2 le persone fisiche che detengono solo formalmente il controllo totalitario di un'entità notoriamente costituita, di fatto, nell'interesse e a beneficio di una persona politicamente esposta.

Piattaforma delle FIU dell'Unione Europea

Organo europeo presieduto dalla Commissione e composto dalle FIU dell'Unione; esso, attivo dal 2006, è stato formalizzato dalla quarta Direttiva che ne ha anche definito il mandato (art. 51). Questo si riferisce in particolare al rafforzamento della cooperazione, allo scambio di opinioni, alla prestazione di consulenza su questioni relative all'attuazione delle regole europee d'interesse per le FIU e i soggetti segnalanti.

Pubbliche Amministrazioni

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera hh), d.lgs. 231/2007, sono le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, gli enti pubblici nazionali, le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall'Unione europea nonché i soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell'ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica.

Punto di contatto centrale

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera ii), d.lgs. 231/2007, è il soggetto o la struttura, stabilito nel territorio della Repubblica, designato dagli istituti di moneta elettronica, quali definiti all'articolo 2, primo paragrafo, punto 3), della direttiva 2009/110/CE, o dai prestatori di servizi di pagamento, quali definiti all'articolo 4, punto 11), della direttiva 2015/2366/CE, con sede legale e amministrazione centrale in altro Stato membro, che operano, senza succursale, sul territorio nazionale tramite i soggetti convenzionati e gli agenti.

Riciclaggio e impiego

L'art. 648-*bis* del codice penale punisce per il reato di riciclaggio chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato, "sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione a essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa". L'art 648-*ter* punisce per il reato di impiego chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli articoli 648 e 648-*bis*, "impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto".

Ai sensi dell'art. 2, comma 4, d.lgs. 231/2007 costituiscono riciclaggio, se commesse intenzionalmente, le seguenti azioni: a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni; b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; d) la partecipazione a uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione.

Soggetti convenzionati e agenti

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera nn), d.lgs. 231/2007, sono gli operatori convenzionati ovvero gli agenti, comunque denominati, diversi dagli agenti in attività finanziaria iscritti nell'elenco di cui all'articolo 128-*quater*, commi 2 e 6, TUB, di cui i prestatori di servizi di pagamento e gli istituti emittenti moneta elettronica, ivi compresi quelli aventi sede legale e amministrazione centrale in altro Stato membro, si avvalgono per l'esercizio della propria attività sul territorio della Repubblica italiana.

Titolare effettivo

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera pp), d.lgs. 231/2007, è la persona fisica o le persone fisiche, diverse dal cliente, nell'interesse della quale o delle quali, in ultima istanza, il rapporto continuativo è istaurato, la prestazione professionale è resa o l'operazione è eseguita.

Valuta virtuale

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera qq), d.lgs. 231/2007, è la rappresentazione digitale di valore, non emessa da una banca centrale o da un'autorità pubblica, non necessariamente collegata a una valuta avente corso legale, utilizzata come mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi e trasferita, archiviata e negoziata elettronicamente.

SIGLARIO

ABS	<i>Asset-Backed Security</i>
AG	Autorità giudiziaria
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
ATM	<i>Automated Teller Machine</i>
AUI	Archivio Unico Informatico
BCE	Banca Centrale Europea
CASA	Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo
CDP	Cassa Depositi e Prestiti
CIFG	<i>Counter-ISIL Finance Group</i>
CNDCEC	Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili
CNN	Consiglio Nazionale del Notariato
CNF	Consiglio Nazionale Forense
CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
CSF	Comitato di Sicurezza Finanziaria
DIA	Direzione Investigativa Antimafia
DDA	Direzione Distrettuale Antimafia
DNA	Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo
ECOFIN	Consiglio Economia e Finanza
FIU	<i>Financial Intelligence Unit</i>
GAFI	Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale
IMEL	Istituto di moneta elettronica
IP	Istituto di pagamento
IRPEF	Imposta sui Redditi delle Persone Fisiche
ISIL	<i>Islamic State of Iraq and the Levant</i>
IVA	Imposta sul Valore Aggiunto
IVASS	Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni
MEF	Ministero dell'Economia e delle finanze
NRA	<i>National Risk Assessment</i>

NSPV	Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza
OAM	Organismo degli Agenti e dei Mediatori
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
PEP	<i>Political Exposed Person</i>
RADAR	Raccolta e Analisi Dati AntiRiciclaggio
SARA	Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate
SCO	Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato
SGR	Società di gestione del risparmio
SICAV	Società di investimento a capitale variabile
SIM	Società di intermediazione mobiliare
SOS	Segnalazione di operazioni sospette
TUB	Testo Unico Bancario (d.lgs. 385/1993)
TUIR	Testo Unico delle Imposte sui Redditi (DPR 917/1986)
TUF	Testo Unico della Finanza (d.lgs. 58/1998)
UE	Unione Europea
UIF	Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia
UNCAC	<i>United Nations Convention against Corruption</i>
VD	<i>Voluntary disclosure</i>

