



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

Unità di Informazione Finanziaria

# Rapporto annuale 2008

Roma, marzo 2009



## INDICE

PREMESSA	7
INTRODUZIONE	9
PARTE PRIMA	13
1 EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA INTERNAZIONALE	13
1.1 Lo scenario	13
1.2 I principi	14
1.3 Le regole dell'Unione europea	15
1.4 L'attività di prevenzione e contrasto del terrorismo sul piano finanziario	17
1.5 Le linee di sviluppo della regolamentazione	18
2 LA REGOLAMENTAZIONE ITALIANA	19
2.1 I principi	19
2.2 Le autorità e i controlli	20
2.3 I destinatari	22
2.4 I presidi: adeguata verifica, registrazione, segnalazione	23
2.5 L'apparato sanzionatorio	25
3 LA UIF NEL SISTEMA ANTIRICICLAGGIO	26
3.1 La posizione istituzionale della UIF	26
3.2 I compiti della UIF	26
3.3 Il funzionamento della UIF	29

4	LE <i>FINANCIAL INTELLIGENCE UNIT</i>	30
4.1	Caratteristiche essenziali	30
4.2	Lo scambio di informazioni	31
PARTE SECONDA		33
1	ATTIVITÀ INTERNAZIONALE	33
1.1	L'elaborazione della regolamentazione	33
1.2	L'attività di organi e gruppi di lavoro	34
2	NORMATIVA NAZIONALE	36
3	ATTIVITÀ IN MATERIA DI OPERAZIONI SOSPETTE	38
3.1	Intermediari finanziari	42
	3.1.1 <i>Caratterizzazione territoriale</i>	44
	3.1.2 <i>Valore e tipologia delle operazioni segnalate</i>	45
	3.1.3 <i>Casistica delle segnalazioni</i>	47
3.2	Imprese non finanziarie e professionisti	49
4	ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEL TERRORISMO SUL PIANO FINANZIARIO	51
4.1	Misure di congelamento e di comunicazione	51
4.2	Segnalazioni di operazioni sospette	52
4.3	Segnalazioni relative alla proliferazione di armi di distruzione di massa	55
5	ANALISI DEI DATI AGGREGATI E ATTIVITÀ DI STUDIO	56
5.1	Monitoraggio di sistema a fini antiriciclaggio	56
5.2	Controllo dei dati e finalità di studio	61
5.3	Dichiarazioni sul commercio e il trasferimento di oro	62
6	I CONTROLLI	63
6.1	Attività ispettiva	63
6.2	Individuazione di irregolarità	64
6.3	Istruttoria di procedimenti sanzionatori	65

7	COLLABORAZIONE CON ALTRE AUTORITÀ	66
7.1	Collaborazione con l’Autorità Giudiziaria	66
7.2	Collaborazione con altre autorità e organismi nazionali	66
7.3	Collaborazione con FIU di altri Paesi	67
8	ASPETTI ORGANIZZATIVI E RISORSE	71
8.1	Organizzazione della UIF	71
8.2	Risorse umane	72
8.3	Risorse tecnologiche	73
	8.3.1 Funzione informatica	73
	8.3.2 Stato ed evoluzione del sistema informativo	73
	8.3.3 Attività progettuali a medio termine	74



## PREMESSA

Il presente documento è il primo “Rapporto” che l’Unità di informazione finanziaria (UIF) – quale autorità investita dei compiti di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette ai fini della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo – trasmette alle competenti Commissioni parlamentari per il tramite del Ministro dell’economia e delle finanze, in ottemperanza all’art. 6, comma 5, del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

Il Rapporto richiama la disciplina internazionale e nazionale in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; illustra la posizione istituzionale, le funzioni e l’assetto organizzativo della UIF; dà conto dell’attività svolta nel 2008 e nei primi mesi dell’anno in corso, con specifico riferimento ai compiti di approfondimento, sotto il profilo finanziario, delle segnalazioni di operazioni sospette, all’analisi dei dati aggregati e alla collaborazione con le altre autorità di vigilanza e investigative. Il documento riferisce, inoltre, sulla collaborazione internazionale, sull’attività ispettiva e sull’accertamento e contestazione delle irregolarità.

Ai sensi dello stesso art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 231/2007, il Rapporto è accompagnato da una relazione della Banca d’Italia sui mezzi finanziari e sulle risorse conferite alla UIF. Sull’azione della UIF non è stato possibile acquisire il previsto parere del Comitato di esperti dell’Unità non essendo stata a tutt’oggi perfezionata la nomina dei suoi componenti.

Con questo documento l’Unità di informazione finanziaria intende adempiere anche agli obblighi informativi nei confronti del Comitato di sicurezza finanziaria, previsti dall’art. 5, comma 3, lett. b), e dall’art. 48, comma 3, del d.lgs. n. 231/2007.



## INTRODUZIONE

In linea con l'evoluzione delle regole e delle prassi internazionali, alla fine del 2007 il decreto legislativo n. 231 ha recepito nell'ordinamento italiano la Direttiva 2005/60/CE, che si propone di dare nuovo impulso all'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Il nuovo quadro normativo si ispira al principio della valutazione discrezionale del rischio e consente ai soggetti obbligati di commisurare la portata degli obblighi di identificazione e di verifica in funzione del rischio associato al tipo di cliente, di rapporto e di prodotto. La maggiore responsabilizzazione delle banche e delle altre categorie imprenditoriali e professionali, cui incombe l'obbligo di segnalare i rapporti e le operazioni a rischio di riciclaggio, costituisce l'asse portante della riforma ed esprime il più deciso orientamento della comunità internazionale nella lotta contro la criminalità finanziaria.

In tale contesto, il legislatore nazionale ha deciso di costituire l'Unità di informazione finanziaria (UIF) all'interno della Banca d'Italia, dotandola di propria autonomia funzionale, nel rispetto dei requisiti stabiliti a livello internazionale e comunitario. Si tratta di una soluzione organizzativa che pone l'Unità in condizione di beneficiare di importanti sinergie funzionali e di usufruire con flessibilità delle risorse umane e tecniche occorrenti all'adeguato svolgimento della propria attività.

La collocazione istituzionale e la natura amministrativa che il legislatore ha assegnato alla UIF consentono di valorizzarne – ai fini della tutela dell'integrità del sistema finanziario ed economico e della correttezza dei comportamenti – le delicate funzioni di approfondimento finanziario e il ruolo di “filtro” tra i soggetti segnalanti e gli organi investigativi.

Il completamento del quadro legislativo prevede – come di consueto – numerosi provvedimenti di attuazione, nonché la definizione di accordi tra la UIF e le autorità a vario titolo coinvolte nell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio. Nell'ambito dei compiti a essa attribuiti dalla legge, l'Unità è impegnata – in collaborazione con i Ministeri competenti, con le Autorità di vigilanza di settore e con gli ordini professionali – a proporre modifiche legislative, a risolvere problemi interpretativi, a definire e aggiornare indicatori di anomalia e modelli di comportamenti anomali.

L'attività della UIF prosegue in chiave evolutiva l'azione di prevenzione e contrasto a suo tempo affidata al Servizio antiriciclaggio dell'Ufficio italiano dei cambi (UIC); essa non ha subito soluzioni di continuità, nonostante la fase di avvio abbia assorbito notevoli energie per la rimodulazione degli assetti organizzativi interni.

Dal secondo semestre dell'anno la nuova struttura – articolata in sei Divisioni e vari organi collegiali di supporto alla Direzione – è divenuta pienamente operativa. Ciò ha consentito di dare nuovo impulso allo svolgimento dei compiti istituzionali della UIF.

Il flusso di segnalazioni di operazioni sospette inviate dai soggetti obbligati si mantiene sostenuto. Nel corso del 2008 sono pervenute 14.600 segnalazioni, con un incremento di oltre 2.000 unità, pari al 16,4 per cento, rispetto all'anno precedente.

Tra i soggetti obbligati, banche e Poste Italiane S.p.A. si confermano, con il 90 per cento delle segnalazioni, gli attori principali del sistema di collaborazione attiva; cresce all'8,7 per cento la quota facente capo alle società finanziarie, peraltro in gran parte riferibile all'attività dei *money transfer*; permane trascurabile l'apporto delle altre categorie di segnalanti.

Lombardia e Lazio continuano a guidare - rispettivamente con il 26,9 e il 14,2 per cento del totale nazionale - la graduatoria delle regioni di provenienza delle segnalazioni. Nel Meridione aumentano dal 2 al 3,4 per cento le segnalazioni provenienti dalla Calabria, sulla quale si è concentrata all'inizio del 2008 la pressione ispettiva della Banca d'Italia e della UIF. Il valore segnaletico di queste evidenze territoriali va comunque valutato tenendo conto che lo sviluppo tecnologico e le strategie criminali consentono di scindere con sempre maggiore efficacia il luogo del riciclaggio da quello di commissione del reato presupposto.

In questo primo anno di attività della UIF, l'approfondimento finanziario e il conseguente invio delle informazioni agli organi investigativi hanno registrato un incremento del 14,2 per cento, con una crescita particolarmente sostenuta nel secondo semestre.

Ulteriore aspetto che qualifica l'azione della UIF è l'analisi dei dati aggregati, inviati mensilmente dagli intermediari e tratti dall'Archivio unico informatico (AUI). Essa tende a individuare anomalie riferite a determinate aree territoriali o a particolari forme di operatività. Il necessario miglioramento della qualità dei dati trasmessi richiede che le banche e gli altri intermediari rimuovano gli ostacoli, anche organizzativi, che spesso inficiano la correttezza delle registrazioni e la tempestività dei riscontri.

Particolarmente intensa è stata l'attività di controllo ispettivo. Pur in assenza di un nucleo specificamente destinato a tale compito, nel 2008 sono stati effettuati 24 accertamenti: 17 interventi possono qualificarsi di "carattere generale", in quanto prevalentemente finalizzati a individuare eventuali anomalie non segnalate; 7 vanno

considerati “approfondimenti mirati”, volti a ricostruire in dettaglio determinati flussi finanziari e a integrare informazioni acquisite per via cartolare.

Le verifiche ispettive si confermano uno strumento particolarmente efficace di sensibilizzazione dei vertici aziendali rispetto al dovere di assumere ogni utile iniziativa volta a evitare rischi di coinvolgimento, anche inconsapevole, degli intermediari in fenomeni di criminalità economica e finanziaria.

Nel 2008 sono state avviate 28 procedure sanzionatorie per omessa segnalazione di operazioni sospette (più del doppio rispetto a quelle dell'anno precedente).

Nel corso del 2008 la collaborazione della UIF con l'Autorità Giudiziaria ha registrato un costante incremento. In particolare, sono pervenute da Procure della Repubblica e da Direzioni distrettuali antimafia 47 richieste di documentazione e 6 di collaborazione continuativa ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 231/2007.

In tale ambito, la UIF ha reso disponibili oltre 140 segnalazioni di operazioni sospette e ha attivato 54 scambi di informazioni con *Financial Intelligence Unit* (FIU) di altri Paesi.

Particolarmente intensa e proficua è stata l'attività di collaborazione con la Procura di Forlì, per le vicende che hanno interessato la Repubblica di San Marino. Scambi informativi sono proseguiti o sono stati avviati con le Procure di Milano, Roma, Napoli, Palermo, Catania, Bolzano, Cuneo e Pescara.

Un protocollo d'intesa disciplina su basi formali i rapporti tra la UIF e le diverse strutture della Banca d'Italia cointeressate all'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio. La condivisione di basi dati, lo scambio di informazioni e il coordinamento operativo accrescono l'efficacia dell'azione comune, in linea con l'autonomia delle rispettive funzioni.

Si mantengono ottimali e impostati secondo logiche di efficiente integrazione i rapporti con il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, pressoché quotidiani, e con la Direzione investigativa antimafia.

La proiezione internazionale continua a costituire una delle caratteristiche qualificanti dell'Unità. Essa si esplica sia nella partecipazione attiva ai lavori svolti dagli organismi comunitari e dalle organizzazioni internazionali dediti all'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (GAFI, MoneyVal, Gruppo Egmont) sia nello scambio di informazioni con le FIU estere.

La collaborazione tra la UIF e le FIU di altri Paesi ha consentito, tra l'altro, di individuare fondi di provenienza illecita collocati all'estero, ponendo l'Autorità Giudiziaria in grado di procedere al loro sequestro attraverso rogatorie internazionali.

Per le caratteristiche dell'attività svolta, il supporto informatico assume una valenza strategica. Particolarmente intensa è stata pertanto l'azione diretta – in stretto contatto con le competenti funzioni della Banca d'Italia – alla evoluzione del sistema

informativo della UIF in un'ottica di ammodernamento e sviluppo dell'apparato informatico preesistente.

\* \* \*

La strategia dell'intero sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo si fonda sull'intensità della collaborazione istituzionale e sulla molteplicità e tempestività degli scambi di informazioni; pone in luce il ruolo essenziale sia delle autorità pubbliche sia dei soggetti privati nella corretta valutazione dei presupposti della normativa, prima ancora che nell'adempimento degli obblighi che ne discendono.

In tale disegno, il ruolo assegnato alla UIF è di fondamentale importanza. Essa effettua l'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette; promuove la corretta applicazione delle norme; fornisce le linee-guida e gli indicatori per l'adempimento degli obblighi; dà impulso a proficue forme di collaborazione; coopera per garantire rapidità, sicurezza e riservatezza agli scambi di informazioni all'interno dell'apparato antiriciclaggio.

Alla base di questa delicata azione vi è la consapevolezza che dalla condivisione dei principi e dalla uniforme applicazione delle norme l'intero sistema economico non possa che trarre benefici in termini di fiducia, integrità, correttezza dei comportamenti, stabilità.

## PARTE PRIMA

### 1 EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA INTERNAZIONALE

#### 1.1 Lo scenario

Le prassi e le regole internazionali hanno sensibilmente influenzato, negli ultimi decenni, le politiche di prevenzione e contrasto del riciclaggio; la stessa nozione di riciclaggio è stata progressivamente affinata.

*Le prime indicazioni sulla definizione di riciclaggio si rinvengono nella Convenzione di Vienna delle Nazioni Unite contro il traffico di sostanze stupefacenti e psicotrope del 1988, che ha rappresentato un modello per le successive fonti internazionali e per numerosi ordinamenti nazionali. Per quanto riguarda la legislazione italiana, ancorché essa contempli il reato di riciclaggio fin dal 1978 (collegandone la disciplina a specifici delitti quali la rapina, l'estorsione e il sequestro di persona e ricalcandone i caratteri su quelli della ricettazione e del favoreggiamento), l'impulso delle prescrizioni elaborate nelle sedi internazionali ha determinato cambiamenti sostanziali: nel 1990, in funzione delle esigenze della lotta alla criminalità mafiosa, si registrò l'inserimento, tra i reati presupposto, anche del traffico di droga. Nel 1993, la nozione di riciclaggio accolta dal nostro codice penale fu definitivamente generalizzata, riferendola ai proventi di qualsiasi delitto non colposo.*

In questa evoluzione si coglie la crescente consapevolezza circa lo specifico disvalore sociale del reato di riciclaggio, le cui caratteristiche si sostanziano nell'individuazione e nell'utilizzo di meccanismi specializzati nell'occultare l'origine delittuosa dei capitali e nell'impiegarli in attività economiche lecite. Tenuto conto della minaccia rappresentata dall'immissione nell'economia legale dei proventi del crimine, l'apparato giuridico per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio ha principalmente lo scopo di tutelare il corretto funzionamento e l'integrità del sistema economico e finanziario.

Il perseguimento di questo obiettivo diviene sempre più complesso in un contesto economico globalizzato, in cui la liberalizzazione dei movimenti di capitale, l'integrazione dei mercati, le potenzialità offerte dal progresso tecnologico accrescono il rischio che disponibilità di origine illecita possano inquinare la regolarità dei flussi finanziari.

**Obiettivi  
dell'attività  
di antiriciclaggio**

Lo sviluppo delle nuove tecnologie informatiche nelle transazioni finanziarie se, da un lato, costituisce un indubbio fattore di progresso, dall'altro, rende più difficoltoso seguire la traccia delle operazioni e più complessa la loro analisi, specialmente quando esse sono effettuate da soggetti localizzati in Paesi con una legislazione antiriciclaggio inadeguata o con regole di trasparenza insufficienti.

L'apertura delle economie e la dimensione sempre più internazionale delle transazioni attribuiscono un ruolo cruciale, ai fini dell'efficace lotta al riciclaggio, alla cooperazione fra le autorità dei diversi Paesi e all'adozione di assetti istituzionali omogenei e di discipline uniformi, in modo da evitare differenziali di regolamentazione e possibilità di arbitraggio a danno degli ordinamenti più rigorosi nella lotta al crimine.

*La criminalità, specie quella organizzata, adatta con rapidità le proprie prassi operative per sterilizzare gli effetti dell'azione di prevenzione e contrasto posta in essere dalle autorità. Le iniziative più insidiose tendono a trasferire fondi ricorrendo a canali non bancari, talora "informali"; a utilizzare schermi fiduciari o società di comodo (spesso insediate in giurisdizioni compiacenti); a dissimulare trasferimenti attraverso il regolamento di operazioni commerciali.*

## 1.2 I principi

Negli ultimi vent'anni, l'elaborazione di principi e regole antiriciclaggio ha impegnato numerosi organismi internazionali, determinando un'evoluzione rapida e profonda anche negli ordinamenti nazionali.

*L'Organizzazione delle Nazioni Unite, dopo il fondamentale contributo del 1988 alla definizione del reato di riciclaggio, nella Convenzione di Palermo del 2000 sulla criminalità organizzata transnazionale è intervenuta, tra l'altro, sull'attività delle Financial Intelligence Unit e sulla definizione dei controlli a carico dei soggetti obbligati. Una linea analoga contraddistingue la produzione normativa del Consiglio d'Europa, le cui tappe principali sono i lavori della Convenzione di Strasburgo del 1990 e della Convenzione di Varsavia del 2005. Misure volte a favorire l'integrità degli intermediari rispetto al coinvolgimento in attività economiche di natura illecita sono state elaborate anche dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, tra l'altro nei Core Principles for Effective Banking Supervision emanati nel 1997 e successivamente più volte aggiornati.*

### Le Raccomandazioni del GAFI

Il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), organismo istituito presso l'OCSE e specializzato nel settore della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, è riconosciuto quale fonte principale della regolamentazione internazionale in materia. Le "Quaranta Raccomandazioni" del Gruppo raccolgono gli standard fondamentali. Ad esse si sono aggiunte, dal 2001, nove "Raccomandazioni speciali" per il contrasto del terrorismo.

Le Raccomandazioni costituiscono il termine di riferimento cui si conformano gli altri organismi internazionali e i sistemi nazionali. Nonostante la loro natura non vincolante, caratteristica delle fonti di *soft law*, esse influenzano in misura notevole il diritto comunitario e le politiche legislative dei singoli Stati.

*Le Raccomandazioni del GAFI sono state profondamente rivisitate nel 2003, configurando un sistema radicalmente nuovo, fondato sulla valorizzazione della discrezionalità dei soggetti obbligati nella valutazione dei rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Intensa è anche l'attività del GAFI volta alla valutazione dei Paesi membri, per verificarne l'allineamento alle Raccomandazioni.*

*Numerosi sono gli organismi a carattere regionale che svolgono valutazioni sui sistemi nazionali antiriciclaggio, utilizzando una metodologia concordata dal GAFI con il Fondo monetario internazionale. Particolarmente attivo, in tale campo, è il Comitato MoneyVal, costituito in seno al Consiglio d'Europa, che agisce nella veste di organismo regionale del GAFI. La compagine dei membri comprende molti Stati comunitari, compresi quelli di recente inclusione nell'Unione, che non partecipano al GAFI. I risultati delle valutazioni sono particolarmente utili per la conoscenza dei sistemi antiriciclaggio degli Stati dell'Europa orientale e per l'incentivo che forniscono allo scambio di informazioni e alla collaborazione con tali Stati.*

### 1.3 Le regole dell'Unione europea

Le regole comunitarie relative alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, nel recepire l'evoluzione dei principi internazionali, tendono a realizzare un ambiente normativo armonizzato tra gli Stati membri.

La cd. "Terza Direttiva antiriciclaggio" (n. 2005/60/CE) ha segnato una svolta rispetto alle precedenti Direttive (n. 91/308/CEE e n. 2001/97/CE). Essa, infatti, è largamente ispirata al principio della valutazione discrezionale del rischio e commisura a quest'ultimo la portata di alcuni obblighi antiriciclaggio e il livello delle misure di prevenzione e di contrasto; propone un'ampia definizione della condotta di riciclaggio; riordina l'ambito degli enti e dei soggetti sottoposti alla sua applicazione.

La Terza Direttiva

Il nucleo centrale e innovativo è costituito dal rafforzamento delle regole e delle procedure che devono presiedere ai rapporti con la clientela. L'obbligo di semplice identificazione è sostituito con un complesso dovere di *Customer Due Diligence*, da adempiere secondo procedure e misure variabili in funzione del rischio proprio del caso concreto e applicabili non solo all'atto dell'instaurazione del rapporto d'affari, ma in tutta la fase successiva di svolgimento della relazione. I soggetti obbligati possono calibrare il rigore degli obblighi di verifica in funzione del rischio associato al tipo di cliente, di rapporto e di prodotto (cd. principio del *Risk Based Approach*).

"Customer Due Diligence" e "Risk Based Approach"

*Sugli obbligati incombe l'onere di dimostrare la coerenza delle scelte effettuate rispetto al rischio sotteso alle operazioni. La Direttiva indica le ipotesi al ricorrere delle quali è possibile effettuare verifiche semplificate o, al contrario, è doveroso porre in essere misure di verifica rafforzate.*

La Terza Direttiva, inoltre, ripropone i tradizionali obblighi di collaborazione attiva, che si sostanziano nella segnalazione delle operazioni sospette alla *Financial Intelligence Unit* (FIU). Le norme pongono particolare enfasi sul profilo della riservatezza delle segnalazioni e sulla necessità che gli Stati membri adottino misure atte a proteggere da minacce o atti ostili i dipendenti degli enti che procedono alla segnalazione.

*Particolare rilievo viene attribuito alla formazione del personale, attraverso programmi di ausilio nell'individuazione delle attività connesse al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo. Per rafforzare*

*l'effettività delle misure di prevenzione, la Direttiva prevede inoltre che i soggetti obbligati possano accedere a informazioni aggiornate sulle prassi seguite dai riciclatori e sugli indizi che connotano le operazioni anomale, ai fini dell'adempimento degli obblighi di segnalazione ("feedback generale"). Ad analoghe finalità si ispira la disposizione che stabilisce la necessità di un riscontro tempestivo sull'efficacia delle segnalazioni effettuate e sul seguito delle medesime ("feedback individuale").*

## I controlli

Sul fronte dei controlli, le autorità competenti sono chiamate a esercitare verifiche efficaci e ad adottare misure atte a garantire l'osservanza delle disposizioni; in tale quadro esse devono disporre di poteri di verifica, anche ispettiva, e di adeguate risorse. A completamento del sistema sono riconosciute e disciplinate le *Financial Intelligence Unit*, da istituire nei Paesi membri.

*Sul piano sanzionatorio, oltre al vincolo di prevedere sanzioni penali o amministrative effettive, proporzionate e dissuasive a carico di persone fisiche e giuridiche, particolare rilevanza rivestono le specifiche disposizioni in tema di responsabilità degli enti. La Direttiva 2005/60/CE stabilisce una procedura di "comitologia" volta ad assicurare la necessaria flessibilità e un celere aggiornamento nel tempo delle disposizioni.*

## Le altre disposizioni comunitarie

La Terza Direttiva non esaurisce il complesso delle disposizioni comunitarie rilevanti ai fini del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Tra le altre norme comunitarie che hanno delineato un quadro organico di misure antiriciclaggio, meritano di essere ricordate:

- la Decisione del Consiglio n. 2000/642/GAI, che disciplina la collaborazione tra le FIU a livello comunitario;
- il Regolamento n. 1889/2005/CE, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa, che armonizza il quadro normativo comunitario, introducendo disposizioni volte a garantire un livello equivalente di sorveglianza sui movimenti di denaro contante attraverso le frontiere della Comunità europea;
- il Regolamento n. 1781/2006/CE, che detta disposizioni sulle informazioni che devono accompagnare i bonifici.

*La normativa comunitaria è stata completata con l'adozione, da parte della Commissione europea, della Direttiva n. 2006/70/CE, recante misure di attuazione su alcune materie specifiche: l'individuazione di attività che, se svolte in forma limitata o occasionale, non rilevano per l'applicazione delle misure antiriciclaggio; la specificazione della nozione di "persone politicamente esposte", sottoposte a misure rafforzate di verifica; la descrizione di situazioni caratterizzate da rischio contenuto, per le quali è possibile l'applicazione di misure semplificate.*

*Su impulso della Commissione europea, i Comitati che riuniscono le Autorità di vigilanza di settore degli Stati membri (CEBS, CESR, CEIOPS) hanno costituito una task force, presieduta dal CEBS, per l'esame di questioni attinenti ai controlli sull'osservanza degli obblighi antiriciclaggio. Il presupposto dal quale muove l'iniziativa è che la nuova regolamentazione antiriciclaggio comunitaria richiede l'adattamento anche delle funzioni di vigilanza, specie per quanto attiene ai profili organizzativi e procedurali.*

*Il Comitato in materia di prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminali e del finanziamento del terrorismo, composto da delegazioni degli Stati membri e presieduto dalla Commissione europea, costituisce la sede per l'elaborazione e la discussione di alcune materie regolate nella Terza Direttiva e nelle altre disposizioni comunitarie rilevanti nella materia. Nella sua funzione consultiva, il Comitato*

assiste la Commissione europea. Esso offre inoltre una piattaforma per il coordinamento degli Stati membri nella determinazione di iniziative o di posizioni comuni.

## 1.4 L'attività di prevenzione e contrasto del terrorismo sul piano finanziario

L'ambito di applicazione delle misure antiriciclaggio è caratterizzato da una marcata tendenza espansiva. Tali misure si rivelano proficue per l'individuazione e la ricostruzione delle condotte criminali nei mercati finanziari e, più in generale, nell'economia. Per questo, a partire dal 2001, i presidi antiriciclaggio sono stati impiegati anche per la prevenzione e il contrasto del finanziamento del terrorismo.

Finanziamento del terrorismo e riciclaggio si configurano come processi speculari: infatti, mentre attraverso il riciclaggio le risorse che si originano da condotte illecite vengono ricondotte nell'alveo dell'economia legale, con il primo può attuarsi un processo di cd. *money dirtying*, attraverso il quale risorse prodotte anche legalmente sono destinate ad attività illegali, dannose non solo per l'economia, ma soprattutto per la civile e pacifica convivenza dei popoli.

*Le operazioni di finanziamento del terrorismo, diversamente da quelle di riciclaggio, non manifestano di norma caratteristiche peculiari che ne consentano l'individuazione come anomale. Esse consistono in molti casi in trasferimenti di denaro di limitato ammontare, non distinguibili per le loro caratteristiche oggettive nella massa di quelle lecite. Per questo, l'attenzione si concentra sui soggetti che le pongono in essere; l'appartenenza a liste di sospetti costituisce un elemento determinante.*

Le misure per il contrasto finanziario al terrorismo, adottate a seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, sono contenute nella Direttiva 2001/97/CE e in appositi Regolamenti comunitari. In relazione a tali norme, l'attività di prevenzione e contrasto del terrorismo sul piano finanziario poggia, oltre che sulla segnalazione di operazioni sospette, sull'applicazione di vincoli di congelamento di fondi e risorse economiche, fondati sulla diffusione di liste di soggetti destinatari.

*Le liste sono riconducibili a quattro categorie, ciascuna emessa da istituzioni differenti e caratterizzata da natura e da effetti diversi:*

- *liste dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, che individuano i soggetti per i quali il Consiglio di sicurezza ha deliberato l'obbligo di prevedere nelle legislazioni nazionali adeguate misure di congelamento dei beni. L'efficacia delle risoluzioni è diretta esclusivamente nei confronti dei Governi e non opera nei rapporti fra privati;*
- *liste dell'Unione europea, che individuano sia i soggetti designati dalle Nazioni Unite, sia ulteriori soggetti designati solo a livello europeo. Sono emanate con Regolamenti comunitari, direttamente efficaci negli Stati membri, che vietano di mettere a disposizione beni e risorse economiche a favore dei soggetti indicati nei Regolamenti e obbligano a sottoporre a congelamento i beni e le risorse economiche appartenenti, detenuti o controllati dai soggetti medesimi;*
- *liste statunitensi, diffuse dall'Office for Foreign Assets Control (OFAC), organo del Dipartimento del tesoro degli Stati Uniti responsabile per le sanzioni economiche e commerciali. I soggetti indicati (non solo terroristi internazionali) non possono intrattenere relazioni di alcun tipo con soggetti statunitensi. Sebbene tali liste non abbiano efficacia al di fuori degli Stati Uniti, la loro*

Finanziamento  
del terrorismo  
e riciclaggio

Le liste di  
presunti  
terroristi

*consultazione costituisce comunque uno strumento rilevante per l'individuazione e la segnalazione di operazioni sospette;*

- *liste dell'Autorità Giudiziaria italiana che, individuando soggetti sottoposti ad accertamenti investigativi in Italia per reati connessi con il terrorismo, sono utilizzate ai fini della segnalazione di operazioni sospette.*

La UIF ha il compito di facilitare la diffusione, presso i segnalanti, delle liste ai fini del congelamento e della segnalazione di operazioni sospette. Inoltre, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 109/2007, l'Unità verifica l'applicazione delle sanzioni finanziarie adottate dall'Unione europea nei confronti di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

## **1.5 Le linee di sviluppo della regolamentazione**

L'applicazione dei più recenti principi, fondati sulla valutazione del rischio, viene seguita con attenzione dagli organismi internazionali.

In considerazione della complessità del nuovo approccio, nel 2008 il GAFI ha fornito indicazioni ai legislatori nazionali, ai destinatari degli obblighi, alle Autorità di vigilanza al fine di specificarne il contenuto, le implicazioni, le principali conseguenze applicative. Linee-guida settoriali sono state formulate per gli intermediari finanziari, i professionisti legali, i mediatori immobiliari, i revisori contabili, i prestatori di servizi relativi a società e *trust*, i commercianti di pietre e metalli preziosi.

*Il nuovo sistema regolamentare, caratterizzato da adempimenti "aperti", flessibili e determinati dalle condizioni di rischio, ha un impatto notevole sugli ordinamenti e sugli operatori. Sebbene l'esperienza (nazionale e internazionale) mostri che risultati significativi possono essere conseguiti, l'esercizio responsabile dell'azione regolamentare e di controllo implica una costante valutazione del rapporto tra i costi sopportati per il recepimento dei principi internazionali antiriciclaggio negli ordinamenti nazionali rispetto ai benefici ottenuti nell'azione di contrasto al riciclaggio. Nella propria attività, il GAFI ha deciso di svolgere sistematicamente tale valutazione.*

Sulla base dei risultati delle valutazioni dei sistemi nazionali, il GAFI ha avviato una prima riflessione per l'individuazione delle linee di una possibile revisione delle Raccomandazioni. Nell'agenda della riflessione figurano il coordinamento degli obblighi antiriciclaggio e antiterrorismo, volto a evitare duplicazioni; le misure di verifica adeguata; la trasparenza dei veicoli societari; l'inclusione tassativa dei reati fiscali tra i presupposti del riciclaggio; l'estensione della collaborazione internazionale tra le FIU e tra le altre autorità.

## 2 LA REGOLAMENTAZIONE ITALIANA

### 2.1 I princìpi

Il complesso apparato di princìpi e di norme elaborato a livello internazionale concentra l'attenzione non solo sul sistema bancario e finanziario, fisiologicamente più esposto a rischi di illecite strumentalizzazioni, ma anche su altre categorie di soggetti e operatori estranei al settore finanziario; assegna un ruolo determinante alla cooperazione e allo scambio di informazioni; richiede la presenza, in ogni ordinamento, di una *Financial Intelligence Unit* (FIU), per l'esercizio delle funzioni di ricezione, analisi e trasmissione alle competenti autorità delle segnalazioni di informazioni finanziarie relative a presumibili proventi di reato o a ipotesi di finanziamento del terrorismo ovvero richieste da leggi o regolamenti nazionali.

Questi elementi hanno trovato compiuta traduzione nell'ordinamento italiano con i decreti legislativi 231 e 109 del 2007, che hanno consentito all'Italia di essere tra i primi Paesi in Europa a recepire la Terza Direttiva antiriciclaggio.

*La legge 25 gennaio 2006, n. 29 (Legge comunitaria 2005) aveva delegato il Governo ad adottare, tra l'altro, uno o più decreti legislativi per dare organica attuazione alla Terza Direttiva. I decreti n. 109 e n. 231 del 2007, pertanto, hanno rispettivamente: a) previsto modalità operative per eseguire le misure di congelamento di fondi e risorse economiche stabilite dalle Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, dai Regolamenti del Consiglio dell'Unione europea n. 2580/2001 e n. 881/2002, nonché dai Regolamenti comunitari emanati ai sensi degli articoli 60 e 301 del Trattato istitutivo della Comunità europea per il contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale; b) coordinato le disposizioni vigenti in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.*

Il d.lgs. n. 231/2007, nel razionalizzare una disciplina in precedenza affidata a una pluralità di fonti stratificatesi nel tempo, ha formulato, in linea con quanto previsto dal diritto comunitario, una nozione di riciclaggio che comprende anche attività di auto-riciclaggio, cioè operazioni compiute da coloro che hanno commesso o concorso alla commissione del reato presupposto.

Nozione di riciclaggio

*La nozione di riciclaggio accolta dal codice penale italiano (artt. 648 bis e ter) esclude invece l'auto-riciclaggio, in quanto l'uso e occultamento dei proventi criminosi da parte della persona che ha commesso il reato presupposto sono considerati post factum non punibile. La rilevanza assegnata dal d.lgs. n. 231/2007 all'autore del reato presupposto formalizza una prassi operativa già seguita nella rilevazione delle segnalazioni dagli intermediari bancari. Essa anticipa – seppure in relazione al solo ambito degli obblighi di segnalazione – possibili modifiche del codice penale attualmente all'attenzione del Parlamento.*

*Sul rapporto tra riciclaggio e reato presupposto, la Corte di cassazione (Cass. pen., Sez. II, sentenze n. 10582/2003 e n. 40793/2005) ha confermato l'autonoma punibilità per riciclaggio di soggetti aderenti ad associazioni mafiose. Da ultimo, la stessa Corte (Cass. pen., Sez. I, sentenza n. 1025 del 13 gennaio 2009), nel ricordare che il delitto di riciclaggio è svincolato dalla indicazione tassativa dei reati presupposto ed è esteso a tutti i delitti non colposi previsti dal codice penale, ha confermato che esso può presupporre non solo reati*

*indirizzati strutturalmente alla creazione di capitali illeciti, come la corruzione o i reati societari e fallimentari, ma anche illeciti “apparentemente anomali” come quelli fiscali. La Corte ha inoltre sottolineato che il riciclaggio esiste anche se non vengono identificati tutti gli elementi costitutivi del reato presupposto (per esempio, la data di commissione) e che non è necessario che il reato presupposto sia stato accertato giudizialmente.*

La normativa antiriciclaggio italiana attribuisce rilievo all’aspetto della prevenzione attraverso l’individuazione di meccanismi di collaborazione tra operatori, autorità amministrative e autorità investigative. Nell’impianto normativo assume importanza la collaborazione degli operatori, che devono rispettare divieti e adempiere a specifici obblighi (collaborazione passiva) nonché promuovere l’individuazione delle operazioni illegali (collaborazione attiva).

*La collaborazione passiva mira a ostacolare il riciclaggio mediante l’introduzione di limiti alle operazioni di trasferimento di contante e valori assimilati e di obblighi di canalizzazione tramite intermediari vigilati – a fini di tracciabilità – delle transazioni di più elevato ammontare. Persegue la trasparenza delle operazioni imponendo agli intermediari di registrare in apposite strutture informatiche i dati identificativi dei soggetti che le pongono in essere. Il principio della collaborazione attiva è alla base dell’introduzione dell’obbligo, per gli operatori, di segnalare le operazioni sospette.*

Due linee ispiratrici connotano l’apparato per la prevenzione e la repressione delineato dal d.lgs. n. 231/2007: da un lato, la tutela dell’integrità del sistema e della correttezza dei comportamenti; dall’altro, la proporzionalità delle misure di verifica della clientela rispetto al rischio di riciclaggio.

*La prima presenta evidenti connessioni con le finalità dell’attività di vigilanza bancaria e finanziaria, individuate nella sana e prudente gestione aziendale e nella stabilità complessiva, nel buon funzionamento e nella competitività del sistema finanziario. La seconda commisura il contenuto degli obblighi al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo associato al tipo di cliente, al rapporto d’affari, alla prestazione professionale, al prodotto o alla transazione, nonché alle peculiarità e alle dimensioni dei destinatari della disciplina.*

## 2.2 Le autorità e i controlli

Il d.lgs. n. 231/2007 ha riordinato le competenze e i poteri delle autorità coinvolte a vario titolo nell’azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Le linee di fondo dell’intervento legislativo possono essere così riassunte: salvaguardia della separazione tra funzione politica e competenze delle autorità tecniche; costituzione di una nuova Unità di informazione finanziaria (UIF), che eredita i compiti in precedenza svolti nell’ambito del disciolto Ufficio italiano dei cambi; ripartizione dei poteri di controllo sul rispetto degli obblighi previsti dalla normativa tra le autorità amministrative e investigative a vario titolo coinvolte nella prevenzione del riciclaggio; definizione di un clima di collaborazione istituzionale, basato su un efficace scambio di informazioni.

Il Ministro dell’economia e delle finanze è “responsabile delle politiche di prevenzione” del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e, in tale veste,

promuove la collaborazione tra la UIF, le Autorità di vigilanza di settore, gli ordini professionali e le forze di polizia. Il Ministero cura i rapporti con gli organismi internazionali ed esercita poteri di controllo in materia di limitazioni all'utilizzo del contante e, più in generale, sanzionatori.

Un ruolo centrale assume il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF), già istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, al quale sono riconosciuti compiti di coordinamento tra le autorità e di garanzia della funzionalità dell'intero sistema. Il Comitato rappresenta la sede per l'emanazione dei pareri previsti dalla legge e per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione antiriciclaggio.

**Il Comitato di  
sicurezza  
finanziaria**

*In tema di finanziamento del terrorismo, il CSF si pone come punto di raccordo tra tutte le amministrazioni e gli enti operanti nel campo della prevenzione ed è dotato di poteri penetranti, quale quello di acquisire informazioni anche in deroga al segreto d'ufficio delle pubbliche amministrazioni.*

Tra le autorità di carattere tecnico, il d.lgs. n. 231/2007 assegna un ruolo centrale alla UIF istituita presso la Banca d'Italia, in posizione di autonomia e indipendenza. La UIF costituisce la struttura nazionale incaricata di ricevere, analizzare e comunicare alle autorità competenti le informazioni che riguardano ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Essa, pertanto, funge da “filtro” tra i soggetti segnalanti e gli organi incaricati delle verifiche investigative.

**L'Unità di  
informazione  
finanziaria**

*La collocazione della UIF presso la Banca e, in particolare, i rapporti con la funzione di Vigilanza bancaria si incentrano sullo sviluppo di sinergie tra le due strutture, in funzione del comune obiettivo di preservare il sistema bancario e finanziario dal rischio di essere, anche inconsapevolmente, strumentalizzato dalla criminalità organizzata. Questi aspetti emergono innanzitutto nel rapporto di complementarità e di stretta integrazione esistente tra le regole riguardanti la Vigilanza bancaria e quelle che presiedono ai controlli antiriciclaggio: le prime possono agire quali strumenti, sia pure indiretti, di contrasto dei fenomeni criminosi; le seconde possono costituire incentivi al miglioramento dell'organizzazione e dei controlli interni di banche e società finanziarie.*

Le Autorità di vigilanza di settore sovrintendono al rispetto della normativa antiriciclaggio nei confronti dei soggetti vigilati o controllati; emanano disposizioni in tema di adeguata verifica della clientela, di organizzazione, di registrazione dei dati, di procedure e controlli interni, d'intesa tra loro nonché nel rispetto delle finalità e nell'ambito dei poteri regolamentari previsti dai rispettivi ordinamenti; esercitano i poteri sanzionatori loro riconosciuti a fronte di accertate violazioni della normativa.

**Le altre  
autorità**

Oltre al ruolo essenziale svolto dall'Autorità Giudiziaria e dalle forze di polizia (in particolare, Guardia di finanza e Direzione investigativa antimafia), il quadro dei soggetti coinvolti nell'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo è completato dalle “amministrazioni interessate” e dagli ordini professionali.

## 2.3 I destinatari

Il d.lgs. n. 231/2007 individua come destinatari della disciplina categorie di soggetti omogenei per l'attività svolta e, conseguentemente, per gli obblighi a essi riferibili. Le diverse categorie sono prese in considerazione in articoli distinti, al fine di agevolare la comprensione e l'applicazione degli obblighi di registrazione e di segnalazione, nonché l'individuazione delle rispettive Autorità di vigilanza e controllo.

*In tale contesto, l'articolo 10 indica, nel comma 2, alcuni soggetti ai quali si applicano gli obblighi di segnalazione di operazioni sospette, ma non quelli di adeguata verifica e di registrazione: uffici della pubblica amministrazione; esercenti il commercio di beni di ingente valore (commercio, importazione ed esportazione di oro, fabbricazione mediazione e commercio di oggetti preziosi; commercio di cose antiche, case d'asta o gallerie d'arte); società di gestione dei mercati regolamentati, dei servizi di liquidazione delle operazioni su strumenti finanziari, dei sistemi di compensazione e garanzia delle medesime operazioni e di gestione accentrata di strumenti finanziari.*

L'articolo 11 raggruppa l'intera categoria degli intermediari finanziari e degli altri soggetti che svolgono attività finanziaria. Lo stesso articolo sancisce l'omogeneizzazione della disciplina di variegate figure di collaboratori esterni (promotori finanziari, agenti e *broker* assicurativi, agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi) prima assoggettati a obblighi eterogenei.

### I professionisti

Il decreto conferma le categorie di professionisti già assoggettati alla disciplina antiriciclaggio; la sola aggiunta è quella – di diretta derivazione comunitaria – dei prestatori di servizi relativi a società o *trust*.

*I professionisti (fatta eccezione per i prestatori di servizi) non sono tenuti ad applicare gli obblighi con riferimento alle informazioni che ricevono da o ottengono su un loro cliente, nel corso dell'esame della sua posizione giuridica o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza del cliente stesso in un procedimento giudiziario o in relazione a tale procedimento, compresa la consulenza sull'eventualità di intentare o evitare un procedimento, ove tali informazioni siano ricevute o ottenute prima, durante o dopo il procedimento stesso.*

*Con riferimento ai notai e agli avvocati, l'applicazione degli obblighi continua a essere circoscritta al caso in cui questi prestino la loro opera agendo in nome e conto del loro cliente in una qualsiasi operazione finanziaria o immobiliare ovvero assistendo i loro clienti nella progettazione o realizzazione di operazioni riguardanti: l'acquisto e la vendita di beni immobili o imprese commerciali; la gestione di denaro, strumenti finanziari e altri beni dei clienti; l'apertura e la gestione di conti bancari, libretti di deposito e conti di titoli; l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società; la costituzione, la gestione o l'amministrazione di *trust*, società o strutture analoghe.*

*Sull'applicabilità degli obblighi antiriciclaggio agli avvocati si è espressa la Corte di giustizia delle Comunità europee (Decisione del 26 giugno 2007) in relazione ai ricorsi promossi in Belgio da alcuni ordini forensi di Bruxelles, nei quali si sosteneva l'incompatibilità di tali obblighi con il regime del segreto professionale e con l'indipendenza della professione forense, elementi costitutivi dei diritti al giusto processo e alla difesa. La Corte ha respinto tali argomentazioni, confermando che le norme comunitarie che prevedono l'applicazione di obblighi antiriciclaggio a carico degli avvocati, poiché incidono in ambiti ben delimitati del rapporto tra avvocato e cliente, non contrastano con le prerogative della professione legale.*

L'articolo 13 disciplina separatamente i revisori contabili poiché alcuni revisori sono censiti dal Ministero della giustizia, mentre altri sono vigilati dalla Consob. Infine, nell'articolo 14 sono presi in considerazione gli operatori che svolgono attività già in precedenza ritenute suscettibili di essere utilizzate a fini di riciclaggio (recupero di crediti per conto terzi, custodia e trasporto di denaro contante, titoli o valori con o senza l'utilizzo di guardie giurate, agenzia d'affari in mediazione immobiliare, gestione di case da gioco); a essi sono aggiunti i soggetti che offrono – attraverso la rete Internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione – giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite di denaro.

## 2.4 I presidi: adeguata verifica, registrazione, segnalazione

La disciplina degli obblighi di adeguata verifica della clientela costituisce il nucleo più innovativo del d.lgs. n. 231/2007. L'adeguata verifica sostituisce e rafforza l'identificazione della clientela, già prevista nel previgente quadro normativo quale presupposto della registrazione: i relativi oneri, prima concentrati esclusivamente sulla fase genetica del rapporto con il cliente, vengono estesi a tutta la vita della relazione; aumentano i dati da acquisire, tra cui anche quelli relativi al titolare effettivo del rapporto o dell'operazione.

Tali innovazioni, al fine di ridurre gli impatti operativi e di concentrare l'attenzione degli operatori sulle ipotesi di effettiva rilevanza, vengono coniugate con il principio comunitario dell'approccio basato sul rischio: i destinatari delle norme sono chiamati a graduare il rigore degli adempimenti richiesti per la corretta identificazione e verifica della clientela a seconda del rischio insito nei rapporti e nelle controparti.

Di derivazione comunitaria è l'introduzione di un obbligo di astensione dall'operazione o dalla continuazione della prestazione o del rapporto qualora non sia possibile effettuare l'adeguata verifica della clientela.

In applicazione dell'approccio basato sul rischio, il decreto disciplina le ipotesi in presenza delle quali è possibile, per i destinatari degli obblighi in esame, procedere a una adeguata verifica in forma semplificata ovvero rafforzata.

La verifica  
"semplificata" o  
"rafforzata"

*La verifica semplificata riguarda specifiche tipologie di soggetti (intermediari finanziari, enti creditizi e finanziari di Paesi membri dell'Unione o di Paesi terzi con regimi antiriciclaggio ritenuti equivalenti, uffici della pubblica amministrazione, istituzioni o organismi che svolgano funzioni pubbliche conformemente al diritto comunitario) ovvero categorie di prodotti (contratti assicurazione-vita, forme individuali di previdenza, regimi pensionistici particolari, moneta elettronica). Dall'adeguata verifica semplificata sono escluse le società fiduciarie di cui alla legge 23 novembre 1939, n. 1966, in relazione all'esigenza di estendere gli obblighi di adeguata verifica al beneficiario effettivo (beneficial owner), che rappresenta una delle principali innovazioni introdotte dalla Terza Direttiva.*

*L'applicazione di obblighi rafforzati è invece prevista in presenza di un rischio più elevato di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo (clausola generale) nonché nelle ipotesi di operatività con clientela non*

*fisicamente presente, di conti di corrispondenza con enti extracomunitari e di operazioni e rapporti con persone politicamente esposte.*

### L'Archivio unico informatico

Un altro gruppo di disposizioni contempla obblighi di conservazione delle informazioni, dei documenti e delle registrazioni che possono essere utili per le indagini sui casi di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo. Ai soli intermediari finanziari è prescritta l'istituzione di un Archivio unico informatico (AUI), da realizzare secondo apposite specifiche tecniche indicate dalla Banca d'Italia, d'intesa con le altre Autorità di vigilanza e sentita la UIF.

*L'Archivio informatico va "formato e gestito in modo da assicurare la chiarezza, la completezza e l'immediatezza delle informazioni, la loro conservazione secondo criteri uniformi, il mantenimento della storicità delle informazioni, la possibilità di desumere evidenze integrate, la facilità di consultazione". I principi di semplificazione e di significatività delle informazioni da censire si traducono, anche con riferimento ai soggetti tenuti a istituire l'AUI, nella previsione che la struttura dell'Archivio dovrà consentire di contenere gli oneri gravanti sulle diverse categorie di destinatari dell'obbligo, tenendo conto delle relative peculiarità operative. L'AUI deve essere istituito da ciascun intermediario a livello aziendale; non viene indicata la sua ubicazione, lasciando la scelta all'autonomia degli intermediari, che terranno conto delle esigenze organizzative e di contenimento degli oneri. Agli intermediari facenti parte di un gruppo è consentito di avvalersi di un unico centro di servizio, capace comunque di assicurare la distinzione logica e la separazione delle registrazioni, nonché di avvalersi di archivi aziendali diversi purché venga garantita la storicità dei dati e la possibilità di trarre con un'unica interrogazione informazioni aziendali integrate. Diverse modalità di registrazione sono previste, rispettivamente, per i professionisti, i revisori contabili e gli altri soggetti indicati dall'articolo 14, in coerenza con i principi di semplificazione, gradualità della regolamentazione e proporzionalità degli oneri.*

Ai soli intermediari di cui all'art. 40 del d.lgs. n. 231/2007 è imposto l'obbligo di inoltrare alla UIF dati aggregati utili a effettuare studi e analisi sulle realtà territoriali al fine di far emergere elementi utili alla individuazione di fenomeni che possono essere indicativi di attività di riciclaggio.

Gli obblighi di collaborazione attiva si sostanziano nella conferma dei tradizionali obblighi di segnalazione delle operazioni sospette. La segnalazione dell'operazione sospetta non costituisce una denuncia di reato e, quindi, non rappresenta una "notizia di reato", ma una forma di collaborazione doverosa richiesta a soggetti dotati di conoscenze in grado di agevolare l'accertamento di eventuali illeciti penali. Essa costituisce uno spunto per le indagini, un'informativa che merita approfondimento da parte degli organi inquirenti, in seguito alla quale un atto pre-investigativo potrà trasformarsi, eventualmente, in una *notitia criminis*.

*Per agevolare l'individuazione delle operazioni sospette, si confermano quale prezioso ausilio i cd. indicatori di anomalia emanati, su proposta della UIF, dalla Banca d'Italia per gli intermediari finanziari, dal Ministro della giustizia per i professionisti e dal Ministro dell'interno per gli altri soggetti. Gli indicatori, peraltro, costituiscono uno strumento a carattere non esaustivo, che andrà letto ed eventualmente integrato alla luce del patrimonio informativo complessivo a disposizione del segnalante.*

### La tutela della riservatezza

Il corretto e puntuale adempimento degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette richiede garanzie di anonimato del segnalante che evitino di danneggiare l'intermediario e assicurino l'incolumità del personale.

*Specie in alcune realtà territoriali, la diffusione della notizia è suscettibile di esporre gli operatori a rischi di ritorsione; l'esigenza di anonimato è ancora più stringente qualora nella vicenda sia implicata la criminalità organizzata. Per questi motivi, il d.lgs. n. 231/2007 conferma e rafforza alcuni presidi: gli intermediari sono obbligati a adottare misure volte ad assicurare la massima riservatezza dell'identità delle persone che effettuano le segnalazioni; la segnalazione inoltrata deve essere priva di qualsiasi riferimento al nominativo della persona fisica segnalante; gli organi investigativi sono tenuti a omettere, nella denuncia eventualmente trasmessa all'Autorità Giudiziaria, ogni indicazione sia delle persone sia degli intermediari che hanno inviato la segnalazione; l'Autorità Giudiziaria può chiedere l'identità della persona e dell'intermediario segnalanti solo con decreto motivato. L'interposizione della UIF tra gli operatori e gli organi accresce il livello di tutela dei soggetti coinvolti.*

## **2.5 L'apparato sanzionatorio**

Nel sistema normativo antiriciclaggio convivono, da un lato, il principio dell'approccio basato sul rischio, che promuove presso gli operatori l'adozione di criteri e regole di valutazione discrezionali e soggettive; dall'altro, un apparato di sanzioni sia amministrative sia penali, tipico della nostra tradizione giuridica, che valuta eventuali omissioni nella identificazione e registrazione del cliente, nonché nella segnalazione delle operazioni sospette, in base a parametri rigidamente e oggettivamente predeterminati.

*Le norme sanzionatorie sia penali sia amministrative poste a tutela dell'efficacia della normativa antiriciclaggio presentano criticità. I limiti di delega non hanno consentito di superare talune discrasie applicative e di strutturare un sistema dotato della necessaria chiarezza nell'individuazione dei comportamenti rilevanti e dei soggetti eventualmente responsabili; ciò a discapito della necessaria coerenza tra potenzialità lesive delle condotte ed entità delle pene. Risultano infatti sanzionate penalmente anche condotte di scarsa potenzialità negativa; sono state rese più pesanti le sanzioni penali per carenze di controllo, ordinariamente rilevanti solo dal punto di vista amministrativo; i limiti edittali per talune violazioni, tra cui l'omessa segnalazione di operazioni sospette, sono definiti non puntualmente, ma in funzione dell'ammontare dell'irregolarità accertata; le sanzioni amministrative pecuniarie, infine, appaiono generiche e sono suscettibili di ingenerare confusione operativa, come già sottolineato dal Governatore della Banca d'Italia nel corso della Testimonianza sulle problematiche connesse al riciclaggio nell'ambito dell'esame dei disegni di legge n. 733 e collegati in materia di sicurezza pubblica, resa il 15 luglio 2008 dinanzi alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia del Senato della Repubblica.*

**Criticità**

## 3 LA UIF NEL SISTEMA ANTIRICICLAGGIO

### 3.1 La posizione istituzionale della UIF

L'Unità di informazione finanziaria (UIF), istituita presso la Banca d'Italia in posizione di indipendenza e autonomia funzionale, è subentrata, dal 1° gennaio 2008, all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) nell'attività di ricezione, analisi e comunicazione alle competenti autorità delle informazioni sulle ipotesi di riciclaggio o finanziamento del terrorismo internazionale. Si tratta di una soluzione istituzionale conforme agli standard internazionali che individuano, quali caratteristiche essenziali di ogni FIU: l'autonomia operativa e gestionale; l'unicità a livello nazionale, connessa con l'accentramento delle segnalazioni in un unico punto; la specializzazione nelle funzioni di analisi finanziaria; la capacità di scambiare, in modo diretto e autonomo, informazioni di tipo finanziario, amministrativo e investigativo.

**Il modello adottato**

Il d.lgs. n. 231/2007 ha optato per un modello di FIU di tipo amministrativo, incentrato sull'indipendenza funzionale dell'autorità responsabile della ricezione e dell'approfondimento finanziario delle segnalazioni di operazioni sospette. Questa attività si distingue sia dall'analisi investigativa sia dalla successiva repressione del reato, valorizzando la funzione di "filtro" assegnata alla UIF, a tutela dell'integrità del sistema finanziario ed economico.

*La soggettività giuridica assegnata alla UIF è peculiare. L'Unità non ha personalità giuridica. L'organizzazione e il funzionamento sono disciplinate da un Regolamento del Governatore della Banca d'Italia, emanato il 21 dicembre 2007 (G.U. 9 gennaio 2008, n. 7); la Banca d'Italia fornisce alla UIF mezzi finanziari, beni strumentali, risorse umane e tecniche per l'efficace perseguimento dei fini istituzionali. Il legislatore ha inteso privilegiare una soggettività fortemente ancorata alle funzioni, che consente di configurare l'Unità come un centro di imputazione, coordinamento e canalizzazione di dati e informazioni di rilevante interesse pubblico.*

### 3.2 I compiti della UIF

In base al d.lgs. n. 231/2007, la UIF esamina, a livello sia sistemico sia analitico, i flussi finanziari transitati sul territorio nazionale per prevenire e individuare fenomeni di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo. In particolare, riceve e analizza le segnalazioni di operazioni sospette inviate dai soggetti obbligati; esamina ed elabora le informazioni così raccolte nonché il flusso mensile di segnalazioni aggregate pervenuto dagli intermediari; effettua analisi e studi su singole anomalie.

**L'analisi e l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette**

Nell'ambito dell'approfondimento finanziario sulle segnalazioni ricevute, la UIF acquisisce ulteriori informazioni presso i soggetti obbligati, utilizza le informazioni e i dati in suo possesso, si avvale degli archivi ai quali può accedere ai sensi del d.lgs. n.

231/2007 (es., archivio dei rapporti finanziari presso l'Anagrafe tributaria) o sulla base di protocolli di collaborazione stipulati con altre autorità nazionali, scambia informazioni con omologhe autorità antiriciclaggio estere anche avvalendosi di appositi *Memoranda of Understanding*. L'approfondimento può estendersi a operazioni sospette non segnalate, di cui la UIF venga a conoscenza.

In relazione all'esito delle proprie analisi, la UIF: trasmette le segnalazioni ritenute meritevoli di un seguito investigativo al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV) e alla Direzione investigativa antimafia (DIA), che ne informano il Procuratore nazionale antimafia qualora siano attinenti alla criminalità organizzata; comunica all'Autorità Giudiziaria i fatti di possibile rilevanza penale; archivia le segnalazioni che reputa infondate.

**Gli esiti  
dell'analisi  
finanziaria**

La UIF può altresì sospendere operazioni sospette per un massimo di cinque giorni lavorativi, su richiesta del NSPV, della DIA, dell'Autorità Giudiziaria, ovvero d'iniziativa, sempre che ciò non pregiudichi il corso delle indagini. Il provvedimento di sospensione è adottato in stretto coordinamento con le autorità inquirenti.

Il d.lgs. n. 231/2007 assegna alla UIF poteri ispettivi nell'ambito dell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale. L'art. 53, comma 4, prevede che la UIF verifichi il rispetto delle disposizioni in argomento con specifico riferimento all'obbligo di segnalazione di operazioni sospette e ai casi di omessa segnalazione. L'art. 47 consente l'approfondimento ispettivo di operazioni sospette, mediante accertamenti "mirati" finalizzati all'esame di operazioni segnalate ovvero non segnalate, delle quali la UIF viene a conoscenza sulla base di dati in proprio possesso ovvero di informazioni comunicate, tra l'altro, dagli organi delle indagini, dalle Autorità di vigilanza di settore, dagli ordini professionali, dalle FIU estere.

**I poteri  
ispettivi**

*Nello svolgimento di tale attività la UIF analizza i flussi finanziari attinenti alle operazioni poste in essere dal soggetto ispezionato al fine di rilevare eventuali anomalie; contesta le ipotesi di omessa segnalazione di operazioni sospette accertate nell'esercizio della propria attività ai fini del successivo iter sanzionatorio amministrativo.*

La UIF svolge analisi e studi su singole anomalie, su settori dell'economia ritenuti a rischio, su categorie di strumenti di pagamento e su realtà economiche territoriali. I risultati di carattere generale degli studi effettuati sono portati a conoscenza delle forze di polizia, delle Autorità di vigilanza di settore, dei Ministeri dell'economia e della giustizia, del Procuratore nazionale antimafia. Alla DIA e al NSPV la UIF riferisce in merito agli esiti delle analisi e degli studi effettuati su specifiche anomalie da cui emergano fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

**I compiti  
di analisi  
e studio**

*La UIF favorisce la promozione della collaborazione attiva dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio: a monte, attraverso la proposta di indicatori di anomalia che la Banca d'Italia e i Ministeri dell'interno e della giustizia emanano e aggiornano periodicamente, per i soggetti da ciascuno controllati, al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette; a valle, fornendo ai soggetti obbligati un'informazione di ritorno sull'esito delle segnalazioni.*

## La cooperazione a livello nazionale...

La cooperazione e lo scambio di informazioni a livello sia nazionale sia internazionale sono determinanti per l'efficace svolgimento delle funzioni assegnate alla UIF e rappresentano anche una condizione imprescindibile per garantire efficienza ed efficacia all'intero sistema antiriciclaggio.

Il d.lgs. n. 231/2007 attribuisce particolare rilievo al coordinamento con le Autorità di vigilanza di settore, con gli ordini professionali e con gli organi investigativi, valorizzando in special modo i momenti di collaborazione con l'Autorità Giudiziaria. A quest'ultimo riguardo, si segnala per importanza la disposizione (art. 9, comma 7) secondo cui l'Autorità Giudiziaria, quando ha fondato motivo di ritenere che il riciclaggio sia avvenuto attraverso operazioni effettuate presso intermediari vigilati, ne dà comunicazione all'Autorità di vigilanza competente e alla UIF, per gli atti di loro spettanza.

*I vantaggi derivanti dall'applicazione di tale norma sono rilevanti: in primo luogo, l'Autorità Giudiziaria può svolgere autonomamente le proprie funzioni e, quindi, assicurare la speditezza dell'azione penale, potendo però contare anche su un articolato quadro di rapporti di collaborazione; in secondo luogo, le competenze dell'Autorità Giudiziaria e della UIF restano distinte, consentendo all'Autorità Giudiziaria di contare su una collaborazione di tipo istituzionale e non più occasionale o affidata a singoli consulenti: infatti, il supporto tecnico e l'assistenza nell'analisi delle fattispecie si inseriscono nell'ambito dell'ordinario svolgimento delle competenze della stessa Unità, senza oneri per l'Erario dello Stato. La sinergia tra le diverse funzioni istituzionali emerge con chiarezza tenuto conto che l'Autorità Giudiziaria viene a sua volta informata delle iniziative assunte dalla UIF (così come dalle Autorità di vigilanza di settore) e, quindi, anche degli ulteriori accertamenti verosimilmente effettuati con i poteri propri dell'azione amministrativa.*

L'art. 9, comma 10, del d.lgs. n. 231/2007 prevede che la UIF e gli organi delle indagini collaborino per agevolare l'individuazione di ogni circostanza in cui emergono fatti e situazioni la cui conoscenza può essere comunque utilizzata per prevenire l'uso del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. A tal fine, la stessa disposizione prevede che gli organi delle indagini possano fornire informazioni alla UIF.

## ...e internazionale

La collaborazione internazionale rappresenta una caratteristica qualificante della UIF, attesi anche i riflessi operativi che ne derivano per il rafforzamento dell'azione antiriciclaggio.

*L'Unità è impegnata nei lavori dei principali organismi che si occupano di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, sia in veste di autorità nazionale antiriciclaggio, sia nell'ambito delle delegazioni italiane presso gli stessi organismi; partecipa al GAFI e al Gruppo Egmont; mette a disposizione propri esperti per la valutazione dei sistemi antiriciclaggio di altri Paesi; scambia informazioni con le altre FIU, nell'ambito dell'approfondimento delle operazioni sospette.*

## Altri compiti

In base alla legge 17 gennaio 2000, n. 7, recante la disciplina del mercato dell'oro, la UIF riceve le dichiarazioni obbligatorie relative a transazioni in oro da investimento e in materiale d'oro ad uso prevalentemente industriale, di importo pari o superiore a 12.500 euro.

*La dichiarazione va trasmessa, di norma, entro la fine del mese successivo a quello nel quale l'operazione è stata compiuta; nei casi di operazioni di trasferimento al seguito verso l'estero la dichiarazione*

*va, invece, effettuata e trasmessa prima del trasferimento stesso. Copia della dichiarazione e del documento che ne attesta l'avvenuta trasmissione alla UIF devono accompagnare il trasferimento dell'oro.*

La UIF è subentrata altresì all'Ufficio italiano dei cambi nei compiti in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet.

*Al riguardo, la legge 6 febbraio 2006, n. 38, in relazione allo scambio di informazioni relative ai beneficiari di pagamenti effettuati per la commercializzazione di materiale concernente l'utilizzo sessuale dei minori sulla rete Internet e sulle altre reti di comunicazione, assegna all'Unità un ruolo di collegamento fra il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet, istituito presso il Ministero dell'interno, e il sistema finanziario, segnatamente banche, Istituti di moneta elettronica, Poste Italiane S.p.A. e intermediari finanziari che prestano servizi di pagamento. L'attuazione della legge n. 38/2006 richiede l'emanazione di un Regolamento interministeriale – in via di definizione – che stabilisca le procedure e le modalità da applicare per la trasmissione riservata, mediante strumenti informatici e telematici, delle informazioni in discorso.*

### **3.3 Il funzionamento della UIF**

Il funzionamento e l'assetto organizzativo della UIF sono stati disciplinati con il Regolamento del Governatore della Banca d'Italia del 21 dicembre 2007, che attribuisce, tra l'altro, alla Unità mezzi finanziari e risorse idonei ad assicurare l'efficace perseguimento dei suoi fini istituzionali.

*Il Regolamento, nel richiamare i principi di autonomia e indipendenza della UIF, sancisce, tra l'altro, il principio della collaborazione e dello scambio di informazioni tra le autorità; demanda i rapporti con la Banca d'Italia a un apposito protocollo volto ad assicurare l'efficace ed efficiente svolgimento delle rispettive attività; stabilisce l'articolazione organizzativa dell'Unità; definisce le modalità con cui la UIF rende conto annualmente dell'attività svolta.*

La nuova articolazione organizzativa della UIF è stata varata il 1° luglio 2008, dopo l'assegnazione delle risorse intervenuta nella prima parte dell'anno, con la definizione di sei Divisioni, alcuni organi collegiali e un nucleo di dirigenti in staff alla Direzione, impegnati anche in compiti ispettivi.

La configurazione dell'Unità e la dotazione di risorse umane e tecnologiche sono illustrate in maggiore dettaglio nel successivo capitolo 8.

## 4 LE FINANCIAL INTELLIGENCE UNIT

### 4.1 Caratteristiche essenziali

La nozione di FIU ha origine nella prassi e nella regolamentazione internazionale e comunitaria, entrambe mosse dall'esigenza di individuare un organismo nazionale, centrale, specializzato e differenziato, in grado di accentrare le informazioni relative alle segnalazioni di operazioni sospette (evitandone la dispersione) e di accrescere l'efficacia della collaborazione internazionale e dello scambio di informazioni.

#### Le caratteristiche inderogabili

La nozione internazionale di *Financial Intelligence Unit* – coniata nel 1996 dal Gruppo Egmont e successivamente recepita in convenzioni internazionali e in provvedimenti comunitari vincolanti – è caratterizzata da alcuni elementi necessari e inderogabili cui ogni Unità nazionale deve conformarsi.

*Si tratta dei seguenti aspetti:*

- *il vincolo dell'accentramento delle segnalazioni in un unico punto nazionale e la conseguente necessaria unicità della FIU;*
- *la specializzazione delle funzioni, che implica la rigorosa distinzione dei compiti connessi con l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette rispetto a quelli attinenti all'accertamento investigativo e giudiziario sui medesimi fatti cui si riferiscono le segnalazioni;*
- *l'accesso – diretto o indiretto, ma tempestivo – alle informazioni finanziarie, amministrative e investigative necessarie per assolvere i propri compiti in modo adeguato, nonché, sul piano internazionale, per scambiare informazioni con le controparti estere (cd. multidisciplinarietà);*
- *la capacità di collaborazione mediante scambio di informazioni, da esercitare con modalità dirette e autonome, senza necessità della cornice di trattati internazionali o di relazioni inter-governative. Ciò implica anche che la circolazione delle informazioni non può incontrare ostacoli né a causa di vincoli di segretezza né a motivo di altri condizionamenti (ad esempio, limitazioni connesse a misure di garanzia sul trattamento di dati personali);*
- *la capacità di stipulare Memoranda of Understanding, per regolare la collaborazione internazionale della FIU su base pattizia e bilaterale;*
- *l'autonomia e l'indipendenza sul piano operativo, gestionale e organizzativo, necessarie per garantire l'esercizio adeguato delle funzioni specializzate in regime di monopolio. Si tratta di un requisito necessario anche per escludere conflitti di interesse;*
- *l'adeguatezza delle risorse, per garantire l'efficacia dell'azione.*

#### La natura istituzionale

La scelta della natura istituzionale della FIU è rimessa al legislatore nazionale. In Europa, pur con molte sfumature che rendono peculiare ogni soluzione nazionale, sono individuabili tre modelli cui le FIU possono essere ricondotte, a seconda che esse abbiano natura amministrativa, siano costituite nell'ambito di organismi

investigativi ovvero si configurino come un modello di tipo misto per la presenza di ambedue le componenti.

*Nel caso della FIU costituita all'interno di organi investigativi (che connota numerosi Paesi europei, tra i quali figurano Paesi germanofoni, anglosassoni e scandinavi), le funzioni connesse con la ricezione e l'approfondimento delle segnalazioni sono attribuite a reparti di polizia specializzati in materie economiche, responsabili nei confronti del Ministero dell'interno o, in altri casi, della giustizia. Una variante peculiare del modello "investigativo" è rappresentata dalle FIU "giudiziarie", istituite presso uffici specializzati delle Procure. In entrambi i casi vale il principio della specializzazione delle funzioni, che prevede la separazione funzionale della FIU dai settori investigativi.*

*Nell'ipotesi in cui la FIU sia costituita quale autorità amministrativa, essa configura, in alcuni casi, un organo specializzato e dotato di autonomia inserito in un ministero economico (talora nell'ambito di dipartimenti fiscali o doganali); in altri casi, la FIU può essere inserita nell'organizzazione dei servizi di informazione. Rientrano nel modello amministrativo anche le FIU collocate nell'organizzazione di banche centrali o di autorità di vigilanza (è questo il caso dell'Italia e della Spagna).*

*Infine, nel caso in cui la FIU segua un modello organizzativo misto, essa presenta elementi composti amministrativo-investigativi. I modelli amministrativo e misto sembrano quelli verso i quali tende a convergere la prassi prevalente. Essi, in effetti, sembrano offrire le condizioni più efficienti per la piena realizzazione del canone della multidisciplinarietà nell'approfondimento e nella collaborazione internazionale.*

## 4.2 Lo scambio di informazioni

La collaborazione internazionale tra FIU è sottoposta a specifiche regole che la rendono possibile e ne governano lo svolgimento.

Tra i numerosi aspetti da considerare vi è innanzitutto il fatto che le informazioni trasmesse, di carattere multidisciplinare (nel caso della UIF, esse comprendono anche quelle fornite dagli organi investigativi), possono essere utilizzate dalla controparte solo per lo svolgimento delle attività antiriciclaggio (o antiterrorismo) proprie della FIU (non anche per lo svolgimento di procedimenti giudiziari né per accertamenti relativi a illeciti diversi).

Tali informazioni possono essere trasmesse a soggetti terzi, ivi inclusi organismi investigativi e giudiziari, solo previo consenso della FIU che le ha fornite. Il diniego di collaborazione tra FIU è possibile esclusivamente in casi limitati, tassativamente indicati dalle norme e dalle prassi internazionali.

Il regime di riservatezza da applicare alle informazioni ricevute o fornite deve essere almeno equivalente a quello applicabile nel proprio Paese.

*Un'adeguata cornice alla collaborazione internazionale tra FIU può essere assicurata attraverso la definizione di protocolli bilaterali, che si rivelano particolarmente utili per assicurare che le modalità concrete della collaborazione siano adeguate alle caratteristiche delle controparti e rispettino pienamente i vincoli legislativi rispettivamente applicabili.*

I flussi informativi tra le FIU sono in linea di massima canalizzati attraverso due reti di comunicazione telematica che, sebbene posseggano caratteristiche diverse,

Le regole della  
cooperazione  
tra FIU

La rete  
Egmont e  
FIU.NET

sono congegnate per assicurare la massima rapidità di trasmissione e il più elevato livello di protezione dei dati.

*La rete Egmont è predisposta per gli scambi tra tutte le FIU appartenenti al Gruppo Egmont. Nell'ambito dell'Unione europea, dal 2002 è stata costituita una infrastruttura di comunicazione decentrata, denominata FIU.NET, che consente scambi di informazioni in modalità strutturata.*

## PARTE SECONDA

### 1 ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

#### 1.1 L'elaborazione della regolamentazione

Nel 2008 è proseguita l'azione a livello internazionale e comunitario per il completamento del sistema normativo configurato dalle Raccomandazioni del GAFI del 2003 e dalle disposizioni antiriciclaggio comunitarie.

Gli organismi internazionali e comunitari hanno seguito con attenzione l'applicazione degli standard, consapevoli della complessità della tematica.

Il GAFI, impegnato anche nella valutazione dei sistemi nazionali, ha dedicato particolare attenzione alla formulazione di indicazioni volte a specificare il contenuto e a illustrare le implicazioni dell'approccio basato sul rischio.

*Le misure antiriciclaggio sono state estese, con gli adattamenti del caso, alla prevenzione e all'individuazione di flussi finanziari destinati alla proliferazione di armi di distruzione di massa. A questo riguardo, il GAFI ha prodotto linee-guida rivolte alle banche, soprattutto con riferimento ai rapporti con controparti insediate in Paesi ritenuti a rischio.*

Nell'Unione europea, l'individuazione di Paesi extracomunitari caratterizzati da presidi equivalenti per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo costituisce il risultato di un esercizio complesso, condotto dagli Stati membri nella cornice del Comitato in materia di prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo.

La UIF, con la partecipazione agli organismi competenti e alle delegazioni italiane, ha prestato il proprio contributo all'elaborazione normativa, alla definizione di idonei criteri di equivalenza e all'analisi dei sistemi antiriciclaggio di Paesi terzi; nelle riunioni plenarie e nei gruppi di lavoro del GAFI, la UIF ha contribuito alla soluzione di questioni tecniche e alla elaborazione delle posizioni della parte italiana.

## 1.2 L'attività di organi e gruppi di lavoro

### GAFI

Il GAFI ha approvato il terzo rapporto di *follow-up* relativo alla valutazione cui l'Italia è stata sottoposta nel 2005. L'Assemblea plenaria del febbraio 2009, considerate adeguatamente risolte le criticità a suo tempo individuate, ha deliberato la conclusione della procedura di monitoraggio nei confronti dell'Italia.

*Particolarmente intenso nel corso del 2008 è stato l'impegno prestato per l'individuazione e l'esame di tipologie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, per la definizione di linee-guida settoriali di applicazione dell'approccio basato sul rischio, per l'analisi dei sistemi dei Paesi membri.*

### Gruppo Egmont

Nel 2008 il Gruppo Egmont ha proseguito l'attività di valutazione delle FIU al fine di verificarne la rispondenza agli standard internazionali.

*La valutazione riguarda sia le FIU candidate ad accedere al Gruppo sia quelle già aderenti, i cui Paesi di appartenenza siano stati interessati da modifiche rilevanti intervenute nella regolamentazione nazionale. Particolarmente utili, inoltre, sono le iniziative volte a incentivare la costituzione di FIU in Paesi che ne sono privi, a sviluppare interventi di formazione, a raccogliere e condividere casi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo significativi per la loro importanza e sentenze giudiziarie che riguardano l'attività delle FIU in vari Paesi. Il Gruppo ha svolto una valutazione sull'adeguatezza dei poteri delle FIU in materia di contrasto al finanziamento del terrorismo.*

### MoneyVal

Il Comitato MoneyVal è risultato particolarmente attivo nella valutazione dei Paesi membri sulla base degli standard e della metodologia del GAFI.

*Gli esiti di tale attività si rivelano molto utili per la conoscenza dei sistemi antiriciclaggio degli Stati dell'Europa orientale e per l'incentivo allo scambio di informazioni e alla collaborazione con le FIU di tali Stati, spesso sfociata nella sottoscrizione di protocolli d'intesa. Esperti della UIF partecipano all'attività di valutazione dei Paesi membri del MoneyVal e all'attività del Comitato in qualità di esperti scientifici. In tale veste, forniscono l'apporto tecnico necessario per assicurare completezza e coerenza ai risultati delle valutazioni.*

Il MoneyVal ha di recente valutato il sistema antiriciclaggio della Repubblica di San Marino. Il rapporto, discusso nella Plenaria di marzo 2008, ha evidenziato carenze particolarmente significative, attinenti sia all'impianto normativo e all'assetto dei controlli, sia allo svolgimento della collaborazione internazionale. La Repubblica di San Marino è stata quindi sottoposta a una procedura di monitoraggio "rafforzato", tuttora in corso, dopo la presentazione di due *progress report* a luglio e a dicembre 2008; nonostante l'adozione di una nuova legislazione antiriciclaggio abbastanza conforme ai principi internazionali, la Plenaria del MoneyVal ha ritenuto necessario proseguire il monitoraggio al fine di verificare il completamento del quadro normativo e valutarne l'effettiva applicazione.

### Commissione europea

Nel corso del 2008 è stata intensa l'attività del Comitato per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, istituito dalla Terza Direttiva antiriciclaggio e incaricato di assistere la Commissione europea in tali materie. Ai lavori del Comitato partecipa anche la UIF.

*L'impegno è stato rivolto in particolare alle modalità di applicazione delle regole internazionali all'interno della Comunità e all'individuazione dei principali problemi che si incontrano nel recepimento e*

*nell'applicazione della recente regolamentazione comunitaria. Attraverso il Comitato, gli Stati membri hanno fornito continui aggiornamenti sui lavori di recepimento della Terza Direttiva e sulle relative criticità. Il Comitato offre anche una sede di coordinamento degli Stati membri per elaborare iniziative e posizioni comuni negli altri organismi nei quali la Comunità è rappresentata. Molto utile risulta il coordinamento preventivo per la partecipazione ai lavori del GAFI.*

Per favorire la discussione di questioni di rilievo operativo e l'individuazione di *best practices* per l'attività delle FIU degli Stati membri, la Commissione europea ha istituito un gruppo di lavoro informale (denominato "Piattaforma"), composto da tali autorità.

*Nel corso del 2008, la Piattaforma ha trattato le questioni attinenti alla capacità di prestare adeguata collaborazione internazionale, individuando le fonti informative delle quali le FIU comunitarie fanno uso negli approfondimenti e nello scambio di informazioni. Sono stati esaminati anche i problemi relativi alle pratiche di feedback e alle misure di protezione dei dati personali. La Piattaforma si concentra anche su alcuni aspetti pratico-operativi: da un lato, intende individuare un contenuto comune delle segnalazioni di operazioni sospette, nel quale siano comprese le informazioni minime indispensabili, in base all'esperienza e alla pratica delle FIU; dall'altro, intende procedere alla individuazione degli ostacoli esistenti nella collaborazione internazionale, anche nella prospettiva di elaborare prassi condivise che, nella cornice normativa comunitaria, consentano di superare tali ostacoli.*

La UIF ha contribuito ai lavori, coordinati dal Ministero della giustizia, nell'ambito della valutazione sullo stato della legislazione italiana in materia di prevenzione e contrasto alla corruzione, svolta dal Gruppo di Stati contro la corruzione (Greco) del Consiglio d'Europa.

La valutazione  
dell'Italia da  
parte del Greco

*La UIF partecipa inoltre, presso l'OCSE, ai gruppi di lavoro su "Tax Crimes and Money Laundering" e "Bribery in International Business". Il primo si propone di favorire il dibattito internazionale sulle interrelazioni tra reati fiscali e riciclaggio, contribuendo al diffondersi di best practices. Nell'ambito del secondo sono discusse le iniziative degli Stati membri in tema di lotta alla corruzione nelle transazioni internazionali.*

## 2 NORMATIVA NAZIONALE

La UIF segue l'evoluzione della legislazione nazionale nelle materie di propria competenza; collabora con il Ministero dell'economia, con le Autorità di vigilanza di settore, con le amministrazioni interessate e con gli ordini professionali nella definizione della normativa secondaria; elabora indicatori e schemi generali sulle prassi criminali. Tali attività la collocano nel quadro di una ricca e complessa rete di relazioni interistituzionali e di rapporti con le autorità impegnate nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio, nonché con le varie categorie di destinatari degli obblighi (intermediari, professionisti, altri soggetti). Si tratta di attività di tipo collaborativo, propositivo e consulenziale, non necessariamente prescritte da norme cogenti, che seguono un approccio diversificato in ragione della varietà degli interlocutori.

*Un contributo attivo è stato prestato ai lavori della Commissione, costituita nella scorsa legislatura presso il Ministero dell'economia, che aveva elaborato una bozza di decreto legislativo recante il Testo Unico delle leggi in materia di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, volto al completamento dell'opera di razionalizzazione normativa con interventi di coordinamento delle disposizioni. L'iniziativa, pur generalmente apprezzata, è stata per il momento accantonata. Per apportare eventuali modifiche al d.lgs. n. 231/2007 sarebbe peraltro ancora possibile esercitare la delega per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive dello stesso decreto, prevista dall'art. 1, comma 5, della legge n. 29/2006, che consente al Governo di intervenire entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 231/2007.*

**La nuova  
disciplina sul  
trasferimento di  
denaro contante**

La UIF ha partecipato ai lavori del gruppo costituito presso il Ministero dell'economia per l'elaborazione del decreto legislativo di riforma della disciplina del trasferimento al seguito di denaro contante e valori assimilati da e verso l'estero, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 34/2008, allo scopo di adeguare l'ordinamento nazionale al Regolamento n. 1889/2005/CE e di riordinare la materia.

*Il d.lgs. 19 novembre 2008, n. 195, prevede che i dati riguardanti le dichiarazioni di trasferimento al seguito ovvero mediante plico postale o equivalente da e per l'estero di denaro contante o titoli per importi pari o superiori a 10.000 euro, nonché quelli riguardanti le contestazioni per la violazione dell'obbligo di dichiarazione sono raccolti e gestiti dalla Agenzia delle dogane e non più dalla UIF; quest'ultima conserva unicamente il potere di accesso a tali informazioni, per le proprie finalità istituzionali. L'istruttoria del procedimento e l'eventuale irrogazione della sanzione sono curate dal Ministero dell'economia. La UIF, pertanto, a partire dalle irregolarità accertate alla data di entrata in vigore del decreto, ha cessato di svolgere l'istruttoria dei procedimenti sanzionatori.*

Il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha modificato la disciplina relativa all'uso del contante e al trasferimento di titoli al portatore.

*Dopo una breve vigenza del limite di 5.000 euro, sono state riportate a 12.500 euro le soglie previste dall'art. 49 del d.lgs. n. 231/2007 riguardanti il divieto di trasferimento di contanti, libretti o titoli tra soggetti diversi, l'obbligo di indicare sugli assegni il beneficiario e di apporre la clausola di non trasferibilità, il rilascio di assegni senza l'indicazione della clausola di non trasferibilità, il saldo dei libretti di deposito al portatore. È stato anche eliminato, per gli assegni di importo inferiore alla soglia, l'obbligo di apporre, a pena di nullità, il codice fiscale del girante.*

Con decreto del Ministro dell'economia del 12 agosto 2008 (G.U. 29 agosto 2008, n. 202) sono stati individuati gli Stati extracomunitari e i territori stranieri che impongono “obblighi equivalenti” a quelli previsti dalla Direttiva 2005/60/CE.

**La lista di Paesi equivalenti**

*Il decreto ha inciso sulle modalità di assolvimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela di cui al d.lgs. n. 231/2007; i soggetti destinatari della disciplina antiriciclaggio sono tenuti agli obblighi di adeguata verifica, conservazione e registrazione in relazione ai rapporti intrattenuti con banche e intermediari finanziari situati in Paesi extracomunitari non inclusi nella lista di Stati allegata al decreto.*

Il disegno di legge A.C. n. 2180, recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”, in discussione alla Camera dei Deputati dopo l'approvazione da parte del Senato della Repubblica, contiene alcune proposte di modifica alla disciplina antiriciclaggio.

**Proposte di modifica legislativa**

*Nel corso della discussione parlamentare sono state stralciate le modifiche degli artt. 648 bis e 648 ter del codice penale, tese a perseguire anche l'autore del reato presupposto (cd. “autoriciclaggio”); tale intervento è ora contenuto in un distinto disegno di legge (A.S. n. 733-bis) presentato dai Ministri della giustizia e dell'interno e ancora all'esame del Senato della Repubblica.*

L'art. 41 del d.lgs. n. 231/2007 prevede che, al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette, su proposta della UIF, siano emanati e periodicamente aggiornati indicatori di anomalia.

**La definizione degli indicatori di anomalia**

*In collaborazione con gli ordini professionali e le associazioni di categoria dei soggetti non finanziari, sono state elaborate ulteriori fattispecie considerate a rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo al fine di provvedere all'aggiornamento degli indicatori attualmente in uso. Sono anche iniziati i lavori con le competenti Autorità di vigilanza di settore (Banca d'Italia, Consob, Isvap) per l'aggiornamento degli indicatori destinati alle banche e agli altri intermediari finanziari. A tale attività si affianca quella – avviata in collaborazione con il Consiglio del notariato e con la Guardia di finanza – preordinata alla definizione di modelli e schemi di comportamento anomali, che si sostanzia nell'analisi delle prassi criminali, al fine di trarne modelli di comportamento e stimolare l'attenzione dei professionisti circa i criteri di valutazione delle operazioni da segnalare.*

Si è prestata collaborazione alle Autorità di vigilanza di settore ai fini della predisposizione delle “disposizioni circa le modalità di adempimento degli obblighi di adeguata verifica del cliente, l'organizzazione, la registrazione, le procedure e i controlli interni” con riferimento agli intermediari finanziari.

**Altre iniziative**

Insieme alla Banca d'Italia e alla Guardia di finanza, la UIF partecipa al tavolo tecnico costituito presso il Ministero dell'economia per la soluzione dei quesiti interpretativi posti dai destinatari della normativa. Il tavolo è una utile sede di coordinamento, volta ad agevolare la condivisione, tra le autorità interessate, delle soluzioni interpretative che sono individuate al suo interno.

Al fine di ottemperare a specifici standard internazionali e comunitari, la UIF e la Vigilanza bancaria e finanziaria hanno definito indicazioni operative – che saranno sottoposte all'esame del CSF – sui comportamenti da tenere e sui controlli da effettuare nei rapporti e nelle operazioni eventualmente intrattenuti con controparti coinvolte, direttamente o indirettamente, in programmi di sviluppo di armi di distruzione di massa.

### 3 ATTIVITÀ IN MATERIA DI OPERAZIONI SOSPETTE

#### Il flusso delle segnalazioni in entrata

Nel corso del 2008 la UIF ha ricevuto 14.602 segnalazioni di operazioni sospette (SOS) con un incremento, rispetto all'anno precedente, di oltre 2.000 unità, pari al 16,4 per cento.

La quasi totalità delle segnalazioni proviene dagli intermediari finanziari: solo 173 SOS (pari all'1,2 per cento del totale) sono state trasmesse da altri operatori.

#### La trattazione delle segnalazioni

In relazione al crescente flusso di segnalazioni, è stato perseguito l'obiettivo del rafforzamento della capacità di analisi della UIF. In particolare sono stati ampliati gli organici delle Divisioni competenti e si è fatto ricorso, a partire dall'ultimo scorcio d'anno, all'impiego temporaneo di personale proveniente dalle Filiali della Banca d'Italia, dotato di specifiche competenze giuridiche e finanziarie. In attesa della completa revisione delle procedure operative, che sarà consentita dall'adozione del nuovo sistema informativo dell'Unità, sono stati attuati in corso d'anno diversi interventi volti all'affinamento del flusso di lavoro, che hanno consentito significativi recuperi di efficienza. Complessivamente, nel 2008 sono state esaminate e trasmesse agli organi investigativi quasi 13.400 segnalazioni di operazioni sospette (con un incremento di circa il 14 per cento rispetto al 2007, quando erano state circa 11.700). L'aumento delle trattazioni è stato particolarmente marcato nel secondo semestre, dopo l'avvio del nuovo assetto organizzativo, con un incremento delle SOS esaminate di oltre il 36 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (tavola 3.1).

Tavola 3.1

Flussi semestrali di SOS

		Valori assoluti		Variazione rispetto al periodo corrispondente dell'anno precedente (%)	
		Pervenute	Trasmesse	Pervenute	Trasmesse
2007	I Semestre	6.534	6.263	28,2	-10,9
	II Semestre	6.011	5.457	15,1	20,1
	<b>Totale</b>	<b>12.544</b>	<b>11.720</b>	<b>21,5</b>	<b>1,3</b>
2008	I Semestre	6.862	5.946	5,0	-5,1
	II Semestre	7.740	7.436	28,8	36,3
	<b>Totale</b>	<b>14.602</b>	<b>13.382</b>	<b>16,4</b>	<b>14,2</b>

Al 1° gennaio 2008, data di costituzione della UIF, lo *stock* di segnalazioni in lavorazione – relative alla pregressa attività dell'UIC – era di 3.461 unità. Tale giacenza, unita al già evidenziato aumento dei flussi di segnalazioni in entrata, ha determinato, nonostante la crescente capacità produttiva acquisita nel corso dell'anno, un incremento di segnalazioni in corso di lavorazione, pari a 4.684 al 31 dicembre 2008.

La tendenza osservata nel primo bimestre del 2009 indica un ulteriore notevole aumento (più 43 per cento) del flusso di segnalazioni in entrata (oltre 3.000 contro le 2.100 dei primi due mesi del 2008), che continua, pertanto, a rendere difficoltoso il contenimento dell'arretrato, pur a fronte dell'incremento di circa il 40 per cento delle relazioni trasmesse agli organi investigativi (circa 2.800 contro le 2.000 del 2008).

Complessivamente, dal 1997 sono pervenute oltre 84.000 segnalazioni, di cui circa 3.700 attinenti a sospetta attività di finanziamento al terrorismo (grafico 3.1)

Serie storica dei flussi delle segnalazioni

Grafico 3.1

Numero di segnalazioni pervenute (1997 - 2008)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totale
840	3.798	3.720	3.813	5.935	7.481	5.260	6.813	9.057	10.322	12.544	14.602	84.185

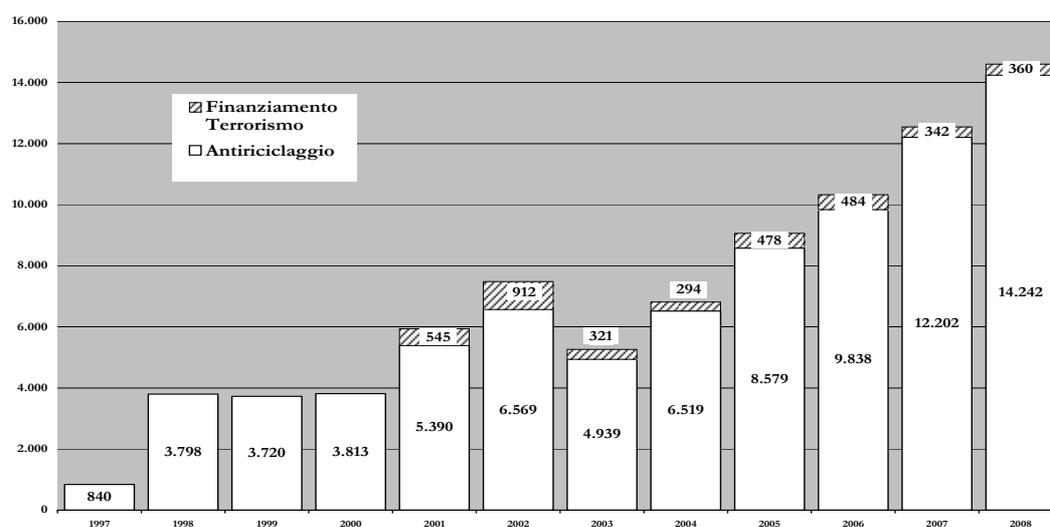
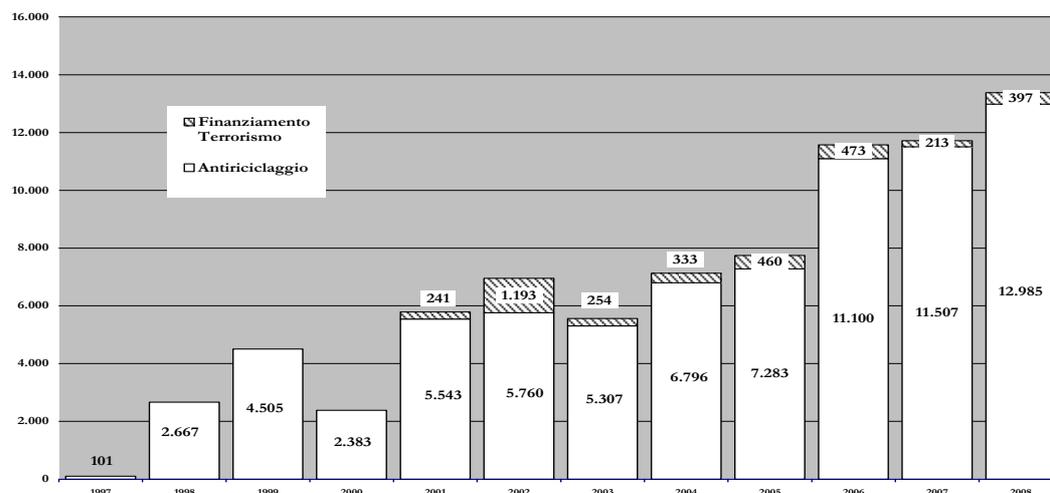


Grafico 3.2

Numero di segnalazioni trasmesse (1997 - 2008)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totale
101	2.667	4.505	2.383	5.784	6.953	5.561	7.129	7.743	11.573	11.720	13.382	79.501



L'attività di analisi e approfondimento delle segnalazioni ricevute si sostanzia nella raccolta ed elaborazione di informazioni tratte da un'ampia gamma di fonti: dati desunti dagli archivi della UIF; informazioni, dati e documentazione richiesti ai segnalanti ovvero ad altri soggetti tenuti alle segnalazioni; eventuale scambio informativo con le Autorità di vigilanza di settore; eventuali richieste di collaborazione a omologhe autorità antiriciclaggio di altri Paesi; varie fonti informative pubbliche (ad esempio, archivi commerciali nazionali e internazionali; albi ed elenchi di intermediari finanziari, mediatori creditizi e agenti in attività finanziaria).

La stipula di protocolli d'intesa con altre amministrazioni rafforzerà notevolmente la possibilità di accesso della UIF a informazioni rilevanti ai fini dell'attività di analisi. In particolare, gli accordi con la Banca d'Italia prevedono la consultazione di numerosi archivi, tra cui la Centrale dei rischi, gli archivi inerenti la circolazione e giacenza del contante e quelli riguardanti gli intermediari creditizi e finanziari vigilati dalla Banca d'Italia, nonché la base informativa del sistema dei pagamenti. Il protocollo d'intesa con l'Agenzia delle entrate – in fase di definizione ai sensi dell'art. 6, comma 6, lett. e), del d.lgs. n. 231/2007 – garantirà l'accesso all'apposita sezione dell'Anagrafe tributaria prevista dall'art. 37, comma 4, del d.l. n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, nella quale sono archiviati i dati sui rapporti finanziari.

Le informazioni raccolte in sede di approfondimento, una volta elaborate, sono compendiate in una relazione tecnica, inviata agli organi investigativi a corredo della segnalazione. Nell'approfondimento delle segnalazioni viene attribuita priorità alle operazioni che presentano un grado di rischio più elevato in ragione della configurazione delle stesse, degli importi movimentati, delle caratteristiche dei soggetti coinvolti o di altre circostanze ritenute rilevanti.

*È allo studio la definizione di un sistema di valutazione (rating) del grado di rischio associato a ciascuna segnalazione, basato sulle informazioni contenute nella stessa e su quelle raccolte in sede di approfondimento. È altresì in fase di elaborazione un manuale operativo per l'analisi delle segnalazioni, destinato a individuare le varie fasi dell'approfondimento, anche al fine di assicurare omogeneità della trattazione ed esaustività della reportistica.*

*Si sta valutando la possibilità di estendere il ricorso a forme di approfondimento finanziario di gruppi di segnalazioni riferibili a uno stesso fenomeno (individuabile in base alla localizzazione geografica, alla destinazione dei flussi, alla riconducibilità dei soggetti a organizzazioni criminali); ciò consentirebbe di porre in luce eventuali aspetti sistemici.*

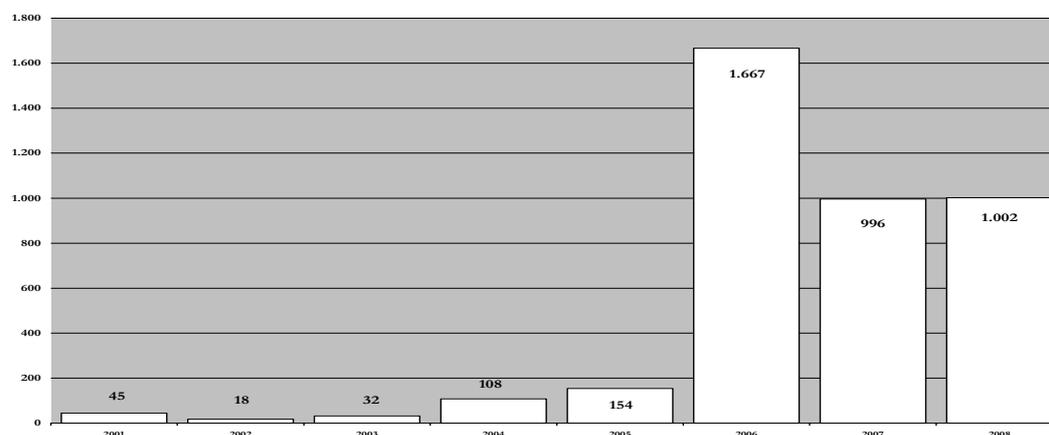
*Con riguardo alle modalità di trattazione delle segnalazioni, è in corso una riflessione sulla portata dell'art. 47, comma 1, lett. d), al fine di accertare se possa essere superata l'apparentemente rigida correlazione tra segnalazione trasmessa e relazione tecnica. La possibilità, per la UIF, di predisporre la relazione solo nei casi meritevoli di approfondimento favorirebbe condizioni di maggiore efficienza ed efficacia dell'attività di analisi e approfondimento delle operazioni sospette.*

Nel 2008 la UIF ha archiviato oltre 1.000 segnalazioni di operazioni sospette rilevandone l'infondatezza (grafico 3.3). È in corso di valutazione, d'intesa con gli

organi investigativi, la possibilità di ampliare il campo delle archiviazioni a ulteriori fattispecie ritenute di scarsa significatività sotto il profilo finanziario.

Grafico 3.3

**Numero di segnalazioni archiviate  
(1997 – 2008)**



Nel 2008 le segnalazioni sono state esaminate e trasmesse agli organi investigativi in media entro 70 giorni dalla ricezione<sup>1</sup>. Per le SOS ricevute ed esaminate nel corso dell'anno il tempo medio di giacenza è stato inferiore a 40 giorni.

Tempi medi di lavorazione

Le segnalazioni, corredate dalle relazioni tecniche, vengono trasmesse contemporaneamente sia alla DIA sia al NSPV. La Direzione investigativa prende in carico, dandone comunicazione alla UIF, i casi attinenti alla criminalità organizzata. Il NSPV, effettuata un'analisi pre-investigativa al fine di individuare le segnalazioni da sottoporre ad approfondimento con poteri di polizia valutaria, comunica alla UIF le segnalazioni per le quali, invece, ha disposto l'inoltro ai reparti territorialmente competenti. L'esito degli accertamenti viene comunicato alla UIF nell'ipotesi in cui le SOS non abbiano avuto un seguito investigativo o quando le segnalazioni risultino già all'attenzione dell'Autorità Giudiziaria. Inoltre, sia la DIA sia il NSPV comunicano – al termine dei propri accertamenti – per quali SOS l'attività di indagine ha condotto alla trasmissione della notizia di reato all'Autorità Giudiziaria. Permangono numerose le segnalazioni che risultano ancora all'attenzione degli organi investigativi, in quanto non è stato comunicato alcun esito.

Esiti investigativi

Tavola 3.2

**Esiti delle SOS**

Anno di trasmissione agli organi investigativi (OO.II.)	2007	2008
<b>SOS per le quali gli OO.II. hanno comunicato l'esito</b>	5.884	6.174
di cui:		
- trasmesse all'Autorità Giudiziaria	347	126
- relative a casi già all'attenzione dell'Autorità Giudiziaria	234	161
- prese in carico dalla DIA	124	63
- inoltrate dal NSPV ai reparti locali	3.566	4.753
- archiviate dagli OO.II.	1.613	1.071

Nota: i dati relativi agli esiti sono stati sottoposti a una revisione complessiva e hanno conseguentemente subito delle variazioni rispetto ai dati forniti nella relazione sull'attività svolta dall'UIC nel 2007.

<sup>1</sup> Il calcolo del tempo di lavorazione è avvenuto considerando tutte le segnalazioni acquisite dall'UIC al momento della costituzione della UIF come pervenute il 1° gennaio 2008.

## I provvedimenti di sospensione

Per numerose segnalazioni di operazioni caratterizzate da un elevato grado di anomalia la UIF ha avviato una specifica istruttoria circa l'opportunità di sospendere l'operazione; in 27 casi (erano stati 13 nel 2007), a seguito di tale istruttoria e d'intesa con gli organi investigativi, è stato adottato un formale provvedimento di sospensione.

Tavola 3.3

*Provvedimenti di sospensione adottati e relativi fondi bloccati (importi in milioni di euro)*

Anno	Numero di provvedimenti	Valore totale delle operazioni oggetto di sospensione
1997	1	0,08
1998	4	5,87
1999	9	9,82
2001	3	1,28
2002	6	0,61*
2003	5	6,55
2004	17	6,29*
2005	9	35,72
2006	12	7,31
2007	13	12,13
<b>2008</b>	<b>27</b>	<b>10,41</b>
<b>Totale</b>	<b>106</b>	<b>96,07</b>

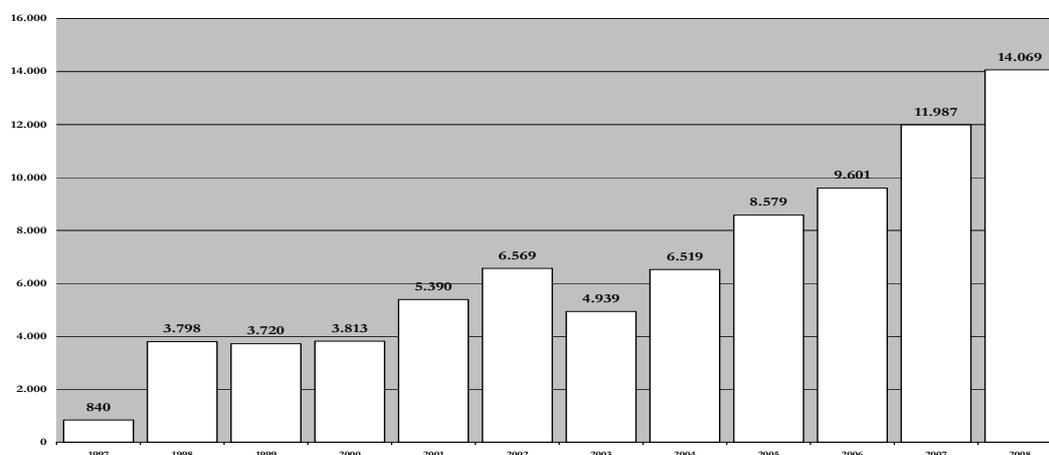
Nota: \* comprensivi di provvedimenti relativi a cassette di sicurezza.

## 3.1 Intermediari finanziari

Gli intermediari finanziari hanno trasmesso nel corso del 2008 oltre 14.000 segnalazioni ai sensi della normativa antiriciclaggio (grafico 3.4). Sono quasi 80.000 quelle complessivamente inoltrate dal 1997.

Grafico 3.4

*Numero di segnalazioni trasmesse dagli intermediari finanziari (1997 - 2008)*



La collaborazione attiva prestata dalle singole categorie di intermediari finanziari può essere apprezzata anzitutto osservando la distribuzione delle segnalazioni tra le classi di operatori (tavola 3.4). I dati relativi al 2008 confermano la tendenza, osservata negli ultimi anni, verso una lenta, ma progressiva diminuzione (meno 10 per cento rispetto al 2004, oltre il 15 per cento in meno rispetto al 2000) della quota imputabile agli intermediari creditizi, soprattutto per effetto dell'aumento dell'incidenza delle segnalazioni trasmesse da Poste Italiane S.p.A. (quasi raddoppiata negli ultimi tre anni). Si consolida attorno all'8-9 per cento la percentuale di SOS trasmessa dagli intermediari finanziari ex artt. 106-107 TUB (prevalentemente *money transfer*) e si rileva un dimezzamento di quella delle SOS trasmesse dalle società assicurative. La ricomposizione nella quota di segnalazioni per tipologia di intermediari non muta il quadro di larga preponderanza delle SOS trasmesse dalle banche.

Tavola 3.4

**Ripartizione nel numero di segnalazioni per categorie di intermediari finanziari (valori percentuali)**

<i>Categoria di intermediari</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Banche	94,4	88,6	85,1	85,8	88,2	80,0	82,8	81,5	<b>78,5</b>
Poste Italiane S.p.A.	0,9	3,4	3,5	1,6	2,5	4,1	6,2	8,8	<b>11,5</b>
Società finanziarie (artt. 106 e 107 tub)	3,4	3,5	7,0	9,6	6,3	13,5	8,9	7,5	<b>8,7</b>
Imprese ed enti assicurativi	0,9	2,9	3,7	2,3	2,2	1,8	1,6	2,0	<b>1,1</b>
Altri	0,4	1,6	0,7	0,7	0,8	0,6	0,5	0,2	<b>0,2</b>
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>								

L'osservazione di altri indicatori consente di rilevare una notevole disomogeneità nel livello di collaborazione attiva prestata dalle diverse classi di intermediari finanziari. Di particolare interesse risulta il numero degli operatori appartenenti a ciascuna categoria che hanno effettuato almeno una segnalazione nell'anno di riferimento (tavola 3.5) comparato con la numerosità degli operatori appartenenti a ciascuna categoria. Il numero di segnalanti risulta aumentato sia nella categoria delle banche sia in quella delle società finanziarie ex artt. 106 e 107 TUB; però, mentre nella prima si ragguaglia a circa il 50 per cento del totale degli intermediari, per le seconde rappresenta meno del 2 per cento. In diminuzione, invece, il numero di imprese ed enti assicurativi del ramo vita e che hanno effettuato segnalazioni.

Tavola 3.5

**Numero di operatori che hanno effettuato almeno una segnalazione per tipologia di intermediario (2006 - 2008)**

	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>numero di intermediari in attività (31 dicembre 2008)</i>
Banche e Poste Italiane S.p.A.	357	381	<b>411</b>	<b>831</b>
Società finanziarie (articoli 106 e 107 TUB)	24	25	<b>30</b>	<b>1.678</b>
Imprese ed enti assicurativi	37	34	<b>27</b>	<b>104</b>
Altri	23	20	<b>21</b>	

Per le banche il tasso di concentrazione delle segnalazioni si è marginalmente ridotto rispetto al 2007: il 70 per cento delle SOS provenienti dal sistema bancario è

stato trasmesso nel 2008 dalle prime 30 banche (25 nel 2007). Non si sono registrate variazioni di rilievo per gli altri gruppi di segnalanti.

I soggetti obbligati trasmettono le segnalazioni in media a distanza di qualche mese dalla data di perfezionamento delle operazioni segnalate. Il dato risente anche di fattori tecnici attinenti all'iter di valutazione della segnalazione. Il sospetto, infatti, può talvolta concretizzarsi solo a seguito di un monitoraggio prolungato dell'operatività posta in essere dalla clientela; in altri casi la segnalazione viene trasmessa solo in conseguenza di fatti o notizie che non attengono direttamente alla movimentazione finanziaria osservata dall'intermediario (ad esempio, la notizia del coinvolgimento del cliente in indagini). La tempestività della segnalazione rappresenta un aspetto cruciale per il corretto funzionamento del sistema.

### 3.1.1 Caratterizzazione territoriale

La provenienza geografica (tavola 3.6) delle segnalazioni conferma alcune tendenze che hanno caratterizzato gli ultimi anni: la Lombardia e il Lazio continuano a essere le regioni da cui perviene il maggior numero di segnalazioni (rispettivamente il 26,9 per cento e il 14,2 per cento), ma la quota di loro pertinenza si riduce per effetto di un diffuso (anche se generalmente contenuto) aumento delle segnalazioni provenienti da altre regioni. Merita di essere rilevato l'aumento della quota di segnalazioni provenienti dalla Calabria (dal 2 al 3,4 per cento del totale) che probabilmente riflette un aumento della sensibilità ai rischi di riciclaggio indotto anche dalle verifiche ispettive effettuate dalla UIF e dalla Banca d'Italia presso intermediari della regione all'inizio del 2008.

Tavola 3.6

#### *Ripartizione delle segnalazioni degli intermediari finanziari in base alla regione di provenienza*

Regioni	2006	2007	2008	
	(%)	(%)	(n. SOS)	(%)
Lombardia	29,4	27,8	3.768	26,9
Lazio	16,9	15,6	2.000	14,2
Campania	9,6	9,5	1.344	9,5
Piemonte	7,1	6,4	1.006	7,1
Emilia Romagna	6,3	6,4	986	7,0
Veneto	6,6	6,9	937	6,7
Toscana	5,4	6,2	849	6,0
Puglia	3,9	3,9	575	4,1
Sicilia	3,8	4,1	542	3,8
Calabria	2,5	2	477	3,4
Friuli Venezia Giulia	1,3	1,9	277	2,0
Liguria	2,0	2,1	285	2,0
Abruzzo	1,3	1,7	253	1,8
Marche	1,1	1,8	225	1,6
Sardegna	0,6	1	172	1,2
Trentino Alto Adige	0,9	0,8	127	0,9
Umbria	0,5	0,9	117	0,8
Basilicata	0,4	0,4	78	0,6
Molise	0,4	0,5	39	0,3
Valle d'Aosta	0,0	0,1	12	0,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>14.069</b>	<b>100,0</b>

La distribuzione regionale delle segnalazioni provenienti dal sistema finanziario va valutata alla luce non solo dei principali indicatori economici e finanziari, ma anche delle dinamiche demografiche e sociali. In tale ottica, la posizione di Lombardia e Lazio risulta coerente con il loro peso nell'economia nazionale.

**Considerazioni  
sulla distribuzione  
regionale delle  
segnalazioni**

Va tenuto presente che la correlazione tra flussi finanziari illeciti e territorio di riferimento diviene sempre meno stringente in quanto risente del fatto che le organizzazioni criminali, specie quelle più strutturate, sono in grado di canalizzare i proventi della propria attività illecita verso le piazze finanziarie più sviluppate, sia per rendere più difficile l'individuazione dell'origine dei flussi, sia per ottenere maggiori ritorni reddituali.

### 3.1.2 Valore e tipologia delle operazioni segnalate

La struttura del modello informatico attualmente utilizzato per la segnalazione delle operazioni sospette non permette di disporre di un dato preciso in merito al valore delle operazioni segnalate. Nella gran parte dei casi, infatti, la segnalazione riguarda la movimentazione complessivamente registrata su un rapporto o espressa da un cliente: in questi casi, le operazioni indicate nella segnalazione sono solo esemplificative di tale operatività. Pertanto, i dati circa il valore delle operazioni segnalate, contenuti nella tavola 3.7, vanno considerati alla stregua di una stima di valore orientativo dei flussi finanziari anomali posti all'attenzione della UIF, significativamente approssimato per difetto.

**Stima del valore  
delle operazioni**

Dopo la flessione registrata nel 2007, l'importo complessivo delle operazioni segnalate nel 2008 è tornato ad aumentare, superando la soglia di 2,5 miliardi di euro. Tale incremento è da imputare all'aumento del numero di operazioni segnalate, in quanto il valore medio delle operazioni è diminuito ulteriormente, come già avvenuto nell'anno precedente.

Tavola 3.7

<b>Operazioni segnalate</b> (importi espressi in milioni di euro)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Valore totale	471,34	866,07	972,83	912,04	2.149,44	2.139,10	2.398,52	2.321,14	<b>2.514,16</b>
Numero di operazioni	6.307	9.480	12.617	9.279	12.137	16.451	16.860	20.942	<b>24.967</b>
Valore medio	0,07	0,09	0,08	0,10	0,18	0,13	0,14	0,11	<b>0,10</b>

*Nota metodologica:*

- ai fini della stima del valore delle operazioni segnalate, non sono state computate le operazioni non eseguite dai segnalanti, né le operazioni segnalate in relazione a possibili ipotesi di terrorismo.

I segnalanti rivolgono prevalentemente la propria attenzione alle operazioni in contante, circostanza che può essere indicativa di un'applicazione formale degli obblighi di segnalazione, esercitati in relazione alle anomalie di più immediata evidenza. Suscita qualche perplessità l'elevata e crescente incidenza delle segnalazioni di operazioni di prelevamento (spesso non confortate da indicazioni o sospetti in

**Tipologia  
delle operazioni**

ordine alla formazione della provvista) che attesta la maggiore attenzione prestata dai segnalanti per i flussi in uscita della propria clientela. Ci si attenderebbe, di contro, uno scrutinio più puntuale dei fondi movimentati in entrata, al fine dell'accertamento dell'eventuale origine illegale degli stessi, alla luce dei dati raccolti in sede di adeguata verifica del cliente. La prassi in uso, rinviando l'attivazione del meccanismo di segnalazione al momento in cui le disponibilità vengono trasferite o prelevate, incide altresì sulla tempestività e, quindi, sull'efficacia delle eventuali indagini.

Altre tipologie frequentemente segnalate sono i bonifici e le operazioni di versamento di titoli di credito.

In termini di valore, la quota più significativa dell'importo complessivo delle operazioni segnalate è ascrivibile ai bonifici nazionali e internazionali.

Tavola 3.8

**Tipologia di operazioni segnalate**

	2007			2008		
	numero di operazioni (%)	valore delle operazioni (%)	valore medio (milioni di euro)	numero di operazioni (%)	valore delle operazioni (%)	valore medio (milioni di euro)
Operazioni in contanti – prelevamento	23,3	11,8	0,06	24,6	13,0	0,05
Operazioni in contanti – versamento	19,4	8,2	0,05	19,7	9,5	0,05
Disposizione / ricezione di bonifico:	16,7	42,6	0,27	18,5	40,1	0,24
nazionale	11,7	29,5	0,28	12,8	24,5	0,19
estero	5,0	13,1	0,25	5,7	15,6	0,28
Versamento titoli di credito*	12,0	11,0	0,08	13,2	11,4	0,09
Addebito per estinzione assegno	7,0	3,5	0,06	6,3	4,5	0,07
Emissione / negoziazione assegni circolari	6,4	7,3	0,12	5,8	7,0	0,12
Operazioni con <i>money transfer</i>	6,1	0,3	0,01	3,5	0,1	0,00
Operazioni in strumenti finanziari	2,5	12,3	0,59	1,6	5,3	0,34
Deposito /prelevamento su libretto a risparmio	1,4	0,6	0,05	1,3	0,6	0,05
Altro:	5,2	2,4		5,5	8,5	
<i>Accrediti / addebiti vari</i> 0,7		0,1	0,02	1,1	0,2	0,01
<i>Incasso / pagamento tramite pos</i> 1,0		0,0	0,00	0,9	0,0	0,00
<i>Operazioni con titoli cambiari</i> 0,8		0,3	0,04	0,9	0,3	0,03
<i>Spese e imposte</i> 0,6		0,2	0,04	0,6	0,9	0,14
<i>Acquisto / vendita divise estere</i> 0,3		0,1	0,02	0,4	0,1	0,02
<i>Operazioni collegate a finanziamenti</i> 0,6		1,3	0,26	0,4	5,1	1,22
<i>Change-over</i> 0,2		0,1	0,07	0,3	0,1	0,02
<i>Crediti insoluti, impagati o stornati</i> 0,3		0,1	0,05	0,3	1,7	0,65
<i>Altro</i> 0,7		0,2	0,03	0,6	0,1	0,02
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

Nota: \*in questo gruppo sono comprese anche le operazioni di versamento di titoli di credito accompagnate dal versamento di contante.

### 3.1.3 Casistica delle segnalazioni

Il processo di approfondimento delle SOS consente spesso di ricondurre le operazioni segnalate a tipologie di particolare interesse.

#### a) Smaltimento rifiuti

Le segnalazioni relative a imprese operanti nel settore dello smaltimento e riciclaggio di rifiuti (in particolare rottami metallici e rifiuti pericolosi), oltre che numericamente significative (154 nel 2008 e 139 nel 2007), formano oggetto di particolare attenzione in sede di approfondimento. Tale attività, infatti, rappresenta uno dei settori di maggiore interesse per le organizzazioni criminali, offrendo la possibilità di profitti molto consistenti (a fronte di guadagni unitari bassi, il fatturato evidenzia volumi di attività particolarmente ampi). La penetrazione criminale nel settore determina, inoltre, un costo collettivo rilevante in termini di danno per l'Erario e per l'ambiente e di effetti distorsivi per il mercato.

*L'operatività segnalata riguarda principalmente cospicui giri di fondi attuati mediante bonifici (anche tramite remote-banking) che coinvolgono più società attive, oltre che nel settore della raccolta, del trasporto e dello smaltimento di rifiuti, anche nell'attività di movimento terra e nella gestione di cave. Il legame tra il ciclo dei rifiuti e il ciclo del cemento è infatti molto stretto e si fonda sull'utilizzo delle cave abusive che, una volta esaurite, vengono utilizzate come discariche illegali. La ricostruzione dei flussi ha consentito di osservare che, a giustificazione di tali giri di fondi, vengono emesse fatture per operazioni inesistenti di recupero e smaltimento dei rifiuti, che permettono di "declassificare" i rifiuti da pericolosi a non pericolosi e di avviarli così a procedure di recupero semplificate e, quindi, meno costose. Il sistema delle fatturazioni garantisce altresì l'incasso per intero dei proventi dello smaltimento illecito, scaricandone i costi sulle strutture pubbliche.*

#### b) Acquisto di immobili da parte di non residenti tramite veicoli societari

Appaiono rilevanti, non tanto per il numero di segnalazioni (meno di 20 nel triennio 2006-2008), quanto per l'ammontare dei fondi coinvolti nei singoli casi e per le modalità operative, le operazioni segnalate con riguardo a cittadini stranieri (prevalentemente dell'area della ex-Unione sovietica) titolari presso il sistema bancario italiano di rapporti di conto corrente a proprio nome o a nome di società immobiliari di diritto italiano. Nella maggioranza dei casi queste ultime sono controllate da altri veicoli societari con sede in centri finanziari *offshore*. Su tali rapporti vengono accreditati cospicui trasferimenti provenienti da banche situate in Paesi terzi, di norma appartenenti all'Unione europea. I fondi risultano successivamente utilizzati in operazioni di compravendita di proprietà immobiliari a nome delle società residenti. Le caratteristiche di tali operazioni (consistenza e "triangolazione" dei flussi, scarsa conoscenza dei soggetti coinvolti) le configurano come anomale, ma rimane problematico, non solo a livello di analisi finanziaria, individuare l'eventuale origine illecita dei fondi.

### *c) Fiduciarie estere*

A seguito di numerose segnalazioni di operazioni sospette e di informazioni acquisite attraverso la collaborazione con gli organismi investigativi e le FIU di altri Paesi, sono venuti all'attenzione schemi operativi fondati sul ricorso a società fiduciarie insediate all'estero. Tra i Paesi coinvolti, la Repubblica di San Marino ricorre con particolare frequenza.

Le attività all'attenzione si svolgono, in particolare, attraverso la raccolta di fondi (provento, presumibilmente, di illeciti fiscali) da soggetti italiani; l'impiego di essi per investimenti presso intermediari italiani; il successivo disinvestimento e il trasferimento della liquidità presso banche estere, in conti intestati ad altre società fiduciarie collocate in Paesi terzi.

L'impiego di veicoli fiduciari stabiliti in diverse giurisdizioni determina un elevato grado di "opacità", che impedisce la conoscenza sia della provenienza sia della destinazione delle disponibilità movimentate.

Dall'analisi dei casi in esame emerge che, di norma, l'adeguata verifica non viene compiutamente effettuata con riferimento alla clientela delle società fiduciarie.

### **Altre tipologie**

Altre tipologie emergono, nella casistica esaminata nel corso del 2008, per il numero di segnalazioni a esse riconducibili.

*Tra queste, l'accensione per contanti di polizze assicurative (98 segnalazioni analizzate nel 2008 contro le 84 nel 2007) e gli anomali giri di fondi tra persone fisiche e giuridiche tra loro collegate (191 SOS esaminate nel 2008, pari a quelle analizzate nell'anno precedente), attuati il più delle volte per finalità di evasione o elusione fiscale o al fine di simulare un'operatività bancaria intensa ovvero per sfruttare le sfasature temporali tra operazioni a debito e a credito con possibile pregiudizio per gli intermediari creditizi coinvolti.*

*I segnalanti, inoltre, hanno rilevato con frequenza elementi di anomalia nell'operatività finanziaria di cittadini stranieri residenti in Italia. Emergono, in particolare, i casi di irregolarità nelle rimesse verso i Paesi di origine (155 nel 2008, 301 nel 2007), in relazione ai quali è ipotizzabile che i soggetti stranieri cui è intestata la movimentazione segnalata prestino abusivamente servizi di trasferimento fondi a propri connazionali residenti in Italia (ma non può escludersi che i fondi trasferiti derivino da attività illecite o vengano utilizzati per il loro finanziamento).*

*Permangono numerose (481 SOS nel 2008, 336 nell'anno precedente) le segnalazioni riguardanti cittadini cinesi, che, per la provvista di bonifici diretti verso la Cina, utilizzano anomali versamenti di contante ovvero ricorrono al canale dei money transfer, anziché ad altri mezzi di trasferimento fondi più appropriati, per l'effettuazione di transazioni dall'apparente natura commerciale.*

*L'improprio utilizzo di polizze di pegno (71 SOS esaminate nel 2008 e 46 nel 2007) è caratterizzato da importi unitari non elevati e dal coinvolgimento di un ampio numero di soggetti. Dalle evidenze raccolte emerge la possibilità che l'operatività segnalata possa originarsi dal riciclaggio di proventi della ricettazione ovvero riconnettersi al commercio di polizze, con possibili profili di usura.*

Altre tipologie rilevano per la consistenza dei fondi coinvolti.

*Anche in conseguenza dei numerosi casi evidenziati dalle cronache giudiziarie, l'attenzione dei segnalanti per i cosiddetti "caroselli IVA" si è mantenuta costante negli anni: nel 2008 la UIF ha esaminato 119 segnalazioni della specie, contro le 133 dell'anno precedente.*

*Sebbene non siano molto numerosi (45 nel 2008, 34 nel 2007), di particolare rilievo finanziario appaiono i casi in cui dall'operatività segnalata emerge la distrazione di fondi pubblici erogati a titolo di finanziamento agevolato, ai sensi della legge n. 488/1992, a favore di imprese localizzate in aree svantaggiate. Ugualmente significative sono le segnalazioni (95 nel 2008, 68 nel 2007) in cui l'operatività rilevata appare finalizzata a danneggiare i creditori attraverso la distrazione di disponibilità finanziarie di competenza di imprese e società commerciali a favore di conti intestati a esponenti sociali ovvero a loro congiunti o affiliati.*

*Risultano infine di particolare interesse, anche se numericamente poco significative, le SOS relative a flussi finanziari di ingente ammontare, riconducibili a imprese e soggetti attivi nel settore dell'energia di fonte eolica, con sede in Sicilia e in Calabria. I flussi sono generalmente scambiati in contropartita con società situate in Paesi a regime fiscale agevolato, che intervengono nelle operazioni attraverso l'interposizione di società fiduciarie o di trust.*

### **3.2 Imprese non finanziarie e professionisti**

Nel corso del 2008 il flusso segnaletico riconducibile ai soggetti di cui agli artt. 12, 13 e 14 del d.lgs. n. 231/2007 ha mostrato una flessione rispetto ai livelli già molto contenuti dell'anno precedente, con 173 segnalazioni rispetto alle 215 del 2007.

L'incidenza di queste segnalazioni sul flusso totale in entrata permane molto modesta in confronto con il totale delle segnalazioni pervenute (rispetto alle quali hanno rappresentato l'1,2 per cento nel 2008 e l'1,7 per cento nel 2007).

Nel 2008 sono state archiviate 64 segnalazioni. È risultato in calo il rapporto tra le segnalazioni archiviate e quelle trasmesse agli organi investigativi (dal 53 al 49,6 per cento).

Il livello di collaborazione attiva dei professionisti appare insoddisfacente; in particolare, le segnalazioni trasmesse da commercialisti e avvocati sono poche e di scarsa qualità.

**La collaborazione attiva**

*Vengono impropriamente indirizzate alla UIF, come SOS, diverse comunicazioni che riguardano l'uso irregolare del contante o di mezzi di pagamento in violazione dell'art. 49 del d.lgs. n. 231/2007.*

Il superamento di talune incertezze interpretative concernenti le disposizioni del d.lgs. n. 231/2007, il prossimo aggiornamento degli indicatori di anomalia e la prevista revisione della struttura della segnalazione dovrebbero consentire di elevare il numero e la qualità delle segnalazioni.

Per una più efficiente trasmissione delle segnalazioni rivestirà particolare importanza la sottoscrizione di protocolli di intesa tra l'Unità e gli ordini professionali.

**Categorie di segnalanti**

L'analisi della ripartizione dei flussi segnalatici relativi al 2008 per tipologia di segnalante (tavola 3.9) evidenzia la preponderanza della categoria dei notai, alla quale è riconducibile il 59,5 per cento delle segnalazioni (quota sostanzialmente pari a quella registrata nel 2007); seguono i ragionieri e periti commerciali (11 per cento nel 2008 contro il 9,8 del 2007) e i dottori commercialisti (9,8 per cento contro il 17).

Tavola 3.9

*Ripartizione per categoria di segnalanti*

<i>Tipo di segnalante</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>Totale</i>
Notaio	170	127	<b>103</b>	400
Ragioniere o perito commerciale	15	21	<b>19</b>	55
Dottore commercialista	24	37	<b>17</b>	78
Agenzia di affari in mediazione immobiliare	6	10	<b>13</b>	29
Avvocato	3	8	<b>6</b>	17
Gestione di case da gioco	0	0	<b>4</b>	4
Revisore contabile	2	4	<b>3</b>	9
Agenzia in attività finanziaria	0	1	<b>2</b>	3
Società di revisione	9	2	<b>2</b>	13
Altri	8	5	<b>4</b>	17

**Attività da cui scaturiscono le segnalazioni**

Nella maggior parte dei casi, le segnalazioni trovano origine nell'ambito di atti pubblici redatti con l'assistenza di un notaio: compravendite immobiliari, costituzione di società o atti di modifica (trasferimento della sede sociale, cessione di quote, subentro di soci, ecc.).

In alcuni casi le segnalazioni scaturiscono dall'attività di revisione o assistenza contabile nel corso della quale il professionista incaricato rileva anomalie, che sottopone all'attenzione della UIF.

*Nel corso dell'anno dal settore dei professionisti sono state segnalate diverse irregolarità a carico di società fiduciarie per la mancata identificazione del titolare effettivo di operazioni da queste effettuate.*

## 4 ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEL TERRORISMO SUL PIANO FINANZIARIO

L'attività di prevenzione e contrasto del terrorismo sul piano finanziario affidata alla UIF si fonda sulla comunicazione dei vincoli di congelamento di fondi e risorse economiche e sulla segnalazione di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo.

### 4.1 Misure di congelamento e di comunicazione

Le misure economiche di congelamento di fondi e altre risorse si basano sulla diffusione di liste di soggetti destinatari di tali misure, attraverso fonti normative di vario livello (internazionale, comunitario e nazionale) e con differenti effetti sull'efficacia delle liste stesse.

L'applicazione delle misure di congelamento, dalla loro introduzione sino a tutto il 2008, ha condotto al blocco di 35 rapporti e operazioni, relativi a 29 soggetti; il valore complessivo dei beni ammonta a circa 427 mila euro.

Rapporti e  
operazioni  
congelati

*Alla fine del 2007 risultavano bloccati 29 rapporti riferibili a 27 soggetti, per un ammontare complessivo di fondi congelati pari a circa 127 mila euro. Le variazioni intervenute nel 2008 sono connesse alle modifiche delle liste rilevanti, specie in relazione alla inclusione di banche iraniane.*

In materia di contrasto al terrorismo, il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) può autorizzare deroghe ai provvedimenti di congelamento quando i fondi siano necessari per soddisfare i bisogni fondamentali delle persone oggetto delle sanzioni o dei loro familiari, qualora siano destinati al pagamento di onorari o al rimborso di spese sostenute per la prestazione di servizi legali, ovvero qualora siano connessi con contratti, accordi od obblighi conclusi o insorti prima dell'entrata in vigore del congelamento.

Partecipazione  
al CSF

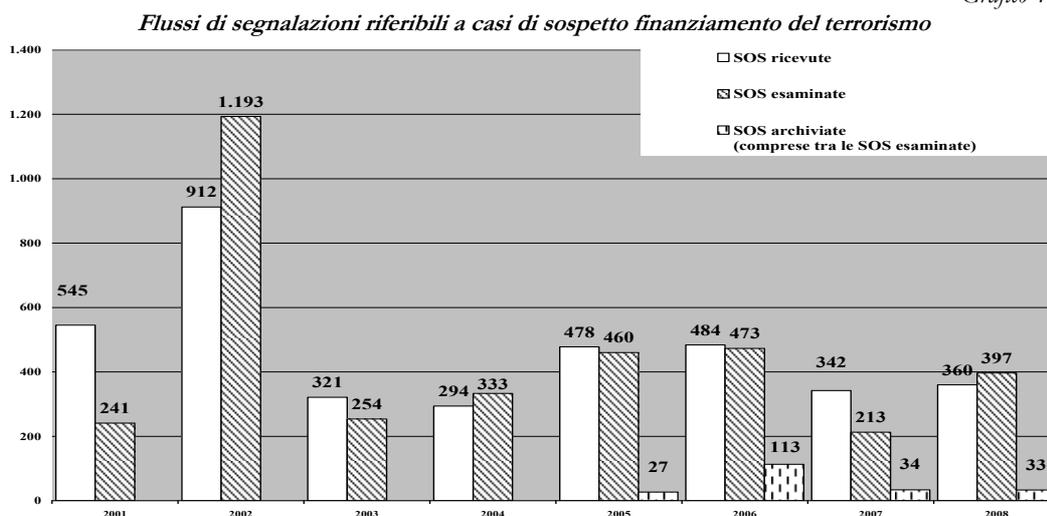
Nel corso del 2008, la UIF ha partecipato ai lavori del CSF e ha provveduto a verificare la regolare esecuzione, da parte degli intermediari interessati, delle deroghe disposte. La gestione di alcune imprese è stata affidata all'Agenzia del demanio, come previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 109/2007.

*Con la Risoluzione ONU 1822/2008 è stato avviato un processo di revisione dei nominativi e di aggiornamento delle informazioni inseriti nella lista consolidata dei soggetti e delle entità collegati ad Al Qaeda, da concludersi entro il giugno 2010. In tale ambito, è in corso presso il CSF, con la collaborazione di tutte le Autorità partecipanti, un approfondito esame per l'aggiornamento della situazione riguardante i soggetti designati dall'Italia, allo scopo di fornire riscontro al Comitato sanzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, istituito dalla Risoluzione 1267/1999.*

## 4.2 Segnalazioni di operazioni sospette

Dal 2001, il sistema ha prodotto complessivamente 3.736 segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo; di queste, 3.564 sono state esaminate e trasmesse agli organi investigativi (grafico 4.1). Nel corso del 2008 la UIF ha ricevuto 360 segnalazioni, in lieve aumento rispetto all'anno precedente. Sensibile è stato l'incremento, rispetto al 2007, delle segnalazioni che la UIF ha provveduto a esaminare e inoltrare agli organi investigativi (184 in più). I casi di archiviazione per manifesta infondatezza mostrano una sostanziale stabilità.

Grafico 4.1



Sia il flusso di segnalazioni sia il numero di soggetti (persone fisiche e giuridiche) in esse coinvolti (grafico 4.2) appaiono tendenzialmente stabili nel corso degli anni.

Grafico 4.2

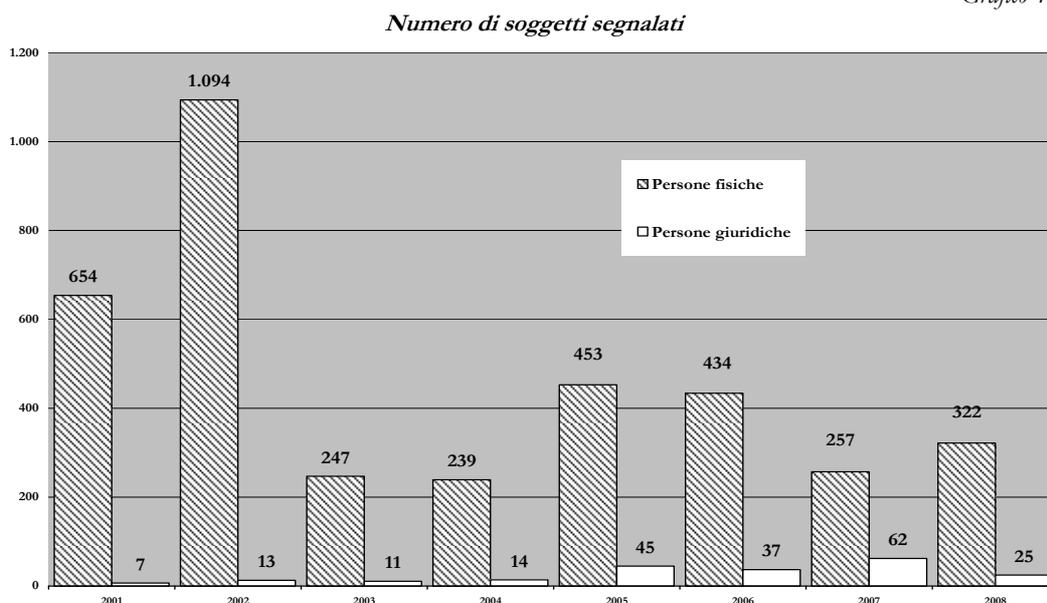


Tavola 4.1

**Ripartizione delle segnalazioni per Paese d'origine dei soggetti segnalati**

Paese	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totale
Pakistan	172	237	40	57	93	191	61	89	940
Egitto	67	168	34	18	41	35	21	28	412
Marocco	43	78	29	35	72	22	22	27	328
Bangladesh	94	104	31	21	33	34	14	26	357
Italia	23	66	23	28	47	35	43	22	287
Iran	5	22	4	4	27	17	43	16	138
Tunisia	60	75	44	32	30	22	24	13	300
Afghanistan	4	3	1		2	3	3	10	26
India	12	9	1	5	2	1	4	9	43
Sudan	6	2			4	5	16	9	42
Algeria	9	10	6	12	19	7	4	8	75
Myanmar			2		4	2	6	8	22
Iraq	6	23	1	2	10	2	6	7	57
Siria	8	11	5	4	7	3	6	6	50
ex-Jugoslavia		2		7	5	6	1	4	25
Libia	28	19	3	2	5	8	1	3	69
Ghana	10	11	6	3	8	4	4	3	49
Senegal		24	4	6	1			3	38
Arabia Saudita	11	1			5	11	2	3	33
Israele	5	9	1		2		2	3	22
Libano	5	9			3	2		3	22
Giordania	14	48	5	--	3	4	7	2	83
Somalia	49	92	9	3	9	6	1	1	170
Nigeria	2	5	1	2	18	7	2	1	38
Etiopia	2	9	1		8	2	1		23
Altri	26	70	7	12	40	42	25	43	265
<b>Totale</b>	<b>661</b>	<b>1.107</b>	<b>258</b>	<b>253</b>	<b>498</b>	<b>471</b>	<b>319</b>	<b>347</b>	<b>3.914</b>

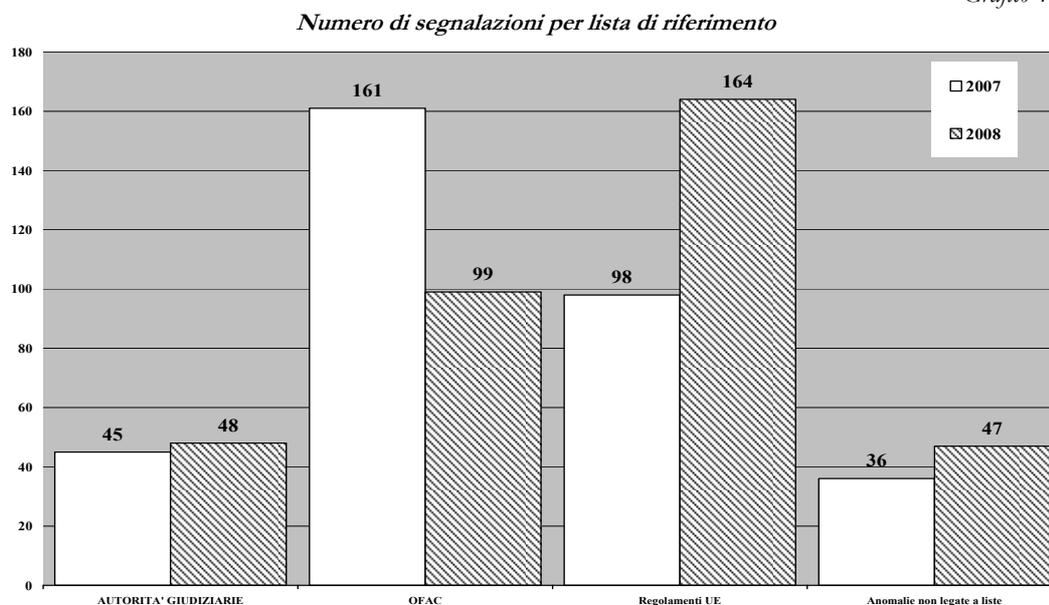
Con riferimento alla nazionalità dei segnalati (tavola 4.1), risulta preponderante, nel 2008, la presenza di soggetti provenienti da Pakistan, Egitto, Marocco e Bangladesh. Il numero significativo di cittadini italiani oggetto di segnalazione trova prevalentemente spiegazione nella frequente rilevazione di operazioni poste in essere da residenti in contropartita con cittadini stranieri omonimi di nominativi presenti in liste di presunti terroristi ovvero in relazione con transazioni commerciali connesse con la fornitura di materiali, attrezzature o tecnologie cosiddette dual use (in proposito si veda il successivo paragrafo 4.3).

La ripartizione delle segnalazioni per lista di riferimento (grafico 4.3) evidenzia una diminuzione, tra il 2007 e il 2008, di quelle riferite a soggetti presenti in liste compilate dall'OFAC; il sistema considera correttamente la rilevazione di nominativi presenti in liste non richiamate da norme comunitarie alla stregua di un indicatore di rischio, da valutare, ai fini della segnalazione, tenendo conto anche dell'eventuale sussistenza di ulteriori elementi oggettivamente riconducibili ad attività di finanziamento al terrorismo.

**Le liste di riferimento**

È da valutare positivamente l'incremento di segnalazioni in cui il motivo del sospetto non è la presenza di un nominativo indicato nelle "liste", ma il ricorrere di specifici elementi di anomalia riguardanti l'operatività posta in essere.

Grafico 4.3



**Il ruolo delle banche**

Come avviene per le segnalazioni inoltrate ai sensi della normativa antiriciclaggio, anche nel contrasto finanziario al terrorismo la categoria più attiva di segnalanti è quella delle banche; risulta in rilevante crescita la percentuale di segnalazioni inviate da Poste Italiane S.p.A.

Tavola 4.2

**Ripartizione del numero di segnalazioni per categorie di intermediari finanziari (valori percentuali)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Banche	77,4	64,4	68,5	66,6	74,1	82,9	76,6	66,1
Poste Italiane S.p.A.	1,3	2,6	8,8	3,1	11,3	8,7	8,2	12,5
Interm.finanz. (artt.106 e107 TUB)	9,2	13,2	14,0	7,5	12,1	6,3	11,7	11,4
Imprese ed enti assicurativi	12,1	18,5	7,8	22,8	2,1	2,1	3,2	8,6
Altri	0,0	1,3	0,9	0,0	0,4	0,0	0,3	1,4
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>							

### 4.3 Segnalazioni relative alla proliferazione di armi di distruzione di massa

Sulla scorta delle indicazioni del GAFI, i compiti di collaborazione attiva sono stati di recente estesi alla individuazione e al blocco di operazioni volte a finanziare lo sviluppo e la proliferazione di armi di distruzione di massa. Le segnalazioni ricevute attengono prevalentemente a operazioni poste in essere da istituti di credito inseriti nelle liste dell'OFAC. Nella maggior parte dei casi l'inserimento in tali liste costituisce l'unico motivo di sospetto alla base delle segnalazioni.

Tavola 4.3

*Segnalazioni su intermediari bancari inseriti nelle liste dell'OFAC*

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
3	14	30	14	73	78	120	38

L'operatività che è di norma oggetto di segnalazione consiste nella negoziazione di crediti documentari o nel pagamento di merci e servizi. Sebbene la segnalazione sia determinata solo dalla natura delle controparti, non può escludersi che le transazioni commerciali portate all'attenzione possano essere connesse con la fornitura di materiali, attrezzature o tecnologie cosiddette *dual use*, ossia individuati dal Regolamento n. 423/2007/CE come riconducibili all'attività di arricchimento dell'uranio o di sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari.

L'operatività segnalata

## 5 ANALISI DEI DATI AGGREGATI E ATTIVITÀ DI STUDIO

### 5.1 Monitoraggio di sistema a fini antiriciclaggio

La UIF analizza i flussi finanziari al fine di individuare e prevenire fenomeni di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo. Avvalendosi anche delle informazioni comunque raccolte nello svolgimento della propria attività, conduce studi su singole anomalie, su settori dell'economia ritenuti a rischio, su categorie di strumenti di pagamento e su specifiche realtà economiche territoriali.

Dati aggregati: i  
"flussi S.A.R.A."

La principale fonte dei dati a disposizione della UIF per finalità di analisi è rappresentata dalle Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate ("flussi S.A.R.A."), trasmesse mensilmente dagli intermediari di cui all'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 231/2007. I dati S.A.R.A. derivano da un processo di aggregazione di informazioni elementari contenute nell'Archivio unico informatico (AUI) e, in quanto aggregati, non possiedono alcun riferimento ai soggetti che hanno effettuato le operazioni segnalate.

*Di particolare rilievo appaiono le informazioni relative all'intermediario segnalante, alla tipologia di operazioni effettuate dalla clientela, al comune presso cui la transazione è stata eseguita, al mese di riferimento e, fra gli elementi quantitativi, agli importi e al numero di operazioni totali registrate, nonché alla relativa componente in contante (importi e numero di transazioni). Nel caso dei bonifici, sono disponibili anche informazioni riguardanti le piazze in cui risiedono la controparte e il relativo intermediario.*

*L'istituzione e lo sfruttamento della base dati S.A.R.A. trova fondamento nell'idea che essa possa essere utilizzata per individuare e monitorare macro-elementi apparentemente non fisiologici del sistema finanziario, al fine di identificare eventuali patologie diverse o complementari rispetto alle singole operazioni sospette segnalate dagli intermediari nell'ambito della cd. "collaborazione attiva". In questo senso, i dati aggregati rappresentano il mezzo per l'individuazione di fenomeni anomali ovvero per approfondimenti da svolgere a livello complessivo e strutturale.*

La tavola 5.1 mostra, per ciascuna tipologia di intermediario, il numero di soggetti segnalanti al 31 dicembre 2008.

Tavola 5.1

Numero di intermediari segnalanti i flussi S.A.R.A. al 31 dicembre 2008

Banche e Poste Italiane S.p.A.	831
Società fiduciarie	306
Società di gestione del risparmio	226
Società di intermediazione mobiliare	125
Imprese ed enti assicurativi (ramo vita)	104
Altri intermediari finanziari	30
Istituti di moneta elettronica	2

Con riferimento alle varie tipologie di intermediari segnalanti, la tavola 5.2 contiene il numero medio mensile dei record trasmessi nel 2008, gli importi totali medi mensili, la relativa componente in contante e il corrispondente numero medio di operazioni mensili, totali e in contanti. Si nota che, degli oltre 4,5 milioni di record ricevuti mensilmente, la stragrande maggioranza proviene dagli intermediari bancari e da Poste Italiane S.p.A.

**Numerosità e contenuto delle segnalazioni**

Tavola 5.2

*Valori medi mensili relativi ai flussi S.A.R.A.  
Periodo gennaio – dicembre 2008  
(importi espressi in milioni di euro)*

<i>Tipologia intermediario</i>	<i>Numero medio mensile di record</i>	<i>Importo totale medio mensile</i>	<i>Importo contante medio mensile</i>	<i>Numero medio mensile opz. totali</i>	<i>Numero medio mensile opz. in contanti</i>
Banche e Poste Italiane S.p.A.	4.662.171	5.478.378	41.430	28.159.440	5.325.600
Altri intermediari finanziari	182	661.474	61	20.158	18.268
Società fiduciarie	2.962	3.514	14	9.117	291
SGR	461	3.226	--	61.775	2
SIM	258	1.817	3	12.348	377
Imprese ed enti assicurativi	5.153	653	1	21.258	90
Istituti di moneta elettronica	61	8	0	221	0

Nel corso del 2008, i flussi S.A.R.A. sono stati utilizzati innanzitutto per condurre elaborazioni di natura statistico-descrittiva sui dati segnalati, al fine di fornire sia informazioni di contesto, da affiancare alle evidenze tratte dall'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, sia dati di supporto all'attività ispettiva.

**L'utilizzo dei dati aggregati a fini di analisi**

*I dati S.A.R.A. sono stati sfruttati in occasione dello studio di alcuni fenomeni che hanno recentemente interessato l'attività di prevenzione e contrasto alla criminalità finanziaria svolta dall'Unità, anche in collaborazione con altri settori della Banca d'Italia, segnatamente con l'Area Vigilanza. In particolare, specifica attenzione è stata rivolta alle movimentazioni finanziarie relative a piazze di peculiare rilevanza a fini antiriciclaggio (regioni a rischio di criminalità, province limitrofe alla Repubblica di San Marino).*

Le analisi condotte si sono incentrate soprattutto sugli intermediari maggiormente attivi nelle piazze ritenute di interesse, sull'evoluzione temporale dei flussi segnalati e su quegli strumenti di trasferimento di fondi che, per le loro caratteristiche (anonimato e velocità di esecuzione), appaiono particolarmente suscettibili di utilizzo da parte di chi intende occultare la provenienza e l'impiego di disponibilità illecite.

In questa ottica, specifica attenzione è stata rivolta innanzitutto alle transazioni effettuate in contante. La tavola 5.3 riporta, con riferimento al 2008, gli importi medi mensili della movimentazione in contante e di quella complessiva, nonché il peso percentuale della componente in contante rispetto al totale segnalato. I dati sono esposti per regione e per macro-area. L'incidenza del contante rispetto alla movimentazione complessiva risulta sensibilmente più elevata nel meridione (oltre

**Le transazioni segnalate in contanti**

l'otto per cento sul totale dell'area). Il fenomeno è in parte riconducibile al diverso grado di sviluppo economico-finanziario (come evidenziato dal confronto fra i dati relativi alla “movimentazione media mensile complessiva”). Il grado di utilizzo del contante costituisce un indicatore significativo per l'attività di analisi della UIF.

Tavola 5.3

*Movimentazione in contante e movimentazione totale: importi medi mensili e incidenza percentuale  
Periodo gennaio – dicembre 2008  
(importi espressi in milioni di euro)*

	Movimentazione media mensile in contanti	Movimentazione media mensile complessiva	Peso % contanti rispetto a totale movimentazione
<b>Totale</b>	<b>41.510</b>	<b>6.149.069</b>	<b>0,68%</b>
<b>Italia nord-occidentale</b>	<b>10.320</b>	<b>2.130.435</b>	<b>0,48%</b>
Lombardia	6.395	1.821.080	0,35%
Piemonte	2.676	260.046	1,03%
Liguria	1.142	46.554	2,45%
Valle d'Aosta	107	2.755	3,87%
<b>Italia nord-orientale</b>	<b>8.643</b>	<b>2.706.115</b>	<b>0,32%</b>
Veneto	3.856	150.861	2,56%
Emilia Romagna	3.404	2.500.857	0,14%
Friuli Venezia Giulia	744	30.450	2,44%
Trentino Alto Adige	639	23.946	2,67%
<b>Italia centrale</b>	<b>8.959</b>	<b>1.152.634</b>	<b>0,78%</b>
Lazio	4.335	1.013.911	0,43%
Toscana	2.832	92.652	3,06%
Marche	1.141	30.568	3,73%
Umbria	651	15.502	4,20%
<b>Italia meridionale</b>	<b>9.828</b>	<b>116.767</b>	<b>8,42%</b>
Campania	4.134	50.718	8,15%
Puglia	2.680	31.851	8,41%
Calabria	1.281	10.117	12,66%
Abruzzo	1.078	17.883	6,03%
Basilicata	385	3.640	10,59%
Molise	269	2.557	10,53%
<b>Italia insulare</b>	<b>3.760</b>	<b>43.119</b>	<b>8,72%</b>
Sicilia	2.761	31.202	8,85%
Sardegna	999	11.917	8,38%

#### I bonifici con l'estero

Altro elemento di attenzione è rappresentato dai bonifici disposti o ricevuti da controparti o intermediari finanziari localizzati in zone geografiche considerate meritevoli di approfondimento (segnatamente, i flussi con i circa 60 Paesi e territori a fiscalità privilegiata, come definiti dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 23 gennaio 2002 e successive modificazioni, più quelli con la Repubblica di San Marino).

La tavola 5.4 contiene, con l'esclusione dei 27 Stati membri dell'Unione europea, le principali piazze estere di destinazione e provenienza dei flussi finanziari osservati nel 2008. Gli importi medi mensili movimentati e la relativa incidenza percentuale rispetto al totale indicano una forte concentrazione sugli Stati Uniti e la Svizzera; si sottolinea inoltre la presenza di alcune piazze sensibili, quali la Repubblica di San Marino, Hong Kong e il Principato di Monaco.

Tavola 5.4

*Bonifici verso/da Paesi diversi dagli Stati membri dell'Unione europea:  
importi medi mensili e incidenza percentuale sul totale  
Periodo gennaio – dicembre 2008  
(importi espressi in milioni di euro)*

Paese	Bonifici in uscita		Paese	Bonifici in entrata	
	Importi	% su totale uscite		Importi	% su totale entrate
USA	9.432	45%	USA	17.759	61%
Svizzera	3.756	18%	Svizzera	3.700	13%
Libia	1.129	5%	San Marino	604	2%
San Marino	694	3%	Canada	590	2%
Cina	688	3%	Turchia	487	2%
Giappone	571	3%	Croazia	475	2%
Hong Kong	459	2%	Hong Kong	426	1%
Canada	368	2%	Giappone	424	1%
Turchia	315	2%	Russia	330	1%
Croazia	301	1%	Principato Monaco	306	1%
Norvegia	237	1%	Brasile	271	1%
Altri	2.823	15%	Altri	3.664	13%

In relazione ai flussi da e verso i Paesi a fiscalità privilegiata e la Repubblica di San Marino, la tavola 5.5 indica, sulla base degli importi medi mensili bonificati, le principali piazze estere verso e da cui sono stati effettuati trasferimenti nel corso dell'anno. Si tratta di distribuzioni molto concentrate, che vedono primeggiare la Svizzera (oltre il 60 per cento dei flussi intermediati) e la Repubblica di San Marino.

Tavola 5.5

*Bonifici verso/da Paesi e territori a fiscalità privilegiata e  
la Repubblica di San Marino: importi medi mensili e incidenza percentuale sul totale  
Periodo gennaio – dicembre 2008  
(importi espressi in milioni di euro)*

Paese	Bonifici in uscita		Bonifici in entrata	
	Importi	% su totale uscite	Importi	% su totale entrate
Svizzera	3.756	65%	3.700	62%
San Marino	694	12%	604	10%
Hong Kong	459	8%	426	7%
Singapore	167	3%	142	2%
Corea del Sud	150	3%	132	2%
Principato Monaco	99	2%	306	5%
Cipro	58	1%	194	3%
Altri	360	6%	448	9%

**Paesi e territori a fiscalità privilegiata: flussi per Stato...**

...e per regione

Nella tavola 5.6 sono riportati i valori medi mensili dei flussi con i Paesi a fiscalità privilegiata e con la Repubblica di San Marino, suddivisi per regione italiana e macro-area di destinazione e provenienza; il dato in milioni di euro è affiancato dal peso percentuale rispetto al totale nazionale. Appare evidente una concentrazione della movimentazione nelle regioni dell'Italia nord-occidentale (oltre il 50 per cento della distribuzione); valori minimi o residuali si associano invece all'Italia meridionale e insulare.

Tavola 5.6

**Bonifici verso/da Paesi e territori a fiscalità privilegiata e  
la Repubblica di San Marino suddivisi per regione:  
importi medi mensili e incidenza percentuale sul totale nazionale  
Periodo gennaio – dicembre 2008  
(importi espressi in milioni di euro)**

	Bonifici in uscita	Peso % sul totale uscite	Bonifici in entrata	Peso % sul totale entrate
<b>Totale</b>	<b>5.743</b>		<b>5.952</b>	
<b>Italia nord-occidentale</b>	<b>3.026</b>	<b>52,70%</b>	<b>3.223</b>	<b>54,15%</b>
Lombardia	2.328	40,54%	2.537	42,62%
Piemonte	416	7,24%	518	8,71%
Liguria	274	4,76%	158	2,65%
Valle d'Aosta	9	0,16%	10	0,17%
<b>Italia nord-orientale</b>	<b>1.102</b>	<b>19,18%</b>	<b>1.098</b>	<b>18,45%</b>
Emilia Romagna	634	11,04%	583	9,79%
Veneto	344	5,98%	343	5,77%
Friuli Venezia Giulia	88	1,53%	139	2,34%
Trentino Alto Adige	36	0,63%	33	0,56%
<b>Italia centrale</b>	<b>1.384</b>	<b>24,10%</b>	<b>1.384</b>	<b>23,26%</b>
Lazio	1.111	19,35%	936	15,73%
Toscana	194	3,39%	349	5,87%
Marche	53	0,92%	75	1,27%
Umbria	25	0,43%	24	0,40%
<b>Italia meridionale</b>	<b>189</b>	<b>3,30%</b>	<b>196</b>	<b>3,30%</b>
Campania	138	2,40%	135	2,27%
Puglia	30	0,52%	21	0,36%
Abruzzo	17	0,29%	27	0,45%
Calabria	3	0,06%	6	0,11%
Basilicata	1	0,02%	3	0,05%
Molise	1	0,01%	4	0,07%
<b>Italia insulare</b>	<b>42</b>	<b>0,73%</b>	<b>50</b>	<b>0,84%</b>
Sicilia	27	0,46%	31	0,52%
Sardegna	15	0,27%	19	0,32%

## 5.2 Controllo dei dati e finalità di studio

I flussi S.A.R.A. sono stati impiegati per realizzare un'opera di monitoraggio complessivo del sistema creditizio, che fornisce la quasi totalità dei dati segnalati, con l'intento di identificare eventuali fattori di anomalia, potenzialmente riconducibili a fenomeni di criminalità finanziaria. Per fare ciò, in considerazione sia della natura sia della mole dei dati ricevuti, sono state adottate tecniche di analisi quantitativa, volte alla individuazione di *outlier*, ossia valori da considerare statisticamente anomali.

Monitoraggio del sistema bancario

Sebbene già in passato si fosse adottato un approccio di verifica massiva dei dati segnalati dal sistema, sulla scorta dell'esperienza maturata negli anni precedenti è stata sviluppata una nuova procedura di monitoraggio, con l'obiettivo di individuare anomalie statistiche prontamente verificabili da parte delle banche. L'analisi è stata effettuata con riferimento a ciascuna tipologia di operazione segnalata, considerando sia l'evoluzione nel tempo degli importi (rilievi statistici), sia la corretta valorizzazione della componente in contante.

Le banche destinatarie dei rilievi sono state chiamate a verificare, attraverso l'esame delle sottostanti registrazioni in Archivio unico informatico (AUI), se l'origine dell'incoerenza nei flussi S.A.R.A. fosse da ricondurre ad anomalie delle operazioni finanziarie registrate, a caratteristiche specifiche della propria operatività o a errori di registrazione. In quest'ultimo caso, agli intermediari è stato chiesto di procedere alla correzione del dato registrato in AUI e all'invio di una segnalazione di dati aggregati sostitutiva, con riflessi positivi sia sulle procedure di registrazione adottate presso gli intermediari stessi, sia sulla qualità dei dati aggregati utilizzati dalla UIF.

Natura delle anomalie rilevate

*I rilievi inviati, di cui 7.423 di tipo statistico e 4.526 relativi al contante, hanno interessato circa 620 banche segnalanti, per un totale di poco più di 29.000 record anomali. Le risposte ricevute sono costituite principalmente da conferme dei dati segnalati (78 per cento) e, in parte, da errori (22 per cento). Fra gli errori riconosciuti e corretti dai segnalanti, la parte preponderante (82 per cento) si riferisce alla errata valorizzazione della componente in contante. I dati confermati evidenziano che la quota più significativa delle anomalie è riferibile all'operatività tipica svolta dall'intermediario (34 per cento) ovvero a operatività occasionali o ricorrenti della clientela bancaria abituale (32 e 21 per cento, rispettivamente).*

In alcuni casi, le anomalie rilevate hanno trovato riscontro nelle segnalazioni di operazioni sospette che gli intermediari interessati avevano nel frattempo inoltrato oppure che hanno deciso di inviare proprio in esito alla ricezione dei rilievi.

Nel corso del 2008 hanno formato oggetto di studio la diffusione delle banconote di grosso taglio denominate in euro e la rilevanza che tale fenomeno può avere per i compiti istituzionali della UIF. Al momento, sono in corso approfondimenti in materia, anche con le strutture competenti della Banca d'Italia.

Studio sulle banconote di grosso taglio

### 5.3 Dichiarazioni sul commercio e il trasferimento di oro

La UIF riceve le dichiarazioni relative alle operazioni di trasferimento e commercio di oro da investimento e materiali d'oro di importo pari o superiore a 12.500 euro.

#### Operazioni in oro dichiarate

La tavola 5.7 contiene informazioni di sintesi circa le operazioni in oro, riferite al 2008, che risultano acquisite nella base dati della UIF: per ciascuna tipologia di transazione segnalata viene indicato il numero di operazioni, il peso del metallo dichiarato e il relativo valore.

Tavola 5.7

*Dichiarazioni relative alle operazioni in oro acquisite nella base dati della UIF  
Periodo gennaio-dicembre 2008  
(importi espressi in milioni di euro)*

<i>Tipologia di operazione</i>	<i>Numero di operazioni</i>	<i>Peso del metallo (in grammi fino)</i>	<i>Valore dichiarato</i>
Vendita	17.873	75.974.241	1.425
Acquisto	3.872	24.029.605	446
Prestito d'uso (accensione)	1.845	13.849.624	263
Prestito d'uso (restituzione)	676	3.410.350	65
Trasferimento al seguito verso estero	59	3.459.429	66
Altra operazione non finanziaria	36	178.816	3
Conferimento in garanzia	10	21.954	0,4
Trasferimento al seguito da estero	3	4.136	0,1
<b>Totale</b>	<b>24.374</b>	<b>120.928.155</b>	<b>2.268</b>

*Nota:* In considerazione dei tempi di acquisizione delle dichiarazioni, il dato esposto è da ritenersi provvisorio.

In accordo con quanto previsto dall'art. 1, comma 5, della legge n. 7/2000, i dati oggetto delle dichiarazioni sono posti a disposizione delle competenti amministrazioni a fini fiscali, antiriciclaggio, di ordine e di sicurezza pubblica, in conformità alle leggi vigenti e con modalità concordate con dette amministrazioni. In proposito, nel corso del 2008, la UIF ha risposto a specifiche richieste di informazioni della Guardia di finanza.

## 6 I CONTROLLI

### 6.1 Attività ispettiva

Nel 2008 la UIF ha effettuato 17 interventi ispettivi di carattere generale e 7 approfondimenti “mirati”. Gli accertamenti hanno riguardato banche con direzioni generali situate in Calabria (7), in Lombardia (5), in Emilia Romagna (4), in Trentino Alto Adige (2) e in Abruzzo, Campania, Lazio, Piemonte, Sicilia e Veneto.

**Interventi di carattere generale e “mirati”**

*Le ispezioni di carattere generale, effettuate ai sensi dell'art. 53, comma 4, del d.lgs. n. 231/2007, hanno di norma valenza preventiva; esse mirano a valutare l'adeguatezza delle procedure di segnalazione di operazioni sospette e l'effettivo grado di collaborazione resa dal soggetto ispezionato. Il rispetto dell'obbligo di segnalazione viene verificato attraverso l'individuazione di posizioni caratterizzate da profili di anomalia, selezionate e approfondite nel corso dell'accertamento.*

*Gli approfondimenti “mirati”, effettuati ai sensi dell'art. 47, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 231/2007, sono tesi a ricostruire in dettaglio i flussi finanziari attinenti a una specifica operatività e a raccogliere informazioni ulteriori rispetto a quelle acquisite attraverso gli strumenti cartolari. Essi consentono di completare, ai fini dei successivi adempimenti, l'analisi sul piano finanziario di ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.*

*Le verifiche ispettive intendono anche sensibilizzare direttamente i vertici aziendali sulle tematiche della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale nonché sui rischi di coinvolgimento inconsapevole in tali fenomeni criminali. In tale contesto, l'attività ispettiva si orienta, oltre che ad accertare il rispetto della regolamentazione, anche a promuovere la formazione in materia di adempimento degli obblighi antiriciclaggio, favorendo la diffusione di presidi uniformi e il rafforzamento dei principi di collaborazione attiva e passiva.*

La necessità e le modalità di esecuzione degli interventi ispettivi vengono valutate tenendo conto di molteplici elementi: la qualità della collaborazione attiva prestata dai soggetti obbligati; le informazioni contenute nelle segnalazioni di operazioni sospette; le analisi dei dati aggregati trasmessi alla UIF su base mensile; le comunicazioni provenienti dall'Autorità Giudiziaria, dagli organi investigativi e dalle Autorità di vigilanza di settore.

*Nella selezione degli intermediari ispezionati nel corso del 2008 si è tenuto conto di specifici criteri geografici, di particolari ambiti tematici, oltre che di esigenze di approfondimento connesse con operazioni sospette tanto complesse da richiedere interventi in loco. In particolare, d'intesa con la Vigilanza bancaria e finanziaria, sono state effettuate diverse ispezioni presso banche con direzione generale in Calabria. I gruppi ispettivi della UIF sono stati spesso integrati da personale delle filiali della Banca d'Italia.*

*Dalle verifiche condotte è emerso che l'approccio basato sul rischio, introdotto con il d.lgs. n. 231/2007, non ha ancora prodotto idonei adeguamenti procedurali negli assetti organizzativi degli intermediari. Analogamente, la concreta attuazione delle norme relative all'adeguata verifica della clientela e alla individuazione del titolare effettivo non ha determinato finora effetti apprezzabili in termini di rilevazione e segnalazione di operazioni sospette. L'individuazione di operazioni anomale sotto il profilo*

oggettivo e la conseguente richiesta di approfondimenti al vertice aziendale hanno comportato, in molti casi, la decisione del soggetto ispezionato di procedere alla segnalazione di tali operazioni come sospette.

La "Guida per gli accertamenti ispettivi"

Nel corso del 2008 la UIF ha avviato i lavori per la redazione di una specifica "Guida per gli accertamenti ispettivi", con l'obiettivo di definire linee comuni e criteri omogenei, che garantiscano uniformità di comportamento negli interventi.

*La Guida è destinata a costituire la base metodologica fondamentale per standardizzare gli approcci valutativi e l'illustrazione dei risultati; nella definizione della Guida si tiene conto del modello seguito per gli accertamenti di vigilanza della Banca d'Italia.*

## 6.2 Individuazione di irregolarità

I controlli ispettivi e le verifiche cartolari hanno consentito di individuare irregolarità, in relazione alle quali la UIF ha adottato le iniziative di competenza.

Informative all'Autorità Giudiziaria

Nel corso del 2008 sono state segnalate all'Autorità Giudiziaria fattispecie di possibile rilevanza penale mediante l'inoltro di 31 comunicazioni (di cui 15 a seguito di accertamenti ispettivi).

*In particolare, sono state presentate 21 denunce ai sensi dell'art. 331 c.p.p. e 10 informative utili a fini di indagine (nel 2006 e nel 2007 i riferimenti in questione erano stati 9 e 6).*

Nel corso del 2008, sono state avviate 28 procedure (di cui 27 a seguito di accertamenti ispettivi), volte all'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per omessa segnalazione di operazioni sospette contestate agli intermediari bancari (nei due anni precedenti erano state avviate, rispettivamente, 5 e 13 procedure).

*L'importo complessivamente contestato con tali processi verbali di accertamento è pari a circa 160 milioni di euro; tenendo conto dei diversi criteri di quantificazione previsti dalle norme sanzionatorie succedutesi nel tempo, le sanzioni pecuniarie irrogabili dal Ministero – sempre che le decisioni confermino le conclusioni della UIF – possono variare tra un minimo di oltre 3 milioni ad un massimo di circa 80 milioni di euro.*

*In una ipotesi è stato redatto un processo verbale di accertamento per l'illecito amministrativo di omessa comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze di irregolarità in tema di circolazione di assegni.*

A seguito degli accertamenti ispettivi sono stati avviati interventi di verifica cartolare nei confronti di 7 intermediari, che sono stati invitati a monitorare specifiche operatività della clientela ritenute anomale.

Scambi di informazioni con le Autorità di vigilanza

Nell'ambito della collaborazione con le Autorità di vigilanza di settore, a queste ultime sono state trasmesse le informazioni acquisite nell'esercizio dell'attività, ritenute utili per le rispettive funzioni. In particolare, 20 segnalazioni sono state inoltrate alla Vigilanza bancaria e finanziaria per disfunzioni rilevate nell'assetto organizzativo di alcuni intermediari, nel corretto adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela e nell'applicazione degli obblighi di conservazione e registrazione dei dati.

*Per converso, la Banca d'Italia, a seguito di proprie ispezioni, ha portato all'attenzione della UIF alcune operazioni con connotati di anomalia, non segnalate dagli intermediari.*

### **6.3 Istruttoria di procedimenti sanzionatori**

La UIF ha proseguito l'attività già svolta dall'UIC nell'ambito dell'istruttoria dei procedimenti sanzionatori relativi alle violazioni dell'obbligo di dichiarare il trasferimento al seguito, da e per l'estero, di denaro, titoli e valori mobiliari.

*La materia è stata modificata dal d.lgs. 19 novembre 2008, n. 195. Nel nuovo sistema la UIF non è più chiamata a svolgere compiti istruttori per la redazione di una relazione illustrativa per il Ministero dell'economia e delle finanze, competente per l'irrogazione della sanzione, ovvero per la dichiarazione di estinzione dell'illecito nell'ipotesi di definizione in via breve (oblazione). L'attività istruttoria della UIF è proseguita per gli illeciti accertati fino alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 195/2008.*

L'attività svolta nel corso del 2008 ha comportato la trattazione di 1.473 contestazioni, elevate dagli organismi preposti ai controlli sull'applicazione delle disposizioni in materia di dichiarazione del trasferimento transfrontaliero al seguito (Agenzia delle dogane e Guardia di finanza).

Sono state predisposte 386 relazioni tecniche per il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. n. 148/1988; molti procedimenti sono stati definiti in via breve, ai sensi dell'art. 30 del citato D.P.R. n. 148/1988, con la conseguente adozione, da parte della UIF, di provvedimenti di estinzione dell'illecito per 1.158 contesti.

## 7 COLLABORAZIONE CON ALTRE AUTORITÀ

### 7.1 Collaborazione con l'Autorità Giudiziaria

La collaborazione della UIF con l'Autorità Giudiziaria è intensa e registra un costante incremento. Essa si svolge con modalità diverse a seconda delle esigenze informative, della natura degli accertamenti in corso, del grado di coinvolgimento della UIF nelle indagini.

#### Richieste di informazioni

Nel corso dell'anno sono pervenute 53 richieste da parte di Procure e Direzioni distrettuali antimafia. In particolare, le richieste sono state 47 ai sensi dell'art. 256 c.p.p. e 6 ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 231/2007. Nell'ambito di tale collaborazione, la UIF ha reso disponibili oltre 140 segnalazioni di operazioni sospette e ha attivato 54 scambi di informazioni con FIU estere.

*Le fattispecie per le quali è stata domandata con più frequenza la collaborazione della UIF nello svolgimento delle indagini attengono al riciclaggio in connessione con l'associazione per delinquere di stampo mafioso (art. 416-bis c.p.), la truffa (art. 640), l'abuso d'ufficio (art. 323), l'usura (art. 644), la corruzione (artt. 318 e ss.). Si tratta, dunque, di reati contro la pubblica amministrazione e di reati contro il patrimonio, accomunati dalla attitudine a manifestarsi attraverso comportamenti finanziari.*

#### Collaborazione con le Procure

Particolarmente intensa e rilevante è stata l'attività di collaborazione con la Procura di Forlì per le molteplici questioni connesse con l'attività finanziaria di soggetti aventi sede o comunque collegati con la Repubblica di San Marino. Nell'ambito di tale collaborazione, la UIF ha provveduto a svolgere diversi accertamenti ispettivi. Sono state inoltre trasmesse, su richiesta del magistrato procedente, oltre 70 segnalazioni di operazioni sospette, rilevanti per accertamenti connessi con ipotesi di riciclaggio, appropriazione indebita ed esercizio abusivo di attività bancaria.

*Ulteriori rapporti di collaborazione sono proseguiti o sono stati avviati con le Procure di Milano, Roma, Napoli, Palermo, Catania, Bolzano, Cuneo e Pescara. Proprio nell'ambito di tali rapporti, incentivati dalle nuove norme del d.lgs. n. 231/2007, sono stati intensificati gli accertamenti ispettivi e cartolari finalizzati a corrispondere a specifiche richieste. Sono proseguite anche le consulenze tecniche, tradizionale forma di collaborazione con la magistratura.*

### 7.2 Collaborazione con altre autorità e organismi nazionali

Il sistema configurato dal d.lgs. n. 231/2007 prevede diversi canali di collaborazione tra la UIF e altre autorità e organismi. Essi consentono di acquisire elementi utili per l'approfondimento di operazioni sospette, scambiare informazioni sui risultati delle rispettive attività, svolgere nel modo meno costoso e più efficace i controlli sui soggetti obbligati.

La UIF scambia informazioni con le diverse Autorità di vigilanza di settore per approfondimenti che coinvolgono le rispettive competenze. In particolare, informazioni su segnalazioni di operazioni sospette possono essere comunicate a tali autorità, in deroga al segreto d'ufficio, per lo svolgimento dei controlli di loro competenza. La UIF collabora inoltre con le Autorità di vigilanza anche nell'esercizio dei propri compiti di controllo.

**Autorità di vigilanza**

Ai sensi del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento dell'Unità, approvato il 21 dicembre 2007, un protocollo d'intesa tra la UIF e diverse strutture della Banca d'Italia ha lo scopo di assicurare, nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza della UIF, la massima collaborazione nello scambio di informazioni e nell'utilizzo delle basi dati disponibili, rendendo possibile l'assunzione di iniziative coordinate.

*Contatti per l'adozione di specifici protocolli d'intesa sono stati avviati con la Consob e l'Isvap. Analoghe iniziative sono in corso con la Guardia di finanza e la DLA.*

*Il d.lgs. n. 231/2007 prevede la possibilità, per i professionisti destinatari degli obblighi antiriciclaggio, di inoltrare le segnalazioni di operazioni sospette per il tramite dei rispettivi ordini professionali. Questi ultimi trasmettono tempestivamente la segnalazione, priva del nome del professionista segnalante, alla UIF e si interpongono nei flussi informativi attivati nel corso degli approfondimenti. Nel 2008 sono stati avviati contatti con gli ordini professionali per definire le modalità della collaborazione. A uno stadio particolarmente avanzato sono i lavori intrapresi con il Consiglio nazionale del notariato. Quest'ultimo e il Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro sono stati abilitati – con decreti ministeriali in corso di pubblicazione – a ricevere le segnalazioni di operazioni sospette dai propri iscritti ai sensi dell'art. 43, comma 2, del d.lgs. n. 231/2007.*

**Ordini professionali**

La UIF collabora con la Direzione nazionale antimafia per l'individuazione dei requisiti della "Piattaforma informatica per la conduzione di indagini patrimoniali", volta alla costituzione di un sistema informativo di ausilio agli accertamenti di carattere finanziario e patrimoniale. Nell'ambito di tale progetto, l'Unità partecipa alla sperimentazione del sistema messo a disposizione dal Consiglio nazionale del notariato per la consultazione degli archivi degli atti notarili.

**La "piattaforma" per le indagini patrimoniali**

La UIF ha partecipato alle iniziative di monitoraggio finanziario avviate dal Comitato per l'alta sorveglianza delle grandi opere e ai lavori presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel) per il monitoraggio dell'utilizzo dei fondi assegnati alle imprese in base alla legge n. 488/1992, per il finanziamento di programmi di investimento.

**Monitoraggio su grandi opere e agevolazioni finanziarie**

### **7.3 Collaborazione con FIU di altri Paesi**

La collaborazione tra la UIF e le FIU di altri Paesi contribuisce all'approfondimento di operazioni sospette segnalate; favorisce l'individuazione di ulteriori casi di riciclaggio; arricchisce di importanti contenuti i rapporti con altre autorità nazionali. La collaborazione si concretizza prevalentemente nello scambio di informazioni, su richiesta o su base spontanea; significative sono anche le iniziative

per la condivisione di esperienze e procedure operative nonché per la prestazione di assistenza tecnica.

*Le FIU riconosciute nel mondo attraverso la loro appartenenza al Gruppo Egmont (107 a dicembre 2008) costituiscono una rete vasta e capillare per lo scambio di informazioni su fenomeni illeciti di natura finanziaria. La rapidità e l'informalità dello scambio sono alla base di un sistema dimostratosi particolarmente efficace ed efficiente per l'acquisizione di informazioni economiche e finanziarie, utili per orientare gli approfondimenti e le eventuali indagini successive nonché per individuare schemi di criminalità internazionale.*

*La collaborazione bilaterale mostra numeri tendenzialmente crescenti negli ultimi anni, sia per quanto concerne gli scambi realizzati sia con riguardo ai soggetti ai quali le informazioni scambiate si riferiscono. L'incremento riflette lo sviluppo del sistema della collaborazione tra le FIU, la sua crescente efficacia, la sempre maggiore rilevanza internazionale dei casi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo esaminati.*

Tavola 7.1

**Scambio di informazioni  
Triennio 2006 – 2008**

	2006	2007	2008
Richieste inoltrate	67	72	97
Richieste ricevute	531	479	544

Lo scambio di informazioni consente anche di individuare ipotesi non emerse dalle segnalazioni o dagli accertamenti svolti a livello domestico. I relativi approfondimenti vengono svolti in stretta collaborazione con la controparte estera con la quale il caso è condiviso; ciò alimenta una proficua attività di *intelligence* finanziaria internazionale.

La collaborazione con FIU estere fornisce un contributo particolarmente apprezzato anche alle attività di indagine svolte in Italia. Nel rispetto dei vincoli posti dalla legge e dalle regole internazionali per garantire l'impiego appropriato delle informazioni e la loro riservatezza, la connessione tra la collaborazione con la magistratura e lo scambio di informazioni con FIU di altri Paesi si rivela particolarmente stretta ed efficace.

Lo scambio di informazioni con FIU estere ha consentito spesso di individuare fondi di provenienza illecita collocati in altri Paesi da soggetti indagati in Italia. L'accesso alle informazioni finanziarie provenienti dall'estero e la loro analisi ha permesso alla UIF di individuare ipotesi di intestazione fittizia a prestanome, superare l'interposizione di società di comodo, ricostruire la titolarità effettiva degli interessi coinvolti. Si tratta di elementi rilevanti, oltre che per l'analisi finanziaria, anche per lo svolgimento efficace della cooperazione giudiziaria internazionale, alla quale molto spesso la collaborazione tra le FIU è risultata propedeutica.

A tale riguardo, nell'ambito della collaborazione con l'Autorità Giudiziaria italiana, nel 2008 sono state avanzate 54 richieste a FIU estere.

Alla collaborazione informativa si affiancano possibilità di intervento diretto ugualmente rapide: in alcuni casi, su richiesta della UIF italiana, FIU estere hanno

applicato blocchi amministrativi di fondi o altre disponibilità, seguiti dai necessari provvedimenti di sequestro da parte della magistratura attraverso i canali della cooperazione giudiziaria internazionale.

*Attraverso lo scambio di informazioni con una FIU estera sono stati localizzati fondi trasferiti dall'Italia, provento di truffe perpetrate contro la pubblica amministrazione. Circa 13 milioni di euro sono stati bloccati in Egitto e sono stati individuati i soggetti coinvolti nell'attività illecita, consentendo alla magistratura italiana l'adozione dei provvedimenti conseguenti.*

*Sempre in collaborazione con la magistratura inquirente, nel corso di un'indagine su fatti di evasione di imposte indirette (con flussi di denaro superiori a 1,2 miliardi di euro), sono stati effettuati scambi d'informazioni con 6 FIU estere.*

*Alle Bahamas sono stati individuati e congelati fondi per circa 13 milioni di euro gestiti per conto di clan mafiosi e in procinto di essere ulteriormente trasferiti. In un altro caso, a seguito di scambi informativi con una controparte estera, sono stati individuati fondi per circa 570.000 euro appartenenti a soggetti indagati in Italia; i fondi in questione sono stati bloccati dalla FIU del Lussemburgo e successivamente sequestrati.*

*Nel corso del 2008, sono stati individuati diversi bonifici, disposti con mezzi fraudolenti all'insaputa dei titolari dei conti, la maggior parte dei quali diretti verso Cipro e la Grecia. L'attivazione del canale di collaborazione con le FIU di tali Paesi ha consentito di ottenere il blocco amministrativo da parte della FIU cipriota di oltre 3,3 milioni di euro. I fondi hanno poi formato oggetto di una rogatoria per il sequestro.*

Come si è detto, a fianco della collaborazione su casi specifici, le FIU sviluppano rapporti di collaborazione bilaterale anche per la condivisione di pratiche operative e si prestano assistenza tecnica per lo sviluppo delle rispettive capacità.

**Assistenza  
tecnica e scambi  
di esperienze**

In tale ambito, nel corso del 2008 la UIF ha intrattenuto contatti con omologhe autorità di altri Paesi interessate a conoscere il quadro regolamentare e le procedure operative in uso in Italia per la segnalazione e l'approfondimento delle operazioni sospette.

*La UIF è inoltre coinvolta in attività di assistenza tecnica e capacity building. In questo ambito si inseriscono i programmi di assistenza tecnica promossi dal Fondo monetario internazionale, rivolti a FIU dell'Europa orientale e del Medio oriente. Iniziative bilaterali hanno riguardato l'assistenza ad autorità di Iran, Afghanistan, Turkmenistan e Moldavia. La UIF collabora anche nell'ambito di un programma di "gemellaggio" con la Bulgaria, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze.*

L'intensificarsi della collaborazione e dell'assistenza tecnica favorisce e, allo stesso tempo, richiede un'elevata integrazione reciproca delle FIU sul piano operativo. In questo quadro, vi è l'interesse a sviluppare ulteriormente confronti tematici, anche attraverso scambi di personale.

I rapporti con la FIU della Repubblica di San Marino risentono delle criticità del sistema antiriciclaggio di quel Paese. Nel corso dell'anno, la UIF ha incontrato limiti rilevanti nello scambio di informazioni che, in taluni casi, sono state negate. Nel settembre 2008, l'insufficienza della collaborazione e la conseguente inosservanza delle regole internazionali in materia hanno indotto la UIF a dichiarare decaduto il protocollo d'intesa stipulato nel 2001 tra l'UIC e l'Ispettorato per il credito e le valute sammarinese.

**Rapporti con la  
FIU della  
Repubblica di  
San Marino**

*Difficoltà si sono riscontrate, su piani diversi, anche nella esecuzione di rogatorie formulate dall'Autorità Giudiziaria italiana e nell'accesso da parte di intermediari italiani ad informazioni relative a controparti sammarinesi, necessarie per l'assolvimento dei compiti di verifica adeguata.*

*Nel marzo 2008, le criticità del sistema sammarinese sono state evidenziate nel rapporto di valutazione approvato da MoneyVal, nel quale sono individuati i principali scostamenti rispetto agli standard comunitari e internazionali; è tuttora in corso una procedura di monitoraggio rafforzato volta a verificare il riallineamento a tali standard con riguardo sia all'adeguamento delle regole sia alla loro applicazione pratica.*

Recentemente, sono emersi segnali di disponibilità all'avvio di forme adeguate di collaborazione.

*Nell'ambito di un'indagine relativa ad attività di abusivismo finanziario nei confronti di una società fiduciaria sammarinese, sono state ottenute dalla FIU della Repubblica di San Marino informazioni che hanno permesso di ricostruire numerose transazioni finanziarie avvenute con l'estero.*

Ove tali apprezzabili aperture trovassero conferma e la valutazione svolta da MoneyVal sortisse un esito positivo, la UIF è disponibile a considerare con favore l'eventuale stipulazione di un nuovo protocollo d'intesa.

#### Protocolli d'intesa

Quando ricorrono determinate circostanze, può risultare opportuno regolare i rapporti bilaterali con le FIU di altri Paesi attraverso la definizione di specifici protocolli d'intesa (*Memoranda of Understanding*), volti ad assicurare che le modalità concrete della collaborazione siano adeguate alle procedure e alle disposizioni rispettivamente applicabili.

*La definizione di protocolli d'intesa bilaterali dipende dalla frequenza degli scambi informativi e dalla rilevanza dei casi trattati. La UIF ha attualmente in essere protocolli d'intesa con le seguenti 23 controparti estere: Belgio, Guatemala, Indonesia, Romania, Canada, Croazia, Slovenia, Guernsey, Lettonia, Panama, Monaco, Spagna, Repubblica Ceca, Singapore, Grecia, Russia, Polonia, Australia, Francia, Ucraina, Bulgaria, Stati Uniti, Giappone. Contatti sono stati avviati con le FIU di Argentina, Svizzera, Liechtenstein, Honduras, Thailandia, Venezuela, Malta, Cipro, Malesia, Slovacchia, Andorra, Estonia, Messico, Israele e Antille Olandesi.*

## 8 ASPETTI ORGANIZZATIVI E RISORSE

### 8.1 Organizzazione della UIF

L'Unità ha gestito la transizione verso il nuovo sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nella delicata fase di riattribuzione delle funzioni dell'UIC e di riallocazione, in un diverso contesto organizzativo, delle relative risorse umane e strumentali. La necessaria continuità dell'azione antiriciclaggio è stata assicurata.

In linea con le disposizioni del d.lgs. n. 231/2007, l'organizzazione e il funzionamento della UIF sono stati disciplinati con il Regolamento del Governatore della Banca d'Italia del 21 dicembre 2007.

**Il Regolamento  
della Banca  
d'Italia del 21  
dicembre 2007**

*Il Regolamento, nel richiamare i principi di autonomia e indipendenza della UIF, disciplina i requisiti e i poteri del Direttore e del Comitato di esperti; la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le autorità; i rapporti con la Banca d'Italia; l'articolazione organizzativa dell'Unità. Specifica, inoltre, taluni aspetti dello svolgimento delle funzioni della UIF e stabilisce le modalità con cui essa rende conto annualmente dell'attività svolta.*

In coerenza con le regole organizzative, in base alle quali la Banca attribuisce alla UIF mezzi finanziari e risorse idonei ad assicurare l'efficace perseguimento dei suoi fini istituzionali, l'organigramma della UIF è stato varato il 1° luglio 2008, a seguito dell'assegnazione di risorse intervenuta nella prima parte dell'anno.

L'Unità si articola in sei Divisioni e alcuni organi collegiali.

**Divisioni**

*Una struttura segretariale svolge compiti amministrativi e di supporto alla Direzione; la Divisione Normativa e metodi segue l'evoluzione delle fonti normative interne e internazionali ed elabora metodologie per l'analisi delle operazioni sospette e per lo svolgimento dell'attività ispettiva; la Divisione Rapporti e cooperazione con l'esterno tiene i contatti con le altre autorità, partecipa alle sedi della cooperazione internazionale, corrisponde alle richieste dell'Autorità Giudiziaria, stipula protocolli d'intesa, segue i lavori del Comitato di sicurezza finanziaria, contesta le infrazioni in materia di segnalazioni di operazioni sospette; la Divisione Analisi e gestione dati effettua analisi ed elaborazioni sui dati statistici aggregati derivati dall'Archivio unico informatico; due Divisioni svolgono l'analisi e l'approfondimento delle operazioni sospette; all'interno di una di esse, uno specifico settore si occupa del contrasto al terrorismo.*

Gli organi collegiali sono stati creati per svolgere compiti specifici.

**Organi  
collegiali**

*Il Nucleo operazioni sospette (NOS) esamina le operazioni sospette più rilevanti per importo o caratteristiche operative, stabilisce i criteri di archiviazione e ne convalida l'applicazione. Il Nucleo per l'attività ispettiva (NAI) propone interventi ispettivi, svolge attività di supporto nel corso degli accertamenti e provvede alla revisione dei rapporti ispettivi. La Commissione consultiva per l'esame delle irregolarità (CoCEI) esprime pareri circa la sussistenza di fatti di possibile rilevanza penale ovvero di circostanze o situazioni di interesse per l'Autorità Giudiziaria, per gli organi investigativi ovvero per le Autorità di vigilanza di settore; valuta, inoltre, la rilevanza sanzionatoria amministrativa delle irregolarità accertate.*

Considerata l'opportunità di disporre di maggiori informazioni e di più ampia analisi sulle dinamiche di alcuni fenomeni criminali di particolare attualità, legati al riciclaggio del denaro e al finanziamento del terrorismo internazionale, nell'ambito della UIF sono stati costituiti più Osservatori composti da personale delle diverse Divisioni e aperti anche a contributi esterni.

*Sono state individuate, tra l'altro, le seguenti aree di interesse: criminalità organizzata, distinta per aree geografiche e per etnie; terrorismo internazionale e proliferazione delle armi di distruzione di massa; evasione fiscale e Paesi a regime fiscale/finanziario agevolato; sistemi di pagamento e money transfer; frodi informatiche e utilizzo di strumenti informatici per lo sfruttamento della pedopornografia.*

## 8.2 Risorse umane

Al 1° gennaio 2008, l'organico della UIF era formato da 79 elementi, provenienti, per la quasi totalità, dal Servizio Antiriciclaggio dell'UIC. Nel corso dell'anno, con l'inserimento nella struttura di risorse provenienti da vari Servizi e dalla rete territoriale della Banca d'Italia, la compagine è cresciuta fino a 99 addetti al 31 dicembre.

La tavola 8.1 mostra l'organico dell'Unità al 31 dicembre 2008, suddiviso per Divisione e per tipo di carriera.

Tavola 8.1

	<b>ORGANICO UIF</b> <i>al 31 dicembre 2008</i>		
	<i>Carriera Direttiva</i>	<i>Carriera Operativa</i>	<i>Totale</i>
Dirigenti a disposizione della Direzione	12	0	12
Divisione Segreteria	2	12	14
Divisione Normativa e Metodi	4	3	7
Divisione Rapp. con l'Esterno e Coop. Int.	5	8	13
Divisione Analisi e Gestione Dati	6	3	9
Divisione Operazioni Sospette I	13	8	21
Divisione Operazioni Sospette II	12	11	23
<b>Totale Unità</b>	<b>54</b>	<b>45</b>	<b>99</b>

Nell'attività ispettiva sono state coinvolte 23 risorse, per un totale di 659 giorni/uomo; su specifica richiesta dell'Autorità Giudiziaria, 22 elementi hanno prestato attività di consulenza tecnica, per un totale di 339 giorni/uomo.

L'Unità ha dedicato particolare attenzione alla formazione interna, organizzando 13 iniziative per l'approfondimento di materie rilevanti per le funzioni tipiche e per l'addestramento nell'uso di strumenti applicativi. Elementi dell'Unità hanno svolto incarichi di docenza presso Servizi della Banca d'Italia e organismi esterni.

*Nel giugno 2008, rappresentanti della UIF hanno preso parte, in qualità di relatori, a una conferenza internazionale organizzata dalla Banca d'Italia, dal titolo "Combating Money Laundering, Terrorism Financing and Misuse of Payment Systems: International Developments and National Perspectives".*

## **8.3 Risorse tecnologiche**

### **8.3.1 Funzione informatica**

Nel 2008 si è reso necessario valutare l'impatto della nuova normativa e del nuovo assetto istituzionale sulle procedure informatiche preesistenti.

Congiuntamente alle competenti funzioni della Banca d'Italia, è stato elaborato uno studio sullo "Stato ed evoluzione del sistema informativo dell'Unità di informazione finanziaria", teso alla realizzazione del nuovo sistema informatico della UIF secondo un processo di sviluppo incrementale. I relativi progetti sono stati individuati e classificati secondo livelli di priorità, tenendo conto delle disposizioni normative, della rilevanza istituzionale e operativa delle attività interessate, delle aree di maggiore criticità presenti nel sistema informatico.

**Studio sul  
sistema  
informativo**

Nell'ambito del processo di integrazione nelle strutture tecniche della Banca d'Italia, si è provveduto a completare la migrazione delle applicazioni della UIF nelle infrastrutture elaborative site presso il centro elaborazione dati della Banca, conseguendo un significativo innalzamento dei livelli di servizio. Inoltre, è stato definito l'adeguamento di tutte le piattaforme *hardware* e *software* di base con modelli di ultima generazione ed è stata realizzata la migrazione dell'ambiente di sfruttamento dati. È stato altresì completato l'inserimento del sito Internet della UIF in quello della Banca.

### **8.3.2 Stato ed evoluzione del sistema informativo**

Gli articoli 45 e 66 del d.lgs. n. 231/2007 prevedono che la trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette, le eventuali richieste di integrazione e gli scambi informativi connessi con le operazioni segnalate tra UIF, autorità investigative, Autorità di vigilanza e segnalanti, avvengano per via telematica, con modalità atte a garantire la riservatezza e l'integrità dei flussi.

Al riguardo, sono state individuate soluzioni per l'acquisizione telematica delle SOS e il loro invio, con la relativa relazione tecnica, agli organi investigativi tramite canali telematici.

*Per quanto riguarda l'acquisizione telematica delle segnalazioni, in attesa della soluzione definitiva, la cui individuazione è oggetto di un apposito studio di fattibilità in corso, è stato previsto che la trasmissione delle segnalazioni da parte degli intermediari finanziari avvenga tramite il canale "Raccolta dati via*

**L'acquisizione e  
la trasmissione  
telematica delle  
SOS**

*Internet”, già utilizzato per adempiere ad altri obblighi segnalatici nei confronti della Banca d’Italia. Quanto all’invio agli organi investigativi, in sostituzione dell’attuale invio settimanale tramite supporti magnetici, è stato prescelto il canale della “Posta elettronica certificata”, secondo i requisiti normativi del Codice dell’amministrazione digitale.*

Per consentire alla UIF l’accesso all’archivio dei rapporti finanziari presso l’Anagrafe tributaria, gestita dall’Agenzia delle entrate (previsto dall’art. 6, comma 6, lettera e, del d.lgs. n. 231/2007), è stata realizzata la connessione al Sistema pubblico di connettività (SpC), condizione necessaria per il collegamento.

**L’utilizzo delle  
basi dati della  
Banca d’Italia**

Nel corso del 2008 sono stati anche definiti gli aspetti tecnico-informatici e le caratteristiche della collaborazione con alcuni Servizi della Banca d’Italia, in tema di utilizzo e valorizzazione, a fini antiriciclaggio, del contenuto informativo delle basi dati (nominative e statistiche) della Banca stessa.

### **8.3.3 Attività progettuali a medio termine**

L’ammodernamento del sistema informativo della UIF sarà realizzato secondo un processo di sviluppo incrementale articolato in più progetti e condurrà alla sostituzione graduale, ma completa, delle attuali applicazioni, con l’obiettivo di ottenere risultati intermedi fruibili.

Questo processo prevede, per quanto possibile, l’utilizzo delle infrastrutture applicative esistenti e di quelle in corso di realizzazione nella Banca d’Italia, così da massimizzare i benefici ottenibili in termini di ritorno economico degli investimenti sostenuti, riduzione dei costi di sviluppo e garanzia della qualità del *software*.

Lo sfruttamento delle potenzialità offerte dal sito Internet della Banca consentirà di fornire alle controparti autorizzate una serie di servizi applicativi, con conseguente riduzione degli oneri segnalatici, miglioramento della qualità dei dati e incremento dell’efficienza dei processi operativi.

*Nel corso del 2009 saranno portati a termine due progetti di ampia portata. Il primo ha l’obiettivo di realizzare una nuova applicazione integrata che migliori il livello di automazione dei processi operativi preposti alla gestione delle segnalazioni delle operazioni sospette. Il secondo è finalizzato allo sviluppo di un nuovo sistema per la raccolta dei dati aggregati segnalati mensilmente dagli intermediari.*

*Il sistema informatico verrà completato con la realizzazione di un ambiente di supporto alle attività della UIF, capace di gestire e integrare informazioni e dati statistici provenienti da fonti interne ed esterne.*

*Per la gestione delle segnalazioni delle transazioni in oro verranno sviluppate nuove funzionalità per la predisposizione, la raccolta e la conservazione dei relativi flussi informativi.*