

**PREVENZIONE E CONTRASTO AI CANALI DI FINANZIAMENTO
DEL TERRORISMO**

CLAUDIO CLEMENTE

Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Banca d'Italia

Scuola di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza

Lido di Ostia, 2 febbraio 2017

1. Premessa

Ringrazio per l'invito a partecipare a questa occasione di confronto tra le Autorità impegnate nel contrasto al finanziamento del terrorismo, ospiti di un Istituto non solo prestigioso, ma anche simbolicamente significativo perché rappresenta per il nostro Paese un'eccellenza nella formazione culturale per la lotta al crimine.

Penso che la giornata odierna possa non solo contribuire alla conoscenza dello stato attuale della lotta al terrorismo, ma anche rappresentare un'occasione particolarmente preziosa per confrontarsi su come accrescere il coordinamento e le connotazioni di sistema dell'attività di contrasto, in un momento in cui sono accresciute le minacce e l'avversario mostra elevate capacità mimetiche e di aggressione.

Nel mio intervento focalizzerò l'attenzione, avendo come punto di osservazione la UIF, sull'evoluzione più recente dell'attività terroristica e dell'azione di prevenzione del suo finanziamento, cercando di evidenziare come alle autorità sia stato richiesto un cambio di passo, come questo sia stato realizzato e come da esso nascano nuove possibilità di convergenze di azione e spazi di miglioramento nella collaborazione di tutte le autorità coinvolte.

2. Il sistema di prevenzione del finanziamento del terrorismo

2.1 Le linee generali - Il sistema di prevenzione del finanziamento del terrorismo si basa su strutture, regole e metodologie in gran parte coincidenti con quelle che formano il sistema di prevenzione del riciclaggio.

L'estensione delle misure antiriciclaggio si è affiancata all'azione specifica di contrasto del terrorismo imperniata sulle liste pubbliche dei soggetti "designati" dalle istituzioni internazionali e sulle misure di congelamento delle loro risorse¹.

Il processo di integrazione tra sistemi anti-riciclaggio e anti-finanziamento del terrorismo è stato realizzato a partire dagli anni 2000, ha tratto impulso dai gravi attentati terroristici del 2001 negli Stati Uniti e trovato base regolamentare in un'articolata sequenza di iniziative e provvedimenti delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea, del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale² (GAFI) e del legislatore nazionale, che nel 2007 ha riordinato la previgente regolamentazione in due corpi normativi tra loro interconnessi e complementari (d.lgs. n. 109 e n. 231)³.

La ragione di questa impostazione si fonda su un'analogia di fondo tra i due fenomeni: il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo rappresentano entrambi momenti di interazione delle attività criminali con il sistema economico-finanziario; nel primo caso "a valle" del reato, per occultare o godere dei proventi di origine illecita; nel secondo "a monte" del reato, per l'approvvigionamento delle risorse finanziarie necessarie a sostenere le azioni e le organizzazioni terroristiche.

Questa interazione rappresenta, nel contempo, tanto per il riciclaggio che per il finanziamento del terrorismo, un momento di emersione e, quindi, di vulnerabilità che le autorità devono saper sfruttare per intercettare e indagare i fenomeni criminali con la collaborazione attiva del settore privato.

¹ I fondi e le risorse economiche detenuti da soggetti designati in virtù di regolamenti comunitari non possono essere oggetto di alcuna movimentazione, trasferimento e utilizzo. Gli atti compiuti in violazione di tali obblighi sono nulli. Il congelamento è efficace dalla data di entrata in vigore dei regolamenti comunitari ovvero dal giorno successivo alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dei relativi decreti ministeriali.

² Nel 2001 il GAFI ha esteso il proprio mandato dal contrasto del riciclaggio a quello del finanziamento del terrorismo e ha adottato in materia 8 Raccomandazioni Speciali, alle quali si è poi aggiunta la 9^a Raccomandazione, riguardante il trasferimento al seguito di denaro e di titoli al portatore. Gli standard del GAFI sono stati rivisti nel 2012, consolidando in un unico compendio di 40 Raccomandazioni anche le precedenti 9 Raccomandazioni speciali sul finanziamento del terrorismo.

³ Il d.lgs. n. 231 reca una disciplina generale unitaria per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; il d.lgs. n. 109 è dedicato alle misure di natura patrimoniale per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo internazionale.

La scelta di *policy* effettuata agli inizi dello scorso decennio appare oggi idonea a realizzare quegli adattamenti nell'azione di prevenzione e contrasto imposti dall'evoluzione del terrorismo internazionale.

2.2 L'evoluzione recente - Negli ultimi anni la minaccia terroristica si è manifestata con crescente, drammatica intensità, ha assunto nuove forme, si è avvantaggiata, anche sul piano finanziario, delle strette relazioni con le forze del ISIL/Da'esh operanti nei territori di conflitto in Medio-Oriente e con altre aree di instabilità politica. Come è stato efficacemente sottolineato, la minaccia è "incombente e polimorfa"⁴; coesistono organizzazioni terroristiche che controllano territori, organizzazioni affiliate ad articolati *network*, cellule di dimensioni ridotte, terroristi individuali.

Sono evidenti i riflessi sotto il profilo dei fabbisogni e delle fonti di finanziamento: è essenziale rafforzare la comprensione dei canali più esposti; verificare la perdurante adeguatezza delle modalità e degli ambiti di applicazione dei presidi tradizionali; assicurare la massima condivisione delle informazioni e delle esperienze in ambito internazionale e domestico nella consapevolezza che solo una piena convergenza di obiettivi tra gli Stati nell'azione di contrasto può consentire di combattere con efficacia un fenomeno così complesso e grave.

In questa direzione si inscrivono le più recenti iniziative degli organismi internazionali volte a potenziare il sistema di prevenzione.

Il GAFI, nel proprio documento sulla "Strategia complessiva per il contrasto al finanziamento del terrorismo"⁵, pubblicato nel febbraio 2016, sottolinea l'importanza che nella prevenzione degli attacchi terroristici riveste la capacità di individuare precocemente le operazioni finanziarie sospette. A tali fini viene richiamata la necessità di agevolare la collaborazione degli operatori attraverso

⁴ Cfr. Sistema d'informazione per la Sicurezza della Repubblica, *Relazione al Parlamento sulla politica dell'informazione per la sicurezza*, 2015, p. II.

⁵ FATF, *Consolidated FATF Strategy on combatting Terrorist Financing*, 19 febbraio 2016.

l'elaborazione di indicatori rivolti al settore privato nonché la rimozione degli ostacoli alla condivisione delle informazioni tra autorità, in ambito sia domestico sia internazionale. Su questo aspetto il medesimo Organismo ha avviato un progetto per rendere più efficaci gli scambi tra autorità nazionali (*"Inter-Agency Domestic Information-Sharing"*), individuando profili di miglioramento dei meccanismi di collaborazione esistenti e buone prassi in materia.

In ambito comunitario, l'*Action Plan* adottato dalla Commissione europea nel febbraio 2016⁶, enfatizza il ruolo che le *Financial Intelligence Unit* possono svolgere nell'individuazione delle operazioni di finanziamento transfrontaliero delle reti terroristiche. Il documento mette in evidenza la necessità di ampliare i poteri informativi delle FIU e l'esigenza di basi dati centralizzate e armonizzate per l'accesso a informazioni rilevanti ai fini dell'analisi finanziaria e dello scambio tempestivo tra autorità. Secondo la Commissione, le FIU devono cooperare strettamente con le autorità di contrasto e passare "da un sistema di divulgazione basato sui sospetti a un sistema di divulgazione maggiormente basato sull'*intelligence*". In questa direzione, lo scorso luglio, la Commissione ha proposto puntuali emendamenti alla IV Direttiva antiriciclaggio⁷.

3. L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia: gli assetti e le attività

3.1 Il ruolo della UIF - Le sollecitazioni delle autorità internazionali si sono inserite in un processo di ripensamento e affinamento dell'azione di prevenzione del terrorismo già intrapreso dall'unità di *intelligence* italiana.

La UIF – istituita nel 2008 presso la Banca d'Italia, in posizione di autonomia e indipendenza – svolge un ruolo centrale nella prevenzione del finanziamento del terrorismo con riguardo sia ai meccanismi basati sulle liste dei soggetti "designati" e

⁶ *Communication from the Commission to the EU Parliament and the Council on an Action Plan for Strengthening the Fight against Terrorism Financing* (COM (2016) 50), 2 2016.

⁷ Direttiva (UE) 2015/849 del 20 maggio 2015.

sulle misure di “congelamento”, sia al sistema che, in analogia con quello anti-riciclaggio, si fonda sulla collaborazione attiva degli operatori privati e su quella istituzionale tra autorità.

Sotto il primo profilo l’Unità riceve le comunicazioni relative alle misure di congelamento applicate alle operazioni e ai rapporti riconducibili ai soggetti designati; partecipa, insieme alle altre autorità competenti, ai lavori del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF)⁸; fornisce supporto tecnico e informativo per la verifica dell’osservanza delle restrizioni da parte degli intermediari e per l’autorizzazione, nei casi consentiti, delle deroghe da parte del CSF; facilita, attraverso il proprio sito istituzionale, la diffusione delle liste dei soggetti designati.

Con riguardo al secondo, più ampio, ambito operativo, la UIF si avvale a fini di prevenzione di una pluralità di fonti informative: le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da una vasta platea di operatori destinatari di specifici obblighi; gli scambi informativi con le Autorità nazionali ed estere; le verifiche ispettive; l’accesso ad archivi di altre autorità e a fonti aperte; i dati aggregati relativi ai flussi finanziari. Le analisi svolte dall’Unità tendono ad attribuire significato e valore, in chiave preventiva, a quest’ampio patrimonio di dati, cogliendo collegamenti soggettivi e oggettivi di rilievo e tracciando i flussi finanziari anche oltre i confini nazionali.

La UIF ha gestito le sfide derivanti dal nuovo contesto cercando di superare l’approccio meramente reattivo connesso alle liste e alle segnalazioni di operazioni sospette da queste scaturite a favore di una strategia maggiormente proattiva, realizzata utilizzando appieno lo strumentario informativo e di analisi di cui dispone e che ha anticipato le stesse linee operative poi elaborate in sede internazionale, alla cui definizione l’Unità ha attivamente partecipato.

⁸ Il CSF, istituito presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze, ha anche il compito di proporre agli organi competenti delle Nazioni Unite e dell’UE la designazione dei soggetti o delle entità sospettate di terrorismo.

Alla fine del 2014 la percezione di un incremento dei livelli di rischio collegati al terrorismo ha indotto la UIF a costituire una nuova struttura, con specifiche competenze nel trattamento di *big data*, specializzata nell'analisi delle operazioni relative al finanziamento del terrorismo e di quelle provenienti dai *money transfer*, in considerazione delle sinergie che possono svilupparsi tra i due ambiti di analisi. Tale scelta, che si è rivelata particolarmente utile alla luce dei successivi sviluppi del fenomeno, è stata dettata dall'esigenza di favorire la formazione di esperienze e competenze specifiche, l'omogeneizzazione degli *standard* di analisi, il contenimento dei tempi degli approfondimenti e degli scambi informativi.

Il contrasto finanziario del terrorismo rappresenta oggi un fronte di rilevante impegno per l'Unità in relazione sia all'attività di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, che hanno registrato dal 2015 un incremento considerevole, sia alla collaborazione con le autorità estere e nazionali, che si è eccezionalmente intensificata nell'ultimo biennio e che richiede nuove modalità operative per consentire il migliore utilizzo delle informazioni. L'obiettivo è quello di utilizzare tutti gli strumenti e le notizie disponibili nell'ottica di non lasciare nulla di intentato per individuare le tracce finanziarie, consentire ricostruzioni utili agli organi inquirenti, favorire interventi preventivi rapidi e mirati.

3.2 Le segnalazioni di operazioni sospette - Il significativo incremento delle segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo, ancorché numericamente non comparabili con quelle di riciclaggio, è indicativo dell'accresciuta consapevolezza degli operatori di dover elevare i livelli di guardia a fronte della recrudescenza delle minacce.

Nel 2016 gli operatori hanno inviato alla UIF 619 segnalazioni su sospetti di finanziamento del terrorismo, valore questo sei volte superiore a quello del 2014 e che segna un aumento del 127% rispetto all'anno precedente. Il numero effettivo

delle segnalazioni si attesta a 741 se si tiene conto anche di quelle riclassificate dalla UIF e in origine qualificate per “riciclaggio” dai segnalanti⁹. Il contributo prevalente è offerto, così come per le operazioni di riciclaggio, dagli intermediari finanziari (86% da banche, 5% da *money transfer*, 6% da altri intermediari). La gran parte delle segnalazioni proviene da quattro regioni del nord dell’Italia (Lombardia, Emilia e Romagna, Veneto, Piemonte per un totale del 61%) e dal Lazio (8%).

Il finanziamento del terrorismo presenta aspetti peculiari rispetto al riciclaggio, che ne rendono ancor più difficile la rilevazione. I fondi ad esso destinati hanno tendenzialmente origine lecita; i fabbisogni finanziari sono di ammontare spesso contenuto e possono, pertanto, sfuggire anche ai presidi automatici di controllo degli operatori; il trasferimento dei fondi avviene in gran parte attraverso i circuiti più vulnerabili o canali alternativi a quelli legali e quindi non presidiati.

Le segnalazioni relative al finanziamento del terrorismo si connotano anch’esse per tratti distintivi rispetto a quelle di riciclaggio. Mentre queste ultime sono, in genere, innescate da valutazioni di anomalie nelle transazioni, le prime sono state più spesso indotte da indizi riguardanti il cliente che denotano un suo possibile coinvolgimento, diretto o indiretto, in vicende di terrorismo.

Da ultimo, la maggiore attenzione ai comportamenti della clientela suggerita dalle indicazioni delle autorità internazionali e dalla UIF appare aver contribuito ad accrescere il numero delle segnalazioni connesse ad anomalie operative. Nel 2016 la quota di segnalazioni relative al finanziamento del terrorismo che traggono origine da elementi di carattere strettamente soggettivo (nominativi indagati o designati) si è ridotta a circa il 37%; tale componente, negli anni tra il 2010 e il 2015, si attestava intorno al 50 per cento. È corretto rilevare, peraltro, che anche le segnalazioni che si riferiscono a nomi già noti agli inquirenti veicolano spesso informazioni che possono rivelarsi preziose per gli approfondimenti finanziari della UIF e per le successive

⁹ Ciò accade quando emergono profili di sospetto ben definiti, indizi o collegamenti con contesti di finanziamento del terrorismo già noti perché precedentemente segnalati, ovvero perché oggetto di indagine da parte di organi inquirenti o di informative pervenute da altre FIU.

indagini investigative, consentendo di ricostruire reti relazionali con altri soggetti, interessanti tracce finanziarie o altri utili elementi informativi.

Poco meno di un quinto delle segnalazioni sono indotte da anomalie nei rapporti finanziari riferibili alle organizzazioni *no profit*, per lo più collegate a comunità locali di immigrati. In questi casi gli approfondimenti della UIF sono volti principalmente a valutare la coerenza delle operazioni rispetto alle finalità delle associazioni e alle eventuali motivazioni fornite, anche esplorando le connessioni finanziarie e operative con le persone a vario titolo a esse collegate e le controparti rilevanti.

Sotto il profilo tipologico, tra le anomalie più ricorrenti figurano le operazioni in contanti e i trasferimenti di fondi all'estero, tramite il sistema bancario o il circuito dei *money transfer*, specie se riguardanti aree geografiche ritenute ad alto rischio di terrorismo perché connotate da instabilità politica ovvero limitrofe a quelle dei conflitti. Concorrono a qualificare il sospetto l'inconsueta dimensione degli importi, la frequenza delle operazioni, la natura e localizzazione delle controparti, la natura della spesa, la scelta degli strumenti di pagamento utilizzati.

La reticenza nel fornire informazioni, la rappresentazione di motivazioni che non appaiono veritiere e la presentazione di documenti contraffatti costituiscono ulteriori elementi di attenzione per gli operatori.

La crescita del fenomeno dei combattenti stranieri (*foreign fighters*) appare aver orientato gli operatori a rilevare pure tracce di limitato spessore finanziario, come quelle collegate all'utilizzo delle carte di pagamento (prelievi di contante e pagamenti all'estero, acquisti *on-line*), e in generale ogni indizio, anche non finanziario, di mutamenti repentini di comportamento della clientela che possano far sospettare un loro possibile coinvolgimento in operazioni di matrice terroristica.

Le analisi svolte dalla UIF si avvalgono delle informazioni cui l'Unità ha accesso e si avvantaggiano di tecniche di *social network analysis* per estendere il perimetro

degli approfondimenti e intercettare soggetti e rapporti finanziari ulteriori e all'apparenza meno rilevanti.

La prospettiva è quella di individuare collegamenti e ogni altra informazione qualitativa che possa contribuire a rintracciare l'esistenza di possibili organizzazioni terroristiche, di cellule o individui isolati.

3.3 Gli indicatori - L'evoluzione della minaccia terroristica ha indotto la UIF, tenendo anche conto delle riflessioni che si stavano conducendo in sede internazionale, a diffondere, nell'aprile dello scorso anno, una comunicazione volta a potenziare la capacità dei destinatari degli obblighi di collaborazione attiva di intercettare elementi di sospetto riconducibili al finanziamento del terrorismo e all'attività dei *foreign terrorist fighters*.

E' stata richiamata l'attenzione sugli indicatori di anomalia emanati nel 2010 in materia di finanziamento del terrorismo e relativi ad attività, soggetti e mezzi di pagamento considerati particolarmente rischiosi.

E' stato chiesto agli operatori di valorizzare al massimo il patrimonio informativo a loro disposizione e di adeguare le procedure di selezione automatica delle operazioni anomale. Il comunicato ha posto l'accento sulle varie modalità attraverso cui può manifestarsi il sostegno finanziario al terrorismo e sui molteplici canali suscettibili di utilizzo a questi fini, sottolineando i problemi collegati al commercio di beni e risorse provenienti da zone geografiche a rischio.

In merito ai *foreign fighters* è stata sottolineata l'importanza delle tracce finanziarie collegate alle fasi di pianificazione del viaggio, del transito e dell'eventuale rientro nello Stato di provenienza. L'improvvisa estinzione dei rapporti, le prolungate inadempienze nel pagamento di prestiti, specie in caso di irreperibilità, le inconsuete richieste di cambio di valuta, i bonifici e le rimesse in

assenza di legami tra il cliente e le controparti localizzate in aree sensibili costituiscono elementi di valutazione ai fini della collaborazione attiva.

Gli operatori dei servizi di pagamento sono stati sollecitati a monitorare gli utilizzi di carte e gli accessi ai portali di *home banking* effettuati in paesi a rischio. Anche in questi casi l'esiguità dei fondi utilizzati rende complessa l'intercettazione delle condotte criminali e richiede da parte degli operatori l'adozione di un approccio sofisticato nella raccolta di informazioni sul profilo soggettivo del cliente.

La comunicazione ha contribuito ad accrescere la sensibilità degli operatori: nella seconda parte dello scorso anno un numero crescente di segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo è apparso rispondere ai criteri richiamati dalla UIF.

3.4 La collaborazione internazionale – Il cambio di strategia nei confronti della minaccia terroristica si è manifestato con particolare evidenza sul fronte della collaborazione internazionale, in termini di intensità, natura, modalità degli scambi¹⁰ e di refluenza delle informazioni così acquisite sull'attività domestica.

Per fronteggiare la minaccia terroristica, le FIU hanno sfruttato i mezzi della cooperazione fino alla loro più ampia estensione e hanno profuso il massimo impegno per allargare lo spettro delle informazioni utili a realizzare approfondimenti e riscontri su tutte le basi dati e fonti informative disponibili in ciascun Paese.

Ai tradizionali canali bilaterali di scambio, che si confermano fondamentali per intercettare nominativi di rilievo e possibili flussi anomali, è stata affiancata l'innovativa prassi di comunicazioni multilaterali e automatiche, che consentono di ampliare la rete della collaborazione, superando le condizioni della verifica preventiva della sussistenza di un sospetto qualificato e dello specifico collegamento territoriale con ciascun Paese.

¹⁰ La collaborazione tra FIU è regolata dagli *standard* del Gruppo Egmont, l'organizzazione internazionale che riunisce oltre 150 FIU di tutto il mondo e che opera nella cornice delle Raccomandazioni del GAFI. Queste ultime richiedono alle FIU di fornire, sia spontaneamente sia su richiesta, in modo rapido, costruttivo ed efficace, la massima cooperazione internazionale.

Appositi strumenti per favorire forme di scambio multilaterale sono sviluppati dal Gruppo Egmont proprio con specifico riferimento al contrasto del terrorismo islamico. Dal 2015 tali scambi hanno portato a condividere un'ampissima mole di informazioni, relativa soprattutto alle reti internazionali delle rimesse, dei bonifici e delle operazioni di pagamento, potenzialmente riconducibili al finanziamento dell'ISIL, di soggetti collegati, dei *foreign fighters*. I nominativi menzionati nelle comunicazioni sono oltre trentamila.

Si tratta di informazioni sulle quali la UIF, in coerenza con l'approccio *intelligence based*, conduce riscontri finanziari per rilevare la ricorrenza di elementi di effettivo rilievo e per arricchire il quadro informativo. Le verifiche si rivolgono, in primo luogo, ai settori che presentano particolari connotazioni di rischio (quali *money transfer*, carte di pagamento) e richiedono una collaborazione ampia degli operatori, ulteriore rispetto a quella connessa alle segnalazioni di operazioni sospette, nonché la condivisione delle informazioni con le Autorità investigative, giudiziarie, di *intelligence*, in coerenza con quanto indicato dalle norme e dagli *standard* internazionali.

L'esigenza di individuare precocemente attività "sensibili", quella di monitorare vaste quantità di informazioni e le peculiarità delle verifiche configurano una significativa evoluzione dell'attività della UIF. E' necessario non più solo ricostruire le operazioni anomale e i relativi collegamenti soggettivi, come nell'approccio del contrasto al riciclaggio, ma anche individuare tracce nel sistema finanziario utili per determinare altri profili di interesse, quali la posizione, gli spostamenti, le relazioni e il comportamento dei terroristi e dei soggetti a essi collegati.

Grazie alle sinergie tra la collaborazione internazionale e quella con gli organi investigativi nazionali, è stato possibile individuare tracce finanziarie lasciate da terroristi direttamente coinvolti negli attentati perpetrati in Europa. In virtù di

informazioni su rimesse di denaro e sull'utilizzo di carte di pagamento possono essere ricostruite con rapidità spostamenti fisici, punti di supporto logistico, reti di fiancheggiatori.

3.5 La collaborazione nazionale - Anche la collaborazione tra la UIF e le altre Autorità nazionali competenti si è sensibilmente accresciuta in funzione anti-terrorismo e ha assunto nuove forme.

E' aumentato considerevolmente il numero delle richieste di approfondimento finanziario rivolte all'Unità da parte di Organi inquirenti nell'ambito di indagini o procedimenti riguardanti fatti di terrorismo. Lo scambio, da un lato, alimenta il patrimonio informativo dell'Unità, dall'altro, genera ulteriori azioni di verifica e riscontro volte a completare e corroborare il quadro informativo, a rafforzare gli impianti accusatori, talvolta a effettuare interventi tempestivi di repressione.

Nella configurazione delineata dalla normativa del 2015 in materia di repressione del terrorismo¹¹, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo viene ad assumere un'importante funzione di snodo per l'utilizzo delle informazioni acquisite e analizzate dalla UIF nell'ambito delle indagini sul territorio.

Le nuove previsioni legislative consentono all'Unità di fornire anche al Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.) gli esiti delle analisi e degli studi da cui emergono fenomeni di finanziamento del terrorismo.

Con il recepimento nell'ordinamento nazionale della IV Direttiva antiriciclaggio, viene anche ad accrescersi il ruolo di coordinamento strategico svolto dal Comitato di Sicurezza Finanziaria in relazione alla funzione centrale che assume la valutazione nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; tale

¹¹ Decreto Legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito dalla Legge 17 aprile 2015, n. 43, *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo*.

valutazione, compiuta per la prima volta nel 2014, è in fase di aggiornamento proprio con riguardo alla minaccia proveniente dal terrorismo internazionale.

3.6 L'attività d'intelligence finanziaria – Nell'ambito delle iniziative avviate dalla UIF per orientare in chiave preventiva e di *intelligence* l'azione di contrasto al finanziamento del terrorismo assumono un rilievo significativo gli accertamenti, svolti anche con accessi ispettivi, riguardanti primari gruppi bancari e intermediari di elevato *standing* attivi nel settore dei servizi di pagamento.

Gli interventi sono stati finalizzati a verificare nei *database* anagrafici e gestionali degli operatori la ricorrenza di nominativi, collegati direttamente o indirettamente ad attività di terrorismo, segnalati all'Unità dall'Autorità giudiziaria, dagli Organi investigativi e, soprattutto, dalle FIU estere.

Le ricorrenze emerse hanno formato oggetto di approfondimenti per rilevare circostanze e fatti idonei a qualificare l'operatività emersa come significativa ai fini di un ipotetico coinvolgimento in attività di finanziamento del terrorismo. Sono state considerate, in particolare, le operazioni di prelievamento di contante o di spesa presso esercenti ubicati in Paesi considerati a rischio; rimesse di denaro mediante *money transfer* da o verso i medesimi Paesi; spese connesse a viaggi e per l'acquisto di credito telefonico o di altri servizi di comunicazione.

L'analisi consente di ricostruire eventuali reti di nominativi collegati, in base a elementi di natura soggettiva e finanziaria (controparti di bonifici, di rimesse di denaro o di ricariche di carte prepagate, beneficiari di assegni e titoli di viaggio).

Gli esiti delle ispezioni, non appena definiti, vengono condivisi con gli Organi investigativi e giudiziari competenti, nonché con le FIU estere interessate in linea con le indicazioni degli organismi internazionali.

La UIF ha sviluppato anche attività di controllo e di studio su comparti operativi e aree geografiche particolarmente esposti al rischio di finanziamento del terrorismo.

Sono stati sottoposti ad attenzione taluni canali suscettibili di utilizzo a fini di finanziamento del terrorismo. Nello scorso anno è stata portata a termine una campagna ispettiva nei confronti dei *money transfer*, che ha determinato l'assunzione di provvedimenti inibitori o di rigore da parte delle Autorità competenti nei confronti di operatori che non garantivano un adeguato monitoraggio delle operazioni. Viene periodicamente analizzato l'utilizzo in Italia delle carte estere per prelevamenti in contante e sono state svolte ricerche in materia di ricorso al contante e alle banconote di taglio apicale.

Nel corso del 2016 l'Unità ha realizzato uno *screening* dei flussi finanziari diretti verso Paesi medio-orientali e nord-africani. L'analisi si è basata sui dati delle Segnalazioni Anti-Riciclaggio Aggregate ed è stata orientata all'individuazione di picchi e dinamiche anomali negli andamenti dei bonifici diretti dall'Italia verso tali aree; oltre a far emergere singoli casi meritevoli di approfondimento finanziario e a stimolare l'attenzione degli intermediari su operatività specifiche, essa ha consentito di accrescere le conoscenze sulle caratteristiche e sui possibili profili di anomalia relativi ai flussi tra l'Italia e i Paesi con potenziali connessioni finanziarie con l'ISIL.

4. Aspetti problematici e linee evolutive

La minaccia di azioni terroristiche ha provocato un'estesa reazione da parte della comunità internazionale e delle autorità nazionali competenti, che ha portato a potenziare le azioni e le collaborazioni a fini di contrasto. L'individuazione e l'isolamento delle attività finanziarie di supporto al terrorismo presentano tuttavia

difficoltà tecniche molto elevate: permangono aspetti critici che attengono alla regolamentazione, alle prassi applicative, ai comportamenti operativi.

La capacità delle FIU di partecipare a scambi automatici e multilaterali, più ampi rispetto alle forme ordinarie di collaborazione, incontra limitazioni connesse a vincoli di *data protection*, che in molti Paesi costringono a comunicazioni circostanziate e ancorate a specifiche situazioni di sospetto e puntuali collegamenti territoriali; si tratta di vincoli che poco si adattano alle finalità di prevenzione del terrorismo. Le FIU, attraverso il Gruppo Egmont, sono attualmente impegnate nella ricognizione di tali ostacoli e nella ricerca di idonee soluzioni.

La collaborazione internazionale sconta anche limitazioni di carattere generale che, nella sfida del contrasto finanziario del terrorismo, risultano enfatizzate. Rilevano la diversità delle FIU quanto a natura, organizzazione e statuto di indipendenza, la ricorrente “confusione” tra attività di analisi finanziaria e di accertamento investigativo (che determina di norma un assorbimento della prima nella seconda), la carenza di adeguati poteri informativi, i limiti alla possibilità di utilizzare le informazioni scambiate nell’ambito di procedimenti penali.

L’insufficiente livello di armonizzazione e dettaglio delle regole lascia aperti, anche a livello europeo, margini per differenze significative negli approcci dei singoli Stati, con conseguenti ostacoli nel dialogo internazionale.

Oltre a un più rigoroso recepimento delle norme europee vigenti da parte dei Paesi membri, occorrono regole comuni più precise sull’accesso alle informazioni da parte delle FIU, sulla loro capacità di scambiare tali informazioni senza vincoli di riservatezza, sulla possibilità di utilizzare in modo ampio le informazioni acquisite.

Avendo presenti tali problemi e l’urgenza di apprestare idonee soluzioni, a febbraio 2016 il Consiglio dei Ministri finanziari europei (ECOFIN) ha indicato la necessità di adottare nuove e più incisive misure di prevenzione e contrasto. Contestualmente la Commissione europea ha delineato nell’apposito *Action Plan* –

in linea con gli indirizzi emanati nella Strategia del GAFI – un’articolata serie di iniziative da adottare, specie sul piano legislativo. Con l’obiettivo di individuare le azioni necessarie, l’ECOFIN ha incoraggiato le FIU europee a procedere speditamente al completamento dell’esercizio di ricognizione, avviato e coordinato dalla UIF¹² nell’ambito della Piattaforma delle FIU della UE¹³, sulle caratteristiche istituzionali e funzionali delle singole Unità, sulle criticità rilevate nella collaborazione internazionale e sulle relative soluzioni.

Dei risultati dell’esercizio si dovrà tener conto nel processo di revisione della IV Direttiva antiriciclaggio recentemente avviato dalla Commissione europea.

I punti qualificanti dell’intervento riguardano aspetti relativi ai poteri domestici delle FIU e alla collaborazione internazionale. Come è oggi previsto dalla normativa italiana, le FIU dovrebbero poter acquisire informazioni dai soggetti obbligati indipendentemente dalla sussistenza di segnalazioni di operazioni sospette e da ogni altra forma di restrizione, anche su richiesta di una controparte estera. E’ previsto l’ampliamento delle basi dati accessibili alle FIU, che devono comprendere archivi centralizzati dei rapporti bancari e dei titolari effettivi di società, enti e *trust*. L’obbligo di fornire informazioni alle FIU estere viene rafforzato ed esteso, sancendo l’inapplicabilità di restrizioni (quali quelle connesse al tipo di reato presupposto); viene ampliata la possibilità di utilizzare le informazioni ricevute attraverso lo scambio internazionale, riducendo i margini consentiti per rifiutare il relativo consenso.

Ulteriori elementi di miglioramento del quadro di prevenzione comunitario riguardano l’estensione dei presidi antiriciclaggio ai soggetti che prestano servizi di cambio di monete virtuali e di custodia delle credenziali rilasciate per consentirne l’utilizzo; la riduzione del possibile uso anonimo di carte di pagamento; il

¹² Al Progetto hanno altresì partecipato le FIU di Francia, Polonia e Romania.

¹³ La *EU FIUs’ Platform* è un gruppo attivo dal 2006 e ora previsto dalla IV Direttiva (art. 51), presieduto dalla Commissione europea e composto dai rappresentanti delle FIU dell’UE. Ad essa è riconosciuto il compito di curare la collaborazione internazionale, lo sviluppo di analisi congiunte di casi transfrontalieri e la condivisione di informazioni su *trend* e tipologie.

rafforzamento della trasparenza dei titolari effettivi di società e *trust* censiti nei registri nazionali. Sarebbe altresì auspicabile che, in questo quadro, a fianco di presidi più rigorosi sulle carte di pagamento, vengano introdotte misure maggiormente armonizzate sull'utilizzo del contante¹⁴.

L'*iter* per l'adozione delle modifiche alla IV Direttiva è in corso. Dopo l'intesa sull'articolato (*general approach*) raggiunta a dicembre scorso dal Consiglio europeo si attendono le osservazioni del Parlamento europeo, cui farà seguito il "trilogo", per giungere a un testo condiviso.

5. Conclusioni

Le minacce di terrorismo sono mutate rispetto ai primi anni del nuovo millennio, così come le esigenze del suo finanziamento. L'apparato di prevenzione e contrasto ha dovuto e saputo evolversi.

Molti adattamenti sono maturati all'interno delle singole autorità, con la creazione di unità specializzate, la rivisitazioni di processi, la rivalutazione delle fonti informative, l'utilizzo di strumenti di analisi più evoluti.

L'esigenza di individuare precocemente attività "sensibili", quella di monitorare vaste quantità di informazioni e le peculiarità delle verifiche configurano una significativa evoluzione dell'attività della UIF. E' necessario non più solo ricostruire le operazioni anomale e i relativi collegamenti soggettivi, come nel contrasto al riciclaggio, ma anche individuare tracce nel sistema finanziario utili per determinare altri profili di interesse, quali la posizione, gli spostamenti, le relazioni e il comportamento dei terroristi e dei soggetti ad essi collegati.

¹⁴ Il Piano d'Azione della Commissione di febbraio 2016 prevede un'apposita proposta legislativa sulla dichiarazione del trasferimento al seguito di denaro contante per ampliare il campo d'applicazione del regolamento esistente.

Questo approccio ha portato ad avere oggi un apparato di contrasto sostanzialmente nuovo, maggiormente efficace, più in sintonia con i tempi.

Affinché le modifiche realizzate possano dispiegare appieno i loro effetti è ora opportuno massimizzare le sinergie fra le istituzioni, sfruttare tutte le occasioni di confronto perché ogni singolo miglioramento realizzato da ciascuna autorità possa rappresentare per le altre componenti del sistema una leva per ottenere risultati sempre più significativi.

E' in questa ottica che si pongono le iniziative, anche a carattere innovativo, che la UIF continua a sviluppare, ricercando nuove forme di collaborazione con le altre autorità nella convinzione che la condivisione delle informazioni e la velocità con cui essa viene realizzata costituiscano elementi strategici per fronteggiare le nuove, crescenti minacce.