



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria

Roma, maggio 2014

anno 2013

numero

6



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

**Rapporto Annuale
2013**

Roma, maggio 2014

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

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

La normativa stabilisce, a vantaggio della UIF, obblighi di informazione in capo alle autorità di vigilanza, alle amministrazioni e agli ordini professionali. L'Unità e gli Organi investigativi e giudiziari collaborano ai fini dell'individuazione e dell'analisi di flussi finanziari anomali. L'Unità partecipa alla rete mondiale delle FIU per scambi informativi essenziali a fronteggiare la dimensione transnazionale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

© Banca d'Italia, 2014

Unità di informazione finanziaria per l'Italia

Direttore responsabile
Claudio Clemente

Indirizzo
Largo Bastia, 35
00181 Roma – Italia

Telefono
+39 0647921

Sito internet
<http://www.bancaditalia.it/UIF>

ISSN 2284-3205 (stampa)
ISSN 2284-3213 (online)

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

Stampato nel mese di giugno 2014 presso la Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia.

INDICE

1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO	5
1.1. La proposta di quarta direttiva antiriciclaggio.....	5
1.2. La normativa nazionale	7
1.2.1. La legislazione.....	7
1.2.2. La normativa secondaria	8
2. LA COLLABORAZIONE ATTIVA	11
2.1. I flussi segnaletici	11
2.2. Le operazioni sospette	15
3. L'ANALISI OPERATIVA	23
3.1. I dati.....	23
3.2. Il processo di analisi	24
3.3. La valutazione del rischio.....	25
3.4. La metodologia	27
3.5. Le archiviazioni	29
3.6. I provvedimenti di sospensione	30
3.7. I flussi informativi sull'interesse investigativo	31
4. LE TIPOLOGIE, GLI INDICATORI E GLI SCHEMI DI ANOMALIA...32	
4.1. Classificazione e tipizzazione delle segnalazioni di operazioni sospette	32
4.2. Le caratterizzazioni di profilo.....	34
4.3. Le tipologie.....	36
4.3.1. Tipologia di carattere fiscale	37
4.3.2. Tipologia di carattere appropriativo	37
4.3.3. Tipologia di carattere corruttivo o appropriativo di fondi pubblici	39
4.4. Indicatori di anomalia, schemi e modelli di comportamento anomalo	40
5. L'ANALISI STRATEGICA.....	43
5.1. Caratteristiche e finalità.....	43
5.2. I dati aggregati	44
5.3. Le analisi dei dati aggregati e le attività di studio	50
5.4. Le dichiarazioni oro.....	53
6. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO	56
6.1. L'attività ispettiva.....	56
6.2. Le procedure sanzionatorie.....	58
7. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ.....	59
7.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria.....	59

7.2. La collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle finanze e il Comitato di Sicurezza Finanziaria	61
7.2.1. Il <i>risk assessment</i> nazionale	61
7.2.2. Liste di soggetti “designati” e misure di congelamento	62
7.2.3. Altre iniziative	64
7.3. La collaborazione con le Autorità di vigilanza e altre istituzioni	64
8. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE	66
8.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere	66
8.1.1. Le richieste a FIU estere	67
8.1.2. Le richieste e le informative spontanee di FIU estere	70
8.1.3. FIU-NET e <i>matching</i>	71
8.2. La partecipazione a organismi internazionali	72
8.2.1. L'attività del GAFI	72
8.2.2. L'attività del Gruppo Egmont	74
9. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE	77
9.1. Struttura organizzativa	77
9.2. Indicatori di <i>performance</i>	77
9.3. Risorse umane	78
9.4. Risorse informatiche	79
9.5. Informazione al pubblico	80
L'ATTIVITÀ IN SINTESI	81
GLOSSARIO	83

Indice dei riquadri:

Lavori sull'auto-riciclaggio – Ipotesi di modifica del d.lgs. n. 231/2007	7
Incontri con i segnalanti	20
<i>Datawarehouse</i> UIF	28
Criminalità organizzata	33
Bitcoin	34
“Compro-oro” e utilizzo di polizze su pegno	38
Flussi finanziari verso i paradisi fiscali: determinanti e anomalie	51
La metodologia di analisi (<i>risk assessment</i> nazionale)	61
Nozione e modelli di FIU	66
Scambi informativi per esigenze dell'Autorità giudiziaria	68
I rapporti con la AIF della Santa Sede	69

1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

1.1. La proposta di quarta direttiva antiriciclaggio

Il 5 febbraio 2013, dopo un'ampia consultazione di tutte le parti interessate, la Commissione europea ha presentato una proposta di quarta direttiva “relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo”. La nuova normativa sostituirà integralmente la vigente Direttiva n. 2005/60/CE (c.d. Terza Direttiva) per tenere conto delle Raccomandazioni emanate dal GAFI nel febbraio 2012.

I successivi lavori, nel corso dei quali il contenuto della proposta è stato oggetto di diversi interventi di modifica, sono stati svolti da un gruppo costituito presso il Consiglio europeo e dalle Commissioni competenti presso il Parlamento europeo.

L'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF) è stata attivamente impegnata nell'ambito sia del gruppo presso il Consiglio sia della Piattaforma delle *Financial Intelligence Unit* (FIU) dell'Unione europea, che ha elaborato approfondimenti e proposte sulle materie d'interesse.

La UIF, in tale ambito, ha costantemente sottolineato come la proposta di direttiva rechi previsioni in diversi casi meno dettagliate rispetto alle corrispondenti Raccomandazioni del GAFI e non risulti ispirata a obiettivi di elevata armonizzazione. Questa impostazione, anche per l'assenza di meccanismi di coordinamento europeo di attuazione, lascia spazio a possibili disallineamenti tra le normative nazionali di recepimento, consentendo arbitraggi normativi e comportamenti elusivi, a discapito dell'efficacia complessiva del sistema di contrasto e della parità concorrenziale tra operatori dei singoli Stati.

Un'attenuazione di tali rischi, con riguardo ad alcune specifiche materie e a profili di carattere tecnico, deriva dall'attribuzione di compiti di definizione di regole e prassi sia alle Autorità europee di supervisione¹ sia alla Piattaforma delle FIU; il ruolo di quest'ultima è stato riconosciuto nel corso dei lavori preparatori anche in virtù delle proposte formulate dalla UIF.

La nozione di riciclaggio, sotto il profilo della condotta, non viene modificata dalla proposta di direttiva rispetto a quella vigente, già conforme ai principi internazionali. Un significativo elemento di novità, in linea con le indicazioni del GAFI, deriva invece dall'espressa inclusione dei reati fiscali tra quelli che costituiscono presupposto del riciclaggio, in presenza di pene edittali superiori a determinate soglie. L'ampliamento del novero dei reati presupposto può favorire una maggiore capacità di cooperazione tra le FIU europee. Per una piena collaborazione sarebbe tuttavia necessario rendere indipendente lo scambio di informazioni rispetto alla rilevanza penale dei fatti che ne formano oggetto. Su tali materie il negoziato è ancora in corso.

¹ *European Banking Authority*–EBA, *European Insurance and Occupational Pensions Authority*–EIOPA, *European Securities and Market Authority*–ESMA.

In prospettiva rileva anche l'intenzione preannunciata dalla Commissione nel 2013 di elaborare un'apposita proposta legislativa per la definizione di una fattispecie penale di riciclaggio comune in tutta l'Unione europea; gli ambiti di intervento dell'iniziativa dovrebbero riguardare la configurazione della condotta criminale (comprensiva dell'auto-riciclaggio), l'armonizzazione dei reati presupposto e delle sanzioni applicabili.

La proposta di quarta direttiva fornisce indicazioni più articolate in merito all'approccio basato sul rischio che già informa la vigente disciplina. Gli Stati membri sono tenuti a svolgere la valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo cui sono esposti (*risk assessment*) per informare le proprie politiche di mitigazione sul piano della regolamentazione e dei controlli. Viene inoltre introdotto un sistema di *risk assessment* sovranazionale che individui i rischi di rilievo europeo e costituisca il punto di riferimento per i *risk assessment* nazionali; nella valutazione del rischio sovranazionale sono richiesti i contributi delle autorità europee di supervisione e della Piattaforma delle FIU.

Un esercizio di *risk assessment* viene imposto anche ai soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio, quale presupposto per determinare il contenuto delle misure di prevenzione che la normativa pone a loro carico.

Nel testo della proposta particolare attenzione è dedicata agli adempimenti e ai controlli connessi all'adeguata verifica della clientela da parte di intermediari e altri operatori. Viene più puntualmente definita la figura di "titolare effettivo" di società ed enti. Vengono previsti strumenti specifici di trasparenza dell'assetto proprietario e della titolarità effettiva per le società e per i *trust*; viene imposta la conservazione di aggiornate informazioni sul titolare effettivo da rendere disponibili alle autorità e ai soggetti tenuti a effettuare l'adeguata verifica.

La proposta di direttiva, in linea con gli *standard* del GAFI, conferma il ruolo centrale delle FIU nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, ne rafforza i caratteri di autonomia e indipendenza, ne precisa i compiti e i poteri. In particolare, le FIU ricevono e analizzano le segnalazioni di operazioni sospette e le altre informazioni rilevanti, comunicano agli organismi investigativi e giudiziari i risultati di tali analisi, acquisiscono ulteriori informazioni dai soggetti obbligati.

In materia di collaborazione internazionale, viene sancito l'obbligo per le FIU di acquisire e scambiare le informazioni richieste utilizzando i medesimi poteri previsti per l'analisi domestica. Innovativo è il riconoscimento, sostenuto dalla UIF, della Piattaforma delle FIU come sede per l'elaborazione di linee-guida per l'applicazione delle regole della direttiva, il coordinamento delle attività di collaborazione, lo svolgimento di analisi congiunte sui casi di interesse comune.

Sulla base dei pareri delle Commissioni, l'11 marzo 2014 il Parlamento europeo in prima lettura ha approvato con emendamenti il testo della quarta direttiva. Il Consiglio è chiamato ad approvare il testo derivante dai lavori svolti nel proprio ambito. I due articolati dovranno poi essere coordinati attraverso le apposite procedure comunitarie che coinvolgono Parlamento, Consiglio e Commissione.

1.2. La normativa nazionale

1.2.1. La legislazione

Nel 2013 non sono intervenute modifiche relative alla normativa primaria dedicata all'antiriciclaggio.

Attività di analisi ed elaborazione normativa sono state condotte nell'ambito di iniziative governative aventi come oggetto principale l'introduzione nell'ordinamento penale italiano del reato di auto-riciclaggio.

Lavori sull'auto-riciclaggio – Ipotesi di modifica del d.lgs. n. 231/2007

Nel codice penale italiano i reati previsti dagli artt. 648-*bis* (riciclaggio) e 648-*ter* (impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita) escludono la punizione dell'auto-riciclaggio, ossia dell'attività svolta da colui che ha commesso o concorso a commettere il reato da cui provengono il denaro, i beni o le utilità che ne costituiscono oggetto (c.d. reato presupposto); l'uso e l'occultamento dei proventi criminosi da parte dell'autore, anche in concorso, del reato presupposto viene infatti configurato come un *post factum* non punibile.

Questa impostazione non incide sul sistema di prevenzione che, ai sensi del d.lgs. n. 231/2007, adotta ai propri fini un'ampia nozione di riciclaggio comprensiva dell'attività di auto-riciclaggio.

Tuttavia la non punibilità penale dell'auto-riciclaggio condiziona negativamente la repressione del riciclaggio e, quindi, l'efficacia complessiva del sistema di contrasto. In concreto non è agevole dimostrare l'estraneità del "riciclatore" alla commissione del reato presupposto e, d'altro canto, lo stesso imputato di riciclaggio può trovare conveniente sostenere la propria correttezza nel reato presupposto, per il quale in genere è prevista una pena inferiore a quella stabilita per il delitto di riciclaggio.

L'irrilevanza penale dell'auto-riciclaggio non trova corrispondenti nei principali ordinamenti esteri.

Le riflessioni svolte nell'ambito di iniziative di studio governative sulla tematica dell'auto-riciclaggio hanno condotto alla formulazione di puntuali proposte normative.

In particolare, il Gruppo di studio sull'auto-riciclaggio presso il Ministero della Giustizia, coordinato dal dott. Francesco Greco – cui ha partecipato anche la UIF² – ha proposto la riformulazione della fattispecie penale di riciclaggio in modo da ricomprendervi anche i fatti di auto-riciclaggio e l'unificazione dei reati di riciclaggio e di impiego; il reato così riconfigurato viene collocato nell'ambito dei delitti contro l'ordine economico e finanziario e sanzionato con pene modulate in funzione del reato presupposto e di alcune specifiche circostanze aggravanti e attenuanti.

Altre proposte di modifica delle fattispecie di cui agli artt. 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale sono state formulate dalla Commissione costituita presso il Ministero

² Il Gruppo, costituito con decreto del Ministro della Giustizia dell'8 gennaio 2013, era composto – oltre che dal dott. Francesco Greco (Procuratore Aggiunto presso il Tribunale di Milano) e dal Direttore della UIF, dott. Claudio Clemente – dal gen. Giuseppe Bottillo, Comandante del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, dal prof. Angelo Carmona, dal dott. Gianfranco Donadio della Direzione Nazionale Antimafia e dal dott. Antonio Martino dell'Agenzia delle Entrate.

della Giustizia, presieduta dal prof. Giovanni Fiandaca e incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata, nonché dalla Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, costituita presso la Presidenza del Consiglio e presieduta dal dott. Roberto Garofoli.

Gli approfondimenti svolti da queste Commissioni prefigurano l'introduzione del reato di auto-riciclaggio seguendo impostazioni giuridiche diverse, che prevedono, tra l'altro, il mantenimento della distinzione in due fattispecie prevista dal codice penale vigente.

Recentemente sono state valutate ipotesi di introduzione dell'auto-riciclaggio nell'ambito di più ampi interventi legislativi; una proposta in tal senso è stata, da ultimo, presentata dal Ministero della Giustizia con riguardo al disegno di legge, all'esame del Senato, recante "disposizioni in materia di corruzione, riciclaggio e falso in bilancio".

Nell'ambito degli studi compiuti dal richiamato Gruppo di lavoro e dalla Commissione presieduta dal dott. Garofoli sono stati prefigurati anche alcuni significativi interventi di revisione del quadro normativo e organizzativo volti a rafforzare gli strumenti di prevenzione del riciclaggio. In particolare sono stati prospettati: l'arricchimento delle fonti informative a disposizione della UIF; il consolidamento degli scambi di informazioni e della collaborazione con gli Organi investigativi e l'Autorità giudiziaria; il maggior controllo sull'adempimento degli obblighi da parte di professionisti e operatori non finanziari; la revisione dell'apparato delle sanzioni penali e amministrative, per commisurarle maggiormente alla natura e alla gravità delle violazioni e renderle proporzionate, effettive e dissuasive.

La UIF non ha mancato, in diverse occasioni e sedi, di sollecitare interventi di revisione del quadro primario al fine di superare alcuni disallineamenti rispetto alle raccomandazioni del GAFI e di accrescere l'efficacia del sistema di prevenzione.

La legge europea 2013³ ha introdotto una nuova disciplina di monitoraggio a fini fiscali dei trasferimenti di mezzi di pagamento da e verso l'estero realizzati attraverso intermediari bancari e finanziari; la legge fa leva anche su strumenti tipici dell'antiriciclaggio regolati ai sensi del d.lgs. n. 231/2007. In particolare, ai predetti fini, l'Ufficio Centrale per il contrasto agli illeciti fiscali internazionali dell'Agenzia delle Entrate (UCIFI) e la Guardia di Finanza possono richiedere agli intermediari finanziari di fornire evidenza delle operazioni oggetto di registrazione nell'Archivio unico informatico (AUT) nonché, a tutti i soggetti tenuti all'adeguata verifica, l'identità dei titolari effettivi delle operazioni con l'estero e dei rapporti a esse collegati.

1.2.2. La normativa secondaria

Nel corso dell'anno significative novità sono intervenute a livello di normativa secondaria, con la pubblicazione di provvedimenti e documenti di consultazione rilevanti per l'adempimento degli obblighi antiriciclaggio.

³ L. n. 97/2013.

Il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) ha aggiornato con decreto del 1° febbraio 2013 la lista dei paesi extracomunitari i cui ordinamenti impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla Terza Direttiva antiriciclaggio (c.d. *white list*). In particolare, è stata esclusa dalla lista la Federazione Russa, con la principale conseguenza che i destinatari degli obblighi non potranno adottare misure semplificate di adeguata verifica nei rapporti con enti creditizi e finanziari situati in tale Stato.

La lista dei
Paesi
equivalenti

Le Autorità di vigilanza di settore hanno elaborato nel corso del 2013 i provvedimenti normativi di competenza in materia di adeguata verifica della clientela. Le disposizioni attuano le previsioni del d.lgs. n. 231/2007 ispirate al principio secondo cui la conoscenza del cliente, del titolare effettivo, della natura e dello scopo del rapporto o della prestazione, nonché lo svolgimento di un costante controllo su tali profili costituiscono fattori fondamentali ai fini del corretto adempimento degli obblighi di individuazione delle operazioni sospette.

Disposizioni in
materia di
adeguata
verifica della
clientela

Il 3 aprile 2013 la Banca d'Italia, d'intesa con la CONSOB e l'IVASS, ha emanato le istruzioni in materia per gli intermediari bancari e finanziari, che sono entrate in vigore il 1° gennaio 2014.

Le istruzioni distinguono il regime ordinario di adeguata verifica sia dal regime semplificato sia da quello rafforzato, in funzione della valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. A tali fini sono indicati criteri, ancorché non esaustivi, che sviluppino ulteriormente gli elementi soggettivi (il cliente e l'attività svolta) e oggettivi (localizzazione territoriale, natura del rapporto e dell'operazione) previsti dalla normativa antiriciclaggio. Tali criteri hanno rilievo anche per il titolare effettivo e per l'esecutore, figure che vengono più chiaramente delineate.

La procedura di adeguata verifica semplificata impone comunque l'obbligo di acquisire informazioni sufficienti per accertare che ricorrano condizioni di basso rischio. Gli obblighi rafforzati si applicano in fattispecie tassativamente indicate o, in generale, ogniqualvolta il rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo risulti elevato.

In linea con le istruzioni della Banca d'Italia, la CONSOB ha adottato all'inizio del 2014 disposizioni concernenti l'adeguata verifica della clientela da parte dei revisori legali e delle società di revisione legale che hanno incarichi presso enti di interesse pubblico⁴. La CONSOB ha altresì emanato disposizioni volte a chiarire che i promotori finanziari assolvono gli obblighi di adeguata verifica della clientela osservando le misure, le modalità e le procedure previste dall'intermediario per il quale operano⁵.

L'IVASS ha avviato nel 2013 la consultazione pubblica sulle disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela e registrazione destinate alle imprese di assicurazione e agli intermediari assicurativi. Lo schema di regolamento è anch'esso ispirato al principio di proporzionalità secondo cui gli obblighi di adeguata verifica, per intensità ed estensione, sono commisurati al grado di rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; i destinatari attuano le disposizioni in coerenza con la natura, le dimensioni e l'articolazione dell'attività svolta.

⁴ Delibera n. 18802 del 18 febbraio 2014.

⁵ Delibera n. 18731 del 18 dicembre 2013, in vigore il 1° gennaio 2014.

Lo scorso 22 maggio sono state sottoposte al Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), che ne ha preso atto, le linee-guida predisposte dal Consiglio Nazionale del Notariato (CNN) per l'adempimento degli obblighi di adeguata verifica da parte dei notai. Le linee-guida – frutto di un confronto con le autorità interessate, tra cui la UIF – forniscono criteri per la profilatura della clientela e definiscono i compiti dei notai in un'ottica di valorizzazione dell'approccio basato sul rischio e di semplificazione degli adempimenti formali.

**Disposizioni
per la tenuta
dell'AUI**

Con Provvedimento del 3 aprile 2013 la Banca d'Italia – d'intesa con la CONSOB e l'IVASS e sentita la UIF – ha emanato le nuove disposizioni per la tenuta dell'AUI. Gli intermediari e le società di revisione registrano nell'archivio, secondo *standard* uniformi, i dati raccolti nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e quelli relativi alle operazioni compiute. Le nuove disposizioni della Banca d'Italia – entrate in vigore il 1° gennaio 2014 – precisano le definizioni di cliente, esecutore e titolare effettivo e rivedono i criteri di registrazione dei rapporti e delle operazioni in conformità alle istruzioni in materia di adeguata verifica della clientela.

**Provvedimento per
l'invio dei dati
aggregati**

Sulla base delle registrazioni contenute nell'AUI gli intermediari bancari e finanziari elaborano i dati statistici aggregati da inviare alla UIF (dati S.A.R.A.⁶). Il 23 dicembre 2013 l'Unità ha adottato nuove disposizioni relative all'invio di tali dati per tenere conto sia delle nuove disposizioni in tema di AUI, sia delle innovazioni connesse alla riforma dell'intermediazione finanziaria.

**Obblighi di
astensione e
restituzione**

Alcuni interventi del MEF e della UIF hanno dato attuazione agli obblighi di astensione e restituzione previsti dall'art. 23 del d.lgs. n. 231/2007, come modificato dal d.lgs. n. 269/2012. In base a tale disposizione i destinatari della disciplina antiriciclaggio, se non sono in grado di rispettare o completare gli obblighi di adeguata verifica della clientela, non possono instaurare o proseguire il rapporto continuativo né eseguire operazioni con il cliente o prestazioni a suo favore; le disponibilità di pertinenza del cliente stesso, eventualmente detenute, devono essere restituite mediante bonifico su un conto corrente indicato dal cliente, con la specifica che derivano dalla restituzione per mancata adeguata verifica.

Il MEF, con Circolare del 30 luglio 2013, ha fornito alcune precisazioni sulla procedura da seguire per effettuare la predetta restituzione, chiarendo preliminarmente i casi ai quali tale procedura si applica. La Circolare indica in dettaglio le comunicazioni da rendere al cliente in caso di definitiva impossibilità di eseguire l'adeguata verifica e le caratteristiche del conto sul quale va eseguita l'operazione di restituzione. Viene, inoltre, previsto che il destinatario degli obblighi antiriciclaggio deve acquisire e conservare le informazioni relative alle operazioni di restituzione effettuate e renderle accessibili alla UIF.

Le caratteristiche di tali informazioni sono state precisate dalla UIF con Provvedimento del 6 agosto 2013. L'Unità ha fornito il 10 marzo 2014 le istruzioni sulle modalità con cui i destinatari degli obblighi devono effettuare la comunicazione delle operazioni di restituzione, avvalendosi della rete telematica utilizzata per le altre segnalazioni indirizzate alla UIF. Il sistema di raccolta è recentemente divenuto operativo con la ricezione da parte dell'Unità delle prime comunicazioni della specie.

⁶ Si veda il § 5.2.

2. LA COLLABORAZIONE ATTIVA

La disciplina antiriciclaggio impegna intermediari finanziari, professionisti e altri operatori qualificati a prestare una collaborazione attiva per favorire la tempestiva individuazione e segnalazione dei comportamenti a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Alla UIF sono assegnati compiti di analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette (SOS) e di successiva disseminazione dei risultati alle autorità incaricate degli approfondimenti investigativi (Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza–NSPV e Direzione Investigativa Antimafia–DIA).

2.1. I flussi segnaletici

Le segnalazioni pervenute all'Unità nel corso del 2013 assommano a 64.601⁷; rispetto al 2012, si rileva una riduzione del 3,6%, corrispondente a circa 2.500 segnalazioni (cfr. *Tavola 2.1*).

Dati e
andamenti

Tavola 2.1

	Segnalazioni ricevute				
	2009	2010	2011	2012	2013
Valori assoluti	21.066	37.321	49.075	67.047	64.601
<i>Variazioni percentuali</i>	<i>44,3</i>	<i>77,2</i>	<i>31,5</i>	<i>36,6</i>	<i>- 3,6</i>

Tale risultato non interrompe, tuttavia, il *trend* di crescita di lungo periodo manifestatosi successivamente alla riforma della normativa antiriciclaggio del 2007, che ha portato nel 2012 a raggiungere il picco di 67.047 segnalazioni ricevute. Infatti, nel primo quadrimestre dell'anno in corso si è registrata una nuova significativa crescita del flusso segnaletico rispetto all'analogo periodo del 2013 (circa 26.000 segnalazioni, con un incremento del 25,1%).

L'esame per tipologia di segnalante consente di ricondurre la riduzione del numero complessivo delle segnalazioni registrata nel 2013 a una flessione delle segnalazioni effettuate da banche e Poste, categoria che, pur confermandosi quella che inoltra la maggior parte delle segnalazioni (l'83,2% del totale), ha ridotto il proprio flusso segnaletico di quasi 5.000 segnalazioni (-8,8%, cfr. *Tavola 2.2*).

⁷ Informazioni di dettaglio sulle segnalazioni di operazioni sospette sono contenute nei *Quaderni dell'antiriciclaggio*, collana *Dati statistici* pubblicati sul sito internet della UIF (<https://uif.bancaditalia.it/publicazioni/quaderni/index.html>).

Tavola 2.2

Segnalazioni ricevute per tipologia di segnalante					
	2012		2013		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(variazione % rispetto al 2012)
Totale	67.047	100,0	64.601	100,0	- 3,6
Banche e Poste	58.929	87,9	53.745	83,2	- 8,8
Intermediari finanziari diversi da banche e Poste ⁸	5.748	8,5	8.020	12,4	39,5
Professionisti	1.988	3,0	1.985	3,1	- 0,2
Operatori non finanziari	382	0,6	851	1,3	122,8

La contrazione nel numero delle segnalazioni inviate da banche e Poste ha trovato solo parziale compensazione nella crescita del contributo fornito da altre categorie di segnalanti (cfr. *Tavola 2.2*), quali gli intermediari finanziari diversi da banche e Poste, che hanno inoltrato il 12,4% delle segnalazioni pervenute alla UIF, con un incremento del numero delle relative segnalazioni pari a circa il 40% rispetto all'anno precedente.

L'aumento è riconducibile, in particolare, agli istituti di pagamento e agli intermediari iscritti agli elenchi di cui agli artt. 106 e 107 del Testo unico bancario (TUB)⁹ nonché agli istituti di moneta elettronica (cfr. *Tavola 2.3*). Nell'ambito delle prime due categorie, i dati di dettaglio pongono in luce come l'incremento sia sostanzialmente riconducibile a un numero esiguo di segnalanti, principalmente istituti di pagamento operanti come *money transfer*¹⁰. L'aumento percentuale particolarmente elevato degli istituti di moneta elettronica è conseguente anche a un'intensa attività di sensibilizzazione da parte della UIF, realizzata anche mediante verifiche ispettive.

⁸ La categoria comprende i soggetti di cui all'art. 11, commi 1 – escluse lettere a) e b) – 2 e 3, e quelli di cui all'art. 10, comma 2, lettere a), b), c) e d), d.lgs. n. 231/07.

⁹ D.lgs. n. 385/1993.

¹⁰ Le segnalazioni riferibili a tale categoria sono aumentate nonostante diversi operatori abbiano trasferito la sede all'estero e non risultino quindi tra i segnalanti (ad eccezione di quelli che hanno istituito un "punto di contatto" in Italia).

Tavola 2.3

Segnalazioni ricevute per categoria di intermediari finanziari					
	2012		2013		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(variazione % rispetto al 2012)
Intermediari finanziari	64.677	100,0	61.765	100,0	- 4,5
Banche e Poste	58.929	91,1	53.745	87,0	- 8,8
Intermediari finanziari ex artt.106 e 107 d.lgs. n. 385/1993, Istituti di pagamento	3.739	5,8	5.645	9,2	51,0
Imprese di assicurazione	369	0,6	602	1,0	63,1
IMEL	535	0,8	1.304	2,1	143,7
Società fiduciarie – l. n. 1966/1939	270	0,4	263	0,4	- 2,6
SGR e SICAV	158	0,2	134	0,2	- 15,2
SIM, imprese di investimento comunitarie ed extracom.	36	0,1	45	0,1	25,0
Altri intermediari finanziari ¹¹	641	1,0	27	0,0	- 95,8

Il numero di segnalazioni trasmesse dai professionisti¹² (per il 92% circa ad opera dei notai) è rimasto stabile (cfr. Tavola 2.4).

Il CNN ha avuto anche nel 2013 un ruolo importante nell'attività segnaletica come tramite – secondo quanto consentito dalla normativa antiriciclaggio – della quasi totalità delle segnalazioni inviate dai notai (99%). Dal 1° marzo 2013 è stato completato il passaggio alla modalità di trasmissione delle segnalazioni da parte del CNN in formato compatibile con il sistema RADAR, dopo un periodo in cui era stata data la possibilità di continuare a inviare le segnalazioni anche nel vecchio formato.

Si è registrato un aumento, particolarmente sensibile in termini percentuali, nel numero di segnalazioni provenienti dagli operatori non finanziari¹³, passate da 382 nel 2012 a 851 nel 2013, il 91% delle quali trasmesso dai gestori di giochi e scommesse.

¹¹ La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 10, comma 2, lettere a), b), c), d), f) e 11, commi 1, 2 e 3, d.lgs. n. 231/07.

¹² La categoria comprende i soggetti di cui agli artt. 12, comma 1, e 13, comma 1, d.lgs. n. 231/07.

¹³ La categoria comprende i soggetti di cui agli artt. 10, comma 2, lettere e), f), g), e 14, comma 1, d.lgs. n. 231/07.

Tavola 2.4

Segnalazioni ricevute per categoria di professionisti e operatori non finanziari					
	2012		2013		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(variazione % rispetto al 2012)
Professionisti	1.988	100,0	1.985	100,0	- 0,2
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	1.876	94,4	1.824	91,9	- 2,8
Dottori Commercialisti, Esperti contabili, Consulenti del lavoro	90	4,5	98	4,9	8,9
Studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati	10	0,5	21	1,1	110,0
Avvocati	4	0,2	14	0,7	250,0
Società di Revisione, Revisori contabili	5	0,3	10	0,5	100,0
Altri soggetti esercenti attività professionale ¹⁴	3	0,1	18	0,9	500,0
Operatori non finanziari	382	100,0	851	100,0	122,8
Gestori di giochi e scommesse	283	74,1	774	91,0	173,5
Soggetti che svolgono attività di commercio di oro e fabbricazione e commercio di oggetti preziosi	54	14,1	26	3,0	- 51,9
Operatori non finanziari diversi dai precedenti ¹⁵	45	11,8	51	6,0	13,3

La nuova consistente crescita del totale delle segnalazioni registrata nei primi mesi del 2014 è stata determinata soprattutto dalle segnalazioni di banche e Poste, degli altri intermediari finanziari e dei professionisti (fra cui si distinguono, ancora, i notai).

Nuovi segnalanti

La platea dei segnalanti che si sono registrati ai fini dell'inoltro delle segnalazioni per il tramite del sistema RADAR – attualmente circa 3.300 – si è ampliata nel corso del 2013 con 487 nuove registrazioni, richieste soprattutto da professionisti. Tale circostanza rappresenta un segnale positivo di attenzione all'apparato di prevenzione, ma non ha finora prodotto un incremento delle segnalazioni inviate dalla categoria.

Nonostante i significativi progressi di questi anni, deve rilevarsi il permanere di talune criticità nei livelli di collaborazione. Viene in primo luogo all'attenzione l'esiguo numero di SOS provenienti dagli operatori non finanziari e dai professionisti diversi dai notai, pari ad oggi solo all'1,6% delle segnalazioni pervenute alla UIF.

¹⁴ La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 12, comma 1, e 13, comma 1, d.lgs. n. 231/07.

¹⁵ La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 10, comma 2, lettere e), f), g), e 14, comma 1, d.lgs. n. 231/07.

Anche gli uffici della Pubblica Amministrazione non appaiono effettivamente partecipi al sistema segnaletico, privando quest'ultimo di un contributo potenzialmente rilevante.

La UIF, nell'intendimento di sensibilizzare maggiormente il settore pubblico, ha avviato contatti con l'autorità anticorruzione per l'Italia (la Commissione indipendente per la valutazione, l'integrità e la trasparenza–CIVIT, successivamente ridenominata Autorità nazionale anti corruzione–ANAC) per ricercare modalità di coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni sui presidi antiriciclaggio e per favorire la conoscenza e la condivisione delle *best practices* in materia.

Iniziative sono in corso con il Ministero degli Interni per definire indicatori di anomalia relativi alle diverse amministrazioni pubbliche.

Sono stati anche avviati proficui contatti con il Comune di Milano, che ha individuato al proprio interno una funzione antiriciclaggio, e con l'ANCI della Lombardia, che ha manifestato l'intendimento di promuovere iniziative in materia fra i comuni associati.

2.2. Le operazioni sospette

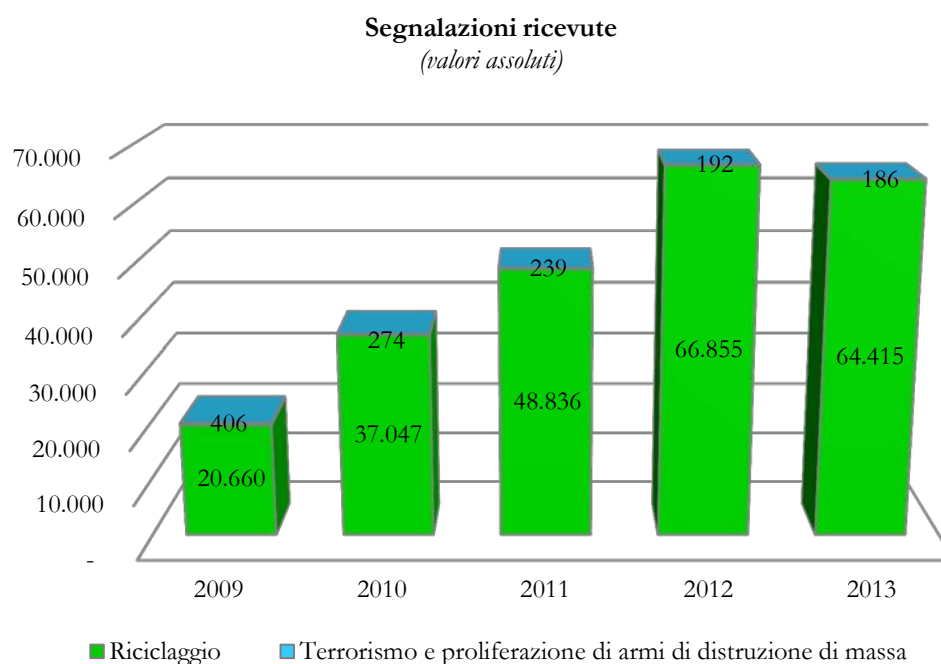
Il 99,7% delle segnalazioni ricevute nel 2013 ha riguardato sospetti di riciclaggio; quelle relative a sospetto finanziamento del terrorismo o dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa si sono mantenute su livelli numericamente marginali (rispettivamente 131 e 55 segnalazioni, cfr. *Tavola 2.5* e *Figura 2.1*).

Ripartizione per
categoria di
segnalazione

Tavola 2.5

Ripartizione per categoria di segnalazione					
	2009	2010	2011	2012	2013
	<i>(valori assoluti)</i>				
Totale	21.066	37.321	49.075	67.047	64.601
Riciclaggio	20.660	37.047	48.836	66.855	64.415
Finanziamento del terrorismo	366	222	205	171	131
Finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa	40	52	34	21	55

Figura 2.1



Localizzazione geografica

La Lombardia – come gli scorsi anni – è stata la regione da cui è pervenuto il maggior numero di segnalazioni (11.575, pari al 17,9% del totale), seguita da Lazio (9.188, pari al 14,2%) e Campania (7.174, pari all'11,1%)¹⁶. (Cfr. *Tavola 2.6* e *Figura 2.2*).

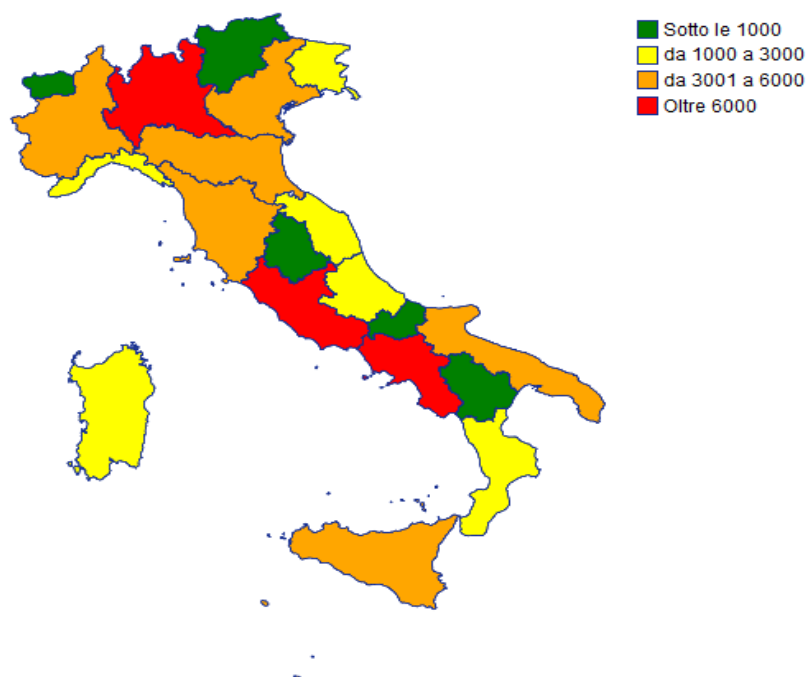
Nonostante le prime tre regioni concentrino il 43,2% del totale segnalato, il loro peso percentuale è risultato in calo nel confronto con il 2012 (-1,3 punti percentuali). Si è accresciuto, invece, il peso di altre regioni – Basilicata, Calabria, Molise, Puglia, Friuli Venezia Giulia – che hanno evidenziato un aumento significativo delle segnalazioni.

¹⁶ Data la possibilità del segnalante di evidenziare diverse operazioni sospette in ciascuna segnalazione, per convenzione l'origine delle segnalazioni viene fatta coincidere con il luogo di richiesta/esecuzione della prima operazione.

Tavola 2.6

Ripartizione delle segnalazioni ricevute in base alla regione in cui è avvenuta l'operatività segnalata					
Regioni	2012		2013		
	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	<i>(variazione % rispetto al 2012)</i>
Lombardia	12.396	18,5	11.575	17,9	-6,6
Lazio	9.801	14,6	9.188	14,2	-6,3
Campania	7.633	11,4	7.174	11,1	-6,0
Veneto	4.674	7,0	4.959	7,7	6,1
Emilia-Romagna	5.267	7,9	4.947	7,7	-6,1
Toscana	4.415	6,6	3.956	6,1	-10,4
Puglia	3.116	4,6	3.800	5,9	22,0
Piemonte	4.973	7,4	3.577	5,5	-28,1
Sicilia	3.017	4,5	3.215	5,0	6,6
Marche	2.692	4,0	2.348	3,6	-12,8
Calabria	1.745	2,6	1.969	3,0	12,8
Liguria	1.597	2,4	1.761	2,7	10,3
Sardegna	1.254	1,9	1.182	1,8	-5,7
Abruzzo	1.238	1,8	1.085	1,7	-12,4
Friuli-Venezia Giulia	885	1,3	1.020	1,6	15,3
Basilicata	369	0,6	626	1,0	69,6
Trentino-Alto Adige	588	0,9	613	0,9	4,3
Umbria	515	0,8	514	0,8	-0,2
Molise	189	0,3	350	0,5	85,2
Valle D'Aosta	187	0,3	112	0,2	-40,1
Esterio	496	0,7	630	1,0	27,0
Totale	67.047	100,0	64.601	100,0	-3,6

Figura 2.2



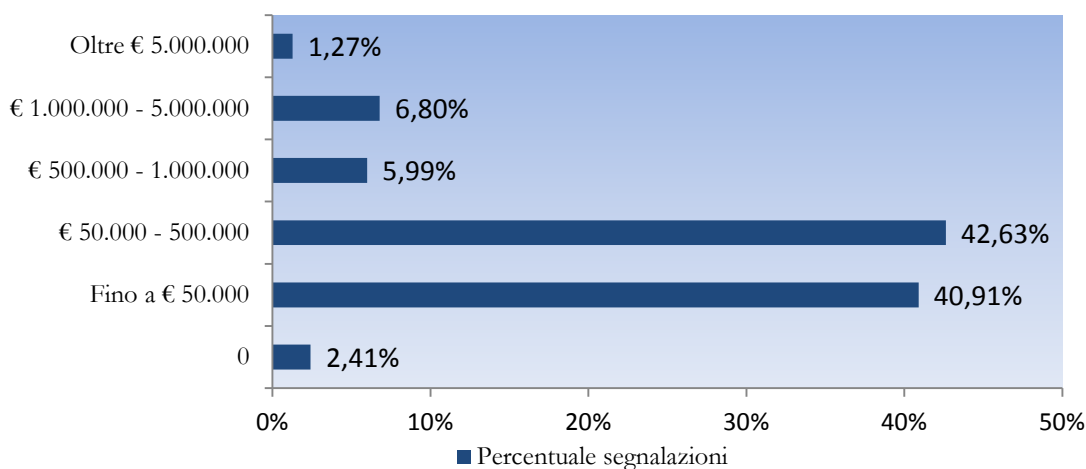
Importi segnalati

L'importo complessivo delle operazioni sospette di riciclaggio segnalate all'Unità ha raggiunto nel 2013 gli 84 miliardi di euro circa (77 miliardi nel 2012)¹⁷.

Più di 27.000 segnalazioni ricevute nell'anno dalla UIF (43,3% del totale) hanno riguardato operatività sospette di importo complessivo inferiore ai 50.000 euro (cfr. Figura 2.3). La quota di segnalazioni con importi superiori ai 500.000 euro è stata pari al 14,1% del totale.

Figura 2.3

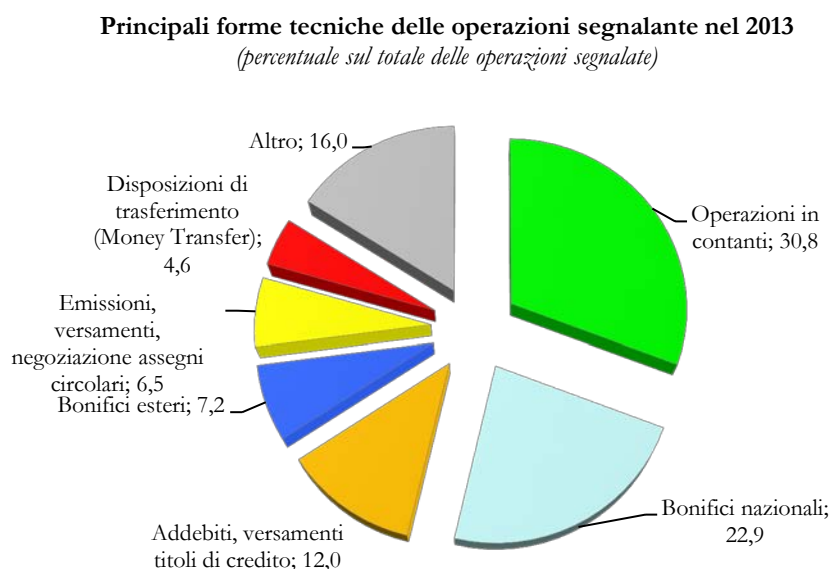
Distribuzione delle segnalazioni ricevute per classi di importo



¹⁷ Tale importo è stimato sulla base dei valori comunicati dai soggetti segnalanti.

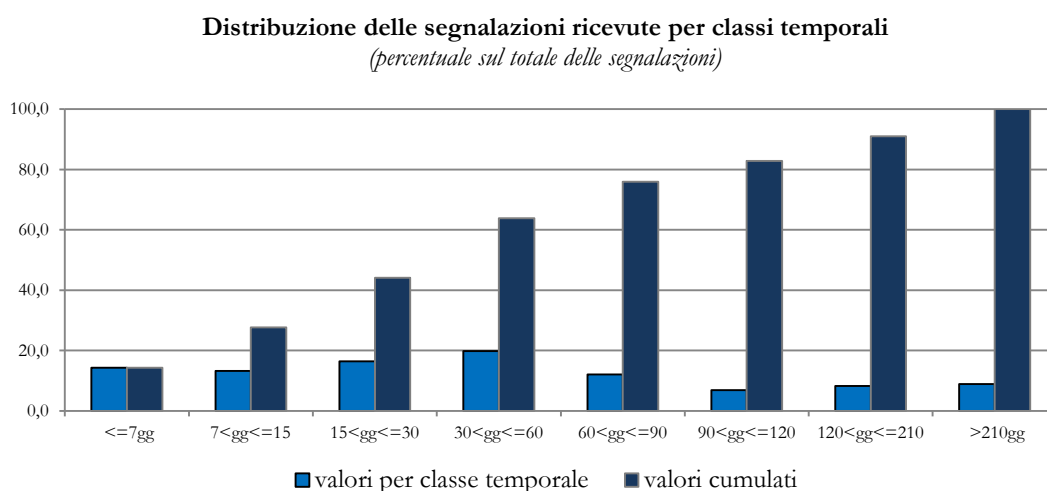
Con riferimento alla forma tecnica delle transazioni segnalate non si riscontrano novità significative rispetto a quanto rilevato negli anni precedenti. Nelle segnalazioni di operazioni sospette ricevute nel 2013 sono complessivamente dettagliate n. 183.632 operazioni¹⁸, tra queste si rilevano 56.496 operazioni in contante (pari al 30,8% del totale) e 55.309 operazioni di bonifico (pari al 30,1% del totale – cfr. *Figura 2.4*).

Figura 2.4



I tempi di inoltro delle segnalazioni hanno continuato a contrarsi. Nel 2013 il 44% delle segnalazioni è stato effettuato entro un mese dal compimento delle operazioni sospette; entro i primi due mesi ne è pervenuto quasi il 65% (cfr. *Figura 2.5*). Permane una quota significativa di segnalazioni inviate oltre i sette mesi dalla data dell'operazione sospetta (9% del totale delle segnalazioni trasmesse nel 2013).

Figura 2.5



¹⁸ Il modello segnaletico non pone limiti al numero di operazioni sospette segnalabili; la normativa prevede, tuttavia, la possibilità per il segnalante di limitarsi a indicare in via semplificativa le operazioni più significative.

La positiva evoluzione complessiva della tempistica delle segnalazioni riflette i comportamenti degli operatori bancari. Elementi di criticità legati ai tempi di individuazione e comunicazione delle operazioni sospette persistono con riguardo ad altre categorie di soggetti.

Gli operatori non finanziari hanno inviato, entro tre mesi dalla data di effettuazione delle operazioni, solo il 42,6% delle loro segnalazioni. Comportamenti più virtuosi si riscontrano nella categoria dei professionisti che, nello stesso arco di tempo, hanno inviato una quota pari all'85,2% delle segnalazioni.

Non sempre, tuttavia, il lasso di tempo fra data dell'operazione e inoltro della segnalazione è indice di ritardo o negligenza. Il sospetto, talvolta, matura alla luce di elementi di cui si dispone solo successivamente all'effettuazione dell'operazione ovvero a seguito di verifiche interne.

Negli ultimi anni si è riscontrato un sensibile miglioramento della qualità informativa delle segnalazioni, sia in termini di completezza sia di chiarezza, anche grazie al modello segnaletico RADAR adottato dal 2011.

Profili critici

**Mancato
rispetto delle
istruzioni sulla
corretta
compilazione
delle SOS**

Si continuano tuttavia a rilevare alcune criticità. In particolare, permane una quota di segnalazioni di tipo “cautelativo”, relative a operazioni difficilmente correlabili a riciclaggio ancorché caratterizzate da profili di anomalia. Non sono infrequenti neppure segnalazioni che presentano carenze sotto il profilo delle regole segnaletiche (omissioni di informazioni importanti, mancata strutturazione di elementi significativi con effetti pregiudizievoli sui successivi processi di lavorazione).

La UIF svolge un'intensa attività di supporto ai segnalanti, oltre che per l'accreditamento degli intermediari al portale, per le fasi di compilazione e trasmissione delle segnalazioni e per l'interpretazione della messaggistica degli errori e degli scarti. A tal fine è assicurato il costante presidio di una casella dedicata¹⁹. I quesiti più ricorrenti sono stati riassunti in un documento (FAQ) e resi disponibili al sistema, mediante pubblicazione sul portale e sul sito della UIF.

A partire dal 2012 la UIF ha avviato una serie d'incontri con i principali intermediari bancari e finanziari al fine di esaminare le più ricorrenti anomalie o inesattezze emerse a seguito di un duplice livello di analisi – aggregata e campionaria – delle segnalazioni ricevute, con l'obiettivo di migliorare l'aderenza al modello segnaletico e la qualità delle segnalazioni stesse.

Incontri con i segnalanti

Gli incontri costituiscono un importante momento di scambio informativo.

La scelta dei segnalanti da incontrare è stata effettuata in base sia alla frequenza e ripetitività delle criticità rilevate sia alla dimensione dei flussi segnaletici: i sette intermediari coinvolti nell'iniziativa hanno trasmesso circa un terzo del totale delle segnalazioni pervenute.

L'attenzione è stata posta anzitutto al tema della tempestività delle segnalazioni, considerato che in molti casi il ritardo nell'inoltro delle stesse non appariva spiegabile né con i tempi di rilevazione delle anomalie da parte di sistemi automatici di supporto né

¹⁹ uif.helpsos@bancaditalia.it.

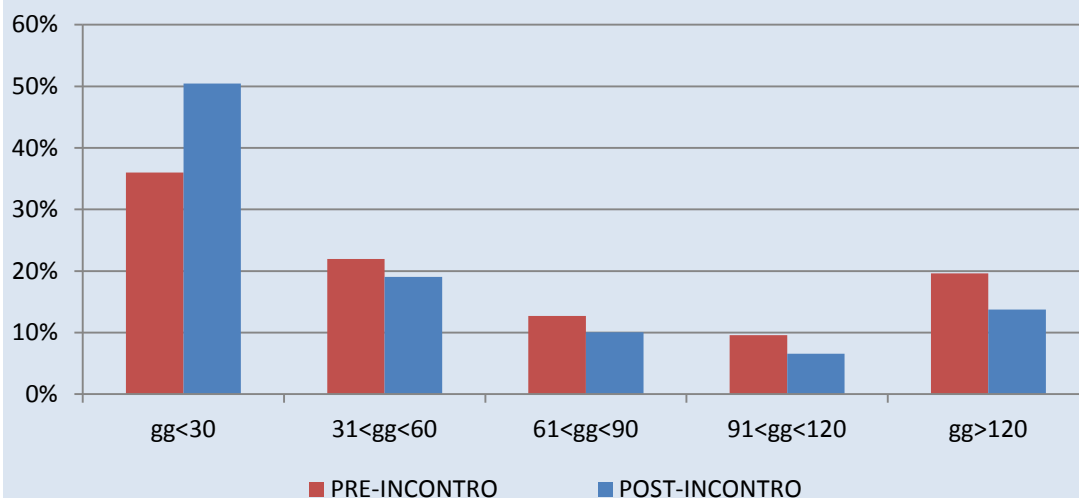
con la sopravvenuta disponibilità di nuove informazioni (richieste dell'Autorità giudiziaria e degli Organi investigativi, notizie di stampa, ecc.).

Ha formato oggetto di analisi anche la corretta compilazione delle segnalazioni e in particolare l'adeguata strutturazione delle "entità" (soggetti, operazioni, rapporti), poiché l'indicazione di tali elementi esclusivamente nelle sezioni descrittive non permette di utilizzare i vantaggi dell'incrocio automatico dei dati.

Gli effetti degli incontri con gli intermediari sono stati valutati attraverso un successivo monitoraggio delle segnalazioni. Sono emersi un migliore utilizzo dei campi strutturati e una notevole crescita di segnalazioni con un contenuto più completo e ben organizzato. Sotto il profilo della tempestività, si è rilevato un aumento di 15 punti percentuali delle segnalazioni acquisite entro 30 giorni dall'ultima operazione indicata come sospetta (cfr. *Figura 2.6*).

Figura 2.6

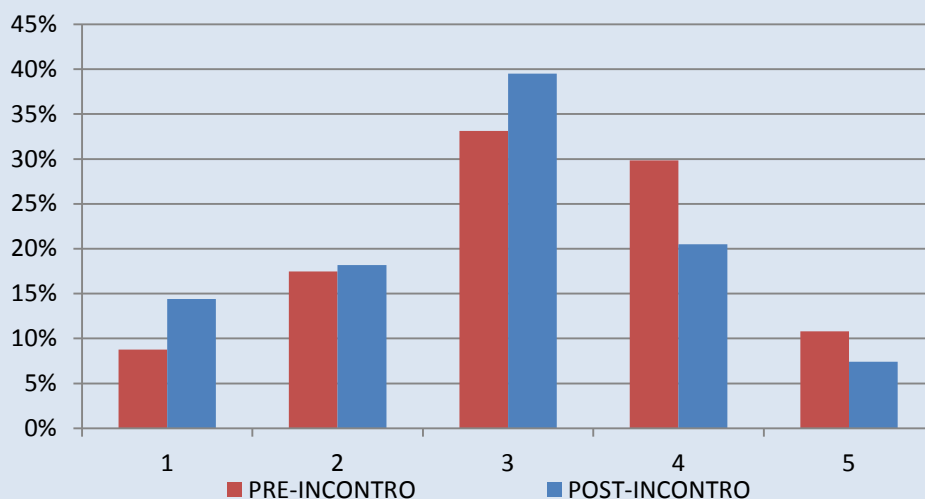
**Distribuzione delle segnalazioni pervenute prima e dopo gli incontri
(Tempestività)**



Nel corso degli incontri è stata anche sottolineata l'importanza della valutazione di rischio espressa dal segnalante che, in diversi casi, appariva sovrastimata. Anche in questo caso la reazione è apparsa positiva e si è assistito a un utilizzo maggiormente equilibrato delle classi di rischio.

Figura 2.7

**Distribuzione delle segnalazioni pervenute prima e dopo gli incontri
(Classi di rischio)**



L'Unità ha in programma la periodica trasmissione ai segnalanti di maggiori dimensioni di schede informative di *feedback* con cui fornire indicatori su significativi aspetti dell'attività segnaletica svolta (numerosità delle segnalazioni, tempi di trasmissione, strutturazione dei principali attributi delle segnalazioni, valutazione del rischio). Tale flusso integrerebbe quello di cui all'art. 48 del d.lgs. n. 231/07, relativo alle segnalazioni archiviate.

Gli indicatori, posti a confronto con quelli medi della categoria di segnalanti di riferimento, favoriranno l'autovalutazione e l'avvio di iniziative mirate di miglioramento.

3. L'ANALISI OPERATIVA

Le operazioni sospette sono sottoposte ad analisi finanziaria da parte della UIF, che ne trasmette i risultati al NSPV e alla DIA per il seguito di competenza.

L'analisi consiste in un approfondimento del profilo finanziario delle operazioni, finalizzato ad accertare l'origine e la destinazione dei fondi, con lo scopo di individuare le eventuali finalità illecite sottostanti all'operatività rappresentata.

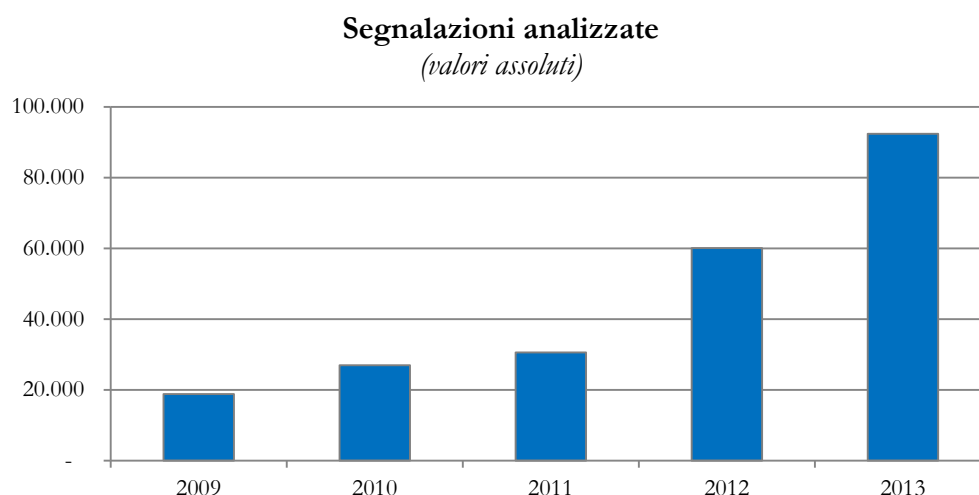
3.1. I dati

Nel corso del 2013 sono state analizzate e trasmesse in formato elettronico agli Organi investigativi 92.415 segnalazioni di operazioni sospette. Rispetto al precedente anno si è registrato un incremento di oltre 32.000 segnalazioni, pari al 53,8% (cfr. *Tavola e Figura 3.1*). A partire dai primi mesi del 2014 l'inoltro delle segnalazioni agli Organi investigativi avviene mediante un "portale" telematico; ciò consente una immediata condivisione dei risultati delle analisi.

Tavola 3.1

Segnalazioni analizzate dalla UIF					
	2009	2010	2011	2012	2013
Valori assoluti	18.838	26.963	30.596	60.078	92.415
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	<i>40,7</i>	<i>43,1</i>	<i>13,5</i>	<i>96,4</i>	<i>53,8</i>

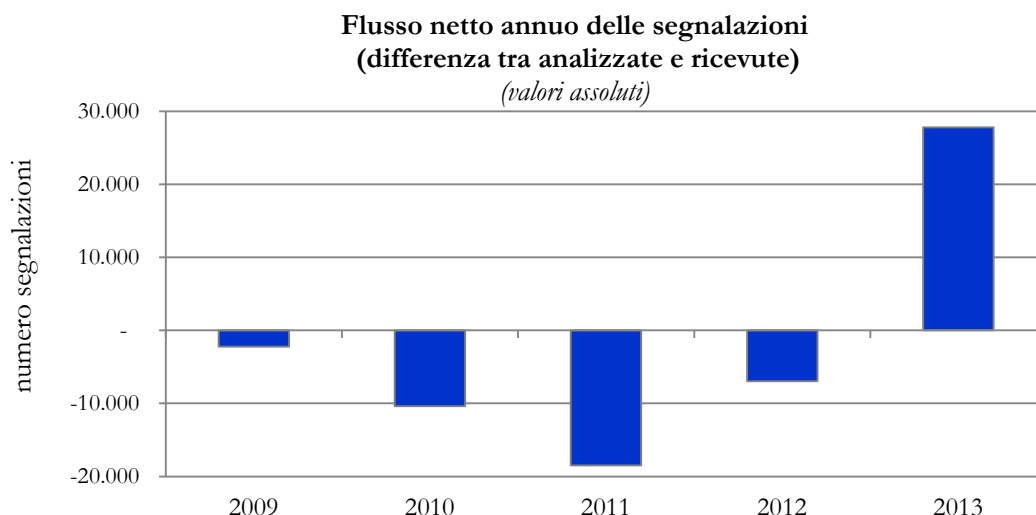
Figura 3.1



Il flusso delle lavorazioni nel corso del 2013 ha superato per la prima volta il numero delle segnalazioni ricevute, con un consistente riassorbimento dello *stock* di

segnalazioni in attesa di lavorazione. Il raggiungimento di tali risultati è stato possibile grazie alla rimodulazione, nell'ultimo biennio, dei processi di lavoro, che hanno fatto ampio ricorso allo strumento informatico e beneficiato delle elevate capacità professionali delle risorse umane. Gli effetti di tale processo si erano già in parte osservati nel 2012, anno nel quale i flussi di uscita delle segnalazioni esaminate erano risultati pressoché pari a quelli in entrata (cfr. *Figura 3.2*).

Figura 3.2



A fine 2013 lo *stock* di segnalazioni in attesa di lavorazione ammontava a circa 12.000 unità, con una riduzione rispetto a dicembre del 2012 di quasi 28.000 unità. Il *trend* di contrazione delle segnalazioni da esaminare trova conferma anche nei primi mesi del 2014, nonostante l'ulteriore crescita delle segnalazioni pervenute. Alla fine del primo quadrimestre lo *stock* si è ridotto a circa 7.000 unità, dato che può considerarsi fisiologico in presenza di un flusso mensile in ingresso di circa 6.500 segnalazioni.

3.2. Il processo di analisi

Gli elementi qualificanti del processo di lavorazione possono essere individuati nel pieno sfruttamento delle potenzialità del sistema RADAR e nell'approccio maggiormente calibrato sul rischio, in linea con i principi internazionali.

Dall'avvio del sistema l'esame delle operazioni sospette si è potuto avvantaggiare di una maggiore quantità e di una migliore fruibilità delle informazioni a disposizione degli analisti nonché della presenza di una "piattaforma" di supporto per le attività di analisi.

Il modello segnaletico prevede la possibilità di arricchire la segnalazione di elementi utili a chiarire i motivi del sospetto, quali il riferimento a transazioni finanziarie registrate in archi temporali maggiori rispetto a quelli in cui si è realizzata la specifica operazione sospetta, e di accludere documenti idonei a valutare l'operatività anomala. La maggiore quantità di dati disponibili ha ridotto la necessità di richieste integrative ai segnalanti, con ricadute positive sui livelli di efficienza complessiva.

L'informatizzazione del trattamento delle segnalazioni ha portato benefici in termini non solo di contenimento dei tempi di lavorazione, ma anche di riduzione dell'impegno operativo legato alle fasi di acquisizione e trasmissione delle segnalazioni agli organi competenti, consentendo di concentrare maggiormente le risorse sull'esame delle operazioni sospette.

Il sistema RADAR non si limita a incidere sul processo di segnalazione e di analisi, ma elabora e rende disponibile un indicatore sintetico del rischio – *rating automatico* – rispondente ai principi di approccio selettivo nel trattamento delle segnalazioni di operazioni sospette indicati a livello internazionale dal GAFI²⁰. Esso costituisce un efficace strumento per una prima valutazione del rischio potenziale delle operazioni segnalate alla UIF.

3.3. La valutazione del rischio

La valutazione del rischio delle operazioni segnalate avviene attraverso un articolato processo volto a coinvolgere e a responsabilizzare sia il segnalante sia, all'interno della UIF, tutte le figure impegnate nei diversi livelli di lavorazione e controllo.

Il processo prende avvio dalla valutazione indicata dai segnalanti – su una scala crescente di cinque valori – dell'intensità del rischio di riciclaggio attribuita all'operatività sospetta. Pur essendo influenzata da diversi fattori connessi alle caratteristiche del segnalante (organizzazione interna, capacità diagnostica, presenza più o meno capillare sul territorio), tale valutazione è, per le sue connotazioni qualitative, di rilevante ausilio nell'analisi finanziaria di competenza della UIF.

Classe di rischio indicata dal segnalante

Il giudizio del segnalante si affianca alle valutazioni della UIF e non viene da queste sostituito, rimanendo in evidenza anche dopo l'inoltro agli Organi investigativi da parte dell'Unità.

Le segnalazioni, appena acquisite dal sistema RADAR, sono messe in relazione con le informazioni presenti nei *database* dell'Unità. Il più ampio patrimonio informativo in tal modo disponibile su ciascuna segnalazione consente di effettuare una prima valutazione interna di rischio, a carattere automatico, fondata su un algoritmo che tiene conto degli elementi che, sulla base dell'esperienza, risultano rilevanti per l'individuazione di fenomeni di riciclaggio.

Rating automatico

Tra le variabili selezionate rilevano l'esistenza di precedenti segnalazioni e la numerosità dei segnalanti, gli importi segnalati, la presenza di transazioni con controparti o intermediari ubicati in paesi considerati "a rischio", l'esistenza di provvedimenti giudiziari a carico dei soggetti segnalati, le informazioni acquisite da FIU estere.

Sulla scorta di tali elementi il sistema attribuisce a ciascuna segnalazione un *rating automatico* – anch'esso articolato su cinque valori in scala crescente – che può sia concordare con la valutazione del rischio espressa dal segnalante sia discostarsene, in

²⁰ Cfr. Raccomandazione 29, *International standards on combating money laundering of terrorism and proliferation*, e *Interpretative note to Recommendation 29*.

quanto fondato su un diverso patrimonio informativo e su un algoritmo che utilizza variabili indipendenti e prevalentemente quantitative.

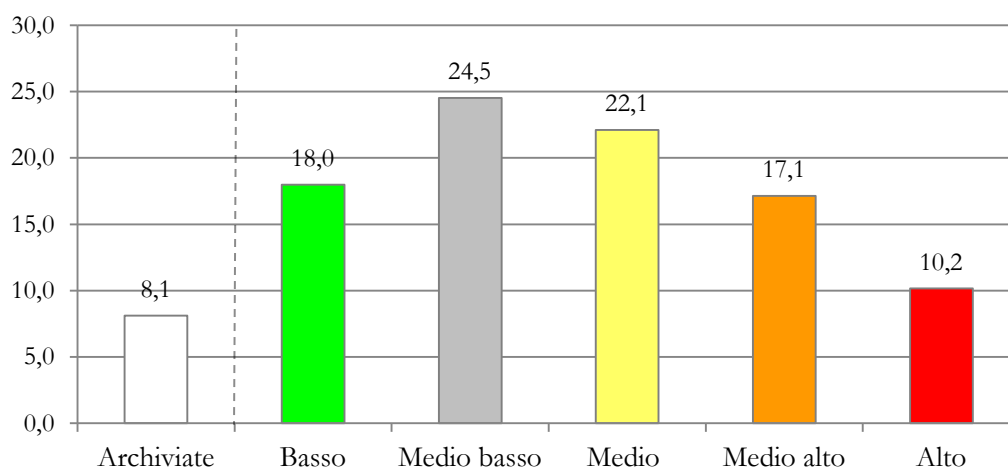
Rating finale della UIF

Il *rating* così attribuito orienta le priorità di trattazione e rappresenta un passaggio intermedio rispetto al *rating finale*, che viene assegnato a ciascuna segnalazione di operazione sospetta dagli analisti della UIF al termine del processo di lavorazione. Tale indicatore sintetizza il livello di rischio attribuito all'operatività alla luce di tutte le informazioni disponibili e della complessiva valutazione dell'analista.

Nel corso del 2013, in esito al processo di acquisizione e lavorazione delle segnalazioni di operazioni sospette, il 27,3% delle segnalazioni analizzate dall'Unità è stato considerato a rischio elevato (*rating* alto e medio alto), il 22,1% a rischio medio (*rating* medio), il 42,5% a rischio minore (*rating* basso e medio basso). Circa l'8% delle segnalazioni è stato archiviato in quanto ritenuto a rischio nullo²¹ (cfr. *Figura 3.3*).

Figura 3.3

Segnalazioni analizzate nel 2013: distribuzione per *rating* finale
(valori percentuali)



Ponendo a raffronto il *rating* attribuito dalla UIF al termine dell'analisi e le valutazioni originariamente espresse dai segnalanti (cfr. *Tavola 3.2*) si rileva che per circa due terzi delle 92.415 segnalazioni analizzate nel 2013 vi è stata una sostanziale concordanza di giudizio. Per circa il 25% delle segnalazioni è stata confermata la valutazione di un rischio di ridotta entità (basso, medio basso), per il 39% l'attribuzione di un rischio elevato.

²¹ Sulla procedura di archiviazione si veda il § 3.5.

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

<i>Rating</i> UIF	Rischio indicato dal segnalante		
	Basso e medio basso	Medio, medio alto e alto	Totale
Basso e medio basso	25,1	25,5	50,6
Medio, medio alto e alto	10,3	39,1	49,4
Totale	35,4	64,6	100,0

Nota: nelle caselle in celeste sono evidenziate le percentuali di segnalazioni che trovano corrispondenza tra *rating* finale attribuito dalla UIF e classe di rischio indicata dal segnalante.

3.4. La metodologia

Il processo di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette da parte della UIF prevede diverse fasi. Nella c.d. “analisi di primo livello” viene verificato se gli elementi disponibili sull’attività segnalata (presenti nella segnalazione o comunque noti alla UIF) supportino effettivamente un sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo ovvero se suggeriscano la presenza di anomalie riconducibili ad altre motivazioni.

Qualora il sospetto appaia fondato e le informazioni già disponibili siano sufficienti per esprimere una compiuta valutazione sul grado di rischio riciclaggio e sull’eventuale fenomenologia criminale di riferimento, viene predisposta una relazione di tipo semplificato e assegnato il *rating definitivo*.

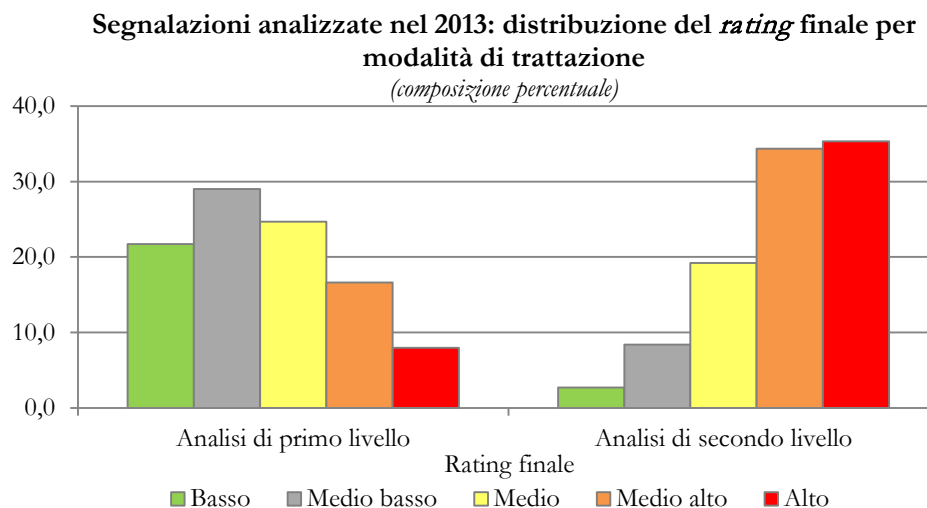
Nei casi in cui invece, in presenza di un elevato rischio di riciclaggio, sia necessario un ulteriore arricchimento informativo (ad esempio consultazione dei *database* esterni, interlocuzione con il segnalante o con altri soggetti obbligati, analisi dei dati dell’AUI) ovvero la situazione rappresentata risulti particolarmente complessa, la segnalazione è assoggettata a un’analisi di “secondo livello”. Al termine di tale fase viene predisposta un’articolata relazione tecnica, che dà conto degli approfondimenti effettuati e delle valutazioni cui si è pervenuti, e viene attribuito il *rating finale*.

Il processo di valutazione della segnalazione segue, quindi, un percorso articolato che coinvolge diverse fonti informative e, talvolta, più analisti. L’analisi svolta su due livelli – il primo necessario, il secondo eventuale – consente di dare esito a un numero consistente di segnalazioni mantenendo al tempo stesso elevata la qualità del risultato.

L’analisi di primo livello si presta a definire segnalazioni a basso rischio e/o riconducibili a tipologie di attività già note o più facilmente riconoscibili; oltre il 75% delle segnalazioni definito con tale modalità di analisi, infatti, presenta livelli di rischio pari o inferiori a medio (cfr. *Figura 3.4*). L’analisi di secondo livello riguarda principalmente segnalazioni con elevati livelli di rischio (in circa il 70% dei casi, al

termine dell'analisi di secondo livello, è stato attribuito un *rating* alto o medio alto) o, comunque, operatività non tipizzate.

Figura 3.4



È in corso di realizzazione un *datawarehouse*²² dell'Unità ove saranno compendiate e tra loro interrelati in via informatica tutti i dati nella diretta disponibilità della UIF e negli archivi più rilevanti della Banca d'Italia. Si tratta di un potente strumento che consentirà un affinamento e un'ulteriore velocizzazione dei processi di lavoro, rendendo disponibile una elevata messe di dati selezionati già nella fase di analisi di primo livello.

Datawarehouse UIF

Il progetto di *datawarehouse* ha la principale finalità di costituire una piattaforma integrata delle informazioni di interesse della UIF provenienti da una pluralità di fonti eterogenee, di predisporre una serie di strumenti applicativi per lo sfruttamento unitario di tali informazioni, di realizzare un insieme di servizi applicativi e di agevolare l'introduzione e l'utilizzo di pacchetti di *end user computing*, anche *open source*, finalizzati a effettuare sofisticate analisi di secondo livello dei dati. Con l'avvio del *datawarehouse*, previsto entro la fine del 2014, le componenti del patrimonio informativo interne ed esterne della UIF saranno integrate tra loro in modo progressivo.

Sono stati individuati quattordici *database* i cui contenuti informativi (dati transazionali interni ed esterni alla UIF) saranno correlati e interrogati in via automatica. Le informazioni dei *database* sono state analizzate in base alla loro congruenza e al livello di aggiornamento e affidabilità, valutate in funzione della loro utilità e ripartite in categorie di riferimento, ciascuna successivamente articolata in modo da raggiungere il livello di dettaglio utile a soddisfare le esigenze di analisi finanziaria svolta dalla UIF, in base a tre essenziali variabili che influenzano il rischio: profilo soggettivo, dimensione finanziaria e rilevanza fenomenologica.

Il profilo soggettivo comprende variabili idonee a supportare la comprensione dell'operatività alla luce di caratteristiche legate al soggetto e al suo posizionamento nel contesto socio-economico di riferimento.

²² Si veda anche il § 9.4.

La dimensione finanziaria riguarda l'insieme di tutte le variabili che forniscono informazioni sulle caratteristiche economiche del soggetto e sulla loro coerenza con l'operatività segnalata.

L'inquadramento dell'operatività segnalata in classi di tipologie e fenomenologie consente di ricondurre la medesima a categorie note, orientando la successiva analisi. Tale processo di classificazione è suscettibile di ulteriori sviluppi e richiede un costante aggiornamento, sia per adattare le categorie fenomenologiche messe a disposizione dei segnalanti sia per affinare le capacità classificatorie della UIF.

I dati selezionati e raccolti dal *datawarehouse*, opportunamente interpretati in virtù di metodologie di analisi avanzate, renderanno disponibili agli analisti e, a valle, all'intera filiera dell'antiriciclaggio informazioni ad elevato valore aggiunto, utili per una più compiuta valutazione dell'operatività segnalata e per la gestione e l'analisi delle segnalazioni. Le stesse informazioni potranno, poi, essere utilizzate anche a supporto delle altre funzioni della UIF, come la funzione ispettiva, l'analisi strategica, gli scambi informativi con l'Autorità giudiziaria, con le FIU e con le Autorità di vigilanza di settore, nonché per la predisposizione di schemi e modelli di comportamento anomalo e per il supporto alle attività di studio e alle pubblicazioni della UIF.

3.5. Le archiviazioni

Le segnalazioni di operazioni sospette vengono archiviate ogniqualvolta, alla luce degli elementi a disposizione della UIF, risultino prive di fondamento ovvero quando, comunque, non emergano elementi idonei a suffragare ragionevolmente ipotesi di riciclaggio di proventi illeciti o di finanziamento del terrorismo e dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa. A fini di condivisione informativa, le segnalazioni archiviate vengono trasmesse comunque agli Organi investigativi. L'avvenuta archiviazione è sistematicamente comunicata al segnalante²³.

L'archiviazione non determina un definitivo accantonamento delle segnalazioni, che vengono mantenute negli archivi della UIF e rivalutate – sia dalla UIF che dagli Organi investigativi – all'emergere di nuovi elementi informativi di natura finanziaria o investigativa.

Nel corso del 2013 sono state archiviate 7.494 segnalazioni, pari all'8,1% del totale delle segnalazioni analizzate, con un aumento di 4.223 archiviazioni rispetto al precedente anno (+129% rispetto al 2012). Tra le segnalazioni archiviate nel corso del 2013 il 70% era costituito da segnalazioni classificate dai soggetti segnalanti con rischio basso e medio basso.

²³ Art. 48, comma 1, d.lgs. n. 231/2007.

Tavola 3.3

Segnalazioni archiviate dalla UIF					
	2009	2010	2011	2012	2013
	<i>(valori assoluti e percentuali)</i>				
Totale analizzate	18.838	26.963	30.596	60.078	92.415
Segnalazioni archiviate	4.024	3.560	1.271	3.271	7.494
<i>percentuale di segnalazioni archiviate sul totale delle analizzate</i>	<i>21,4</i>	<i>13,2</i>	<i>4,2</i>	<i>5,4</i>	<i>8,1</i>

Nel corso dei primi mesi del 2014 sono stati adottati, previa condivisione con il CSF, nuovi criteri di archiviazione delle SOS anche per tenere conto del rilievo dato dalle nuove raccomandazioni del GAFI al livello di selettività delle analisi svolte dalle FIU. Tali criteri si giovano ora, grazie alla collaborazione della Guardia di Finanza, della disponibilità per la UIF di informazioni sui livelli di pregiudizio investigativo dei soggetti che hanno posto in essere l'attività sospetta. Le nuove informazioni favoriranno una miglior valutazione delle segnalazioni, consentendo di accrescere il numero delle archiviazioni e di proporre, per un eventuale seguito investigativo, una quota più contenuta di segnalazioni.

3.6. I provvedimenti di sospensione

La UIF – anche su richiesta del NSPV, della DIA e dell'Autorità giudiziaria – può disporre la sospensione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per un massimo di cinque giorni lavorativi²⁴.

L'esercizio del potere di sospensione

Nel corso del 2013 sono state analizzate 308 informative dei segnalanti suscettibili di essere valutate ai fini dell'adozione di un provvedimento di sospensione; 64 di queste – per un valore complessivo di poco inferiore a 62 milioni di euro (cfr. *Tavola 3.4*) – hanno avuto esito positivo, previ contatti con gli Organi investigativi e giudiziari.

Tavola 3.4

Sospensioni					
	2009	2010	2011	2012	2013
Numero di operazioni	14	34	45	40	64
Valore totale delle operazioni <i>(in milioni di euro)</i>	29,7	64,9	90,3	21,6	61,9

²⁴ Art. 6, comma 7, lettera c), d.lgs. n. 231/2007.

3.7. I flussi informativi sull'interesse investigativo

L'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 231/2007 prevede che gli Organi investigativi comunichino alla UIF le segnalazioni che non hanno avuto ulteriore sviluppo. Anche questi flussi informativi relativi all'esito delle segnalazioni sono scambiati, dai primi mesi del 2014, in via esclusivamente telematica mediante il portale che canalizza tutti gli scambi informativi, concernenti le segnalazioni di operazioni sospette, fra UIF e Organi investigativi.

La disponibilità di tali informazioni, seppur non del tutto sufficienti, fornisce alla UIF un importante flusso di ritorno per la valutazione della propria attività e in generale dell'efficacia complessiva delle segnalazioni di operazioni sospette.

Un primo dato di rilievo è rappresentato dalla quota di segnalazioni giudicate dalla Guardia di Finanza meritevole di approfondimenti investigativi, attestatosi nella media degli ultimi anni a circa il 50% delle segnalazioni analizzate; in tali casi deve ritenersi che gli operatori abbiano effettivamente individuato validi motivi di sospetto.

In termini di graduazione del rischio, il flusso di ritorno indica che i punteggi di attenzione assegnati dalla UIF (*rating* finale da medio ad alto)²⁵ hanno trovato conferma nelle valutazioni investigative in circa l'80% dei casi; anche le indicazioni di "non interesse investigativo" convergono con le valutazioni di archiviazione o di *rating* finale basso o medio basso in circa l'85% dei casi.

Nel valutare la quota di segnalazioni suscettibili di sviluppo investigativo occorre tener conto della natura intrinseca della segnalazione di operazioni sospette, che si fonda non su evidenze di reato ma su ragionevoli motivi di sospetto desunti dalle connotazioni finanziarie delle operazioni richieste dai clienti. Non è detto che ad un giusto sospetto iniziale faccia sempre riscontro l'effettiva esistenza di un crimine; non è neppure detto che sia infondato un sospetto per cui le indagini non pervengano a certezze sul reato compiuto. Ciò posto, il fatto che la metà delle segnalazioni di operazioni sospette sia stata ritenuta meritevole dell'avvio di specifiche indagini avvalora la complessiva affidabilità e rilevanza della collaborazione attiva degli intermediari e degli altri soggetti obbligati.

Per una più compiuta valutazione dell'efficacia del sistema di prevenzione sarebbe peraltro prezioso disporre non solo di informazioni sull'interesse o meno allo sviluppo della segnalazione espresso al termine della prima analisi c.d. "pre-investigativa", ma anche di notizie sugli esiti dell'attività di indagine e sull'eventuale successivo processo (numero di denunce all'Autorità giudiziaria, condanne, ecc.)²⁶.

²⁵ Si veda il § 3.3.

²⁶ Attualmente la DIA fornisce all'Unità non solo informazioni inerenti all'eventuale interesse investigativo rilevato in occasione della prima valutazione effettuata sulle segnalazioni in ingresso ma, quando possibile, anche aggiornamenti in merito all'esito delle indagini espletate e alle eventuali misure di prevenzione adottate.

4. LE TIPOLOGIE, GLI INDICATORI E GLI SCHEMI DI ANOMALIA

Le segnalazioni di operazioni sospette contribuiscono non solo a individuare in funzione repressiva specifici casi di riciclaggio (o di reati presupposto), ma anche a riconoscere fattori di contesto utili a prevenire e contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Da un'analisi complessiva delle segnalazioni possono infatti desumersi collegamenti tra soggetti, imprese e attività, modelli di comportamento ricorrenti, vulnerabilità di strumenti o circuiti di pagamento, permeabilità all'infiltrazione di determinati settori o tipologie di aziende; si tratta di elementi che, correlati con le basi-dati nella disponibilità della UIF, sono in grado di supportare un'analisi strategica volta a individuare le tendenze in atto e l'emergere di nuovi rischi di riciclaggio²⁷.

Perché le segnalazioni possano fornire un valido contributo anche in tale ambito, è necessario che all'analisi operativa si affianchi una specifica attività volta a rilevare, classificare e sistematizzare gli elementi caratterizzanti le singole operazioni sospette.

4.1. Classificazione e tipizzazione delle segnalazioni di operazioni sospette

La classificazione delle segnalazioni si realizza, in primo luogo, attraverso l'individuazione di *caratterizzazioni di profilo* delle segnalazioni e, successivamente, quando possibile, con la definizione di vere e proprie *tipologie* di comportamenti a rischio riciclaggio.

Le caratterizzazioni di profilo rappresentano elementi ricorrenti che l'esperienza dell'analisi finanziaria individua come rilevanti per la valutazione delle potenzialità di utilizzo a fini di riciclaggio delle operazioni segnalate. Vengono in considerazione aspetti quali i canali prescelti per la movimentazione di fondi (ad esempio *money transfer*), gli strumenti finanziari utilizzati (contante, bonifici, carte prepagate, moneta virtuale), i paesi di destinazione o di origine dei fondi (paesi *off-shore*, aree nazionali a particolare rischio), il settore economico di riferimento (edilizia, smaltimento rifiuti, commercio oro, *no-profit*), l'appartenenza dei soggetti segnalati a specifiche reti relazionali o comunità, l'utilizzo di veicoli o strutture societarie complesse e opache.

Le tipologie rappresentano un passo ulteriore ed eventuale rispetto alle caratterizzazioni di profilo; in esse rileva il potenziale nesso finalistico fra i vari elementi considerati che, alla luce delle caratterizzazioni delle operazioni, dei soggetti coinvolti e degli ulteriori elementi (ad esempio geografici e temporali), sembrano obbedire a un disegno unitario in possibile collegamento con condotte criminali.

L'esame delle tipologie, fondandosi essenzialmente sugli strumenti dell'analisi finanziaria, non consente in genere di individuare specifici reati presupposto dell'operatività riconosciuta come sospetta, ma solo comportamenti a rischio. In alcuni casi tali comportamenti sono collegabili a obiettivi immediati di carattere illecito (ad esempio la fatturazione per operazioni inesistenti indirizza verso uno scopo tipico di frode fiscale), dietro ai quali però si possono celare ulteriori finalità in quanto il comportamento tipizzato viene utilizzato per il perseguimento di più articolati scopi criminali.

²⁷ Si veda il § 5.1.

Gli strumenti e gli schemi finanziari funzionali a scopi illeciti sono in grado di servire per finalità di natura molto differente, che vanno dall'evasione fiscale alla truffa, fino a fattispecie più gravi riferibili alla criminalità organizzata, quali il riciclaggio dei proventi del narcotraffico, lo smaltimento clandestino di rifiuti tossici, il traffico di esseri umani.

Un miglioramento del *feedback* investigativo potrà in futuro offrire maggiori possibilità di desumere connessioni tra comportamenti, canali, strumenti finanziari e particolari finalità illecite.

L'attività di classificazione per caratterizzazioni di profilo e tipologie è fondamentale perché su di essa si fonda l'attività istituzionale di elaborazione e manutenzione di indicatori di anomalia e di schemi e modelli di comportamento anomalo, da diffondere fra gli operatori per favorire la conoscenza dei comportamenti a rischio²⁸. La UIF ha prodotto, fino ad oggi, 12 schemi di anomalia che sono riferibili a fenomeni quali frodi fiscali, usura, abuso di finanziamenti pubblici e frodi nelle attività di *leasing* e *factoring*.

La definizione di tipologie rende più spedita la valutazione del sospetto da parte del segnalante e agevola l'analisi operativa dell'Unità, fornendo possibili chiavi di lettura delle fattispecie esaminate che rendono più efficiente la lavorazione di segnalazioni ascrivibili a fenomeni noti. Condivise con gli Organi investigativi, le tipologie rappresentano elementi di ulteriore qualificazione delle segnalazioni trasmesse.

Criminalità organizzata

Le segnalazioni di operazioni sospette intercettano frequentemente attività che, alla luce degli approfondimenti finanziari ovvero delle successive indagini, risultano riconducibili alla criminalità organizzata. Dall'analisi di tali operatività non appare, però, possibile individuare né modelli operativi né settori economici (ancorché alcuni si confermino, più di altri, soggetti a infiltrazione) che siano tipici e distintivi delle organizzazioni criminali.

L'esperienza evidenzia, infatti, che la criminalità organizzata si manifesta dal punto di vista finanziario con modalità diversificate, attingendo a tutto il possibile catalogo degli strumenti idonei a "muovere" ingenti volumi di denaro, nascondendone le tracce. Nelle operatività esaminate si rileva il ricorso massiccio al contante, a sistemi di false fatturazioni, all'utilizzo di schermi societari e di intestazioni fittizie; abituale è la frammentazione delle operazioni, che innesca vorticosi trasferimenti fra aree geografiche anche molto distanti, fra settori non omogenei, con sequenze temporali di difficile interpretazione. Spesso appare quasi inestricabile l'intreccio tra profitti delle attività criminali e profitti di attività imprenditoriali svolte in maniera lecita (ancorché il controllo di queste ultime sia probabilmente frutto di precedenti attività di riciclaggio).

Solo un attento lavoro di acquisizione di ulteriori dati sulla movimentazione finanziaria e di ricostruzione del profilo economico-finanziario dei soggetti coinvolti e dei loro legami meno evidenti può consentire di attribuire la corretta valenza criminale a comportamenti finanziari che, a una prima lettura, apparivano – per soggetti e modalità – anomali ma non riconducibili a ipotesi di reato. Solo dopo aver ricostruito un quadro

²⁸ Si veda il § 4.4.

più ampio di relazioni e collegamenti, operazioni sospette apparentemente di scarso significato si sono, invece, svelate come funzionali agli interessi di organizzazioni criminali.

L'adozione delle modalità operative descritte implica la disponibilità di competenze professionali, conoscenze tecnico-contabili e finanziarie e di "relazioni" spesso non interne ai gruppi criminali ma acquisite in un'area "grigia" di complicità più o meno consapevoli.

La capacità di creare e gestire ampie reti relazionali appare, infatti, un essenziale tratto distintivo della criminalità organizzata. In tali reti trovano posto sia soggetti organici al gruppo sia altri soggetti (imprenditori, professionisti e talvolta amministratori pubblici), che strutturalmente o episodicamente si trovano in convergenza di interessi con l'organizzazione criminale e che rappresentano una chiave importante per porre in essere manipolazioni e condizionamenti volti all'acquisizione del controllo (di norma indiretto) di iniziative imprenditoriali, di filiere produttive e di iniziative economiche funzionali agli interessi delle organizzazioni criminali.

Per svolgere nel modo più efficiente tali ricostruzioni è essenziale l'accesso a informazioni di tipo investigativo: l'esperienza evidenzia che difficilmente la "schermatura" realizzata dai criminali riesce effettivamente a recidere tutti i legami con soggetti di cui è noto il precedente coinvolgimento in attività illecite; l'individuazione di un punto di attenzione fra i tanti legami è spesso la chiave per risalire agli effettivi ruoli e alla vera matrice dei flussi finanziari.

4.2. Le caratterizzazioni di profilo

Le caratterizzazioni di profilo prendono in considerazione elementi – quali strumenti e canali finanziari utilizzati, veicoli giuridici e societari, settori di appartenenza – di per sé neutri rispetto alla qualificazione come lecita o criminale dell'attività svolta. L'esperienza permette di osservare la presenza di "famiglie" di segnalazioni in cui queste caratterizzazioni sono ricorrenti sia isolatamente sia in combinazione.

Proprio per la natura generica e neutra, le caratterizzazioni di profilo presentano nell'insieme una certa stabilità; di seguito sono illustrati i principali elementi di novità rilevati nel 2013 rispetto all'anno precedente.

Per quanto concerne gli strumenti di pagamento utilizzati – pur in presenza di un marginale numero di segnalazioni – è stato oggetto di interesse da parte dell'Unità il possibile uso per finalità illecite di monete virtuali.

Bitcoin

I Bitcoin sono nati nel 2009 dall'idea di creare un metodo di pagamento digitale per l'acquisto di beni e servizi alternativo alla moneta avente corso legale.

La nuova moneta virtuale si è progressivamente diffusa fino a raggiungere – secondo dati disponibili su fonti aperte – la soglia di 12,5 milioni di Bitcoin in circolazione, per un controvalore in euro pari a circa 6 miliardi (al cambio medio di

marzo 2014)²⁹. Si tratta di un metodo di pagamento che non presuppone l'identificazione degli utenti che realizzano le transazioni e non è soggetto a regolamentazione o a controllo da parte di autorità pubbliche.

I Bitcoin possono essere reperiti agevolmente attraverso piattaforme specializzate, gestite da società estere, che consentono l'attivazione di un apposito conto *on-line*, analogo al conto corrente bancario. Attraverso il conto è possibile comprare e vendere Bitcoin, scambiarli con valuta avente corso legale e acquistare beni e servizi offerti da esercenti *on-line* e fisici.

Il valore del Bitcoin è estremamente volatile ed espone gli utilizzatori a significativi rischi di speculazione. Inoltre, non risulta vi siano garanzie o forme di controllo che tutelino i clienti o le società che gestiscono Bitcoin dal rischio di indebite appropriazioni (ad esempio furto informatico o *hacking*).

Dettagli informativi in merito alla diffusione e ai rischi delle monete virtuali, con particolare riferimento al caso Bitcoin, sono stati recentemente forniti dalla Banca d'Italia nel Rapporto sulla stabilità finanziaria n. 1/2014. La UIF ha in corso approfondimenti sul potenziale di rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo di tale moneta virtuale, anche in considerazione di alcune segnalazioni di operazioni sospette ricevute con riguardo ad anomale compravendite di Bitcoin, realizzate per mezzo di carte di pagamento o in contante con controparti estere. Le operazioni in Bitcoin, pur registrate in appositi *database* consultabili in rete, non consentono di identificare i soggetti intervenuti nelle transazioni, facilitando così lo scambio di fondi in forma anonima e l'utilizzo di tale strumento di pagamento nel contesto dell'economia illegale.

Sotto il profilo settoriale, risulta confermata la rilevanza di alcuni comparti Settori particolarmente esposti anche al rischio di infiltrazione da parte della criminalità organizzata, quali giochi e scommesse³⁰, smaltimento dei rifiuti, produzione di energia eolica e di energia elettrica da fonti rinnovabili³¹, movimento terra e gestione di cave, “compro-oro”.

Con riguardo alle qualificazioni dei soggetti agenti, assume rilevanza la qualità di “persona politicamente esposta” (PEP), sia nell'accezione della norma vigente (“le persone residenti in altri Stati comunitari o in Stati extracomunitari che rivestono o hanno rivestito importanti cariche pubbliche”³²) sia in quella più ampia della proposta di quarta direttiva antiriciclaggio, che include nella nozione di persona politicamente esposta anche i PEP nazionali.

²⁹ Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, n. 1, maggio 2014, pag. 43.

³⁰ Su alcune operatività riscontrate in tale ambito sono state anche definite tipologie ora trasfuse in “schemi di comportamento anomalo” (si veda il § 4.4).

³¹ In tale settore, in passato, si sono riscontrate forme di infiltrazione della criminalità organizzata tramite la partecipazione o il supporto ad apposite “società veicolo” impegnate nelle fasi propedeutiche dei progetti, quali la negoziazione dei diritti di uso dei terreni dove edificare i parchi e l'ottenimento delle necessarie concessioni e autorizzazioni, poi cedute con profitto alle aziende, nazionali o internazionali, incaricate di realizzare gli impianti.

³² D.lgs. n. 231/2007, art. 1, comma 2, lettera o).

Sul fronte delle strutture utilizzate, continua a rimanere elevata l'attenzione sull'attività dei *trust* e ha assunto interesse, per le possibilità di utilizzo distorto, quella svolta da società di cartolarizzazione, in particolare quando esse – per la qualificazione di intermediario finanziario assunta nel paese comunitario in cui hanno sede – beneficiano, nel regime attuale, della verifica semplificata. Da approfondimenti condotti è emerso che i veicoli di cartolarizzazione possono essere impropriamente utilizzati al fine di schermare, analogamente a una società fiduciaria, la titolarità effettiva di determinate attività e ostacolare la corretta ricostruzione di flussi finanziari da queste generati.

Le società veicolo, per le loro caratteristiche, si prestano a essere utilizzate per conferire alla società la formale titolarità di attività da gestire in nome proprio ma in realtà – anche mediante la costituzione di distinti comparti connotati da autonomia patrimoniale – nell'interesse dei conferenti che, sottoscrivendo i titoli emessi a fronte di ciascun comparto, restano i reali beneficiari degli investimenti effettuati.

In tal modo i veicoli possono essere funzionali anche a fittizi trasferimenti di valori mobiliari/immobiliari a favore di soggetti esteri, con lo scopo di ottenere vantaggi fiscali, di sottrarre i beni cartolarizzati alle pretese dei creditori o ad eventuali provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, di occultare l'origine degli *asset*.

La medesima finalità, ovvero quella di celare il nesso tra un'attività patrimoniale e il suo titolare effettivo, è perseguibile mediante la sottoscrizione di polizze assicurative sulla vita ad alto contenuto finanziario (per esempio *unit linked* e *index linked*) emesse da società estere.

In questo caso un soggetto trasferisce a una compagnia di assicurazione estera un determinato asset (ad esempio titoli obbligazionari, quote di fondi comuni di investimento) solitamente mediante una società fiduciaria; a fronte di detto trasferimento, la società di assicurazioni estera emette una polizza vita sottoscritta dal medesimo soggetto cedente, talvolta mediante l'interposizione di una società fiduciaria. Il valore della polizza ed il relativo rendimento sono strettamente connessi a quello degli asset sottostanti, originariamente nella titolarità del contraente ovvero del fiduciante della società fiduciaria.

4.3. Le tipologie

Le tipologie di comportamenti a rischio più ricorrenti nelle segnalazioni di operazioni sospette possono raggrupparsi in tre principali categorie: fiscale, appropriativa e corruttiva.

4.3.1. Tipologia di carattere fiscale

Rientrano in questa tipologia le operazioni sospette relative a condotte in cui la finalità “tipica” riconoscibile si connette a fenomeni di evasione o frode fiscale.

In quest’ambito la UIF, nel corso degli ultimi anni, ha diffuso indicatori e schemi di anomalia ad ausilio dei segnalanti al fine di fornire un quadro dei più ricorrenti comportamenti anomali riscontrabili in specifici settori e nell’utilizzo di particolari schemi contrattuali³³.

Tra i principali comportamenti anomali riferiti a tale tipologia rilevano l’utilizzo di conti bancari intestati a persone fisiche con movimentazioni ricollegabili ad attività d’impresa (oltre 6.200 segnalazioni), girofondi tra soggetti fisici e giuridici fra loro collegati (circa 3.700 segnalazioni) e reiterati prelievi di contante su conti aziendali (oltre 3.300 segnalazioni).

Numerose sono le operazioni in cui si ravvisano attività connesse a frodi fiscali internazionali o frodi nelle fatturazioni. L’analisi finanziaria condotta ha riscontrato l’utilizzo di meccanismi fraudolenti quali “caroselli fiscali” e “società-cartiere”. In alcuni casi si sono rilevate tecniche di pianificazione, volte all’ottenimento di indebiti vantaggi fiscali, poste in atto da realtà operanti nel territorio nazionale anche mediante l’utilizzo di società “esterovestite”, non di rado in paesi a fiscalità privilegiata.

Risultano in aumento le segnalazioni relative all’utilizzo distorto a fini illeciti di strumenti quali il *leasing* e il *factoring*. Gran parte delle segnalazioni della specie sono connesse al profilo soggettivo del cliente (capacità economiche incongruenti con l’impegno assunto, coinvolgimento in indagini penali) e, nel *factoring*, all’insussistenza del credito oggetto del contratto (false fatture fra cedente e debitore ceduto, documentazione di supporto contraffatta).

D’interesse in questo contesto è il caso dello scambio tra aziende di beni e servizi in regime di compensazione (c.d. scambio merce³⁴), contratto che per le sue caratteristiche si può prestare a politiche di bilancio aziendale fraudolente, basate sullo squilibrio tra l’effettivo valore dei beni scambiati e favorite dalla difficile quantificazione dei beni/servizi oggetto delle transazioni.

4.3.2. Tipologia di carattere appropriativo

In queste tipologie sono classificati diversi comportamenti finanziari di natura sospetta volti all’illecita appropriazione mediante l’uso di artifici (ad esempio frode informatica) ovvero l’approfittamento di situazioni di difficoltà economica (ad esempio usura, “compro-oro” e polizze pegno).

³³ Si vedano gli schemi di anomalia relativi al fenomeno delle frodi all’IVA intracomunitaria e delle frodi fiscali internazionali pubblicati rispettivamente il 15 febbraio 2010 e il 23 aprile 2012, nonché gli schemi inerenti l’utilizzo distorto dello strumento della locazione finanziaria (*leasing*) del 17 gennaio 2011 e della cessione del credito (*factoring*) del 16 marzo 2012. Tra gli indicatori rilevano i provvedimenti emanati dalla Banca d’Italia il 24 agosto 2010.

³⁴ Si tratta di uno schema diffuso in Italia principalmente nel settore pubblicitario. Una moderna evoluzione è rappresentata dal c.d. *bartering*, che consiste in una “compensazione multilaterale” effettuata in un circuito di imprese senza scambio di moneta.

La pubblicazione e l'aggiornamento costante di alcuni schemi di comportamento anomalo già diffusi dalla UIF hanno accresciuto la consapevolezza in merito alla molteplicità e alla complessità di tali fenomeni illeciti e hanno contribuito a un maggior arricchimento quantitativo e qualitativo delle relative segnalazioni³⁵. Sono quasi raddoppiate rispetto al 2012 le segnalazioni riconducibili al fenomeno dell'usura (oltre 2.000), in connessione anche alla grave crisi economica e finanziaria di questi anni, che ha reso più permeabile il tessuto sociale ad infiltrazioni di tipo criminale.

A tale ambito possono ricondursi anche molte delle segnalazioni relative ad attività di “compro-oro” o all'utilizzo di polizze pegno.

“Compro-oro” e utilizzo di polizze su pegno

Le segnalazioni hanno messo in evidenza la possibilità che alcuni “compro-oro” contattino potenziali clienti, che sanno essere in possesso di polizze di prestito su pegno, per proporre loro di delegare il ritiro degli oggetti affidati in pegno a persone indicate dal “compro-oro” stesso. L'operazione, in caso di assenso, viene effettuata semplicemente con la consegna della polizza a fronte di una ricevuta.

I “compro-oro” si rendono anche disponibili ad acquistare direttamente dal cliente, a un prezzo di norma più vantaggioso, l'oggetto disimpegnato detraendo dal prezzo corrisposto quanto inizialmente anticipato. Questa pratica, che si risolve in un vero e proprio commercio di polizze, per le sue caratteristiche può essere terreno fertile per attività illecite sottostanti, con possibili connessioni con pratiche usuarie.

Significativo è il numero delle segnalazioni relative alle frodi informatiche (circa 1.700) derivanti essenzialmente dalla nota pratica del furto d'identità su *internet* (c.d. *phishing*) perpetrato ai danni dei clienti degli intermediari segnalanti. I dati acquisiti illecitamente vengono poi utilizzati come credenziali di accesso ai sistemi *on-line* degli istituti per effettuare acquisti via *internet*, disposizioni di bonifici su carte prepagate (intestate a false identità e utilizzate per prelievi di contante) o, più frequentemente, per effettuare bonifici su conti correnti intestati a soggetti che si prestano a indirizzare all'estero le somme, decurtate di una commissione, mediante i circuiti *money transfer*.

Oltre 120 segnalazioni sono state classificate con riferimento al fenomeno dell'abusivismo finanziario. Si tratta in genere di ipotesi di comportamenti illeciti rilevabili dalla movimentazione finanziaria di conti correnti, spesso costituita da reiterati bonifici in entrata e uscita con causali riconducibili all'intermediazione finanziaria (concessione/rimborso di prestiti, servizi d'investimento), intestati a soggetti non legittimati, con un profilo economico-finanziario non coerente con l'operatività posta in essere.

³⁵ Con comunicazione del 5 febbraio 2010 è stato diffuso uno schema relativo alle frodi informatiche. L'usura è stata trattata nelle comunicazioni della UIF del 24 settembre 2009 e del 9 agosto 2011.

4.3.3. Tipologia di carattere corruttivo o appropriativo di fondi pubblici

La UIF mantiene una forte attenzione alle tipologie di comportamento che possono sottendere all'appropriazione di risorse pubbliche e ha redatto anche schemi di comportamento anomalo specificamente diretti ad agevolare l'individuazione da parte dei segnalanti di fattispecie di carattere corruttivo o appropriativo di fondi pubblici³⁶.

Nel 2013 sono pervenute circa 600 segnalazioni in cui sono stati manifestati sospetti sulla corretta destinazione di finanziamenti pubblici, in alcuni casi evidenziando dubbi in merito alla corretta applicazione della disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture³⁷.

Dall'analisi delle operazioni segnalate difficilmente emergono elementi oggettivi sintomatici di fatti di corruzione, mentre possono rilevarsi elementi soggettivi di anomalia, quali la sproporzione tra il tenore di vita e il reddito ufficiale del soggetto potenzialmente corrotto.

Per ipotizzare fondatamente la sussistenza di fenomeni corruttivi occorre acquisire ulteriori elementi dal contesto in cui la condotta è posta in essere, con particolare riguardo all'attività professionale dei soggetti coinvolti e alla loro riconducibilità alla sfera pubblica. Importante è l'attenzione dei segnalanti all'insieme dei soggetti che, pur non rientrando nella nozione di PEP, sono comunque titolari di poteri decisionali pubblici.

La casistica esaminata ha evidenziato alcuni elementi ricorrenti nelle segnalazioni della specie.

Per garantire l'anonimato o dissimulare l'identità dei titolari effettivi, spesso viene fatto ricorso a strumenti d'investimento innovativi, a mandati fiduciari, alla costruzione di catene societarie anche complesse prive di reale giustificazione economica, eventualmente con propaggini internazionali e schermate mediante *trust*.

È stata anche riscontrata una correlazione tra ipotesi di elusione/evasione fiscale (quali ad esempio false fatturazioni) e utilizzo di fondi neri per finalità di corruzione.

Le segnalazioni riconducibili alla fenomenologia corruttiva sono state frequentemente incentrate sull'anomalo utilizzo di denaro contante, in special modo su operazioni di versamento di contante di importo rilevante.

Fra le segnalazioni che vedevano coinvolte PEP nazionali, hanno assunto nell'anno particolare rilievo vicende concernenti la presunta appropriazione indebita di fondi di pertinenza di partiti politici e il loro successivo reimpiego in investimenti di natura immobiliare o altre utilità.

³⁶ Schemi di comportamento anomalo in materia sono stati pubblicati dalla UIF il 13 ottobre 2009 e l'8 luglio 2010.

³⁷ Art. 3 l. n. 136/2010.

4.4. Indicatori di anomalia, schemi e modelli di comportamento anomalo

Gli indicatori di anomalia³⁸ e gli schemi rappresentativi di comportamento anomalo³⁹ sono diffusi tra gli operatori al fine di agevolare l'adempimento degli obblighi di individuazione delle operazioni sospette e perseguire un'ampia condivisione delle conoscenze e l'omogeneità dei comportamenti. Gli schemi hanno anche l'obiettivo di promuovere la collaborazione attiva di categorie di destinatari ancora poco sensibili e di richiamare l'attenzione su tipologie operative innovative.

L'elaborazione e la manutenzione degli indicatori e degli schemi si avvalgono dell'opera di classificazione e tipizzazione delle segnalazioni di operazioni sospette da parte dell'Unità. L'individuazione delle caratterizzazioni di profilo e delle tipologie consente, infatti, di avere informazioni sulla diffusione di comportamenti da considerare a rischio e di individuarne per tempo l'evoluzione e i mutamenti da portare all'attenzione del sistema.

Gli elementi derivanti dall'analisi delle segnalazioni sono integrati dal complesso delle informazioni in possesso dell'Unità, desunte dagli accertamenti ispettivi condotti, dalla collaborazione con l'Autorità giudiziaria, con gli Organi investigativi, con le Autorità di vigilanza di settore e con le altre FIU, nonché dal confronto con gli operatori e con le relative associazioni di categoria.

Il 30 gennaio 2013 la Banca d'Italia, su proposta della UIF, ha emanato il Provvedimento recante indicatori di anomalia per le società di revisione e i revisori legali con incarichi di revisione su enti di interesse pubblico. Tra gli elementi principali da prendere in considerazione da parte dei revisori vi sono le operazioni contabili finalizzate a occultare disponibilità finanziarie, soprattutto se per importi rilevanti; le operazioni di investimento di natura finanziaria incoerenti con il profilo economico o l'attività del cliente; l'esistenza di fatture relative a erogazione di servizi che, in base all'attività di revisione, non risultano resi; l'emissione di fatture prive di dati essenziali ovvero nei confronti di controparti inesistenti.

Giochi e scommesse

L'11 aprile 2013 la UIF, con la collaborazione della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, ha pubblicato due schemi rappresentativi di comportamenti anomali relativi a operatività connesse con il settore dei giochi e delle scommesse. Il provvedimento muove dalla considerazione che l'incremento dei flussi finanziari nel settore del gioco avvenuto negli ultimi anni possa aumentare i rischi di infiltrazione della criminalità organizzata e le possibili connessioni con attività di riciclaggio⁴⁰.

Le indicazioni fornite sono distinte per tipologia di destinatario degli obblighi antiriciclaggio. Il primo schema si applica in via generalizzata, con l'eccezione degli

³⁸ Gli indicatori di anomalia sono emanati e periodicamente aggiornati, su proposta della UIF, dalle diverse autorità competenti in base alla tipologia di segnalante ai sensi dell'art. 41, comma 2, d.lgs. n. 231/2007.

³⁹ Gli schemi di comportamento anomalo sono emanati dalla UIF ai sensi dell'art. 6, comma 7, lettera b), d.lgs. n. 231/2007.

⁴⁰ Sulle vulnerabilità del settore al rischio di riciclaggio si segnala altresì il *report* del GAFI *Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector*.

operatori del comparto del gioco. Sotto il profilo soggettivo i destinatari sono chiamati a valutare le informazioni acquisite sugli operatori di gioco, come la mancanza o la revoca della concessione dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli o l'eventuale conoscenza di procedimenti penali in corso. Sotto il profilo oggettivo assumono rilievo, tra l'altro, i rapporti utilizzati per l'attività degli operatori di gioco che risultano intestati a soggetti non operanti nel settore; una movimentazione del rapporto sovradimensionata rispetto al profilo economico dell'operatore di gioco; accrediti da parte di operatori di gioco in favore di giocatori ricorrenti, ovvero su strumenti di pagamento per importi complessivi rilevanti, specie se seguiti da prelievi di contante – anche presso ATM – o da trasferimenti a favore di terzi.

Il secondo schema si applica esclusivamente all'attività dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio che operano nel settore del *gaming* e descrive possibili anomalie riconducibili al comparto del gioco fisico o a quello del gioco *on-line*. Tra le anomalie soggettive rilevano eventuali incoerenze riscontrate in sede di adeguata verifica delle controparti contrattuali (operatori di gioco o giocatori), nonché informazioni inerenti, ad esempio, alla sottoposizione delle controparti a procedimenti penali. Sotto il profilo oggettivo sono richiamate, tra l'altro, le operatività sovradimensionate rispetto al profilo economico del cliente e le attività di gioco particolarmente concentrate presso un medesimo giocatore od operatore di gioco.

Per il settore del gioco fisico l'attenzione va rivolta agli anomali utilizzi di contante per importi rilevanti, specie se con banconote di taglio elevato, alla cadenza temporale delle vincite ovvero alla frequenza delle giocate annullate. Per il gioco *on-line* rilevano anomali utilizzi del conto di gioco; ricariche, soprattutto se di importo elevato, seguite da prelievo ovvero dalla chiusura del conto di gioco; operazioni di prelievo delle somme giacenti sul conto di gioco effettuate nel lasso di tempo che precede la trasmissione dei documenti necessari per l'apertura del rapporto.

Il 2 dicembre 2013 la UIF ha emanato uno schema volto a individuare il possibile utilizzo di *trust* come strumento d'interposizione fittizia per finalità illecite. Lo schema rivolto a intermediari e professionisti che entrano in rapporto con il *trust*, sia in fase d'istituzione sia in quella di esecuzione.

Considerate le peculiarità dell'istituto del *trust*, è richiamata l'esigenza che i destinatari prestino cura nella raccolta delle informazioni e della documentazione sul *trust* (in particolare, l'atto istitutivo aggiornato) per comprendere le finalità perseguite dalle parti, l'identità dei beneficiari e del *trustee*, le modalità di esecuzione del *trust*.

Nei casi di cumulo di ruoli in capo al medesimo soggetto (disponente, *trustee*, beneficiario, guardiano) viene indicato come più elevato il rischio che il *trust* possa essere utilizzato per realizzare un'interposizione fittizia con finalità illecite.

Sotto il profilo soggettivo tra gli elementi dello schema ricorrono la presenza a vario titolo nel *trust* di soggetti che, in base alle informazioni disponibili, risultano in situazione finanziaria di difficoltà o sottoposti a indagini. Dal punto di vista oggettivo è richiamata, tra l'altro, la presenza nell'atto istitutivo di clausole in contrasto con l'effetto segregativo tipico dell'istituto (ad esempio, la previsione di un sistematico e ingiustificato utilizzo dei beni conferiti da parte del disponente; scopi del *trust* incoerenti con la natura dei beni costituiti nello stesso o con le caratteristiche dell'attività gestoria da parte del *trustee*).

Il 18 febbraio 2014 è stato emanato uno schema rappresentativo di comportamento anomalo inerente all'operatività con carte di pagamento. Gli approfondimenti, anche ispettivi, condotti dalla UIF hanno consentito di individuare alcune fattispecie di utilizzo di carte non coerenti con le finalità di pagamento proprie di tali strumenti e con il profilo economico dei titolari. È stata rilevata un'ampia casistica di carte di pagamento utilizzate per operazioni di prelevamento o ricarica in contanti effettuate frequentemente, talvolta simultaneamente, per volumi complessivamente rilevanti e in presenza di operatività di spesa ridotta o nulla.

Attraverso l'analisi condotta dalla UIF sono stati individuati settori commerciali caratterizzati dal rilascio di un numero elevato di carte e da un loro intenso utilizzo. Sebbene in alcuni settori (trasporto delle merci, agenzie di viaggio, *e-commerce*) tale utilizzo possa essere in certa misura connaturato alle specifiche esigenze operative, è stata richiamata la necessità di valutare sempre la coerenza della movimentazione complessiva con l'attività svolta e il fatturato aziendale. In altri settori il ricorso alle carte prepagate necessita di particolare attenzione (edilizia, imprese di pulizia, *money transfer*, gioco *on-line*, agenzie di scommesse, "compro-oro", agenzie e sub-agenzie assicurative).

Sono state richiamate le criticità suscettibili di minare la capacità degli intermediari di individuare gli anomali utilizzi di carte di pagamento. È necessaria una corretta individuazione del profilo di rischio del titolare della carta in sede di adeguata verifica, al fine di distinguere l'operatività della clientela *retail* da quella della clientela *business*.

5. L'ANALISI STRATEGICA

Accanto all'analisi operativa relativa all'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, che fa riferimento a singoli casi o vicende, la UIF svolge un'attività di analisi strategica, con obiettivi più ampi, rivolta all'individuazione e alla valutazione di fenomeni, tendenze, prassi operative, punti di debolezza del sistema che emergono dall'approfondimento delle segnalazioni e da ogni altro elemento conoscitivo a disposizione dell'Unità.

La distinzione tra le due attività è delineata negli *standard* internazionali⁴¹. L'analisi strategica offre supporto alle scelte gestionali della UIF, fornendo elementi di indirizzo alle diverse attività operative e contribuendo alla programmazione dell'azione istituzionale e alla selezione degli obiettivi prioritari da perseguire.

5.1. Caratteristiche e finalità

L'analisi strategica poggia su due pilastri. Il primo è rappresentato dalla rilevazione delle tipologie e degli schemi di condotte finanziarie anomale, il secondo dall'attività di osservazione e studio dei flussi finanziari e dei fenomeni di riciclaggio⁴².

Tra le finalità dell'analisi strategica rientra l'individuazione di elementi utili ai fini della valutazione del rischio a livello sia di sistema sia di peculiari ambiti operativi. Sotto il primo profilo, essa contribuisce a individuare gli aspetti che concorrono all'elaborazione del *risk assessment* nazionale⁴³; sotto il secondo, permette di sviluppare conoscenze utili all'identificazione del grado di rischio di settori economici, categorie di soggetti e di strumenti, realtà territoriali.

Le metodologie utilizzate variano in relazione al fenomeno esaminato, ai dati disponibili e agli obiettivi perseguiti. L'applicazione di tecniche quantitative permette di identificare tendenze e anomalie su basi statistiche: il ruolo della variabile d'interesse viene analizzato sfruttando grandi masse di dati e tenendo conto di tutte le altre informazioni rilevanti.

L'attività di studio utilizza il complesso dei dati disponibili presso l'Unità, in particolare le Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate e le informazioni relative alle segnalazioni di operazioni sospette disponibili nel sistema RADAR. Quando necessario vengono impiegati ulteriori dati richiesti agli intermediari e i risultati e le informazioni ottenuti nell'ambito delle altre attività operative della UIF, quali l'attività ispettiva e la collaborazione con altre autorità a livello nazionale e internazionale.

L'Unità si avvale dei dati tratti dalla Matrice dei Conti e dalla Centrale dei Rischi, il cui accesso è assicurato dal rapporto istituzionale diretto con la Banca d'Italia. Vengono anche utilizzate informazioni provenienti da basi-dati commerciali e fonti aperte.

⁴¹ Cfr. Raccomandazione 29 del GAFI ed *Egmont Group of Financial Intelligence Units Operational Guidance for FIU Activities and the Exchange of Information*, 28 October 2013, punti 41-42.

⁴² Art. 6, commi 6, lettera a), e 7, lettera a), d.lgs. n. 231/2007.

⁴³ Si veda il § 7.2.1.

Oltre ad accrescere le conoscenze generali sul fenomeno del riciclaggio a beneficio del sistema, l'analisi strategica mira a produrre risultati sul piano operativo. Valori anomali individuati attraverso l'uso di un modello econometrico possono permettere di individuare situazioni e contesti suscettibili di essere oggetto di un'analisi approfondita.

5.2. I dati aggregati

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

La principale fonte di dati a disposizione dell'Unità per l'analisi dei flussi finanziari ex art. 6 del d.lgs. n. 231/2007 è rappresentata dalle Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (S.A.R.A.), trasmesse mensilmente dagli intermediari finanziari. Tali flussi sono prodotti sulla base dell'aggregazione delle informazioni contenute nell'AUI tenuto presso ciascun intermediario. I dati S.A.R.A. riguardano tutte le operazioni disposte dalla clientela per importi (anche frazionati) superiori alla soglia di 15.000 euro; rispetto agli altri numerosi paesi in cui è prevista la trasmissione di flussi d'informazioni che prescindono dalla presenza di un elemento di sospetto, i dati S.A.R.A. si connotano per il carattere aggregato e anonimo.

I criteri di aggregazione riguardano lo strumento finanziario utilizzato (bonifico, versamento o prelievo di contanti, ecc.), l'ubicazione della dipendenza dell'intermediario segnalante, il settore di attività economica e la residenza del cliente, l'ubicazione del soggetto controparte e del suo intermediario. Vengono segnalate sia le operazioni in entrata (accrediti, versamenti, ecc.) sia quelle in uscita (addebiti, prelievi, ecc.), indicando separatamente l'eventuale ammontare delle transazioni disposte utilizzando denaro contante.

La Tavola 5.1 riporta, per ciascuna tipologia di intermediario, le principali statistiche relative alle segnalazioni S.A.R.A. ricevute dalla UIF nel 2013.

Le banche continuano a inviare la gran parte dei dati (96% del totale). Rispetto al 2012, il numero di record aggregati trasmessi e quello delle operazioni sottostanti sono rimasti sostanzialmente invariati, a fronte di un calo del 10% degli importi.

La diminuzione degli importi è riconducibile alle segnalazioni provenienti dalle banche. Le residue categorie di segnalanti, ad eccezione degli "Altri intermediari finanziari", hanno registrato invece valori in aumento: le SGR e gli IMEL mostrano incrementi superiori al 20%. Anche il numero delle operazioni si è ridotto per le banche, mentre è aumentato per i rimanenti segnalanti. Risulta particolarmente marcato l'incremento del numero di operazioni registrate da alcuni IMEL.

Tavola 5.1

Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (dati S.A.R.A.) Statistiche descrittive 2013				
Tipologia degli intermediari	Numero dei segnalanti nell'anno	Numero totale dei dati aggregati inviati ¹	Importo totale dei dati aggregati inviati (miliardi di euro)	Numero totale delle operazioni sottostanti i dati aggregati
Banche, Poste e CDP	732	96.875.112	21.035,0	296.258.019
Società fiduciarie	290	82.776	52,2	204.773
Altri intermediari finanziari ²	200	1.288.084	326,9	4.552.786
SGR	185	1.280.842	208,1	4.610.845
SIM	149	168.700	89,0	5.401.883
Imprese ed enti assicurativi	91	1.330.274	115,5	3.081.160
IMEL	3	12.666	1,2	221.659
Totale	1.650	101.038.454	21.827,9	314.331.125

¹ Il dato aggregato costituisce il dato elementare della segnalazione antiriciclaggio S.A.R.A. e viene calcolato dal segnalante raggruppando le singole operazioni secondo i vari criteri di aggregazione previsti (ad esempio, tipologia dell'operazione, ubicazione dell'intermediario ecc.).

² Si fa riferimento agli intermediari iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 TUB previsto dalla normativa vigente prima della riforma di cui al d.lgs. n. 141/2010.

All'interno del flusso S.A.R.A. le operazioni realizzate in contanti costituiscono una delle informazioni più rilevanti in un'ottica di prevenzione del riciclaggio. Nelle segnalazioni viene riportato – oltre all'ammontare dei prelievi e dei versamenti di contante operati su conti correnti – anche l'importo regolato in contanti di transazioni di vario tipo (ad esempio compravendita di titoli ed emissione di certificati di deposito). Rispetto al 2012 la movimentazione in contante è diminuita del 5%, confermando una tendenza decrescente.

**Le operazioni
in contanti**

Il valore complessivo della movimentazione in contante si attesta sui 266 miliardi di euro, con il consueto forte divario tra operazioni in entrata (219 miliardi) e in uscita (47 miliardi); queste ultime, infatti, risultano maggiormente frazionate e, pertanto, si collocano al di sotto della soglia di registrazione, non rientrando quindi nelle segnalazioni.

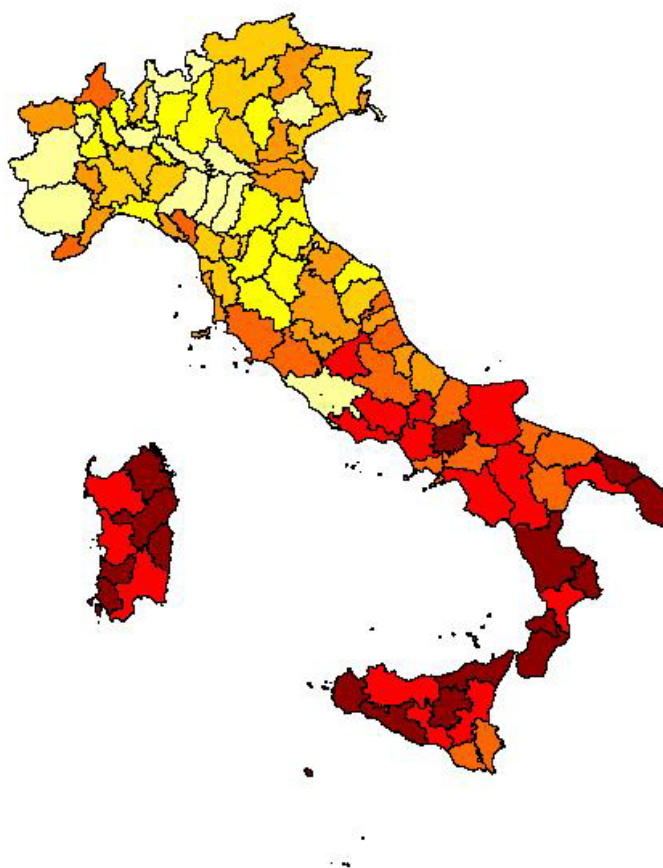
L'analisi territoriale dell'incidenza dell'operatività in contante mostra una marcata divaricazione: nel Meridione e nelle isole l'incidenza rispetto al totale della movimentazione è compresa tra il 4 e il 14%, mentre nel Centro-nord essa non supera quasi mai il 4% (Figura 5.1). Al Centro-nord, le province con le percentuali più alte sono quelle limitrofe a zone di confine, in particolare con paesi considerati a fiscalità privilegiata come la Svizzera, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino.

L'intensità del ricorso al contante, tuttavia, riflette anche le differenze nelle prassi di pagamento e nello spessore del settore finanziario nelle varie aree territoriali; alcuni studi hanno mostrato come, tenendo conto di questi fattori, l'incidenza dell'uso del contante risulti relativamente elevata anche in aree dell'Italia settentrionale⁴⁴.

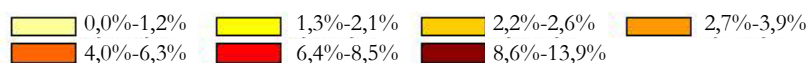
⁴⁴ Cfr. ad esempio Ardizzi e Iachini, 2013, *Eterogeneità nelle abitudini di pagamento: confronto tra paesi europei e specificità italiane*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 144.

Figura 5.1

Il ricorso al contante, per area geografica
2013



Peso operatività in contante (percentuale)



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verifica in forma semplificata.

Accanto all'utilizzo di contante, il bonifico costituisce un altro strumento di pagamento censito nei flussi S.A.R.A. che riveste particolare importanza nell'ambito del contrasto alla criminalità finanziaria.

**Contenuto
informativo dei
bonifici**

Rispetto alle altre operatività, il contenuto informativo delle segnalazioni riferite ai bonifici è più articolato comprendendo anche le informazioni riguardanti il comune (o paese straniero) di residenza della controparte e del suo intermediario. Ciò permette di analizzare i flussi sulla base della provenienza e della destinazione territoriale dei fondi. Di particolare interesse sono i casi in cui l'intermediario estero coinvolto nel trasferimento è localizzato in un paese a fiscalità privilegiata o non cooperativo.

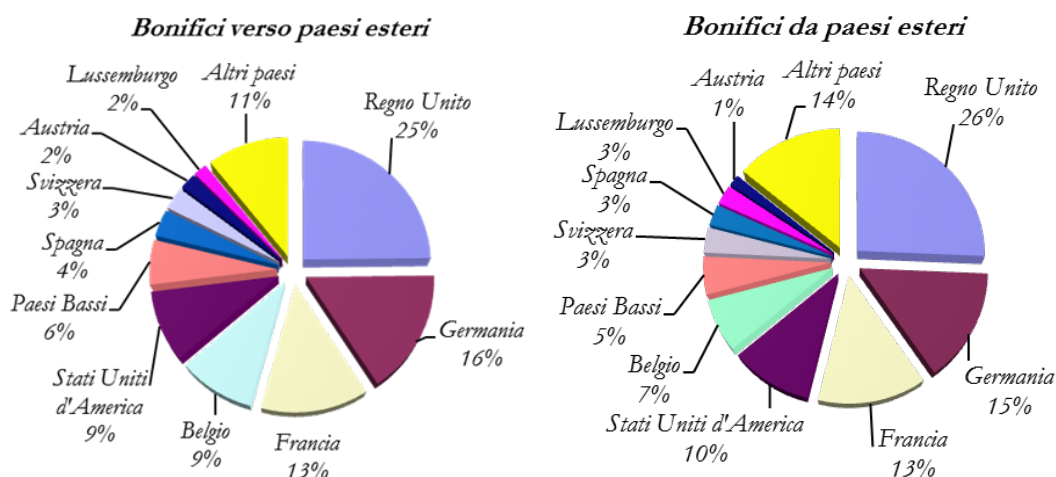
Nel corso del 2013 i flussi di bonifici scambiati con controparti che si avvalgono di intermediari esteri hanno superato i 1.200 miliardi di euro sia in entrata che in uscita, con una diminuzione rispetto al 2012 dell'8% in entrambi i casi. La Figura 5.2 riporta le rispettive quote dei principali paesi esteri di origine e destinazione dei fondi.

I bonifici da e verso l'estero

I primi dieci paesi nella graduatoria appartengono tutti (con l'eccezione degli Stati Uniti d'America) all'Unione europea, sia per i bonifici in entrata sia per quelli in uscita. Guardando alla graduatoria nel suo complesso, le principali controparti extra comunitarie sono, oltre agli Stati Uniti, paesi rilevanti sotto il profilo commerciale (Russia e Turchia per gli accrediti, Cina per gli addebiti) o finanziario (Svizzera, Hong Kong).

Figura 5.2

Bonifici verso e da paesi esteri 2013



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verificata in forma semplificata.

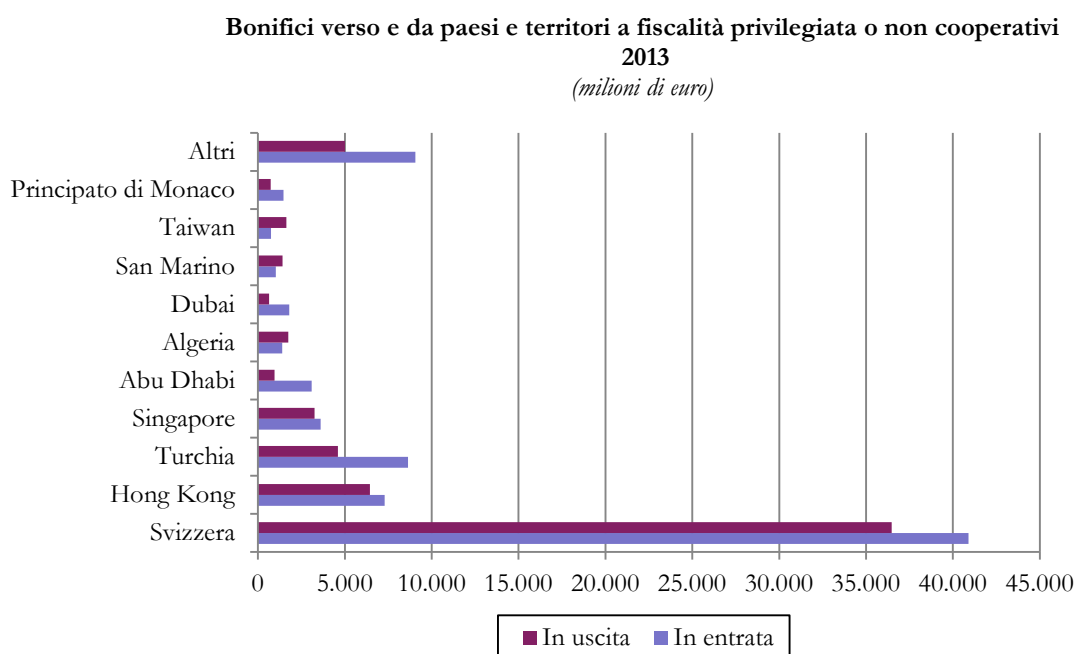
I bonifici scambiati con intermediari finanziari residenti in stati e giurisdizioni ritenuti rilevanti dal punto di vista dell'azione di contrasto del riciclaggio sono oggetto di particolare attenzione⁴⁵. La Figura 5.3 riporta i flussi con i principali paesi o territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi. Rispetto al 2012 si registra una concentrazione lievemente inferiore: il 90% delle operazioni riguarda dieci paesi, a fronte di otto nell'anno precedente.

Paesi a fiscalità privilegiata: flussi per Stato estero...

⁴⁵ L'elenco dei paesi cooperativi e/o a fiscalità privilegiata è tratto dai decreti ministeriali attuativi del TUIR e dalla lista di *high-risk and non-cooperative jurisdictions* pubblicata dal GAFI nel febbraio del 2013.

Il peso dei bonifici da e verso la Svizzera ha subito una leggera flessione rispetto all'anno scorso, passando dal 60 al 55% del totale. Nelle altre posizioni di vertice continuano a collocarsi, pur con importi molto inferiori, piazze asiatiche dell'estremo oriente (soprattutto Hong Kong, ma anche Singapore e Taiwan), gli Emirati Arabi Uniti (Abu Dhabi, Dubai), il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino. Anche i flussi con la Turchia sono intensi.

Figura 5.3



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verificata in forma semplificata.

La Tavola 5.2 mostra l'importo dei flussi scambiati con paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi, ripartiti secondo la regione italiana di origine o di destinazione dei bonifici.

Tavola 5.2

Bonifici verso e da paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi, per regione 2013				
	Bonifici in uscita verso paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi (milioni di euro)	% sul totale	Bonifici in entrata da paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi (milioni di euro)	% sul totale
Italia nord-occidentale	41.873	66,6	45.189	57,2
Liguria	2.548	4,1	2.576	3,3
Lombardia	33.978	54,1	35.256	44,6
Piemonte	5.324	8,5	7.280	9,2
Valle d'Aosta	24	0,0	77	0,1
Italia nord-orientale	9.310	14,8	16.384	20,7
Emilia-Romagna	4.105	6,5	8.449	10,7
Friuli-Venezia Giulia	713	1,1	918	1,2
Trentino-Alto Adige	400	0,6	600	0,8
Veneto	4.092	6,5	6.416	8,1
Italia centrale	9.715	15,5	13.389	16,9
Lazio	5.825	9,3	5.192	6,6
Marche	470	0,7	1.135	1,4
Toscana	3.284	5,2	6.765	8,6
Umbria	136	0,2	297	0,4
Italia meridionale	1.679	2,7	3.335	4,2
Abruzzo	205	0,3	1.599	2,0
Basilicata	15	0,0	34	0,0
Calabria	45	0,1	127	0,2
Campania	1.027	1,6	1.122	1,4
Molise	51	0,1	28	0,0
Puglia	336	0,5	424	0,5
Italia insulare	284	0,5	714	0,9
Sardegna	44	0,1	397	0,5
Sicilia	240	0,4	318	0,4
Totale Italia	62.862	100,0	79.011	100,0

Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verificata in forma semplificata.

Come negli anni precedenti, la gran parte degli scambi con i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi continua a interessare le regioni dell'Italia nord-occidentale (il 67% del totale nazionale nel caso delle uscite, il 57% nel caso delle entrate). La quota dell'Italia nord-orientale e quella dell'Italia centrale rimangono intorno al 15%-20% ciascuna. L'incidenza dell'Italia meridionale e insulare resta stabile e di molto inferiore.

In generale, l'ampiezza del fenomeno tende a riflettere le dimensioni dell'attività economica e l'apertura verso l'estero di ciascuna regione; eventuali anomalie a livello locale (provinciale o comunale)

possono essere identificate con analisi econometriche che confrontano i flussi con i “fondamentali” economici dei paesi e delle aree del territorio italiano interessati⁴⁶.

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

L'analisi dei flussi finanziari riveste un ruolo strategico nell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. L'Unità conduce sia approfondimenti puntuali su eventuali anomalie che emergano dai dati sia analisi su fenomeni più ampi relativi, ad esempio, a particolari strumenti di pagamento, aree territoriali e settori dell'economia.

I controlli statistici...

Le segnalazioni aggregate costituiscono la principale fonte di cui si avvale la UIF nello svolgimento della propria funzione di analisi dei flussi finanziari. I flussi S.A.R.A. sono sottoposti, al momento dell'acquisizione, a controlli statistici automatici allo scopo di migliorare la qualità dei dati e, così, l'affidabilità dell'analisi. Tale attività di controllo si basa su metodi quantitativi e mira a identificare eventuali elementi di anomalia che siano meritevoli di approfondimento.

I valori anomali sono individuati sia confrontando i dati inviati da un segnalante con quelli complessivamente ricevuti nel periodo dagli altri intermediari, sia analizzando l'andamento storico dei dati forniti nel tempo da uno stesso segnalante.

Nel 2013 la UIF ha inviato rilievi statistici a 882 intermediari (di cui 629 banche); nell'insieme, i record aggregati risultati statisticamente anomali e sottoposti alla verifica dell'intermediario sono stati oltre 12.000. Nella maggior parte dei casi gli intermediari hanno confermato il dato inviato (77% nel caso di banche e Poste, 93% nel caso dei restanti intermediari finanziari); per la parte residua si è trattato di dati errati, successivamente corretti dai segnalanti. In 511 casi, pari al 5% dei rilievi confermati dagli intermediari, è stato indicato un legame tra il dato aggregato oggetto del rilievo statistico e una o più segnalazioni di operazioni sospette già trasmesse alla UIF. In ulteriori 231 casi il rilievo ha rappresentato uno stimolo affinché l'intermediario considerasse l'operatività sotto esame ai fini di un'eventuale segnalazione di operazione sospetta.

Nel corso del 2013 è proseguita l'attività di ricerca basata sull'impiego di modelli econometrici e sulla valorizzazione degli incroci con le altre banche dati della UIF e della Banca d'Italia. Gli studi condotti e quelli in corso, oltre ad accrescere le conoscenze sui fenomeni e le operatività analizzati, hanno l'obiettivo di fornire indicazioni utili per indirizzare l'attività di contrasto e prevenzione, ad esempio attraverso l'elaborazione di indicatori per la valutazione dell'esposizione al rischio di singoli intermediari o di specifiche aree territoriali⁴⁷.

Studio su bonifici off-shore

Nell'ambito di un primo filone di analisi è stato condotto uno studio econometrico dei flussi finanziari verso i paesi a rischio di riciclaggio (cfr. riquadro successivo)⁴⁸. Il lavoro analizza i bonifici dall'Italia verso l'estero nel periodo 2007-2010: tenendo conto delle principali determinanti economiche di tali flussi, lo studio

⁴⁶ Si veda il § 5.3.

⁴⁷ Si veda il § 7.2.1.

⁴⁸ Cfr. “Financial flows to tax havens: Determinants and anomalies” (“Flussi finanziari verso i paradisi fiscali: Determinanti e anomalie”), di A. Cassetta e C. Pauselli (UIF), L. Rizzica e M. Tonello (Banca d'Italia), UIF, Quaderni dell'antiriciclaggio, Collana Analisi e studi, n. 1, marzo 2014. Lo studio è reperibile anche sul sito internet della UIF (<https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/2014/quaderni-analisi-studi-2014-1/index.html>).

mira a individuare i dati da considerare anomali. I flussi anomali così identificati presentano correlazioni positive e significative con misure dell' "opacità" in materia fiscale, societaria e finanziaria dei paesi di destinazione dei fondi; tale opacità rende un paese attraente sia per i flussi connessi all'evasione fiscale, sia per quelli connessi al riciclaggio. I flussi anomali risultano correlati anche con indicatori della criminalità nelle province di origine dei bonifici.

Flussi finanziari verso i paradisi fiscali: determinanti e anomalie

La comunità internazionale concorda nel ritenere che i paesi cosiddetti "paradisi fiscali" – caratterizzati dall'opacità dei sistemi finanziari e dal basso livello di imposizione fiscale – possano attrarre capitali dall'origine dubbia collegati ad attività illecite, in particolare a riciclaggio di proventi criminali e di evasione fiscale.

Avvalendosi di una ricca banca dati, che include le Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (S.A.R.A.), lo studio intende spiegare i flussi finanziari dall'Italia verso l'estero, osservati nel periodo 2007-2010, sulla base delle principali variabili socio-economiche. A tal fine l'analisi utilizza un modello econometrico in cui il volume dei flussi finanziari bilaterali è proporzionale alla "massa economica" dei due paesi coinvolti e inversamente proporzionale alla distanza tra i due. Il modello è applicato ai bonifici in partenza dalle 110 province italiane verso 142 paesi esteri, "a rischio" e non. I paesi a rischio considerati nell'analisi includono sia quelli a regime fiscale privilegiato contenuti nelle liste del MEF sia ulteriori paesi monitorati dalla UIF sulla base delle evidenze fornite dall'operatività.

Lo studio mostra che i flussi verso i paesi esteri possono essere spiegati da un ampio *set* di variabili economiche e socio-demografiche relative alla provincia di origine e al paese di destinazione dei flussi. I paesi a rischio, tuttavia, attraggono un volume di flussi finanziari più elevato rispetto a quanto sia giustificato dalle rispettive caratteristiche economiche e socio-demografiche.

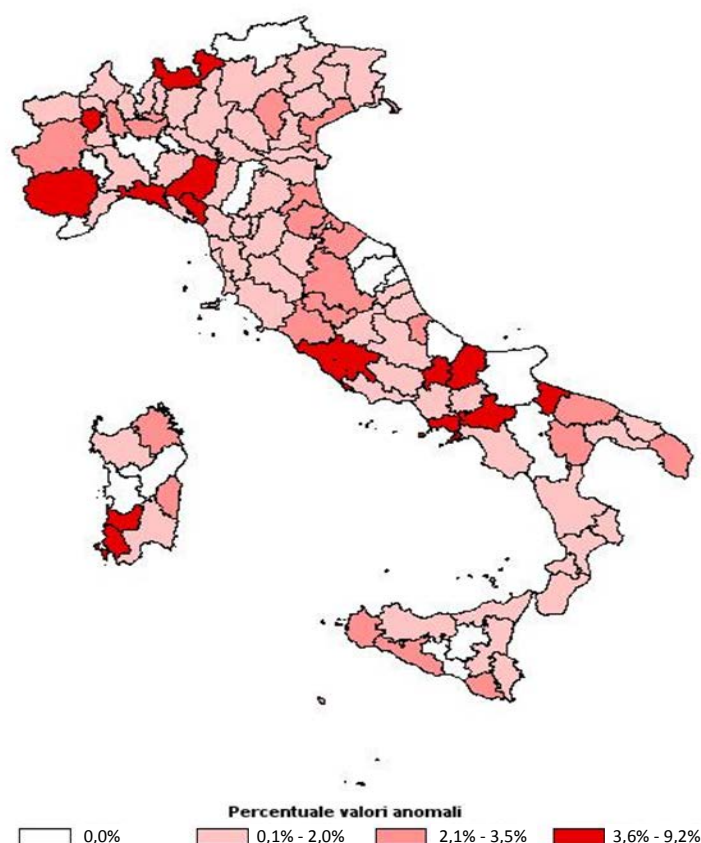
Nella seconda parte, lo studio si concentra sull'analisi delle anomalie. Viene costruito un "indice di anomalia" che assume un valore tanto maggiore quanto il valore dei singoli flussi osservati sia superiore a quello spiegato dal modello sulla base dei fondamentali economici. Come atteso, tale indice risulta più elevato nel caso dei flussi verso i paesi a rischio.

Inoltre, lo studio mostra come i flussi più anomali tendano a provenire dalle province con il maggior numero di crimini legati al traffico di droga e altri reati e da quelle che inviano alla UIF il maggior numero di segnalazioni di operazioni sospette. Dal lato dei paesi di destinazione emerge una correlazione positiva tra i flussi più anomali e un indicatore che misura il grado di opacità dei paesi in materia fiscale, societaria e finanziaria.

Elaborazioni ulteriori consentono di ottenere una mappatura provinciale dell'incidenza dei flussi più anomali sul totale dei flussi provinciali (cfr. *Figura 5.4*). Le province con la maggior incidenza (riportate in rosso scuro) sono distribuite in varie aree del paese e includono distretti delle regioni con un elevato numero di denunce per associazione di tipo mafioso, ricche province settentrionali, nonché province di confine.

Figura 5.4

Incidenza provinciale dei flussi anomali



Nota: Le province in rosso scuro sono quelle per le quali l'incidenza dei flussi anomali è significativamente superiore, secondo criteri statistici, a quella fisiologica.

L'interesse per i paesi generalmente indicati come paradisi fiscali o centri finanziari *off-shore* è motivato dal fatto che essi coprono una quota di rilievo dei flussi finanziari internazionali. Per tale motivo è sempre più diffusa la consapevolezza che tali paesi possano attrarre notevoli flussi di denaro di origine illecita, facilitandone il riciclaggio. In tale ottica è stato realizzato un ulteriore studio per evidenziare come i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi si differenzino tra loro per il grado di opacità dei rispettivi sistemi finanziari. Il lavoro fornisce anche indicazioni quantitative sulla rilevanza internazionale del fenomeno.

I paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi sono stati classificati a seconda che siano contraddistinti da un livello di opacità basso, medio o alto; i vari gruppi presentano caratteristiche geografiche ed economiche specifiche. L'indicatore elaborato ha consentito anche di classificare i vari paesi in base al tipo di opacità prevalente che li caratterizza (societaria, finanziaria o fiscale). Vengono quindi analizzati i flussi finanziari imputabili a tali paesi in contropartita con l'Italia (tratti dai dati S.A.R.A.); i flussi con i paesi a maggior grado di opacità presentano una dinamica temporale incoerente con quella che caratterizza i flussi con il resto del mondo. Infine, l'analisi massiva delle segnalazioni di operazioni sospette in cui risultano coinvolti i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi ha consentito di evidenziare alcune caratteristiche tipologiche dell'operatività segnalata.

Nell'ambito dell'attività di analisi rivolta all'elaborazione di indicatori di esposizione al rischio, la UIF, congiuntamente con la Vigilanza della Banca d'Italia, sta mettendo a punto un insieme di indicatori di esposizione al rischio di riciclaggio, da utilizzare nell'attività istituzionale. Un possibile impiego è diretto a ottenere informazioni utili per valutare il grado di collaborazione attiva: la UIF sta affinando metodiche di tipo econometrico per stimare la relazione tra le SOS inviate da un singolo intermediario con riferimento a un determinato ambito territoriale e a un insieme di potenziali variabili "esplicative".

Tali variabili includono, oltre alle misure di esposizione al rischio già menzionate, indicatori territoriali socio-economici, finanziari, demografici e giudiziari, e caratteristiche dell'operatività dell'intermediario interessato. I risultati delle analisi preliminari finora condotte sembrano confermare l'esistenza di una relazione stabile tra la numerosità su base provinciale delle SOS per intermediario e l'insieme delle variabili utilizzate.

Lo scostamento tra numero di SOS effettivamente inviate e numero di SOS "attese" sulla base del modello, se particolarmente marcato, potrà contribuire, insieme alle altre evidenze disponibili, a orientare l'azione dell'Unità per accrescere la collaborazione attiva degli operatori.

... e analisi del
grado di
collaborazione
attiva

L'utilizzo dei dati S.A.R.A., infine, è volto a effettuare approfondimenti mirati nel quadro della collaborazione con le Autorità di vigilanza e le altre istituzioni attive nella prevenzione e nel contrasto alla criminalità organizzata e al finanziamento del terrorismo (DIA, Guardia di Finanza e Autorità giudiziaria).

5.4. Le dichiarazioni oro

La legislazione in materia di regolamentazione del mercato dell'oro (l. n. 7/2000 e successive modifiche) prevede che la UIF riceva le dichiarazioni relative alle operazioni di trasferimento (da e verso l'estero) e commercio di oro da investimento e di materiali d'oro a uso prevalentemente industriale (diversi dall'oro da gioielleria), di importo pari o superiore a 12.500 euro.

La UIF cura la relativa banca dati. Come previsto dalla legge, le informazioni oggetto delle dichiarazioni sono messe a disposizione delle competenti amministrazioni a fini fiscali, antiriciclaggio, di ordine e di sicurezza pubblica; la UIF effettua specifiche elaborazioni ed estrazioni su richiesta della Guardia di Finanza.

La Tavola 5.3 indica le diverse categorie di operazioni in oro segnalate alla UIF nel biennio 2012-2013, riportando il numero di dichiarazioni ricevute, quello delle corrispondenti singole operazioni segnalate e il valore complessivo dichiarato.

Statistiche delle
dichiarazioni oro

Tavola 5.3

Dichiarazioni relative alle operazioni in oro						
Tipologia di operazione	2012			2013		
	Numero di dichiarazioni	Numero di operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)	Numero di dichiarazioni	Numero di operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)
Compravendita	44.281	116.883	21.290	43.561	119.715	19.034
Prestito d'uso (accensione)	1.939	4.101	2.311	1.980	3.439	1.320
Prestito d'uso (restituzione)	1.700	2.102	368	920	1.155	144
Altra operazione non finanziaria	167	566	1.026	114	318	339
Trasferimento al seguito verso estero	790	810	1.562	649	662	263
Trasferimento al seguito da estero	20	20	16	15	15	2
Conferimento in garanzia	9	10	2	8	13	1
Servizi di consegna per investimenti oro	3	10	0	10	17	1
Totale	48.909	124.502	26.575	47.257	125.334	21.103

Nota: Le statistiche riportate in questa tavola tengono conto di rettifiche basate sulla quotazione di mercato dell'oro nel caso in cui i dati dichiarati in singole transazioni siano risultati palesemente incoerenti con esse.

Il confronto del 2013 con l'anno precedente mostra una sostanziale stazionarietà del numero di operazioni, a fronte di una diminuzione degli importi dichiarati pari a circa il 20%; vi ha contribuito l'apprezzabile calo delle quotazioni dell'oro, dopo una crescita decennale.

Distribuzione per tipologia di dichiarante

Con riferimento al 2013, agli operatori professionali è imputabile circa l'80% degli importi segnalati (in crescita rispetto all'anno precedente), mentre la quota delle banche è in diminuzione e rappresenta circa il 20%; le segnalazioni degli altri soggetti (operatori non professionali e privati) rimangono una componente marginale.

Gli acquisti da controparti persone fisiche, in larga misura "compro-oro", presentano nel secondo semestre 2013 una marcata flessione, segnalando che il fenomeno potrebbe essere in fase regressiva dopo un lungo periodo di crescita⁴⁹.

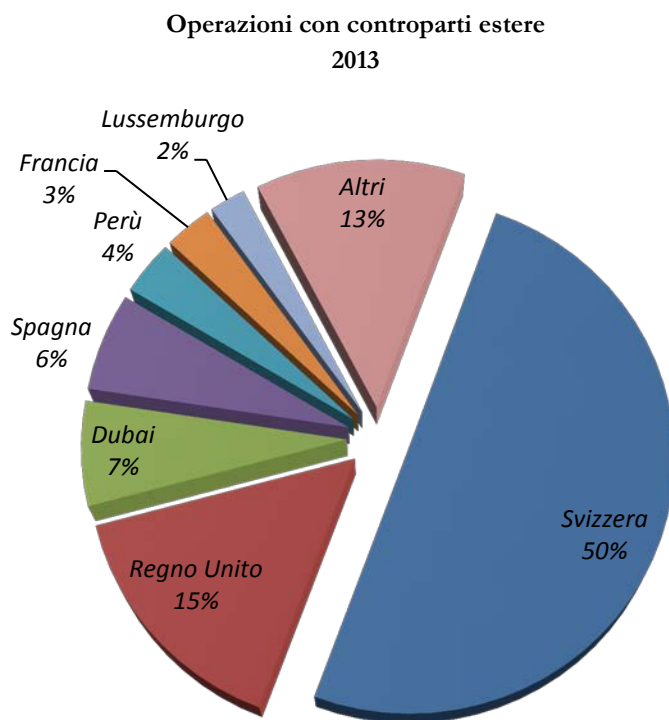
Distribuzione delle controparti per paese

La quota delle operazioni con controparti estere, che ammonta a circa 7,5 miliardi di euro, rappresenta il 36% del totale ed è sostanzialmente stabile rispetto all'anno

⁴⁹ È difficile avere una stima precisa del numero di "compro-oro" operanti sul territorio nazionale, anche a causa della mancanza di una specifica voce nella classificazione settoriale delle attività economiche.

precedente. La distribuzione degli scambi per paese controparte rimane altamente concentrata: i primi cinque paesi (Svizzera, Regno Unito, Dubai, Spagna e Perù) rappresentano l'82% del totale (cfr. *Figura 5.5*).

Figura 5.5



La Svizzera rappresenta il principale mercato estero di destinazione dell'oro prodotto sul territorio nazionale, frutto del recupero industriale e dell'attività dei "compro-oro". Questo paese, oltre a essere confinante con l'Italia, ha un regime fiscale particolarmente favorevole per il commercio delle commodities e rappresenta una piazza importante per il mercato dell'oro. Le vendite verso controparti svizzere sono cresciute fortemente nel biennio 2011-2012, per poi calare lo scorso anno. La quota della Svizzera sulle vendite all'estero di oro proveniente dall'Italia, dopo aver raggiunto l'83% nella seconda metà del 2012, si è collocata nel secondo semestre del 2013 intorno al 50%.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale delle controparti residenti nel nostro paese, ai primi posti rimangono le province tradizionalmente specializzate nella lavorazione dell'oro (Vicenza, Arezzo, Alessandria), che da sole coprono circa la metà del mercato, oltre alla piazza di Milano, snodo fondamentale del flusso di oro verso la Svizzera.

**Concentrazione
territoriale delle
controparti italiane**

6. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

6.1. L'attività ispettiva

Il d.lgs. n. 231/2007, in considerazione dell'ampiezza degli obblighi e della platea dei soggetti destinatari, stabilisce un'articolata ripartizione dei compiti di controllo tra le Autorità di vigilanza di settore, la UIF e gli Organi investigativi, in un'ottica di economicità ed efficacia della complessiva azione di prevenzione.

La UIF esercita i controlli di competenza anche attraverso ispezioni, di tipo generale o mirato, al fine di acquisire dati e informazioni utili per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali e per verificare il rispetto degli obblighi di collaborazione attiva.

La selezione dei soggetti da sottoporre ad accertamenti ispettivi da parte dell'Unità avviene sulla base di criteri collegati al rischio, che nell'anno 2013 hanno portato a dare priorità alle verifiche su intermediari caratterizzati da specificità operative o da scostamenti rispetto ai livelli di collaborazione attesi. Rientra nelle strategie dell'Unità estendere il perimetro dei controlli ad altre tipologie di operatori e di fenomeni potenzialmente anomali.

Le ispezioni generali sono volte essenzialmente a verificare l'adeguatezza delle procedure di segnalazione, il rispetto delle regole e l'esistenza di adeguati presidi per l'adempimento degli obblighi di collaborazione attiva da parte del soggetto ispezionato.

Gli accertamenti mirati traggono origine da esigenze di approfondimento delle segnalazioni ricevute o da ipotesi di omessa segnalazione; tali verifiche vengono condotte anche nell'ambito dei rapporti di collaborazione intrattenuti, in particolare, con l'Autorità giudiziaria e gli Organi investigativi.

Nel 2013 la UIF ha effettuato complessivamente 21 ispezioni (cfr. *Tavola 6.1*): 9 di tipo generale, 12 a carattere "mirato".

Tavola 6.1

	Ispezioni (anni 2009 – 2013)				
	2009	2010	2011	2012	2013
Accertamenti ispettivi effettuati	18	25	20	17	21

Per la prima volta sono stati effettuati accertamenti di tipo generale presso un'impresa assicurativa. La verifica è stata realizzata in collaborazione con l'IVASS, sfruttando le sinergie sviluppate nell'ambito dei frequenti scambi di informazioni che intercorrono con questa Autorità⁵⁰.

Nel comparto del risparmio gestito anche nel 2013 si sono riscontrate carenze nella collaborazione attiva derivanti da disfunzioni nell'adempimento degli obblighi di

⁵⁰ Si veda il § 7.3.

adeguata verifica della clientela, specie con riferimento a soggetti nei cui confronti l'intermediario aveva maturato una conoscenza solo formale o comunque non idonea a definire correttamente il profilo di rischio.

Analoghe criticità nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e conseguenti carenze nella capacità di rilevazione delle operazioni sospette sono state riscontrate nell'operatività bancaria *on-line*.

Gli accertamenti ispettivi di carattere mirato hanno riguardato l'approfondimento di operazioni collegate a rapporti intrattenuti dalle banche con particolari categorie di soggetti (curatele fallimentari, "compro-oro") ovvero caratterizzati da un consistente utilizzo di banconote di grosso taglio. Specifica attenzione è stata dedicata anche ad anomale operazioni di intermediazione in titoli da parte di società estere in contropartita con banche e intermediari finanziari italiani.

Il programma di ispezioni sull'utilizzo anomalo di carte di pagamento e sulla gestione dei relativi flussi informativi e finanziari, avviato nel 2012, è proseguito nel 2013 e ha condotto alla definizione e, nel febbraio 2014, alla diffusione da parte della UIF di uno specifico schema di anomalia⁵¹. Anche in tale ambito operativo sono emerse carenze nei presidi operativi adottati dagli intermediari, suscettibili di minare il corretto adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette.

A conferma di aspetti critici già emersi e illustrati nel Rapporto annuale del 2012, è stata rilevata un'ampia casistica di utilizzi delle carte da parte di soggetti diversi dal titolare, desunti dalla contemporanea effettuazione di operazioni in luoghi geograficamente distanti; frequente è risultato il caso di clienti titolari presso uno stesso intermediario di un numero molto elevato di carte di pagamento, specie prepagate, in assenza di limiti al numero di carte detenibili.

L'anomala frequenza dell'operatività richiede, per essere individuata, l'adozione di adeguate procedure di rilevazione automatica. Tuttavia gli applicativi utilizzati dagli intermediari non sempre ricomprendono dati presenti nei sistemi gestionali che risultano essenziali per intercettare le irregolarità (l'ora esatta delle operazioni, i punti di prelevamento o ricarica); tali carenze impediscono l'identificazione di comportamenti rilevanti quali l'utilizzo in sequenza di più carte riconducibili a una pluralità di soggetti presso ricorrenti punti vendita, ATM o POS installati presso determinati esercenti.

Carenze sono state riscontrate nelle procedure di controllo sulla veridicità dei dati forniti dalla clientela, sulla concentrazione di operazioni in contanti poste in essere presso singoli punti operativi esterni e sui collegamenti tra operazioni di prelevamento e di accredito tra più carte.

Nell'attività ispettiva sono emersi fatti di possibile rilievo penale che sono stati oggetto di denuncia all'Autorità giudiziaria da parte della UIF, nonché violazioni di natura amministrativa in relazione alle quali l'Unità ha avviato i procedimenti sanzionatori di competenza, trasmettendo i relativi verbali di contestazione al MEF per lo svolgimento del successivo *iter* istruttorio.

⁵¹ Si veda il § 4.4.

6.2. Le procedure sanzionatorie

Nel 2013 sono stati avviati 29 procedimenti (28 a seguito di accertamenti ispettivi) per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per omessa segnalazione (cfr. *Tavola 6.2*). Nel complesso la UIF ha contestato operazioni non segnalate per un importo di circa 67,8 milioni di euro. È stato avviato anche un procedimento per violazione delle disposizioni in materia di comunicazione al MEF di versamento di denaro contante.

Con riferimento alla legge sull'oro⁵², la UIF ha curato nel 2013 l'istruttoria di 7 procedimenti sanzionatori per violazione dell'obbligo di dichiarazione riguardante operazioni di trasferimento o commercio di oro di valore pari o superiore a 12.500 euro. Nello stesso anno è stata predisposta l'istruttoria di 7 procedimenti sanzionatori per violazione dell'obbligo di congelamento di fondi e di risorse economiche a carico dei soggetti destinatari⁵³. La UIF, nell'ambito delle istruttorie, ha provveduto all'audizione degli interessati che ne hanno fatto richiesta, e ha trasmesso le relazioni illustrative al MEF, competente per l'irrogazione delle sanzioni.

Tavola 6.2

Irregolarità di rilievo amministrativo (anni 2009 – 2013)					
	2009	2010	2011	2012	2013
Omessa segnalazione di operazione sospetta	16	29	62	39	29
Violazione per operazioni "oro"	5	9	11	7	7
Violazione per "terrorismo"			2	-	7

⁵² Si veda il § 5.4.

⁵³ Si veda il § 7.2.2.

7. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ

7.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria

L'attività di collaborazione e di scambio di informazioni della UIF con l'Autorità giudiziaria si è andata progressivamente intensificando. Le richieste pervenute dall'Autorità giudiziaria, nel 2008 pari a 53, nel 2013 sono state 216, con 445 risposte, comprensive dei seguiti alla prima interlocuzione in relazione alle ulteriori informazioni acquisite dall'Unità, anche presso le proprie controparti estere.

La collaborazione tra la UIF e la magistratura, come previsto dal d.lgs. n. 231/2007, assume modalità e forme diverse, attraverso le quali l'azione penale di repressione del riciclaggio e dei reati presupposto si avvantaggia dell'ampio patrimonio di informazioni e delle capacità di analisi di cui l'Unità dispone.

Nel confronto con l'Autorità giudiziaria la UIF arricchisce le proprie conoscenze su tipologie e prassi criminali, funzionali anche all'individuazione di aggiornati indicatori di anomalia e schemi rappresentativi di comportamenti anomali che, diffusi tra intermediari e operatori, ne accrescono le capacità di collaborazione attiva.

Il contributo della UIF si è sviluppato nell'ambito di indagini concernenti ipotesi di riciclaggio attinenti alla criminalità organizzata anche di stampo mafioso. L'Unità ha prestato altresì collaborazione a indagini relative a movimentazioni finanziarie connesse con ipotesi di appropriazione indebita, corruzione, evasione fiscale, bancarotta fraudolenta e truffa aggravata ai danni dello Stato. Approfondimenti sono stati condotti anche a supporto di indagini relative a fattispecie di reato più propriamente finanziarie – quali l'ostacolo all'attività di vigilanza, la raccolta abusiva del risparmio, l'esercizio di attività finanziaria in assenza delle necessarie autorizzazioni – ovvero a frodi fiscali di rilevanti dimensioni o a carattere transnazionale.

Tavola 7.1

Collaborazione con l'Autorità giudiziaria (anni 2010 – 2013)				
	2010	2011	2012	2013
Richieste d'informazioni dall'Autorità giudiziaria	118	170	247	216
Risposte fornite all'Autorità giudiziaria	240	172	217	445

Per corrispondere alle richieste della magistratura, la UIF utilizza le informazioni presenti nelle proprie basi-dati, principalmente rappresentate dalle segnalazioni di operazioni sospette, dalle relazioni tecniche e dalle informative pervenute da FIU estere.

Ove necessario, l'Unità attiva i poteri di acquisizione di ulteriori dati e informazioni presso i soggetti obbligati, anche attraverso interventi ispettivi, o mediante la rete delle omologhe unità estere per acquisire notizie e per facilitare le eventuali procedure di assistenza giudiziaria internazionale per via rogatoria⁵⁴.

La documentazione raccolta dalla UIF viene inviata alla magistratura nel rispetto dei requisiti di riservatezza imposti dalla legge e ottemperando alle regole e alle prassi della collaborazione internazionale.

Ove venga a conoscenza di elementi sufficienti a identificare un reato perseguibile d'ufficio, la UIF procede ai sensi dell'art. 331 c.p.p. alla denuncia all'Autorità giudiziaria, anche attraverso gli Organi investigativi nell'ambito delle relazioni tecniche sulle segnalazioni. Nel corso del 2013 la UIF ha effettuato 190 denunce.

L'Unità ha inoltre inviato all'Autorità giudiziaria 8 informative finalizzate a fornire supplementi conoscitivi per indagini in corso (cfr. *Tavola 7.2*).

Tavola 7.2

Segnalazioni all'Autorità giudiziaria		
	2012	2013
Denunce ex art. 331 c. p. p.	158	190
<i>di cui:</i>		
<i>Presentate all'Autorità giudiziaria</i>	9	12
<i>Effettuate nell'ambito della relazione tecnica trasmessa agli Organi investigativi</i>	149	178
Informative utili a fini di indagine	8	8

Il crescente ricorso alle diverse forme di collaborazione ha portato a sviluppare rapporti anche di tipo consulenziale tra la UIF e talune delle Procure maggiormente impegnate nel contrasto alla criminalità organizzata, alla corruzione e alla evasione fiscale, con risultati positivi in indagini molto complesse e delicate. Anche con la Direzione Nazionale Antimafia e, per il suo tramite, con alcune Direzioni Distrettuali si sono sviluppate significative forme di cooperazione. La collaborazione viene condotta nel rispetto della distinzione di ruoli, obblighi e metodi stabilita dall'ordinamento.

L'intensificarsi della collaborazione con alcune Procure ha portato ad adottare canali diretti dedicati alla ricezione delle richieste e alla trasmissione delle risposte. Come già effettuato con la Procura di Milano, nell'ottobre 2013 è stato avviato anche con la Procura di Napoli un canale telematico che consente di assicurare la massima tempestività e riservatezza dello scambio informativo. Tali modalità potranno essere

⁵⁴ Si veda il § 8.1.1.

estese in futuro ad altre Procure con le quali intercorra un'intensa attività di collaborazione.

Relatori della UIF hanno partecipato a specifiche iniziative formative rivolte ai magistrati ordinari in tirocinio organizzate dalla Scuola Superiore della Magistratura⁵⁵. Il 4 febbraio 2014 presso la Banca d'Italia si è tenuto un Convegno in materia di legalità e buon funzionamento del sistema finanziario, con rappresentanti del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), al quale è intervenuto il Direttore della UIF⁵⁶.

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

La UIF collabora con il MEF fornendo il proprio contributo tecnico con riguardo a tutte le funzioni che l'ordinamento antiriciclaggio attribuisce al Dicastero: la definizione delle politiche di prevenzione, l'elaborazione normativa, l'attività sanzionatoria, quella di raccordo con gli organismi internazionali.

L'Unità partecipa al Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), istituito presso il MEF, nel quale sono rappresentate tutte le autorità impegnate nel sistema di prevenzione; in tale ambito, il contributo della UIF ha assunto particolare rilievo nella valutazione nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, elaborata anche al fine di ottemperare alle indicazioni del GAFI.

7.2.1. Il *risk assessment* nazionale

Su iniziativa del CSF, agli inizi del 2013 è stato costituito presso il MEF un Gruppo di lavoro con il compito di valutare, dopo aver elaborato un'apposita metodologia, i livelli di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nel nostro paese. Al Gruppo partecipano tutte le autorità rappresentate nel CSF.

L'iniziativa è volta a dare attuazione alle Raccomandazioni del GAFI le quali prevedono che gli Stati membri valutino i suddetti rischi con riferimento al proprio territorio nazionale e predispongano i necessari presidi per mitigarli in maniera efficace, secondo un approccio basato sul rischio.

La metodologia di analisi

Il Gruppo di lavoro ha elaborato una metodologia di analisi fondata sui concetti di c.d. "rischio inerente" e "rischio residuo". Il rischio inerente è rappresentato dai volumi potenziali di riciclaggio e finanziamento del terrorismo presenti nel paese, che sono correlati alle "minacce", ossia ai principali reati e attività criminali, che caratterizzano il contesto socio-economico. Il complessivo sistema di prevenzione e repressione opera affinché tale rischio sia mitigato. Il rischio residuo è rappresentato dalla quota di rischio inerente che non viene adeguatamente fronteggiato dal sistema di contrasto a causa di sue eventuali inefficienze e vulnerabilità.

⁵⁵ Si veda il § 9.5.

⁵⁶ L'intervento è disponibile sul sito della Banca d'Italia all'indirizzo <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi/index.html>.

L'individuazione di minacce, vulnerabilità e conseguenze si avvale di metodi quantitativi e qualitativi di analisi⁵⁷. Le valutazioni di tipo qualitativo si basano anche su pareri di esperti della materia che consentono di apprezzare aspetti meno conosciuti e rilevabili per la mancanza di informazioni quantitative.

Uno dei principali indicatori di rischio impiegati è costituito dall'utilizzo di contante, considerato il mezzo di pagamento prevalente nelle transazioni riguardanti l'economia informale e illegale. I risultati preliminari di analisi ancora in corso confermano l'esistenza di una correlazione positiva, a livello locale, tra l'utilizzo di contante e alcuni indicatori di criminalità: un primo indicatore fornisce una misura della capacità dei criminali che operano sul territorio di realizzare traffici illeciti di beni e servizi (ad esempio traffico di stupefacenti, sfruttamento della prostituzione e ricettazione); un secondo indicatore identifica l'insieme di attività delittuose più strettamente legate al controllo del territorio, esemplificate dai reati di estorsione, furto e rapina.

L'esame dell'efficacia dei presidi antiriciclaggio valuta l'adeguatezza del sistema nazionale con riferimento alle fasi preventiva, investigativa e repressiva. La metodologia si basa su un'analisi settoriale riferita ai vari destinatari della disciplina antiriciclaggio: intermediari finanziari, professionisti e operatori non finanziari.

Per ciascuna categoria si è proceduto, preliminarmente, ad apprezzare il rischio specifico derivante dalla struttura e dall'attività svolta. Sono stati elaborati indicatori basati sui dati relativi all'operatività degli intermediari finanziari, in particolare di quelli bancari, che consentono di stimare il grado di rischio di coinvolgimento dei medesimi in operazioni di riciclaggio. È stata quindi valutata l'efficacia dei presidi antiriciclaggio, tenendo conto del livello generale di supervisione e controllo sui soggetti destinatari degli obblighi e degli esiti delle verifiche ispettive condotte.

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

La UIF provvede a verificare, per quanto di competenza, l'osservanza da parte degli intermediari delle misure di congelamento di fondi e di risorse economiche riconducibili a soggetti coinvolti nel finanziamento del terrorismo o a paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, nonché delle connesse deroghe autorizzate dal CSF per le fattispecie tassativamente previste dalla normativa⁵⁸.

In quest'ambito la UIF cura la raccolta delle informazioni e dei dati di natura finanziaria relativi ai fondi e alle risorse economiche sottoposti a congelamento e agevola la diffusione delle liste dei soggetti designati⁵⁹ e delle relative modifiche. Nel corso del 2013 la UIF ha ricevuto complessivamente 43 comunicazioni relative a congelamenti di fondi nei confronti di soggetti (persone fisiche e giuridiche) inclusi nelle liste dei destinatari di sanzioni finanziarie internazionali. Nella maggior parte dei casi si tratta di aggiornamenti relativi alla movimentazione effettuata su conti intestati a banche iraniane e siriane designate, per le quali il CSF ha disposto specifiche autorizzazioni nel rispetto della normativa comunitaria.

Alla fine del 2013 le risorse complessivamente sottoposte a misure di congelamento ammontavano a circa 35 milioni di euro e 3,6 miliardi di dollari USA,

⁵⁷ A ciò contribuiscono le attività di analisi dei dati aggregati e le attività di studio di cui al § 5.3.

⁵⁸ Art. 10 d.lgs. n. 109/2007.

⁵⁹ Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera g), d.lgs. n. 109/2007 per soggetti “designati” si intendono le persone fisiche, le persone giuridiche, i gruppi e le entità indicati come destinatari del congelamento sulla base dei regolamenti comunitari e dei decreti ministeriali di cui all'art. 4 del medesimo d.lgs.

riconducibili a 70 soggetti (cfr. *Tavola 7.3*). Con riguardo ai fondi in euro, la diminuzione rispetto all'anno precedente concerne l'avvenuto *delisting* di numerose entità libiche e l'utilizzo di fondi di banche siriane per il pagamento di forniture alimentari e di prima necessità, sulla base delle esenzioni espressamente previste dal Regolamento (UE) n. 36/2012. Relativamente ai fondi in dollari, la notevole variazione in aumento è riconducibile quasi interamente all'avvenuta scadenza di titoli depositati all'estero da un intermediario italiano per conto di una banca iraniana, il cui netto ricavo è stato contestualmente congelato.

Tavola 7.3

	Misure di congelamento				
	Rapporti e operazioni sottoposti a congelamento	Soggetti sottoposti a congelamento	Importi Congelati		
			EUR	USD	CHF
Talibani e					
Al-Qaeda	55	39	102.969	11.707	50
Iran	57	17	8.591.076	3.561.933.562	37.593
Libia	8	6	125.830	132.357	
Tunisia	1	1	50.625		
Siria	31	6	24.392.948	241.063	152.878
Costa d'Avorio	3	1	1.700.214	34.816	
TOTALE	155	70	34.963.662	3.562.353.505	190.521

Nel corso del 2013 il CSF e la Rete di Esperti che lo supporta⁶⁰ hanno esaminato circa 4.300 istanze di autorizzazione al trasferimento di fondi da o verso soggetti iraniani, in linea con la normativa comunitaria⁶¹ che sottopone ad autorizzazione dell'autorità nazionale competente tutte le transazioni finanziarie riguardanti soggetti iraniani il cui controvalore superi 40.000 euro; l'autorizzazione è negata in presenza di fondati motivi per ritenere che il trasferimento sia connesso ad attività vietate, collegate con la proliferazione di armi di distruzione di massa.

Nel 2013 è stato concluso un accordo diplomatico con l'Iran su un piano d'azione congiunto per il raggiungimento di una soluzione globale a lungo termine della questione nucleare iraniana; in relazione a tale evoluzione è stato previsto l'aumento delle soglie di importo di notifiche e autorizzazioni relative ai trasferimenti di fondi da e verso l'Iran. Le modifiche sono entrate in vigore il 21 gennaio 2014 (Regolamento del Consiglio UE n. 42/2014) e prevedono l'aumento di dieci volte delle soglie.

⁶⁰ A norma dell'art. 4 del Regolamento interno del CSF, la Rete è composta da rappresentanti designati dalle diverse amministrazioni componenti il Comitato.

⁶¹ Art. 30-*bis* del Regolamento (UE) n. 267/2012.

7.2.3. Altre iniziative

La UIF ha fornito supporto alle attività del CSF in relazione a una specifica richiesta di collaborazione pervenuta dal *Panel* di Esperti istituito dall'ONU ai sensi della risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1973/2011 concernente la situazione della Libia.

È proseguita la collaborazione con le autorità partecipanti al “tavolo tecnico” costituito presso il MEF allo scopo di esaminare periodicamente quesiti formulati dagli operatori e, più in generale, questioni interpretative della normativa antiriciclaggio.

Sono stati presentati al CSF, a fini di condivisione, i nuovi criteri di archiviazione e i contenuti di un accordo intervenuto con la Guardia di Finanza per l'acquisizione di indicatori di “pregiudizio investigativo” legati ai soggetti segnalati⁶².

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

Anche nel 2013 è stato intenso lo scambio di informazioni tra la UIF e la Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia in relazione alle rispettive aree di competenza in materia antiriciclaggio. La UIF, per lo più a seguito di attività ispettiva, ha inoltrato alla Vigilanza 20 comunicazioni relative a disfunzioni rilevate nell'assetto organizzativo di alcuni intermediari riferite, in particolare, all'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e di registrazione e conservazione dei dati. A sua volta, la Banca d'Italia ha portato all'attenzione della UIF 32 informative relative a carenze riscontrate nella collaborazione attiva da parte di intermediari. Sulla base delle comunicazioni ricevute, la UIF ha avviato approfondimenti di natura cartolare o ispettiva, utilizzando le informazioni acquisite anche a fini di analisi di operazioni sospette.

CONSOB Nel 2013 è proseguito lo scambio di informazioni con la CONSOB, in linea con quanto previsto dal Protocollo sottoscritto nel 2012. La Commissione ha comunicato alla UIF ipotesi di omesse segnalazioni rilevate, nonché informative su operazioni aventi possibili correlazioni con attività di riciclaggio emerse nell'ambito di indagini in materia di abusi di mercato.

È altresì stato organizzato presso la UIF un incontro con esponenti della CONSOB nel corso del quale sono state analizzate le modalità di svolgimento delle indagini condotte dalla Commissione per prevenire e reprimere gli abusi di mercato e delle ispezioni in materia di servizi d'investimento.

IVASS Nel 2013 si è intensificata la collaborazione con l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS). Lo scambio di informazioni ha riguardato, in particolare, casi di arbitraggio regolamentare realizzati da soggetti italiani che, non avendo i requisiti per operare nel mercato assicurativo nazionale, acquisiscono il controllo di società assicurative stabilite in altri paesi dell'Unione europea, in modo da beneficiare dei controlli meno stringenti ivi previsti e operare in Italia in regime di libera prestazione di servizi. Tali soggetti – alcuni dei quali sottoposti a indagini dell'Autorità giudiziaria – operano frequentemente nel ramo cauzione, rilasciando polizze fideiussorie anche a favore di enti pubblici.

⁶² Si veda il § 3.5.

Il 13 dicembre 2013 l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli e la UIF hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa volto a rafforzare la reciproca collaborazione. Il Protocollo consente di rendere operativo l'accesso della UIF alla base-dati in possesso dell'Agenzia, che contiene le dichiarazioni relative ai movimenti al seguito di denaro contante di importo pari o superiore a 10.000 euro⁶³.

L'Agenzia trasmetterà, inoltre, alla UIF i dati da cui emergano fatti che possono essere correlati al riciclaggio. L'Unità fornirà all'Agenzia notizie su fenomeni rilevanti ai fini dei controlli sui movimenti transfrontalieri. L'accordo consentirà alle due autorità di scambiare informazioni sui risultati delle attività di analisi e sugli studi condotti sui flussi finanziari.

⁶³ D.lgs. n. 195/2008.

8. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE

8.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere

Il sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo si basa, secondo gli *standard* internazionali e le regole comunitarie, sul ruolo essenziale svolto dalle FIU. Queste, a livello nazionale, accentrano le informazioni relative alle operazioni sospette per sviluppare analisi finanziarie e favorire i successivi accertamenti investigativi; sul piano internazionale, le FIU formano un'ampia rete di collaborazione per lo scambio di informazioni utili all'approfondimento di casi in cui sussistono collegamenti con l'estero.

Le FIU presentano tratti comuni nelle funzioni e nell'attività di collaborazione reciproca; allo stesso tempo, notevole è la varietà delle caratteristiche istituzionali e organizzative assegnate a tali unità nei rispettivi ordinamenti nazionali.

Nozione e modelli di FIU

L'attuale definizione di *Financial Intelligence Unit* è stata elaborata dal Gruppo Egmont nel 1995, trasfusa negli *standard* GAFI e recepita in ambito europeo con la Decisione del Consiglio n. 2000/642/GAI e con la Direttiva n. 2005/60/CE.

Le nuove Raccomandazioni GAFI del 2012 consolidano e precisano gli elementi distintivi di tale tipologia di autorità, competente a ricevere e analizzare le segnalazioni di operazioni sospette e le altre informazioni rilevanti, comunicare agli organismi investigativi e giudiziari i risultati di tali analisi, acquisire ulteriori informazioni dai soggetti obbligati, scambiare informazioni all'interno della rete mondiale delle FIU appartenenti al Gruppo Egmont (attualmente 139).

La scelta della natura e degli assetti organizzativi di ciascuna FIU è rimessa ai singoli ordinamenti nazionali. L'esame comparato mostra una varietà di modelli riconducibili, con alcune approssimazioni, alle seguenti tipologie di unità: investigativa, giudiziaria, amministrativa, mista.

La maggior parte delle FIU europee sono inquadrabili nel modello amministrativo ovvero in quello investigativo o giudiziario. Le FIU investigative (quali le Unità del Regno Unito e della Germania) sono per lo più reparti di polizia specializzati; quelle giudiziarie (ad esempio, l'Unità del Lussemburgo) sono istituite presso uffici della magistratura. Le FIU di natura investigativa o giudiziaria si caratterizzano per l'enfasi sull'attività di indagine e per l'ampio accesso alle informazioni di polizia domestiche e internazionali; tali tipi di unità possono scontare una minore facilità di conoscenza e approfondimento delle informazioni finanziarie.

Le FIU di natura amministrativa sono in alcuni casi collocate nell'ambito di ministeri (ad esempio in Francia e Belgio), in altri presso le banche centrali (così in Italia e Spagna). I vantaggi delle FIU amministrative attengono essenzialmente all'ampia e fluida collaborazione con i soggetti segnalanti e alla particolare specializzazione tecnica nell'analisi finanziaria, che valorizzano l'autonomia di tale funzione rispetto alla fase investigativa, massimizzando l'efficacia del complessivo processo. Per assicurare la

necessaria efficienza dell'azione di contrasto si rendono necessari idonei meccanismi di coordinamento tra FIU e autorità investigative e giudiziarie.

Le FIU di natura “mista” o “ibrida” rappresentano una scelta minoritaria, che può derivare dalla fusione di distinte autorità preesistenti. La componente amministrativa normalmente prevale nella *governance* della struttura; il contributo investigativo si concentra sul piano operativo.

In Italia, il d.lgs. n. 231/2007 ha confermato per la FIU nazionale la scelta del modello amministrativo, in continuità con il precedente assetto definito nel 1997. La UIF, istituita presso la Banca d'Italia, ha assunto le funzioni antiriciclaggio in precedenza svolte dal soppresso Ufficio Italiano dei Cambi (UIC).

In origine, il legislatore italiano aveva collocato dette funzioni presso organismi di polizia: il decreto-legge n. 143/1991, convertito dalla l. n. 197 del 1991, individuava, infatti, le locali questure quali autorità preposte a ricevere le segnalazioni di operazioni sospette. L'esperienza maturata suggerì successivamente, con il d.lgs. n. 153/1997, di accentrare tali compiti presso l'UIC, autorità amministrativa interposta tra i segnalanti e le autorità inquirenti, con ciò valorizzando la distinzione tra le segnalazioni di operazioni sospette e le denunce di reati e quella tra compiti di analisi finanziaria e di accertamento investigativo, nonché rafforzando la riservatezza del segnalante e favorendone la collaborazione attiva.

La predetta linea di *policy* è confermata e rafforzata dall'istituzione, ad opera del d.lgs. n. 231/2007, dell'Unità di informazione finanziaria, collocata in posizione di autonomia gestionale e operativa presso la Banca d'Italia e caratterizzata da soggettività funzionale e specifica competenza per l'analisi finanziaria. L'autonomia della UIF, in linea con gli *standard* internazionali, è garantita, oltre che dalla particolare *governance* dell'Unità, anche dalla posizione di indipendenza della Banca d'Italia nell'ambito del Sistema Europeo delle Banche Centrali.

Le regole comunitarie vigenti, confermate nella bozza di quarta direttiva, stabiliscono uno *standard* inderogabile di “multidisciplinarietà” secondo il quale la FIU, a prescindere dalla propria natura organizzativa, deve avere accesso, per lo svolgimento delle proprie attività, “alle informazioni finanziarie, amministrative e investigative necessarie per assolvere i propri compiti in modo adeguato”. In tale prospettiva la UIF ha più volte richiamato, anche alla luce dei rilievi formulati dal GAFI nel Rapporto di *Mutual Evaluation* dell'Italia del 2006, la necessità di allineare la disciplina domestica che attualmente limita l'accesso dell'Unità alle informazioni investigative solo per le esigenze della collaborazione internazionale, non prevedendolo anche per lo svolgimento delle proprie funzioni di analisi.

8.1.1. Le richieste a FIU estere

Lo scambio di informazioni con FIU di altri paesi costituisce una componente essenziale dell'attività di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette svolta dalla UIF. Lo scambio consente anche di ottenere elementi utili per lo svolgimento di indagini su casi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Nel corso dell'ultimo quinquennio il numero di richieste complessivamente formulate dalla UIF alle omologhe agenzie estere è andato significativamente aumentando anche con l'utilizzo di nuove modalità di collaborazione (cfr. *Tavola 8.1*).

Tavola 8.1

Richieste effettuate a FIU estere					
	2009	2010	2011	2012	2013
Per rispondere a esigenze dell'Autorità giudiziaria	60	89	128	137	124
Per esigenze di analisi interna	19	37	44	80	56
<i>Known/unknown</i> ⁽¹⁾	-	-	-	-	270
Totale	79	126	172	217	450

(1) Tale dato non è stato rilevato in modo autonomo negli anni antecedenti al 2013.

In particolare, al fine di intensificare lo scambio e di aumentarne l'efficacia, a partire dal secondo semestre del 2013 è stato dato sistematico impulso alle richieste del tipo *known/unknown* con le quali, in deroga agli ordinari requisiti di motivazione e descrizione del caso richiesti per la collaborazione tra FIU, si individua la presenza di informazioni su determinati soggetti presso controparti estere. In caso di riscontro positivo, lo scambio informativo viene sviluppato attraverso il successivo invio della richiesta motivata. Le richieste *known/unknown* valorizzano le potenzialità della piattaforma FIU.NET e consentono di realizzare con immediatezza scambi informativi mirati con le altre FIU europee⁶⁴.

Con la nuova prassi sono state inviate 270 richieste, relative a oltre 300 soggetti (persone fisiche, enti o società) sulla base di una selezione dei casi con collegamenti esteri suscettibili di essere approfonditi mediante la collaborazione delle FIU europee. Circa 100 soggetti sono risultati conosciuti dalle FIU interessate dalle richieste.

Scambi informativi per esigenze dell'Autorità giudiziaria

Oltre che utile strumento per l'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, lo scambio di informazioni con le FIU estere risulta spesso cruciale nell'ambito della collaborazione che la UIF presta agli organi giudiziari e investigativi italiani in indagini su casi di riciclaggio internazionale.

⁶⁴ Il Progetto FIU.NET, promosso dalla Commissione europea per favorire la collaborazione tra le FIU dei paesi membri, ha preso l'avvio nel 2000. Esso è volto alla creazione di una piattaforma telematica di comunicazione caratterizzata da elevati *standard* di sicurezza e dalla capacità di integrarsi con le procedure informatiche delle FIU partecipanti. L'infrastruttura FIU.NET si affianca alla rete globale gestita dal Gruppo Egmont (denominata *Egmont Secure Web*), caratterizzandosi per le più ampie funzionalità offerte.

Le informazioni acquisite dalle controparti estere, utilizzate sulla base e nei limiti del previo consenso di queste ultime, si sono rivelate in diversi casi estremamente utili a orientare le indagini, ad attivare misure cautelari e coercitive (sequestro, confisca), ad effettuare circostanziate rogatorie internazionali.

Nel corso del 2013 la UIF ha effettuato 124 richieste di informazioni a FIU estere nell'ambito di attività di collaborazione con la magistratura e gli Organi investigativi. I riscontri ottenuti hanno reso possibile tracciare la provenienza o la destinazione di flussi finanziari relativi a proventi di reato e ottenere informazioni su disponibilità e ubicazione di risorse da sottoporre a misure cautelari o coercitive.

Tra le principali controparti destinatarie delle richieste effettuate dalla UIF figurano, nell'Unione europea, le FIU di Lussemburgo, Francia, Germania, Malta e Cipro e, al di fuori dell'Unione, le FIU di Svizzera e Repubblica di San Marino.

La gran parte delle richieste si riferisce all'approfondimento di operazioni effettuate presso intermediari italiani con controparti estere; l'obiettivo in questi casi è principalmente quello di risalire all'origine dei fondi o di verificarne l'utilizzo. In molti casi, le informazioni richieste mirano a individuare la titolarità effettiva di società o altri enti costituiti all'estero.

La UIF scambia informazioni con FIU di altri paesi secondo le regole stabilite dall'art. 9 del d.lgs. n. 231/2007 e nella cornice dei comuni *standard* europei e internazionali (definiti dal GAFI e dal Gruppo Egmont). L'ordinamento di alcuni paesi subordina la possibilità di collaborazione internazionale della propria FIU alla previa definizione di accordi bilaterali (*Memoranda of Understanding*): in questi casi, le Raccomandazioni del GAFI richiedono di stipulare tali accordi tempestivamente e con il maggior numero possibile di controparti.

I rapporti con la AIF della Santa Sede

La legislazione antiriciclaggio della Santa Sede/Stato Città del Vaticano è stata recentemente interessata da modifiche nella prospettiva di un progressivo allineamento agli *standard* internazionali. Nel dicembre 2012 è stata rimossa la previsione secondo cui i protocolli d'intesa, presupposto necessario per la collaborazione dell'Autorità di informazione finanziaria della Santa Sede (AIF) con altre FIU, dovevano essere sottoposti ad apposito "nulla osta" della Segreteria di Stato vaticana.

Questo intervento normativo, in linea con gli *standard* internazionali in materia di indipendenza delle FIU, ha favorito l'ammissione nel 2013 della AIF nel Gruppo Egmont.

In tale contesto, il 26 luglio 2013 è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa tra la UIF e la AIF che impegna le due autorità a scambiare ampie e complete informazioni per lo svolgimento dei rispettivi compiti di analisi finanziaria di operazioni sospette. Il Protocollo assume particolare rilievo in considerazione delle strette interconnessioni territoriali ed economico-finanziarie tra i due Stati.

La UIF ha siglato l'accordo nell'auspicio di avviare una effettiva e proficua collaborazione con la AIF anche in considerazione dell'attuale fase di revisione

dell'ordinamento e del sistema finanziario vaticani e, in particolare, del processo di *due diligence* sui conti intrattenuti presso l'Istituto per le Opere di Religione (IOR).

La positiva evoluzione del quadro normativo vaticano è riconosciuta nel *Progress Report* di *follow-up* della *Mutual Evaluation* del Vaticano approvato da *Moneyval* a dicembre 2013 che, al contempo, sottolinea la necessità di compiere rapidi progressi sul piano dell'operatività e dell'efficacia.

Criticità nella collaborazione tra FIU

La collaborazione con controparti estere, pur confermandosi uno strumento di essenziale importanza, presenta tuttavia criticità che ne limitano l'efficacia.

In alcuni paesi, la FIU può prestare collaborazione limitatamente a richieste su fatti che costituiscano reato presupposto di riciclaggio nel proprio ordinamento. Questo vincolo è particolarmente frequente con riguardo ai reati fiscali, per i quali lo scambio di informazioni registra significative limitazioni. Le nuove raccomandazioni del GAFI, che contemplano esplicitamente la categoria dei *tax crimes* quali delitti presupposto, potranno contribuire, specie a seguito del quarto ciclo di *mutual evaluation*, a superare o quantomeno a contenere tale problema. Sul punto è in corso il confronto in sede comunitaria nell'ambito dei lavori per la predisposizione della quarta direttiva⁶⁵.

In alcuni paesi le FIU incontrano limitazioni nei poteri disponibili per acquisire informazioni o nella capacità di fornirle a controparti estere. Anche su tali aspetti intervengono gli *standard* e le regole internazionali, che richiedono più incisivi poteri informativi per le FIU e l'utilizzo di tali poteri anche per fornire la collaborazione richiesta dalle controparti estere.

L'assenza in molti paesi di *database* accentrati con informazioni sulla titolarità di rapporti bancari e finanziari costituisce un ulteriore fattore che limita l'efficacia della collaborazione.

Criticità sussistono infine per le segnalazioni di operazioni sospette effettuate da intermediari comunitari operanti in regime di libera prestazione di servizi. Secondo le previsioni comunitarie infatti, tali segnalazioni devono essere trasmesse alla FIU del paese nel quale il segnalante è stabilito; la FIU del paese nel quale l'attività potenzialmente illecita viene posta in essere può pertanto non ricevere le informazioni necessarie per attivare tempestivamente i propri approfondimenti. Questo fenomeno si manifesta in particolare nel settore degli istituti di pagamento, che frequentemente svolgono la propria attività operando all'estero, dal proprio paese di stabilimento, in regime di libera prestazione di servizi. In assenza di un quadro normativo comunitario uniforme, le FIU europee hanno avviato prassi di collaborazione basate sulla trasmissione di comunicazioni spontanee con le quali le informazioni vengono portate a conoscenza delle Unità dei paesi in cui ha avuto luogo l'operatività sospetta. L'attuale testo della quarta direttiva riconosce tale prassi, inquadrandola in apposite disposizioni.

8.1.2. Le richieste e le informative spontanee di FIU estere

Anche nel 2013 è proseguito il *trend* di crescita delle richieste di collaborazione pervenute alla UIF da FIU estere e delle informative inviate spontaneamente da tali controparti, soprattutto attraverso la rete Egmont.

⁶⁵ Si veda il § 1.1.

Tavola 8.2

Richieste e informative spontanee di FIU estere – Suddivisione per canale					
	2009	2010	2011	2012	2013
Canale Egmont	561	482	467	429	519
Canale FIU.NET	136	143	229	294	274
Totale	697	625	696	723	793

Le richieste ricevute vengono sottoposte dalla UIF a un'analisi iniziale per valutare le caratteristiche del caso oggetto della collaborazione e la sua eventuale rilevanza anche per i profili di competenza diretta dell'Unità.

Le richieste hanno sovente ad oggetto informazioni che non sono già disponibili presso la UIF. In questi casi l'Unità si attiva per ottenere gli ulteriori elementi necessari, acquisendoli dai soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio (ad esempio, informazioni relative all'uso di conti o all'utilizzo e alla provenienza di fondi) ovvero da archivi esterni (particolarmente utile l'archivio dei rapporti finanziari); nei numerosi casi in cui le controparti estere richiedano informazioni investigative (relative, ad esempio, a precedenti penali o indagini in corso), la UIF fornisce tali riferimenti dopo averli acquisiti dai competenti Organi investigativi ai sensi dell'art. 9, comma 3, del d.lgs. n. 231/2007.

Il contenuto delle informative spontanee e delle richieste ricevute viene, in linea generale, condiviso con gli Organi investigativi, per ulteriori eventuali attività di accertamento di competenza, una volta ottenuto il preventivo consenso dalla FIU estera.

Analogamente a quelle formulate dalla UIF, la maggior parte delle richieste di collaborazione ricevute ha come controparti FIU di paesi dell'Unione europea, cui si aggiungono le FIU della Repubblica di San Marino e della Svizzera. Con queste ultime due Unità nel corso del 2013 sono stati organizzati incontri bilaterali specificamente dedicati all'analisi di casi di comune interesse e al miglioramento delle prassi di cooperazione.

8.1.3. FIU-NET e *matching*

La disponibilità di strumenti tecnici sofisticati e in costante aggiornamento ha reso possibile la configurazione di nuove forme di collaborazione e scambio di informazioni. In particolare, le caratteristiche funzionali evolute dell'infrastruttura FIU.NET consentono lo sviluppo di forme innovative di utilizzo a supporto della collaborazione internazionale.

Oltre che agevolare gli scambi per l'approfondimento di specifiche situazioni, FIU.NET consente di realizzare l'incrocio di intere basi-dati per l'individuazione di ricorrenze (*match*) di nominativi segnalati in diversi paesi anche in assenza di collegamenti internazionali già rilevati.

Attraverso il *Case Match* le FIU, nel formulare richieste di informazioni relative a posizioni individuali a una o più controparti, identificano ogni eventuale ulteriore corrispondenza presente negli archivi resi disponibili dalle FIU partecipanti. Si tratta di uno sviluppo delle richieste del tipo *known/unknown* grazie al quale il riscontro non è limitato agli archivi di una specifica FIU interpellata ma deriva dall'incrocio automatico con gli archivi resi disponibili dalle FIU partecipanti.

Nel *Cross Match*, anziché prendere le mosse da un caso specifico o da una posizione individuale, si procede all'incrocio complessivo di intere basi-dati per l'individuazione di corrispondenze anagrafiche non precedentemente note in relazione a ciascuno dei soggetti censiti. Si tratta di una funzionalità che può rivelarsi particolarmente utile sia per l'individuazione di collegamenti esteri relativi a soggetti dei quali si ignorava l'esposizione internazionale, sia per lo svolgimento di attività di analisi strategica individuando fenomeni di rilievo transnazionale.

Lo strumento del *matching* si basa sulla criptazione delle informazioni rese disponibili per l'incrocio. L'interrogazione fa emergere unicamente la presenza di ricorrenze presso altre FIU; per l'eventuale acquisizione delle relative informazioni si rende necessario, nei casi in cui ciò sia ritenuto utile, procedere a successive richieste di carattere mirato e motivato. Il *matching* dunque si aggiunge agli strumenti consueti dello scambio di informazioni come metodo propedeutico, idoneo ad ampliare l'ambito della collaborazione attraverso l'individuazione di collegamenti internazionali non conosciuti e, proprio per questo, di potenziale elevato interesse.

La UIF ha avviato nel 2013 iniziative di *matching* multilaterale, esteso all'incrocio con gli archivi già resi disponibili da sei FIU attraverso FIU.NET, nonché esercizi di *matching* bilaterale attraverso accordi con FIU con le quali sussistono stretti legami operativi.

8.2. La partecipazione a organismi internazionali

La UIF partecipa attivamente ai lavori degli organismi internazionali competenti in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, contribuendo in particolare allo sviluppo e alla condivisione di regole e prassi in materia.

8.2.1. L'attività del GAFI

La partecipazione della UIF ai lavori del GAFI è assicurata con continuità nell'ambito della delegazione italiana presieduta dal MEF.

Quarto ciclo di valutazioni

Nel 2013 il GAFI ha approvato la nuova *Methodology for Assessing Compliance and Effective Implementation of the FATF Recommendations*, che costituisce il principale strumento per lo svolgimento del quarto ciclo di *Mutual Evaluation* dei paesi membri, basata sugli *standard* approvati nel febbraio 2012.

La Metodologia si articola in criteri per la valutazione della “conformità tecnica” (*technical compliance*) dei sistemi nazionali antiriciclaggio agli *standard* del GAFI e in obiettivi (*outcome*) e indicatori (*core issue*) per la valutazione dell'efficacia (*effectiveness*) delle misure in concreto adottate da ciascun paese e dell'azione svolta dalle autorità

competenti. La parte relativa all'efficacia si ispira a una logica basata sull'individuazione di obiettivi: l'obiettivo tendenziale di eliminare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo è specificato in tre "obiettivi intermedi" e in undici "obiettivi immediati", dedotti dagli *standard* attraverso un processo di accorpamento in gruppi omogenei.

La UIF ha seguito i lavori per la predisposizione della Metodologia sia nell'ambito della delegazione italiana al GAFI sia attraverso il Gruppo Egmont. Uno degli indirizzi di fondo perseguiti è stato quello di conferire specifico rilievo alla valutazione dell'efficacia dell'attività delle FIU (con particolare riferimento alle caratteristiche, alle funzioni e ai poteri, nonché alla collaborazione internazionale tra di esse). Altro punto essenziale di attenzione è stato il nesso tra le valutazioni sulla conformità tecnica e quelle sull'efficacia, allo scopo di evitare che sistemi nazionali possano essere considerati efficaci pur in presenza di carenze nell'assetto normativo-istituzionale.

Il GAFI ha anche definito il documento di *Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations*, nel quale vengono indicate le fasi in cui si articola il processo di valutazione, e ha predisposto il calendario delle valutazioni. Sono state organizzate iniziali sessioni di *training* per la formazione di valutatori; alla sessione svoltasi nel 2013 presso il MEF hanno partecipato quattro esperti della UIF. Un addetto della UIF è impegnato nella *Mutual Evaluation* del Belgio.

L'Italia sarà tra i primi paesi membri ad essere esaminato nel quarto ciclo di valutazione. A luglio 2014 dovranno essere inviati al Segretariato del GAFI i primi elementi sulla *technical compliance*; nel successivo mese di settembre quelli relativi all'*effectiveness*; la visita *on-site* del *team* di valutazione è prevista per il gennaio 2015 e la discussione del rapporto finale nella Plenaria del GAFI del giugno 2015. Il processo domestico di preparazione è stato avviato con il coordinamento del MEF e la partecipazione di tutte le autorità e i soggetti interessati.

È in fase di completamento il *risk-assessment* nazionale⁶⁶, presupposto essenziale del sistema antiriciclaggio prefigurato dai nuovi *standard* del GAFI e tassello importante del processo di valutazione.

Nella riunione plenaria del giugno 2013 il GAFI ha approvato una revisione della propria organizzazione tenendo conto dell'esperienza maturata e, soprattutto, dell'aggiornamento delle Raccomandazioni. In base alla nuova organizzazione il GAFI articola la propria attività in cinque gruppi di lavoro, differenziati per aree tematiche e formati da esponenti delle autorità nazionali competenti (tra cui le FIU). Le *policy* e le proposte elaborate vengono poi discusse nella Plenaria, cui spetta l'adozione delle decisioni finali e l'approvazione dei documenti predisposti dai gruppi.

Revisione
organizzativa

La riorganizzazione è tesa, in particolare, a garantire un'efficace attuazione dei nuovi standard e a supportare adeguatamente le attività connesse con il quarto ciclo di Mutual Evaluation. Tra le linee di fondo della revisione organizzativa figura la più chiara separazione tra i compiti connessi all'elaborazione di standard e alle valutazioni sulla compliance, da una parte, e quelli relativi alla formulazione di policy e linee-guida, dall'altra. La tradizionale attività di ricognizione e approfondimento delle tipologie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo verrà svolta unitamente ad

⁶⁶ Si vedano il § 7.2 e il § 7.2.1.

attività connesse alla valutazione del rischio, sia sul piano della metodologia sia attraverso la diretta individuazione di fattori di rischio. Prosegue l'impegno per l'individuazione di paesi caratterizzati da "deficienze strategiche" nei propri sistemi antiriciclaggio e delle relative contromisure applicabili.

Nella partecipazione ai Gruppi di Lavoro, la UIF presta particolare attenzione alle attività connesse all'elaborazione di linee-guida e *best practices* su aspetti di rilievo delle nuove Raccomandazioni (*beneficial ownership*, *risk based approach*, implicazioni delle misure di *data protection* sui presidi antiriciclaggio, attività di *enforcement* e controllo). Nell'approfondimento delle tipologie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, l'impegno è stato soprattutto rivolto ai progetti relativi al trasferimento fisico di denaro contante, alle transazioni in oro, all'abuso delle organizzazioni *no-profit*. Tra i progetti futuri particolare interesse riveste quello relativo allo sviluppo e all'utilizzo di monete virtuali, oggetto di attenzione anche in altre sedi internazionali.

Gli approfondimenti in corso nel GAFI evidenziano che le organizzazioni no-profit hanno caratteristiche attraenti per i gruppi terroristici; infatti, le dichiarate finalità "altruistiche" appaiono idonee a ingenerare fiducia e possono favorire l'accesso a fonti di finanziamento, spesso in contante ovvero in forme non tradizionali (ad esempio, attraverso piccoli conferimenti da parte dei membri delle comunità di riferimento). Tali organizzazioni possono essere utilizzate per fornire coperture o supporto logistico ad attività illecite, per sviluppare consenso politico-ideologico, per raccogliere fondi da destinare a gruppi terroristici. Le FIU possono svolgere un ruolo cruciale per l'individuazione di casi d'interesse. Tuttavia, occorre evidenziare l'esiguità del numero delle segnalazioni di operazioni sospette relative a possibili casi di finanziamento del terrorismo collegati a organizzazioni no-profit. È essenziale, in questi casi, la collaborazione tra le autorità coinvolte nei controlli, attraverso lo scambio di informazioni.

Il GAFI dovrà sostenere l'articolato processo di lavoro connesso allo svolgimento delle *Mutual Evaluation* nell'ambito del quarto ciclo. Le complesse attività necessarie verranno svolte, in particolare, dai *team* internazionali di valutazione (composti a rotazione da esperti delle delegazioni nazionali) e da gruppi di lavoro costituiti *ad hoc* per la revisione dei rapporti di valutazione e per la preparazione della relativa discussione. L'*Evaluation and Compliance Group* svolgerà un ruolo di coordinamento e supervisione, curando l'uniformità delle valutazioni e l'appropriata applicazione della relativa Metodologia. La Plenaria offrirà la sede per la discussione dei rapporti e, attraverso l'assunzione delle relative decisioni su ciascun rapporto, formerà la casistica sull'applicazione delle Raccomandazioni. Di particolare interesse è l'attività di monitoraggio che verrà svolta sulle prime procedure di *assessment* per assicurare la uniforme interpretazione e applicazione degli *standard* e della Metodologia.

8.2.2. L'attività del Gruppo Egmont

Il Gruppo Egmont ha approvato, a luglio 2013, nuovi *standard* e una *Operational Guidance* per le FIU. La UIF ha partecipato attivamente ai relativi lavori; un esponente della UIF (*Chair* di uno dei Gruppi in cui si articola l'organizzazione di Egmont, il *Legal Working Group*) è stato nominato *Vice-Chair* del Gruppo Egmont.

I nuovi standard sono ripartiti tra la Egmont Group Charter, i Principles for Information Exchange, l'Operational Guidance for FIU Activities and the Exchange of

Information. La Charter indica gli obiettivi del Gruppo Egmont, definisce gli elementi costitutivi della definizione di FIU, dettaglia le regole di funzionamento dell'Organizzazione. I Principles si concentrano sulle regole essenziali applicabili alla collaborazione internazionale per l'approfondimento di operazioni sospette. L'Operational Guidance fornisce spunti di dettaglio per lo svolgimento dell'attività istituzionale e della collaborazione internazionale.

Tra gli obiettivi di fondo sottesi ai nuovi standard figurano: il pieno allineamento alle Raccomandazioni del GAFI; la limitazione della portata vincolante alle sole regole essenziali in tema di collaborazione internazionale elaborate nei "Principi"; la definizione di dettagli applicativi in linea-guida prive di valore vincolante per le FIU e, per questo, non enforceable attraverso le procedure di compliance.

Tale procedura è in corso di revisione per assicurare maggiore efficacia e oggettività. La valutazione sarà basata anche sull'esito delle Mutual Evaluation del GAFI e dei relativi organismi regionali. L'attenzione verrà specificamente rivolta al numero degli scambi internazionali, alla tempestività delle risposte fornite, alla capacità di trasmettere informazioni pertinenti e complete.

Contestualmente alla revisione degli standard per le FIU, nel 2013 il Gruppo Egmont ha anche modificato la propria organizzazione interna. L'intervento prevede il decentramento di alcune attività su base regionale, al duplice fine di garantire maggiore efficacia al funzionamento del Gruppo, data la progressiva espansione della *membership*, e di tenere conto delle caratteristiche omogenee delle FIU provenienti dalle stesse aree geografiche. Nel 2013 otto FIU sono state ammesse a far parte del Gruppo Egmont, portando la relativa compagine a 139 unità.

La UIF partecipa ai gruppi di lavoro nei quali si articola l'attività dell'Organizzazione.

Il Legal Working Group ha curato la valutazione di FIU candidate e verificato casi di infrazione di FIU già partecipanti. Ha anche elaborato pareri interpretativi sul contenuto degli standard e approfondimenti per la partecipazione del Gruppo Egmont ai lavori del GAFI. Il Gruppo di lavoro ha inoltre aggiornato i criteri e le procedure per l'ammissione di nuovi membri Egmont, elaborando una apposita "Metodologia", e ha definito un nuovo modello di Memorandum of Understanding, utilizzabile dalle FIU per i futuri protocolli d'intesa per la collaborazione internazionale. È stata inoltre avviata una survey volta a monitorare le difficoltà incontrate dalle FIU nell'applicazione dei nuovi standard, raccogliendo attraverso un apposito questionario elementi da elaborare e discutere in un Implementation Workshop previsto per la Plenaria di giugno 2014.

L'Operational Working Group ha approfondito "tipologie" di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e attività operative di comune rilievo per le FIU. Sono stati completati i progetti relativi alle Mass Marketing Fraud⁶⁷ e al riciclaggio nel commercio dei diamanti (questo secondo in collaborazione con il GAFI). Sono proseguiti gli approfondimenti relativi ai poteri informativi delle FIU, con riguardo all'accesso a informazioni, alla collaborazione domestica e allo scambio internazionale. Prosegue anche il progetto dedicato alle caratteristiche della financial analysis e agli strumenti impiegati dalle FIU per il suo svolgimento. In tale ambito, in uno specifico workshop organizzato nel novembre 2013, le FIU partecipanti hanno avviato un confronto sui diversi approcci seguiti, condividendo le rispettive esperienze.

⁶⁷ Si tratta di frodi realizzate mediante l'uso di strumenti e canali di comunicazione di massa.

L'Information Technology Working Group ha proseguito la discussione sul progetto Securing an FIU, concernente la definizione di criteri per la sicurezza informatica e i lavori relativi al progetto denominato FIU IT System Maturity Model (FISMM), volto a fornire una guida per lo sviluppo dei sistemi informativi delle FIU. Notevole attenzione è stata inoltre dedicata alle questioni connesse all'integrazione tra i sistemi Egmont e FIU.NET.

Il Training Working Group ha proseguito il proprio impegno per la definizione e la realizzazione di interventi di formazione e assistenza tecnica rivolti alle FIU. Particolare rilievo assumono le iniziative di supporto per la transizione verso i nuovi standard Egmont. Proseguono inoltre le iniziative di training per lo svolgimento dell'analisi operativa e dell'analisi strategica.

9. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE

9.1. Struttura organizzativa

La struttura organizzativa dell'Unità è immutata rispetto all'anno precedente e prevede un'articolazione in sei Divisioni. La Direzione – rinnovatasi nel 2013 con la nomina, da gennaio, del Direttore e, da agosto, del Vice Direttore – è supportata anche da due organi collegiali, composti da dirigenti dell'Unità (Commissione consultiva per l'esame delle irregolarità, Nucleo attività ispettiva).

Presso la UIF è costituito, a norma di legge, un “Comitato di esperti”, composto dal Direttore e da quattro membri nominati per tre anni con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, sentito il Governatore della Banca d'Italia.

La composizione del Comitato, oltre al Direttore della UIF, che lo presiede, risulta invariata rispetto all'anno precedente.

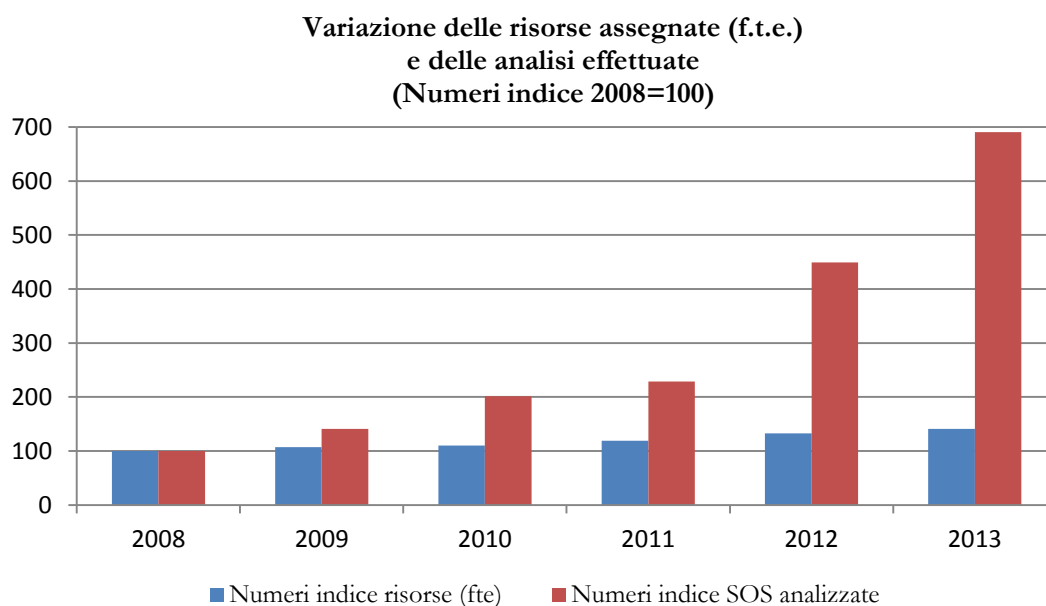
Il Comitato, riunitosi più volte nel corso dell'anno, ha seguito con costante attenzione l'attività dell'Unità, fornendo importanti contributi di riflessione sulle principali scelte organizzative, sull'elaborazione di schemi di anomalia e sui processi di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette.

9.2. Indicatori di performance

La UIF si è posta in questi anni obiettivi stringenti di miglioramento della produttività, nella consapevolezza che i robusti e crescenti flussi informativi non si sarebbero potuti fronteggiare con il solo incremento di qualificate risorse umane, ma avrebbero richiesto anche guadagni particolarmente significativi in termini di efficienza. Ciò ha comportato un impegno aggiuntivo nella progettazione e nello sviluppo di strumenti e sistemi informatici dedicati, realizzati con il contributo della competente funzione della Banca d'Italia.

I risultati sono stati notevoli: fra il 2008 e il 2013, a fronte di un incremento delle risorse professionali del 41% in termini di *full time equivalent*, la capacità di analisi si è accresciuta di quasi sette volte; le segnalazioni lavorate annualmente per addetto sono passate da 134 a 657. L'aumento della produttività realizzato nel corso del 2013 è risultato particolarmente significativo con l'entrata a pieno regime delle innovazioni adottate nei processi di lavorazione e controllo.

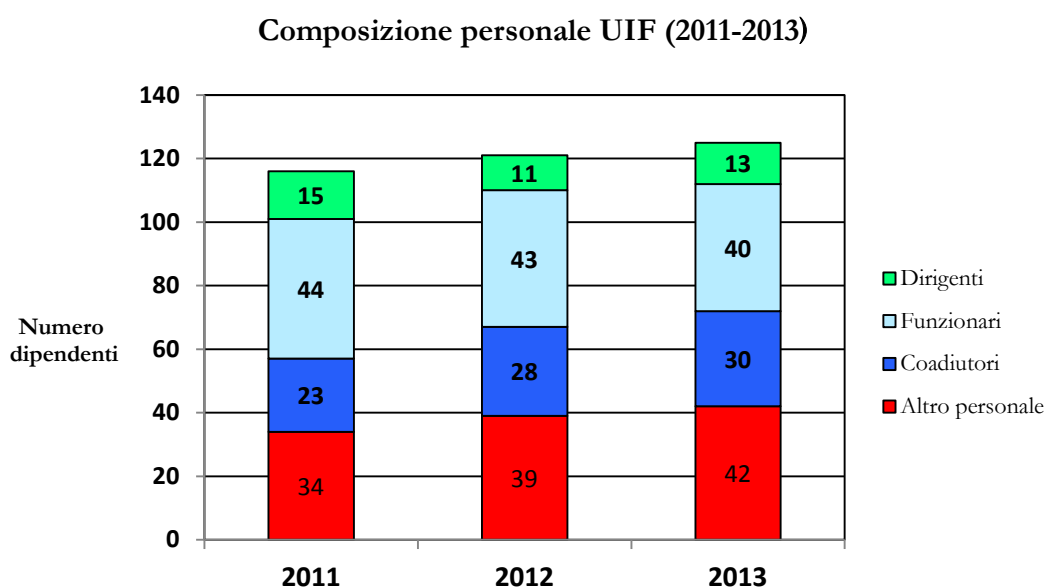
Figura 9.1



9.3. Risorse umane

Nel 2013 la compagine della UIF è passata da 121 a 125 addetti, a seguito dell'ingresso di 11 nuovi elementi, dei quali 3 di nuova assunzione, e dell'uscita di 7 unità. Due ulteriori elementi della carriera operativa, assegnati alla UIF nell'anno in esame, hanno preso servizio nel gennaio 2014.

Figura 9.2



Particolare attenzione viene dedicata alla formazione professionale delle risorse. Nel 2013 sono state realizzate – in alcune occasioni anche in collaborazione con Servizi della Banca d'Italia e con altre Autorità di vigilanza di settore – numerose iniziative aperte a tutto il personale addetto, dedicate all'illustrazione e alla discussione di novità normative, casistiche e metodologie di particolare rilevanza per l'attività istituzionale. Tali iniziative si aggiungono alla partecipazione del personale addetto ai piani di formazione realizzati in collaborazione con l'Area Vigilanza e agli ordinari percorsi formativi previsti dalla Banca d'Italia per la generalità del personale. Sono state numerose anche le partecipazioni a iniziative esterne di tipo specialistico, talune anche in sede internazionale.

9.4. Risorse informatiche

Nel corso del biennio 2012-2013 i due principali sistemi di raccolta delle segnalazioni antiriciclaggio (RADAR e S.AR.A.) possono considerarsi entrati nella fase di piena maturità operativa. La piattaforma *Infostat* che supporta tali sistemi – così come quelli ulteriori in corso di realizzazione – ha dimostrato una notevole stabilità: i servizi all'utenza (ai quali è possibile accedere tutti i giorni senza limiti di orario) hanno evidenziato un livello di disponibilità del 99,3%.

Nel breve e nel medio termine, il ridisegno del sistema informatico dell'Unità verrà completato con la realizzazione di un ambiente di integrazione delle informazioni e dei dati provenienti da fonti interne ed esterne (*datawarehouse*⁶⁸). Sono in fase di avvio i lavori per la realizzazione di un sistema per la gestione degli scambi informativi con l'Autorità giudiziaria, le altre autorità nazionali e con le FIU estere. Datawarehouse

Il sistema di raccolta delle segnalazioni di operazioni sospette, imperniato sulla procedura RADAR (Raccolta e Analisi Dati AntiRiciclaggio), è ormai a pieno regime consentendo lo sfruttamento di tutte le funzionalità, anche in relazione al progressivo allineamento delle procedure previste dai sistemi informativi della Guardia di Finanza e della Direzione Investigativa Antimafia. Segnalazioni di operazioni sospette

Nel 2013 è stato realizzato un portale dedicato agli scambi informativi con gli Organi investigativi, accrescendone ulteriormente efficienza e tempestività. Esso consente – con la garanzia di stringenti requisiti di sicurezza – di rendere disponibili in tempo reale agli Organi investigativi i flussi di segnalazioni lavorate dalla UIF e a quest'ultima i *feedback* investigativi rilasciati da Guardia di Finanza e Direzione Investigativa Antimafia⁶⁹. Portale di scambio

Il funzionamento del nuovo sistema di raccolta delle Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (S.AR.A.), attivato nel marzo 2012, è proseguito senza particolari criticità.

A seguito della Circolare MEF del 31 luglio 2013 e del Provvedimento UIF del 6 agosto 2013 in materia di obblighi di astensione e restituzione ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 231/2007⁷⁰, la UIF ha predisposto e reso disponibile sul sito *internet* un modulo che costituisce un *data-entry* per l'agevole predisposizione delle comunicazioni relative alle operazioni di restituzione. Il modulo pubblicato consente di inserire tutte le Comunicazioni delle operazioni di restituzione

⁶⁸ Si veda più ampiamente il § 3.4.

⁶⁹ Si veda il § 3.7.

⁷⁰ Si veda il § 1.2.2.

informazioni richieste, nonché di effettuare i controlli e produrre un *file* in formato XML da inviare all'Unità tramite lo stesso canale telematico attualmente usato per la trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette e delle Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (*Infostat-UIF*). Il modulo si presta anche a soddisfare le esigenze di archiviazione e stampa delle comunicazioni da parte dei segnalanti. Il sistema di raccolta delle comunicazioni di restituzione è divenuto operativo nell'anno in corso.

Segnalazioni operazioni in oro

Entro la fine del 2014 entrerà in funzione il nuovo sistema informatico per la predisposizione, la raccolta e la conservazione delle segnalazioni delle operazioni in oro. Lo sviluppo della nuova applicazione integrata migliorerà il livello di automazione dei processi della UIF preposti alla gestione delle segnalazioni sulle transazioni in oro provenienti dagli intermediari finanziari, dagli operatori professionali in oro e da altri soggetti. Il progetto consentirà inoltre di facilitare le modalità di scambio e di condivisione delle informazioni con un numero diversificato di soggetti esterni (banche, operatori professionali, altri soggetti) utilizzando canali di comunicazione rapidi e sicuri.

9.5. Informazione al pubblico

A partire dalla seconda metà del 2013 la UIF ha avviato la pubblicazione dei “*Quaderni dell'antiriciclaggio*”, destinati a rendere disponibili al pubblico dati statistici, studi e documentazione sul contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo⁷¹.

La serie si articola in due collane. La collana *Dati statistici* presenta, con periodicità semestrale, statistiche sulle segnalazioni ricevute e informazioni sintetiche sull'operatività dell'Unità. La collana *Analisi e studi* comprende contributi di analisi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Docenze e pubblicistica

La UIF è impegnata a condividere il proprio patrimonio di esperienza nel contrasto al riciclaggio attraverso la partecipazione a convegni e incontri volti alla sensibilizzazione di pubblico e operatori e alla illustrazione del quadro normativo.

Le richieste di tali contributi di partecipazione hanno comportato negli ultimi anni un crescente coinvolgimento di rappresentanti della UIF in varie forme di collaborazione con numerosi organismi e associazioni nazionali e internazionali. Nel corso del 2013 si è registrato un notevole incremento di richieste di relatori a convegni, *master* e seminari formativi in materia di antiriciclaggio da parte di autorità, università pubbliche e private, associazioni di categoria, istituti di formazione.

La UIF nel 2013 ha preso parte, con propri relatori, a circa 80 iniziative formative. Di rilievo la partecipazione a quelle organizzate dalla Scuola Superiore della Magistratura per i magistrati ordinari in tirocinio (MOT): un ciclo di seminari e incontri presso 8 Filiali della Banca d'Italia, progettati in collaborazione con Servizi della Banca stessa, ai quali la UIF ha preso parte con una serie di interventi in materia di contrasto del riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

⁷¹ I Quaderni, oltre che diffusi a stampa, sono pubblicati sul sito web dell'Unità (<https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/index.html>).

L'ATTIVITÀ IN SINTESI

Raccolta informativa

- 64.601 segnalazioni di operazioni sospette
- 101.038.454 dati aggregati ricevuti
- 48.909 dichiarazioni su operazioni in oro

Analisi e disseminazione

- 92.415 segnalazioni esaminate
- 84.921 segnalazioni inviate agli Organi investigativi per un eventuale seguito d'indagine, di cui 25.026 con valutazione di rischio "alto" o "molto alto"

Collaborazione con Organi investigativi e Autorità nazionali

- 445 risposte a richieste dell'Autorità giudiziaria
- 190 denunce di notizie di reato
- 64 provvedimenti di sospensione di operazioni sospette
- 155 misure di "congelamento" monitorate, relative al finanziamento del terrorismo o ad attività di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale
- 20 comunicazioni alla Vigilanza della Banca d'Italia

Altre iniziative di collaborazione

- Partecipazione al Gruppo di lavoro sul *risk assessment* nazionale costituito presso il MEF su iniziativa del CSF
- Protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza per l'acquisizione di indicatori di pregiudizio investigativo
- Protocollo d'intesa con l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli
- Collaborazione in ambito CSF con un *Panel* di Esperti istituito dall'ONU sulla situazione della Libia

Collaborazione con altre FIU

- 793 richieste ricevute da FIU estere
- 180 richieste inoltrate a FIU estere
- 270 richieste *known/unknown* inoltrate sulla piattaforma FIU.NET

Contributi alla conoscenza del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo

- Relatori in 80 convegni e seminari in materia di riciclaggio presso università e altre istituzioni
- Relatori in un ciclo di 8 seminari con magistrati ordinari in tirocinio, promosso dalla Scuola Superiore della Magistratura

Normativa

- Provvedimento per l'invio delle Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate
- Istruzioni sulle modalità di comunicazione delle operazioni di restituzione per impossibilità di ottemperare agli obblighi di adeguata verifica della clientela
- Provvedimenti recanti schemi rappresentativi di comportamenti anomali relativi: all'operatività connessa con il settore dei giochi e delle scommesse e all'utilizzo di *trust*

- Partecipazione al Gruppo di studio sull'auto-riciclaggio costituito presso il Ministero della Giustizia

Rafforzamento dell'infrastruttura IT

- Portale per gli scambi informativi con gli Organi investigativi
- Applicazione di *data-entry* per le comunicazioni relative alle operazioni di restituzione per impossibilità di ottemperare agli obblighi di adeguata verifica della clientela
- Predisposizione di un sistema per la raccolta e gestione dei flussi informativi concernenti le operazioni in oro (avvio previsto entro la fine del 2014)

GLOSSARIO

Archivio unico informatico (AUI)

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera b), d.lgs. n. 231/2007, è l'archivio formato e gestito a mezzo di sistemi informatici, nel quale sono conservate in modo accentrato tutte le informazioni acquisite nell'adempimento degli obblighi di identificazione e registrazione, secondo i principi e le modalità previsti nel citato decreto e nelle disposizioni emanate dalla Banca d'Italia.

Autorità di vigilanza di settore

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera c), d.lgs. n. 231/2007, sono le autorità preposte, in base alla normativa vigente, alla vigilanza o al controllo dei soggetti indicati all'art. 10, comma 2, dalla lettera a) alla lettera d) (ossia delle società di gestione accentrata di strumenti finanziari, delle società di gestione dei mercati regolamentati di strumenti finanziari e dei soggetti che gestiscono strutture per la negoziazione di strumenti finanziari e di fondi interbancari, delle società di gestione dei servizi di liquidazione delle operazioni su strumenti finanziari e delle società di gestione dei sistemi di compensazione e garanzia delle operazioni in strumenti finanziari), all'art. 11 (intermediari bancari e finanziari e altri soggetti esercenti attività finanziaria) e all'art. 13, comma 1, lettera a) (revisori legali e società di revisione con incarichi di revisione su enti di interesse pubblico).

Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF)

Ai sensi dell'art. 3 d.lgs. n. 109/2007, è il Comitato istituito presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, presieduto dal Direttore generale del Tesoro (o da un suo delegato), composto da dodici membri, nominati con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, su designazione rispettivamente del Ministro dell'Interno, del Ministro della Giustizia, del Ministro degli Affari esteri, della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'ISVAP (oggi IVASS) e dell'Unità di informazione finanziaria. I restanti componenti del Comitato sono un dirigente in servizio presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, un ufficiale della Guardia di Finanza, un funzionario o ufficiale della Direzione Investigativa Antimafia, un ufficiale dei Carabinieri, un rappresentante della Direzione Nazionale Antimafia. Il Comitato è integrato, ai fini dello svolgimento dei compiti riguardanti il congelamento delle risorse economiche, da un rappresentante dell'Agenzia del Demanio e, ai fini dello svolgimento dei compiti relativi al contrasto della proliferazione delle armi di distruzione di massa, da due rappresentanti designati, rispettivamente, dal Ministero dello Sviluppo economico e dall'Agenzia della Dogane e dei monopoli. Gli enti che partecipano con propri rappresentanti nel CSF comunicano al Comitato, anche in deroga a ogni disposizione in materia di segreto d'ufficio, le informazioni riconducibili alla materia di competenza del Comitato stesso. Inoltre, l'Autorità giudiziaria trasmette ogni informazione ritenuta utile per contrastare il finanziamento al terrorismo internazionale. L'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 231/2007 ha esteso le competenze del Comitato, inizialmente limitate al coordinamento in materia di contrasto finanziario al terrorismo, anche alla lotta al riciclaggio.

Congelamento

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera e), d.lgs. n. 109/2007, è il divieto di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione dei fondi o di accesso ad essi, così da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che consente l'uso dei fondi, compresa la gestione di portafoglio.

Direzione Investigativa Antimafia (DIA)

Organismo investigativo specializzato, a composizione interforze, con competenza su tutto il territorio nazionale. Istituito nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno – con l. n. 410/1991 – ha il compito esclusivo di assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività d'investigazione preventiva attinenti alla criminalità organizzata, in tutte le sue espressioni e connessioni, nonché di effettuare indagini di polizia giudiziaria relative ai delitti di associazione di tipo mafioso o, comunque, ad essa ricollegabili.

Financial Intelligence Unit (FIU)

Unità centrale nazionale che, al fine di combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, è incaricata di ricevere e analizzare segnalazioni di operazioni sospette e altre informazioni

rilevanti in materia di riciclaggio, finanziamento del terrorismo e connessi reati presupposto, nonché della disseminazione dei risultati di tale analisi.

In base alla scelta compiuta dal singolo legislatore nazionale, la FIU può assumere la natura di autorità amministrativa, di struttura specializzata costituita all'interno delle forze di polizia o incardinata nell'ambito dell'Autorità giudiziaria. In alcuni Stati sono stati adottati modelli misti fra i precedenti.

Finanziamento del terrorismo

Ai sensi dell'art. 1 d.lgs. n. 109/2007, per finanziamento del terrorismo si intende qualsiasi attività diretta, con qualsiasi mezzo, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi o di risorse economiche, in qualunque modo realizzati, destinati ad essere, in tutto o in parte, utilizzati al fine di compiere uno o più delitti con finalità di terrorismo; ovvero in ogni caso diretti a favorire il compimento di uno o più delitti con finalità di terrorismo previsti dal codice penale, e ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione dei delitti anzidetti.

FIU.NET

Infrastruttura di comunicazione decentrata tra le *Financial Intelligence Unit* (FIU) dell'Unione europea che consente uno scambio strutturato di informazioni su base multilaterale, garantendo standardizzazione applicativa, immediatezza e sicurezza degli scambi.

Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI)

Organismo intergovernativo a carattere temporaneo, creato in ambito OCSE, che ha lo scopo di ideare e promuovere strategie di contrasto del riciclaggio, a livello nazionale e internazionale. Le decisioni assunte vengono approvate in sede OCSE. Nel corso del mandato iniziale, affidato nel 1989, ha emanato 40 Raccomandazioni relative all'azione di monitoraggio in materia di riciclaggio, alle quali si sono aggiunte, nei mandati successivi, 9 Raccomandazioni Speciali relative al contrasto finanziario del terrorismo internazionale. La materia è stata interamente rivista nel 2012 con l'emanazione di 40 nuove Raccomandazioni. Il GAFI promuove inoltre la diffusione delle misure antiriciclaggio al di fuori dell'ambito dei paesi membri collaborando con altri organismi internazionali e approfondisce le nuove tendenze e tipologie di riciclaggio.

La denominazione inglese del GAFI è *Financial Action Task Force* (FATF).

Gruppo Egmont

Organismo a carattere informale, costituito nel 1995 da un gruppo di FIU, per sviluppare la cooperazione internazionale e accrescerne i benefici. Il numero delle FIU aderenti è progressivamente aumentato nel tempo (attualmente 139). Nel 2010 il Gruppo Egmont si è trasformato in una organizzazione internazionale, con Segretariato a Toronto, Canada.

Lista dei paesi equivalenti

Elenco degli Stati extracomunitari e dei territori stranieri che impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla Direttiva n. 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo e che prevedono il controllo del rispetto di tali obblighi.

L'elenco, ai sensi del decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del 1° febbraio 2013 (G.U. 13 febbraio 2013, n. 37), include i seguenti Stati: Australia, Brasile, Canada, Hong Kong, India, Giappone, Repubblica di Corea, Messico, Singapore, Stati Uniti d'America, Repubblica del Sudafrica, Svizzera.

La lista include, con i medesimi effetti, anche i seguenti territori: Mayotte, Nuova Caledonia, Polinesia francese, Saint-Pierre e Miquelon, Wallis e Futuna, Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius, Saba.

Mezzi di pagamento

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera i), d.lgs. n. 231/2007, sono il denaro contante, gli assegni bancari e postali, gli assegni circolari e gli altri assegni a essi assimilabili o equiparabili, i vaglia postali, gli ordini di accredito o di pagamento, le carte di credito e le altre carte di pagamento, le polizze assicurative

trasferibili, le polizze di pegno e ogni altro strumento a disposizione che permetta di trasferire, movimentare o acquisire, anche per via telematica, fondi, valori o disponibilità finanziarie.

Moneyval (Select Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures)

Sottocomitato dell'*European Committee on Crime Problems* (CDPC) del Consiglio d'Europa costituito nel settembre del 1997, opera come organo preposto alle politiche antiriciclaggio nell'ambito del Consiglio – tenendo conto anche delle misure adottate dal GAFI – rivolgendo ai paesi aderenti specifiche raccomandazioni in materia. Valuta le misure antiriciclaggio adottate dai paesi aderenti al Consiglio d'Europa diversi dai membri del GAFI. Possiede lo *status* di *Associate Member* del GAFI, in qualità di gruppo regionale.

Dal gennaio 2011 *Moneyval*, interessato da una sostanziale modifica statutaria, opera come autonomo organismo di monitoraggio del Consiglio d'Europa in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo che risponde direttamente al Comitato dei Ministri, cui presenta il proprio rapporto annuale.

Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV)

Costituito all'interno del Corpo della Guardia di Finanza, opera in prima linea sul fronte della lotta al riciclaggio sia come organismo investigativo di polizia, sia come organo amministrativo di controllo del settore dell'intermediazione finanziaria, unitamente alla Banca d'Italia e alla DIA. Nell'espletamento della propria attività, si avvale dei poteri e delle facoltà che la legge riconosce ai suoi appartenenti con riferimento alla specifica disciplina valutaria, oltre che di quelli propri della materia fiscale.

Office of Foreign Assets Control (OFAC)

Agenzia del Dipartimento del tesoro statunitense, costituita sotto gli auspici del Sottosegretario del Tesoro per il terrorismo e l'*intelligence* finanziaria. L'OFAC regola e applica le sanzioni economiche e commerciali disposte, nello svolgimento della politica estera e della sicurezza nazionale, nei confronti di altri Stati, organizzazioni e individui stranieri.

Paesi della Unione europea

Comprendono i 15 paesi che erano membri dell'Unione europea già prima del maggio 2004 (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia) e i 13 paesi nuovi membri entrati a far parte della UE dopo tale data (Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria).

Paesi e territori non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata

Paesi e territori elencati (cosiddetta *black list*) nel decreto del Ministro delle finanze del 4 maggio 1999 (G.U. 107 del 10 maggio 1999), nei decreti del Ministro dell'Economia e delle finanze del 21 novembre 2001 (G.U. 273 del 23 novembre 2001) e del 23 gennaio 2002 (G.U. 29 del 4 febbraio 2002), da ultimo modificati dal decreto ministeriale del 27 luglio 2010 (G.U. 180 del 4 agosto 2010). L'elenco comprende i seguenti paesi: Abu Dhabi, Ajman, Andorra, Anguilla, Antigua, Antille Olandesi (Sint Maarten – parte Olandese – Bonaire, Sint Eustatius, Saba e Curaçao), Aruba, Bahamas, Bahrein, Barbados, Belize, Bermuda, Brunei, Costa Rica, Dominica, Dubai, Ecuador, Filippine, Fuijairah, Gibilterra, Gibuti (Ex Afar e Issas), Grenada, Guatemala, Guernsey, Hong Kong, Isole Cayman, Isole Cook, Isola di Man, Isole Marshall, Isole Turks and Caicos, Isole Vergini Britanniche, Isole Vergini Statunitensi, Jersey, Kiribati, Libano, Liberia, Liechtenstein, Macao, Maldive, Malesia, Mauritius, Monaco, Monserrat, Nauru, Niue, Nuova Caledonia, Oman, Panama, Polinesia francese, Ras El Khaimah, Repubblica di San Marino, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Salomone, Samoa, Sant'Elena, Seychelles, Sharjah, Singapore, Svizzera, Taiwan, Tonga, Tuvalu, Umm Al Qaiwain, Uruguay, Vanuatu.

A questi si aggiungono i paesi che, in base alle valutazioni del GAFI (cfr. *FATF Public Statement 14 February 2014* e *Improving Global AML/CFT compliance: On-going process 14 February 2014*), risultano non allineati alla normativa relativa al contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; si tratta di: Afghanistan, Albania, Algeria, Angola, Argentina, Cambodia, Corea del Nord, Cuba, Ecuador, Ethiopia, Indonesia, Iran, Iraq, Kenya, Kuwait, Kyrgyzstan, Lao PDR, Mongolia, Myanmar, Namibia, Nepal, Nicaragua, Pakistan, Papua Nuova Guinea, Sudan, Syria, Tajikistan, Tanzania, Turchia, Uganda, Yemen, Zimbabwe.

Riciclaggio

L'art. 648-*bis* del codice penale punisce per il reato di riciclaggio chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato, "sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa". L'art. 648-*ter* punisce per il reato di impiego chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli articoli 648 e 648-*bis*, "impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto".

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 231/2007 costituiscono riciclaggio, se commesse intenzionalmente, le seguenti azioni: a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni; b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; d) la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione.

Titolare effettivo

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera u), d.lgs. n. 231/2007, è la persona fisica per conto della quale è realizzata un'operazione o un'attività, ovvero, nel caso di entità giuridica, la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano tale entità, ovvero ne risultano beneficiari secondo i criteri riportati nell'art. 2 dell'allegato tecnico al citato decreto.