

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. CLX
n. 2

RELAZIONE

SULL'ATTIVITA' DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO
E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO E
RAPPORTO ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA
DALL'UNITA' DI INFORMAZIONE FINANZIARIA
(UIF) DELLA BANCA D'ITALIA

(Anno 2018)

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

**Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze
(GUALTIERI)**

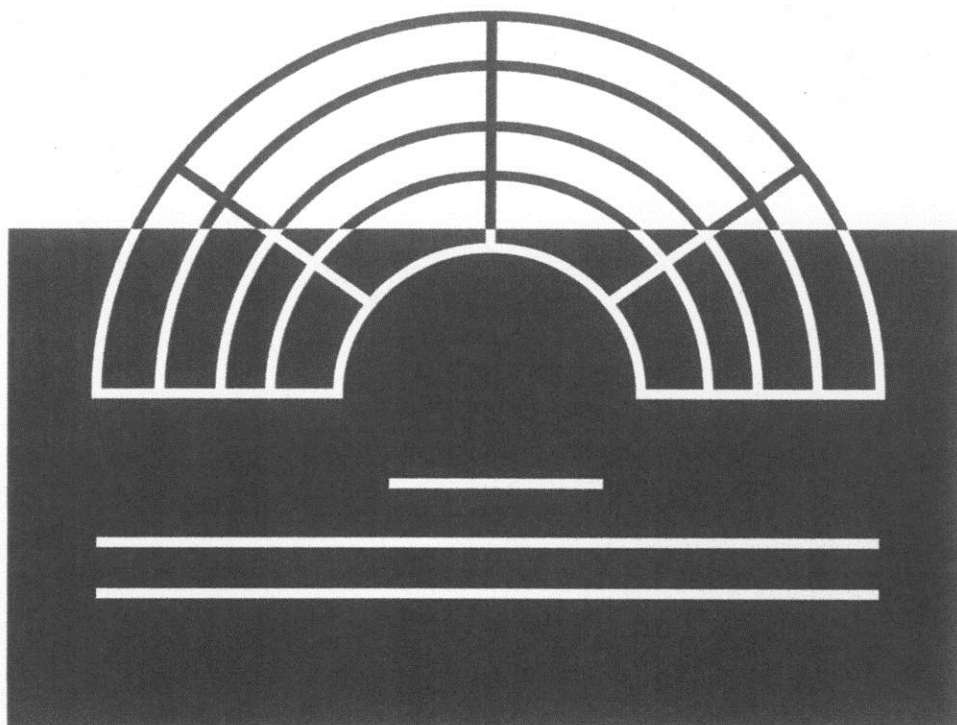
Comunicata alla Presidenza il 28 agosto 2020



Dipartimento
del Tesoro

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

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

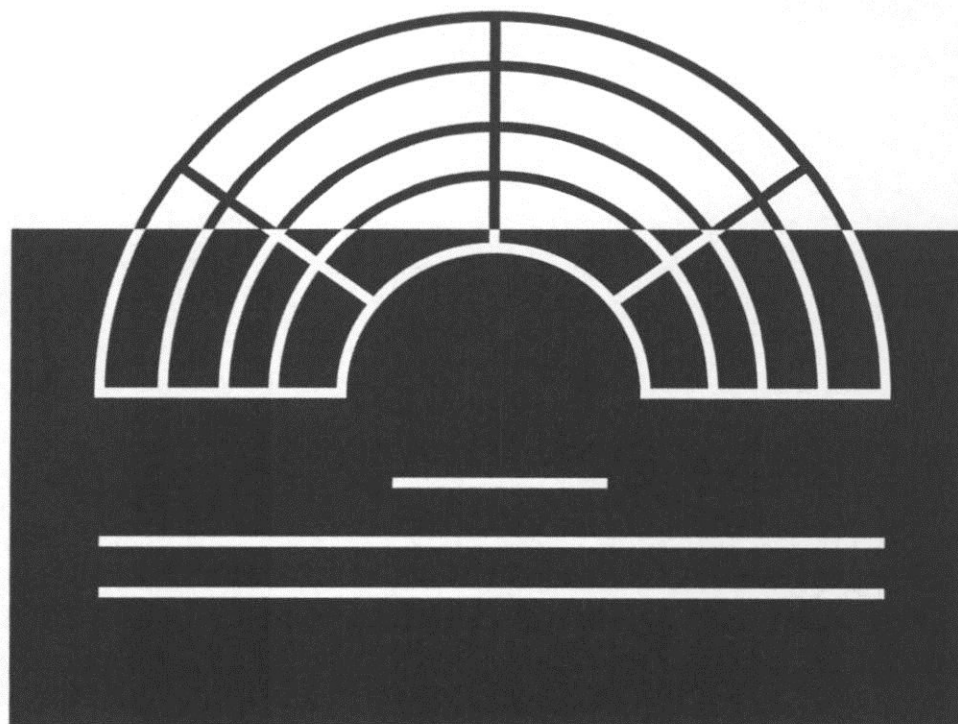




Dipartimento
del Tesoro

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

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



© Ministero dell’Economia e delle Finanze, 2019

Comitato di sicurezza finanziaria
Dipartimento del Tesoro
Direzione V - Prevenzione dell’utilizzo del sistema finanziario per fini illegali
Ufficio V - Segreteria Tecnica del Comitato di sicurezza finanziaria

Indirizzo
Via XX Settembre, 97
00187 Roma

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

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

INDICE

INTRODUZIONE	9
I. IL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEI FENOMENI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO	11
I.1 L'evoluzione del quadro normativo nazionale ed europeo di riferimento: la normativa secondaria attuativa del decreto legislativo n. 231 del 2007 e i lavori di recepimento della Direttiva (UE) 843/2018.	11
II. I DIVERSI ATTORI COINVOLTI E IL RUOLO DI COORDINAMENTO DEL COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA	13
II.1 Il ruolo del Comitato di sicurezza finanziaria: esiti dell'analisi dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo	13
II.2 Il ruolo della Direzione Nazionale Anti mafia e Anti-terrorismo nel sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo	15
II.3 Il ruolo delle pubbliche amministrazioni (PPAA) in funzione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.	19
II.4 Altre iniziative di prevenzione e contrasto dell'economia illegale: il fenomeno dell'usura e il Fondo di Prevenzione previsto dalla legge 7 marzo 1996 n. 108	21
III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO. L'ATTIVITA' DELLA UIF	23
III.1 I Flussi Segnaletici	23
III.2 Le operazioni sospette	28
III.3 La valutazione del rischio delle operazioni segnalate	32
III.4 Le segnalazioni non rilevanti	34
III.5 I provvedimenti di sospensione	35
III.6 Aree di rischio e tipologie	36
III.7 Settori e aree di rischio emergenti	40
III.8 Le segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento al terrorismo	41
III.9 La collaborazione nazionale e internazionale della UIF	45
III.10 L'analisi strategica e l'esame dei dati aggregati	47
IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE	51
IV.1 L'attività della guardia di finanza	51
IV.2 L'analisi delle segnalazioni sospette di finanziamento del terrorismo	58
IV.2 L'attività della Direzione investigativa antimafia (DIA)	60

V.	L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO	71
V.1.	Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuate dalla uif	71
V.2	Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuate dalla Guardia di Finanza	73
VI.	L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA	79
VI.1	Le novità introdotte dalla Quinta Direttiva Antiriciclaggio	79
VI.2	L'attività di vigilanza e controllo di banca d'Italia a livello nazionale	80
VI.3	I controlli di vigilanza cartolare	82
VI.4	Le ispezioni di vigilanza	83
VI. 5	La collaborazione con altre Autorità	93
VI.6	La partecipazione al Comitato di sicurezza finanziaria	94
VI.7	L'attività di formazione e di sensibilizzazione	94
VI.8	La sorveglianza sul sistema dei pagamenti	94
VI. 9	L'attività di vigilanza della Consob	96
VI.10	L'attività di vigilanza dell'Ivass	97
VII.	I PRESIDI E I PROCEDIMENTI A TUTELA DELL'OSSERVANZA DELLA NORMATIVA DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO	99
VII.1	La violazione dell'obbligo di segnalazione sospetta: le sanzioni amministrative, il contenzioso e la giurisprudenza	99
VII.2	L'attività sanzionatoria delle Ragionerie Territoriali dello Stato	101
VII.3	Le dichiarazioni valutarie	101
VII.4	l'attività sanzionatoria	106
VIII.	LE SANZIONI FINANZIARIE NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE	109
VIII.1	Iran: l'attuazione del Joint Comprehensive Plan of Action e l'impatto delle normative statunitensi	109
VIII.2	Le misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, l'indipendenza e la sovranità dell'Ucraina.	113
VIII.3	Le misure restrittive internazionali ed europee adottate nei confronti della Corea del Nord	115
VIII.4	I regimi sanzionatori in vigore nei confronti del Venezuela	115
VIII.5	Altre misure restrittive	117
IX.	IL CONTRASTO DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO: CONTESTO GENERALE E RISCHIO ATTUALE IN ITALIA	121
IX.2	Minaccia terroristica derivante da ISIL, Al Qaeda e gruppi affiliati	123
IX.3	il rischio di finanziamento del terrorismo in Italia	125
IX.4	Il Counter Isis Finance Group (CIFG)	126
X.	L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO IN AMBITO EUROPEO ED INTERNAZIONALE	128
X.1	L'attività della Financial Action Task Force (FATF/GAFI)	128

INDICE

X.2	l'attività nell'ambito dell'Unione Europea	130
X.3	Cyber security	132
X.4.	L'attività del Gruppo Egmont	133
X.5	Il Comitato di Basilea	134
	ALLEGATO 1	135

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola 2.1	17
Tavola 3.1	24
Tavola 3.2	25
Tavola 3.3	26
Tavola 3.4	27
Tavola 3.5	29
Tavola 3.6	30
Tavola 3.7	32
Tavola 3.8	34
Tavola 3.9	35
Tavola 3.10	35
Tavola 3.11	36
Tavola 3.12	43
Tavola 3.13	45
Tavola 3.14	46
Tavola 3.15	46
Tavola 3.16	48
Tavola 4.1	51
Tavola 4.2	52
Tavola 4.3	53
Tavola 4.4	53
Tavola 4.5	54
Tavola 4.6	55
Tavola 4.7	56
Tavola 4.8	58
Tavola 4.9	59
Tavola 4.10	59
Tavola 4.14	68
Tavola 4.15	68
Tavola 5.1	71
Tavola 5.2	73
Tavola 5.3	74
Tavola 5.4	74
Tavola 5.5	75
Tavola 5.7	77
Tavola 7.1	100
Tavola 7.2	100
Tavola 7.1	104
Tavola 7.2	104
Tavola 7.4	107
Tavola 7.5	107

INDICE DEI GRAFICI E DELLE FIGURE

Grafico 2.1	19
Grafico 3.1	29
Grafico 3.2	31
Grafico 3.3	33
Grafico 3.3	42
Grafico 3.4	43
Grafico 3.5	44
Figura 4.11	61
Figura 4.12	64
Figura 4.13	65
Grafico 4.2	66
Grafico 4.3	67
Grafico 5.1	77
Grafico 6.1	83
Grafico 6.2	84
Grafico 6.3	86
Grafico 6.4	87
Grafico 6.5	88
Grafico 6.6	91
Grafico 7.1	105
Grafico 7.2	105

INTRODUZIONE

La presente Relazione è stata elaborata dal Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) e presentata al Ministro dell'Economia e delle Finanze per il successivo inoltro al Parlamento, ai sensi dell'art.5, comma 7 del d. lgs 21 novembre 2007, n.231.

La relazione sullo stato dell'azione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo illustra l'evoluzione della normativa di riferimento, l'attività delle amministrazioni e delle autorità competenti ed i relativi risultati raggiunti nel 2018.

Nel corso dello stesso anno, la normativa antiriciclaggio è stata perfezionata dalla normativa secondaria di regolamentazione adottata dagli organismi di autoregolamentazione, su cui il Comitato di sicurezza finanziaria è stato chiamato ad esprimere un parere sui documenti elaborati dagli organismi di autoregolamentazione contenenti le regole tecniche.

Al Comitato - presieduto dal Direttore generale del Tesoro - è affidato il ruolo di "cabina di regia" in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario ed economico per fini di riciclaggio dei proventi di attività criminose, di contrasto e repressione del finanziamento al terrorismo, del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, e delle attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

Il 19 giugno 2018 è stata pubblicata, inoltre, la quinta direttiva antiriciclaggio -Direttiva (UE) 843/2018 - che ha apportato al quadro normativo comunitario modifiche mirate su alcune materie specifiche. La nuova direttiva ha introdotto taluni emendamenti alla IV Direttiva antiriciclaggio - Direttiva (UE) 849/2015 - , principalmente al fine di dotare il sistema di strumenti di prevenzione dei rischi connessi all'uso, per fini illegali, di valute virtuali e schede prepagate, migliorare i presidi per le operazioni finanziarie da e verso paesi terzi ad alto rischio e introdurre registri centralizzati nazionali dei conti bancari e dei conti di pagamento o sistemi centrali di reperimento dei dati in tutti gli Stati membri.

L'adozione della direttiva (UE) 843/2018 ha richiesto un intervento legislativo diretto a integrare le recenti disposizioni¹ adottate in recepimento della Direttiva (UE) 849/2015. Nel secondo semestre dell'anno di riferimento della presente relazione sono stati, pertanto, avviati i lavori di predisposizione dello schema di decreto legislativo contenente talune integrazioni e precisazioni ritenute necessarie al fine di migliorare il decreto legislativo 21 novembre 2007 n. 231² nonché di recepire le indicazioni contenute nella direttiva (UE) 843/2018.

¹ Decreti legislativi 25 maggio 2017 n. 90 (modificativo del decreto legislativo 21 novembre 2007 n. 231) e n. 92.

² Tale possibilità è ammessa dall'articolo 31, comma 5, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, che prevede la possibilità di adottare "Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge di delegazione europea, ...

Vengono, quindi, illustrate le varie attività di prevenzione e di contrasto del riciclaggio dei proventi del crimine e del finanziamento del terrorismo poste in essere nel corso del 2018 dalle varie Autorità, ciascuna per il suo ambito di competenza specifico, anche a livello internazionale.

La relazione - elaborata grazie ai contributi forniti dalle diverse Autorità che compongono il CSF - descrive i risultati raggiunti da ciascuna di esse, è arricchita dai dati operativi e fornisce utili elementi per la valutazione complessiva dell'azione di prevenzione realizzata nel corso dell'anno di riferimento.

disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati in relazione a deleghe legislative conferite con la legge di delegazione europea per il recepimento delle direttive”).

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

I.1 L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE ED EUROPEO DI RIFERIMENTO: LA NORMATIVA SECONDARIA ATTUATIVA DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 231 DEL 2007 E I LAVORI DI RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA (UE) 843/2018.

In materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, nel corso del 2018 si è osservata la piena vigenza delle disposizioni modificative del decreto legislativo 21 novembre 2007 n. 231, introdotte con i decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 90 e n. 92.

La normativa antiriciclaggio è stata, inoltre, perfezionata dalla normativa secondaria di regolamentazione adottata dagli organismi di autoregolamentazione. Il novellato decreto legislativo n. 231/2007 qualifica, infatti, gli ordini professionali in termini di "organismi di autoregolamentazione", legittimandoli all'adozione di regole tecniche, ad ausilio degli appartenenti alla categoria, in materia di adeguata verifica della clientela e di analisi e valutazione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui sono esposti nell'esercizio della propria attività e attribuendo loro un ruolo attivo di promozione e controllo sulla correttezza ed efficacia dei presidi antiriciclaggio adottati dai relativi iscritti. Tale funzione di elaborazione e aggiornamento di regole tecniche consente agli organismi di considerare la specificità della propria categoria e individuare, in tal modo, il grado di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo cui è esposto il professionista nell'esercizio della propria attività.

Il Comitato di sicurezza finanziaria è chiamato ad esprimere un parere sui documenti elaborati dagli organismi di autoregolamentazione contenenti le regole tecniche. Nel corso del 2018 sono state sottoposte al Comitato le regole tecniche elaborate dal Consiglio nazionale del notariato e dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili. Ferma restando la specificità dei singoli documenti e le conseguenti valutazioni, il Comitato di sicurezza finanziaria ha statuito in entrambi i pareri¹ che *"le regole tecniche, se adeguate ai contenuti del parere [del CSF] e applicate in senso ad esso conforme, costituiscono idonee modalità semplificate di adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela e di conservazione prescritti dalla vigente normativa di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo"*.

Per quanto concerne la categoria degli avvocati, il relativo parere sulle regole tecniche presentate dal Consiglio forense al CSF è stato emanato nell'anno in cor-

¹ Pareri del 18 settembre 2018 e del 6 dicembre 2018.

so mentre, con riferimento alla categoria dei consulenti del lavoro, sono stati avviati i lavori finalizzati al rilascio del parere da parte del CSF.

Il 19 giugno 2018 è stata pubblicata la quinta direttiva antiriciclaggio² che ha apportato al quadro normativo comunitario modifiche mirate su alcune materie specifiche. La nuova direttiva ha introdotto taluni emendamenti alla IV Direttiva antiriciclaggio³, principalmente al fine di dotare il sistema di strumenti di prevenzione dei rischi connessi all'uso, per fini illegali, di valute virtuali e schede prepagate, migliorare i presidi per le operazioni finanziarie da e verso paesi terzi ad alto rischio e introdurre registri centralizzati nazionali dei conti bancari e dei conti di pagamento o sistemi centrali di reperimento dei dati in tutti gli Stati membri.

L'adozione della direttiva (UE) 843/2018 ha richiesto un intervento legislativo diretto a integrare le recenti disposizioni⁴ adottate in recepimento della Direttiva (UE) 849/2015.

Nel secondo semestre dell'anno di riferimento della presente relazione sono stati, pertanto, avviati i lavori di predisposizione dello schema di decreto legislativo contenente talune integrazioni e precisazioni ritenute necessarie al fine di migliorare il decreto legislativo 21 novembre 2007 n. 231⁵ nonché di recepire le indicazioni contenute nella direttiva (UE) 843/2018.

² Direttiva (UE) 843/2018.

³ Direttiva (UE) 849/2015

⁴ Decreti legislativi 25 maggio 2017 n. 90 (modificativo del decreto legislativo 21 novembre 2007 n. 231) e n. 92.

⁵ Tale possibilità è ammessa dall'articolo 31, comma 5, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, che prevede la possibilità di adottare "Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge di delegazione europea, ... disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati in relazione a deleghe legislative conferite con la legge di delegazione europea per il recepimento delle direttive").

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

II.1 IL RUOLO DEL COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA: ESITI DELL'ANALISI DEI RISCHI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) presieduto dal Direttore generale del Tesoro, è istituito presso il MEF in ottemperanza agli obblighi assunti dall'Italia nel 2001 nell'ambito della strategia internazionale di contrasto al finanziamento del terrorismo. Tra le altre competenze, assicura l'attuazione delle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche di persone fisiche, giuridiche, gruppi o entità disposte dalle Nazioni unite e dall'Unione europea (art. 4 del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109), propone al Ministro dell'economia e delle finanze misure di congelamento nazionale (art. 4 bis del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109) e coordina le attività delle diverse autorità ed enti competenti in materia.

Il suo mandato è stato legislativamente esteso ad opera del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90: il Comitato è oggi la "cabina di regia" in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario ed economico per fini di riciclaggio dei proventi di attività criminose, di contrasto e repressione del finanziamento al terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa, e delle attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale (art. 3, decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109).

Il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF), nel quadro delle proprie competenze, ha elaborato nel corso del 2018 l'Analisi nazionale dei rischi nazionali di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, che aggiorna quella già condotta nel 2014. L'Analisi è stata approvata dal CSF il 21 marzo 2019.

Il contributo di tutte le Amministrazioni che compongono e integrano il Comitato¹ ha connotato l'esercizio, che ha beneficiato anche della collaborazione dell'Amministrazione e dell'Agenzia con competenze specifiche in materia di cooperazione e del Terzo settore per quanto riguarda l'analisi settore non-profit e il rischio di abuso per fini di finanziamento del terrorismo. Il settore privato finan-

¹ Nel Comitato sono rappresentati il Ministero dell'interno, il Ministero della giustizia, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'economia e delle finanze, la

Banca d'Italia, la Commissione nazionale per le società e la borsa, l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni, l'Unità di informazione finanziaria, la Guardia di finanza, la Direzione investigativa antimafia, l'Arma dei carabinieri, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Il Comitato è integrato da un rappresentante dell'Agenzia del Demanio ai fini dello svolgimento dei compiti riguardanti il congelamento delle risorse economiche.

ziario e il mondo professionale hanno fornito al Comitato una visione operativa dei rischi cui possono essere esposti nella loro attività, condividendo con le autorità la propria percezione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo in funzione dalle caratteristiche strutturali e delle attività poste in essere e i presidi attivati.

L'Analisi identifica, analizza e valuta le minacce di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo anche connesse all'utilizzo di nuovi strumenti e tecnologie - con particolare riferimento alle valute virtuali (c.d. virtual asset), allo sviluppo e utilizzo di nuove tecnologie (FinTech) - dei metodi principalmente utilizzati per lo svolgimento di queste attività criminali, delle vulnerabilità presenti nel sistema nazionale di prevenzione, investigazione e repressione e quindi dei settori maggiormente esposti a tali rischi.

In Italia, il rischio di riciclaggio è valutato molto significativo e il rischio di finanziamento del terrorismo abbastanza significativo anche sulla base delle criticità del sistema economico sociale, rappresentate dall'economia non osservata e dal diffuso utilizzo del contante, che caratterizzano il contesto nazionale.

Il Comitato di sicurezza finanziaria ha individuato, per ciascuna attività sia essa tipica del settore finanziario che di quello non finanziario, ivi incluso il settore dei giochi e scommesse, il livello del rischio relativo all'operatività di ciascun settore.

L'analisi valuta poi l'efficacia del sistema nazionale per prevenire, reprimere ed investigare il fenomeno del riciclaggio di denaro per fini illeciti. Il sistema nel suo complesso, fermi restando i rischi rilevati, è ritenuto capace di rispondere ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Le modifiche normative e il miglioramento dei presidi di prevenzione intervenuti successivamente alla prima analisi nazionale dei rischi hanno evidenziato un impianto ulteriormente rafforzato e migliorato. La stessa osservazione è riferibile all'efficacia con cui i processi di prevenzione, investigazione e repressione sono condotti.

Sulla base degli esiti dell'Analisi dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo il CSF, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del d.lgs. 231/2007, delinea le strategie di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e definisce quindi quali misure porre in essere in modo coordinato per il contenimento dei rischi individuati.

La Sintesi dell'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio (http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/comitato_sicurezza_finanziaria/) contiene i risultati dell'esercizio e rappresenta lo strumento fondamentale per gli intermediari finanziari, i professionisti e gli operatori non finanziari per la predisposizione di strumenti adeguati di contenimento del rischio rilevato.

II.2 IL RUOLO DELLA DIREZIONE NAZIONALE ANTI MAFIA E ANTI-TERRORISMO NEL SISTEMA DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEL RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Nel corso del 2018 è proseguita l'azione della Direzione nazionale antimafia quale Autorità "servente, collaterale, tra le varie procure distrettuali," che "deve svolgere un'attività che le procure distrettuali, distratte dalla quotidianità, non possono svolgere" (cit. Giovanni Falcone).

Anche nel corso del 2018, l'attività della Direzione Nazionale si è sviluppata nell'ambito dei protocolli di intesa già conclusi negli anni precedenti tra la Direzione e le Autorità antiriciclaggio italiane, segnatamente: l'Unità di Informazione Finanziaria, la Guardia di Finanza, la Direzione Investigativa Antimafia, il Dipartimento di P.S.

A questi si è aggiunto, nel corso del 2018, nell'ambito delle previsioni dell'art. 8 del d.lgs. n.231/2007, il protocollo tecnico siglato il 2 marzo 2018 con l'Agenzia delle Dogane con e dei Monopoli, che fa seguito a quello del 26 gennaio 2015 con la stessa Agenzia. Tale protocollo è finalizzato allo scambio di dati, notizie e informazioni nello specifico settore del contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel mondo degli scambi commerciali e finanziari, del lavoro, dell'imprenditoria e del settore del gioco e delle scommesse.

La materia delle segnalazioni delle operazioni sospette è organicamente inserita nel Polo di Interesse "Contrasto Patrimoniale alla Criminalità Organizzata", volto a sviluppare un coerente e complessivo disegno per l'efficace aggressione ai patrimoni e ai flussi economici illeciti riconducibili alla criminalità organizzata di tipo mafioso ed al finanziamento del terrorismo, anche internazionale.

Il programma organizzativo della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo stabilisce che "I Poli di Interesse costituiscono una sorta di laboratori destinati all'approfondimento delle varie tematiche che, più o meno trasversalmente, rispetto alle organizzazioni criminali individuate attraverso le Sezioni, rappresentano i principali aspetti sostanziali o procedurali con i quali deve misurarsi l'agire della D.N.A. e delle DDA".

In tale contesto si inquadra l'attività svolta dalla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo nell'ambito delle segnalazioni per operazioni sospette come risultante sulla base delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 90 del 2017 sul decreto legislativo n. 231 del 2007.

Nell'esercizio delle funzioni di coordinamento delle indagini e di impulso investigativo, è possibile intervenire nella primissima fase della analisi delle operazioni sospette, confrontandole con le informazioni contenute nella banca dati a disposizione della Direzione Nazionale allo scopo di migliorare la qualità degli approfondimenti investigativi, conseguendo i vantaggi in termini di due risultati:

- di *matching anagrafico* sulla base del quale le segnalazioni di operazioni sospette che riguardano procedimenti in corso o anche misure di prevenzione, sono immediatamente trasmesse alla Procura Distrettuale procedente. Tale Autorità procedente è infatti nella migliore posizione per valutare la possibile utilizzazione del dato a fini investigativi.

- valorizzazione delle segnalazioni per operazioni sospette che, pur non essendo riferibili a indagati, si relazionano ad una o più ricorrenze individuate dalla Direzione Nazionale.

Questo consente lo studio di tali segnalazioni presso un gruppo di lavoro interdisciplinare composto da Nucleo Speciale Polizia Valutaria (NSPV - GDF) e della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) che provvede al tempestivo approfondimento delle stesse per l'eventuale trasmissione alla Direzione Distrettuale competente, anche mediante l'esercizio del potere di impulso attribuito al Procuratore Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo dall'art. 371 bis c.p.p.

La procedura consente di pervenire a risultati di rilievo nell'ambito dei poteri di coordinamento e di impulso attribuiti alla Direzione Nazionale, di seguito descritti.

Nel corso delle annualità **2018** sono pervenute dall'UIF, per il tramite della DIA e del NSPV della Guardia di Finanza, un quantitativo di nominativi sotto forma di anagrafiche², presenti nelle segnalazioni di operazioni sospette, per un totale di **15.3963 nominativi**³;

I dati anonimizzati e crittografati sono stati soggetti ad attività di *matching* con i dati a disposizione della Direzione Nazionale.

Il risultato così ottenuto è stato oggetto del successivo step che ha comportato l'invio del pacchetto dati dalla DNA alla UIF, ove sono presenti i riscontri negli archivi di propria competenza; il risultato è stato tramutato nel feedback di ritorno delle SOS dalla UIF alla DNA, evidenziando come parte del patrimonio informativo sia stato messo prontamente a disposizione delle Direzioni Distrettuali (laddove le segnalazioni hanno riguardato soggetti nei confronti dei quali sono stati riscontrati dei procedimenti per i reati di competenza).

Nel corso del 2018 sono pervenute alla DNA n. 23.446 SOS da parte delle UIF di cui n. 2.840 sono state inviate alle DDA.

Per quanto riguarda il ruolo svolto dalla Direzione Nazionale (attività d'impulso posta in essere ai sensi dell'art. 371-bis c.p.p.) nel campo delle segnalazioni di operazioni sospette in materia di prevenzione e contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose, **nel 2018 sono stati posti in essere 15 atti di impulso inoltrati presso le competenti DDA riguardanti 100 SOS e 27 soggetti.**

Attività di contrasto in materia di finanziamento del terrorismo.

La DNA ha, nel corso del 2018, partecipato a livello internazionale a numerose occasioni di approfondimento della materia del terrorismo, portando

² I dati identificativi dei soggetti sono trasformati con funzioni non invertibili di hash che consentono alla controparte (DNA) di eseguire il riscontro dei nominativi senza che sia necessaria la condivisione dei dati anagrafici in chiaro.

³ Dati trasmessi dall'UIF a partire dall'11 luglio 2018.

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

l'esperienza italiana nel contrasto al fenomeno e la cultura/responsabilità del coordinamento espressa dall'Ufficio come modello anche sul piano internazionale.

I drammatici attentati compiuti in Europa dal 2015 in poi e le azioni di guerra in diverse aree del Medio-oriente e dell'Africa hanno radicalmente mutato lo scenario di riferimento della minaccia proveniente dal terrorismo internazionale: il finanziamento del terrorismo è aspetto cruciale di tali condotte delittuose.

Nell'attuale scenario le modalità realizzative e preparatorie degli attentati sono radicalmente cambiate, assumendo maggior rilievo le diverse forme di micro-finanziamento.

Proprio sui flussi di denaro parcellizzati, diretti verso le formazioni terroristiche, si sono concentrate le attività investigative condotte dalle Direzioni distrettuali con il coordinamento della DNA.

Nell'annualità 2018, si è registrata una particolare attenzione al fenomeno terroristico presso la maggior parte delle Procure Distrettuali.

Il numero complessivo di procedimenti aperti presso le Procure Distrettuali per reati di terrorismo rimane significativo, pur in leggera flessione rispetto all'anno precedente, ed i procedimenti risultano aperti in tutto il territorio nazionale.

Di seguito, i dati statistici (Fonte *Re.Ge.*) relativi ai procedimenti penali iscritti per i reati di terrorismo con riferimento alle singole Direzioni Distrettuali.

TAVOLA 2.1

Procedimenti iscritti nell'anno 2018

Sede	art. 270 c.p.			art. 270 bis c.p.			art. 270 ter c.p.			art. 270 quater c.p.			art. 270 quater.1 c.p.			art. 270 quinquies c.p.			art. 270 quinquies.1 c.p.		
	num proc	num ind	num proc ignoti	num proc	num ind	num proc ignoti	num proc noti	num ind	num proc ignoti	num proc noti	num ind	num proc ignoti	num proc noti	num ind	num proc ignoti	num proc noti	num ind	num proc ignoti	num proc noti	num ind	num proc ignoti
ANCONA				3	24	7				1	1	1				2	5		2	39	
BARI				8	20								1	1					1	1	
BOLOGNA				5	8					1	4					1	1		1	3	
BRESCIA				5	13	1	2	2		2	4	1				2	6		1	1	
CAGLIARI				5	17	3										2	2				
CALTANISSETTA				3	13	1															
CAMPOBASSO				6	9	1															
CATANIA				6	7	3															
CATANZARO				4	7	1															
FIRENZE	1	1	1	5	13	4										3	3				
GENOVA				10	13	6										1	5				
L'AQUILA				11	21	2										1	2				
LECCE	1	1		5	5	1															
MESSINA	1	12		4	5											1	2				
MILANO				11	20	2										1	1				
NAPOLI			1	7	13	2				1	1	1				3	4	1			
PALERMO				11	43	4	1	21		1	21					5	9				
PERUGIA				5	24		1	2		1	1										
POTENZA				3	6																
REGGIO CALABRIA				1	1	2					1					1	1				
ROMA				14	42	6										3	3				
SALERNO	1	1		4	5	1				1	3										
TORINO				8	15	2				4	9										
TRENTO				1	9	2					1										
TRIESTE				2	3											1	2	1			
VENEZIA				3	9																
totale	4	15	2	150	365	51	4	25	0	12	44	5	1	1	0	27	46	2	5	44	0

Nonostante la preponderanza di iscrizioni per l'ipotesi di reato ex art. 270 bis c.p. (associazioni con finalità di terrorismo), è da segnalarsi il significativo numero di procedimenti per i delitti di cui agli artt. 270 quater c.p. (arruolamento con fi-

nalità di terrorismo) e 270 quinquies c.p. (addestramento ad attività con finalità di terrorismo), norme che rafforzano ulteriormente la struttura portante del nostro sistema di contrasto sul piano penale.

Nel corso del 2018 si sono conclusi con pronunce di condanna in primo grado, ed anche in grado di appello, i processi relativi alle indagini più significative condotte nei due anni precedenti, con tempi di definizione particolarmente brevi.

Sempre nell'anno 2018 è stato realizzato un ulteriore risultato di grande importanza, e cioè il passaggio in giudicato delle prime sentenze di condanna riferite al delitto ex art. 270 bis c.p.4, con il definitivo affermarsi di principi sostanzialmente consolidati sulle caratteristiche criminali di Islamic State (Is) come organizzazione terroristica, sui caratteri del tutto peculiari di Is e sulla fluidità della sua struttura da cui deriva la sua spiccata pericolosità; sulla configurabilità del delitto associativo anche per sodalizi che realizzano condotte di supporto all'azione terroristica di organizzazioni riconosciute come tali; sulla nozione di partecipazione penalmente rilevante a fronte delle peculiarità di tale organizzazione.

Sempre il sistema del c anagrafico delle segnalazioni trasmesse dal NSPV della Guardia di Finanza con i dati a disposizione della Direzione Nazionale ha consentito di pervenire ad importanti risultati, portando prontamente a conoscenza del contenuto delle SOS le Direzioni Distrettuali, al fine di garantire il più proficuo utilizzo per le esigenze investigative relative a procedimenti penali in cui risultano coinvolti i soggetti segnalati, così come evidenziato nella tabella che segue.

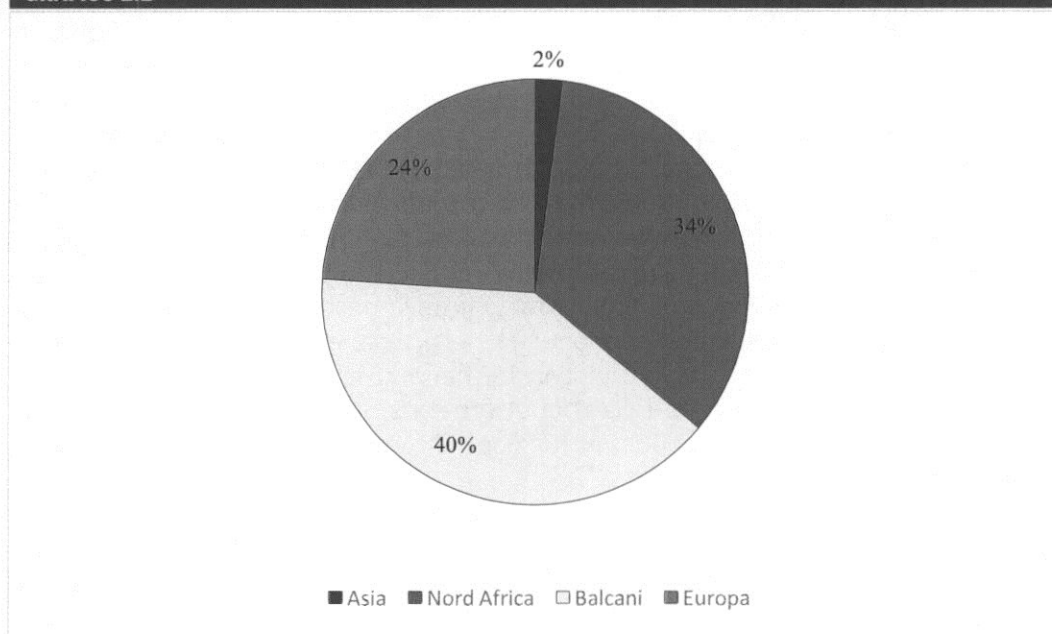
Nel 2018 sono pervenute alla DNA n. 1378 SOS dal NSPV di cui n. 267 SOS sono state inviate alle DDA.

L'approfondimento delle segnalazioni ha costituito la fonte di innesco per l'invio, nel periodo 2018, di n. 15 atti di impulso alle competenti DDA riguardanti 100 SOS e 27 soggetti.

Il seguente grafico evidenzia l'area geografica di provenienza dei soggetti emersi nelle attività pre-investigative confluite negli atti d'impulso sopra richiamati, significando che la percentuale più rilevante risulta originaria, nel 2018 dai Paesi balcanici (40%), rotta quest'ultima dove il livello di attenzione - anche in tema di afflussi di immigrati clandestini - è vorticosamente aumentata.

⁴Cass, nr. 38208 del 2018 e nr. 49728 del 2018. Si tratta di due vicende giudiziarie in cui le indagini sono iniziate nella seconda metà del 2014, dopo la proclamazione "ufficiale" del califfato, e sono state chiuse con sentenze definitive nella prima metà del 2018.

GRAFICO 2.1



II.3 IL RUOLO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI (PPAA) IN FUNZIONE DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO.

Il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, per come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 attribuisce alle Pubbliche amministrazioni un peculiare ruolo di collaborazione in funzione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Il legislatore ha infatti previsto che, per determinate categorie di procedimenti e procedure consistenti nel rilascio di provvedimenti ampliativi della sfera giuridico-patrimoniale dell'interessato o nell'aggiudicazione di commesse, sovvenzioni e benefici di natura finanziaria e per le altre categorie di procedimenti eventualmente individuate dal CSF, le Pubbliche amministrazioni siano tenute a mappare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui siano esposte in occasione dello svolgimento della propria attività istituzionale e a comunicare alla UIF i dati e le informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio delle proprie attribuzioni.

La predisposizione della nota metodologica muove dal presupposto per cui l'esposizione degli uffici delle Pubbliche amministrazioni al rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo presenta delle peculiarità, di cui è necessario tenere conto ai fini dell'efficace attuazione del dato normativo.

La più saliente di tali caratteristiche consiste nella considerazione della natura e delle modalità di esercizio delle funzioni pubbliche interessate dal raggio di azione dell'articolo 10, comma 1⁵ d.lgs. n. 231/07, rispetto alle quali le Pubbliche amministrazioni precedenti, a differenza degli altri soggetti privati assoggettati agli obblighi prescritti in funzione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, non sono terze intermediarie ma sono esse stesse parti tenute, in ossequio al principio di legalità dell'azione amministrativa, al rispetto di norme e procedure poste a presidio della trasparenza e integrità dell'agire pubblico. L'implementazione delle misure previste dal decreto antiriciclaggio con specifico riferimento alle Pubbliche amministrazioni deve pertanto coniugare la logica della gradualità a quella dell'economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, prevenendo le criticità insite nella creazione ex novo di duplicazioni procedurali ed oneri burocratici ultronei rispetto alle finalità di collaborazione richieste agli uffici pubblici in funzione di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Al fine di coadiuvare le Pubbliche amministrazioni nel corretto assolvimento del ruolo attribuito loro dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 e supportarle nella corretta interpretazione del quadro normativo di riferimento e del suo ambito oggettivo di efficacia, il CSF ha adottato, nel marzo del 2018, una nota metodologica (cfr. allegato 1) contenente alcune indicazioni essenziali a guidare i numerosi e variegati soggetti pubblici coinvolti nella corretta attuazione della norma, anche in considerazione del carattere di novità assoluta che il tema riveste per la maggior parte di loro e della non automatica applicabilità, al contesto dei procedimenti amministrativi e delle procedure di evidenza pubbliche di concetti e termini, tipici della normativa di prevenzione del riciclaggio, plasmata sulla dinamica di relazioni interprivatistiche, aventi ad oggetto l'intermediazione ovvero la consulenza per il compimento di operazioni a contenuto finanziario.

Parallelamente, l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) ha predisposto, ai sensi dell'articolo 10, comma 4 d.lgs. n. 231/07 le istruzioni riguardanti le modalità di trasmissione e la tipologia dei dati e delle informazioni concernenti le comunicazioni di operazioni sospette riscontrate dalle Pubbliche amministrazioni nell'esercizio della propria attività, individuando altresì alcuni specifici indicatori funzionali ad agevolarne la rilevazione.

⁵ Ai sensi dell'articolo 10, comma 1, d.lgs. n. 231/07 "le disposizioni di cui al presente articolo si applicano agli uffici delle Pubbliche amministrazioni competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, nell'ambito dei seguenti procedimenti o procedure:

a) procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione;
 b) procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici;
 c) procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati.

II.4 ALTRE INIZIATIVE DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELL'ECONOMIA ILLEGALE: IL FENOMENO DELL'USURA E IL FONDO DI PREVENZIONE PREVISTO DALLA LEGGE 7 MARZO 1996 N. 108

L'usura costituisce uno dei canali principali per re-impiegare il denaro illecitamente percepito, apportando alla criminalità organizzata ingenti profitti derivanti dall'utilizzo di questo strumento di "pulizia" del denaro sporco. Dall'altro lato, i profitti dei reati usurai vengono a loro volta riutilizzati e re-investiti in altre attività criminali

Il rapporto tra riciclaggio e usura innesta pertanto un circolo vizioso e dinamico che si autoalimenta e si articola su tre principali direttrici:

- 1) utilizzo dei fondi da riciclare tramite l'erogazione di credito usurario;
- 2) reinvestimento e pulizia dei fondi derivanti da attività usuarie in altre attività illegali;
- 3) sfruttamento dai vantaggi derivanti da economie esterne che l'usura fornisce all'organizzazione criminale nell'ambito del controllo e della gestione del territorio.

In ragione di questi fattori, l'usura è stata classificata come minaccia di rilevanza "abbastanza significativa" nei diversi ranking riportati nell'Analisi dei rischi nazionali di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo del Comitato di Sicurezza finanziaria 2018.

La consapevolezza della necessità di attuare politiche pubbliche finalizzate a prevenire il fenomeno del credito illegale ha portato, sin dagli anni novanta, alla istituzione, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, del "Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura", uno strumento deputato al sostegno delle imprese e delle famiglie che, versando in condizioni di difficoltà economica e sociale, rischierebbero di rivolgersi a circuiti malavitosi.

L'art. 15 della legge 7 marzo 1996 n. 108 ("Disposizioni in materia di usura") prevede che le disponibilità del Fondo vengano veicolate alle imprese e cittadini in difficoltà tramite organismi associativi e mutualistici, quali i Confidi e Fondazioni e Associazioni che abbiano espressamente indicato nel proprio statuto e atto costitutivo l'obiettivo della prevenzione dell'usura.

Il Fondo è un fondo di garanzia, che ha l'obiettivo di facilitare l'accesso al credito bancario. I Confidi si rivolgono alle piccole e medie imprese ad elevato rischio finanziario, mentre le Fondazioni e le Associazioni favoriscono l'erogazione di garanzie in favore di individui, famiglie e società di persone. Tali Enti svolgono inoltre attività di ascolto e di supporto alle persone in difficoltà economica e promuovono, con il coordinamento del MEF, numerose iniziative di sensibilizzazione all'uso responsabile del denaro.

La ripartizione annuale delle risorse del Fondo tra gli Enti che ne hanno fatto domanda viene stabilita da una Commissione interministeriale presieduta dal MEF⁶ sulla base di una combinazione di indicatori che tengono conto dell'indice del ri-

⁶ Il comma 8 dell'art.15 della l.108/96 prevede che per l'assegnazione dei contributi provveda una commissione costituita da due rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, di cui uno con funzioni di presidente, da due rappresentanti del Ministero dell'interno, di cui uno nella persona del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative anti-racket ed antiusura, da due rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico e da due rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

schio usura presente nell'ambito territoriale dove opera l'ente assegnatari e dell'efficienza ed efficacia nell'utilizzo dei fondi .

Nel 2018 il Fondo ha erogato in totale circa 19 milioni di euro, di cui 13 milioni 225 mila euro sono stati assegnati a 109 Confidi, mentre i restanti 5 milioni 668 mila euro sono andati a 37 enti fra Fondazioni e Associazioni⁷. Inoltre, considerate le difficoltà economiche in cui versano tutt'ora le popolazioni delle regioni colpite dai terremoti del 2016 e del 2017, nelle assegnazioni dei fondi per gli anni 2017 e 2018 si è stabilito di riconoscere un contributo aggiuntivo agli enti che operano in queste zone del Paese. Nel 2018 La Commissione ha stabilito di concedere il medesimo incentivo anche agli Enti operanti nel territorio della provincia di Genova, colpito del crollo del ponte autostradale "Morandi".

Un'analisi del sistema di leveraggio prodotto dal meccanismo del Fondo ha mostrato come in linea tendenziale, nel tempo i contributi erogati dal MEF agli Enti gestori riescano a favorire l'erogazione di prestiti a cittadini e alle imprese di un valore pari a quasi tre volte gli importo assegnati a Confidi, Associazioni e Fondazioni. Per approfondimenti sul funzionamento, le dinamiche e i risultati della gestione del Fondo di Prevenzione del fenomeno dell'usura si rimanda al primo Rapporto MEF sul Fondo, reperibile sul sito web del Dipartimento del Tesoro al link. http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/antiusura/Fondo_Prevenzione_Usura_4.pdf

⁷ Per ulteriori dati inerenti l'attività del Fondo Antiusura negli anni antecedenti al 2018 cfr. http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/anti_usura/.

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO. L'ATTIVITA' DELLA UIF¹

III.1 I FLUSSI SEGNALETICI

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

L'accentramento presso la UIF delle segnalazioni ne consente una valutazione omogenea e integrata, in grado di cogliere collegamenti soggettivi e oggettivi, tracciare flussi finanziari anche oltre i confini nazionali, attraverso l'apporto delle informazioni scambiate con la rete delle Financial Intelligence Unit (FIU) estere, ricostruire modalità innovative di realizzazione del riciclaggio, individuare operatività connotate da maggior rischio. La UIF invia dati e informazioni alla Direzione nazionale antimafia (DNA) al fine di riscontrare la possibile attinenza a contesti criminali e consentire l'eventuale azione di impulso.

La collaborazione con la DNA²

La riforma introdotta dal D.lgs. 90/2017 ha valorizzato il ruolo della DNA nell'ambito del sistema di prevenzione antiriciclaggio, introducendo tra l'altro forme innovative di collaborazione con la UIF (art. 8 del D.lgs. 231/2007). Le nuove disposizioni incorporano e arricchiscono il patrimonio di proficue relazioni tra l'Unità, la DNA e le DDA consolidatosi negli anni.

Il 7 maggio 2018 è stato definito con la DNA il Protocollo tecnico-operativo con il quale sono state disciplinate le modalità di attuazione di tali forme di collaborazione. Il Protocollo fa seguito a quello sottoscritto, in attuazione della riforma, il 5 ottobre 2017 tra la UIF, la DNA e gli OO.II. (cfr. *Rapporto Annuale per il 2017*, pp. 15-16) e precisa le modalità di scambio di dati e informazioni, al fine di assicurare un più immediato utilizzo degli elementi contenuti nelle segnalazioni di operazioni sospette da parte della DNA e un migliore orientamento delle analisi finanziarie dell'Unità (cfr. il paragrafo: *La metodologia di analisi* nel capitolo 2).

Sulla base di quanto previsto dai protocolli, l'Unità comunica alla DNA i dati anagrafici dei soggetti segnalati e di quelli a essi collegati, con modalità tali da assicurarne il trattamento in forma anonima al fine di verificare la loro attinenza a procedimenti penali in corso; la DNA può

¹ Fonte Relazione annuale 2018 dell'Unità di Informazione per l'Italia

² Cfr. pag. 83 del Rapporto Annuale sull'attività della UIF nel 2018.

chiedere alla UIF ulteriori informazioni e specifiche analisi nei casi d'interesse. A sua volta la UIF riceve riscontro sulla rilevanza delle informazioni fornite. Il feedback della Direzione Nazionale riguarda la presenza dei soggetti segnalati nelle proprie basi dati e riporta un rating di rischio fondato sul livello di coinvolgimento del soggetto in attività investigative.

L'esperienza dei primi mesi di applicazione dei protocolli ha evidenziato una significativa utilità delle informazioni scambiate ai fini dell'attività di impulso e coordinamento assegnato alla DNA. Per la UIF le informazioni ottenute costituiscono un prezioso elemento integrativo nelle analisi e contribuiscono a definirne meglio le priorità e ad affinare le metodologie.

Gli scambi sono attuati utilizzando tecniche crittografiche che garantiscono la riservatezza dei dati, in linea con quanto previsto dal dettato normativo (cfr. i paragrafi: *La metodologia di analisi e Risorse informatiche* rispettivamente nei capitoli 2 e 10). È in corso di realizzazione l'automazione del processo di produzione e invio delle informazioni alla DNA, nonché la graduale integrazione all'interno del sistema RADAR dei flussi informativi restituiti alla UIF.

L'Unità trasmette i risultati delle analisi effettuate al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza (NSPV) e alla Direzione Investigativa Antimafia (DIA), organi competenti per gli accertamenti investigativi. Segnalazioni e analisi sono inoltre trasmesse all'Autorità giudiziaria qualora emergano notizie di reato ovvero su richiesta della stessa AG. I risultati dell'analisi possono essere inviati alle autorità di vigilanza in presenza di profili di rilievo.

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

Nel corso del 2018 l'Unità ha ricevuto 98.030 segnalazioni di operazioni sospette (SOS)³, circa 4.200 in più rispetto all'anno precedente (+4,5%; Tabella 3.1).

TAVOLA 3.1 - SEGNALAZIONI RICEVUTE

	2014	2015	2016	2017	2018
Valori assoluti	71.758	82.428	101.065	93.820	98.030
Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente	11,1	14,9	22,6	-7,2	4,5

Dopo il ridimensionamento dello scorso anno, indotto dal progressivo esaurimento degli effetti dei provvedimenti in materia di regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (cd. voluntary disclosure)⁴, l'andamento del flusso segnaletico presenta nuovamente segno positivo grazie all'accresciuto contributo di operatori nel comparto dei giochi (+94,9%) e degli intermediari e altri operatori finanziari (+20,9%), a fronte della sostanziale stabilità delle segnalazioni di matrice bancaria (-1,5%; Tabella 3. 2).

³ Informazioni di dettaglio sulle segnalazioni di operazioni sospette sono contenute nei *Quaderni dell'antiriciclaggio, Dati statistici*, pubblicati sul sito internet della UIF.

⁴ Il picco rilevato nell'anno 2016, con l'incremento di segnalazioni più alto dell'ultimo quinquennio (+22,6%), era motivato in buona parte dagli effetti della voluntary disclosure introdotta dalla L. 186/2014, nonché dalla cd. voluntary disclosure bis, di cui al DL 193/2016, convertito con modificazioni dalla L. 255/2016.

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO. L'ATTIVITÀ DELLA UIF

Le segnalazioni trasmesse dagli operatori bancari e da Poste (nel seguito citati con il termine "banche") si confermano la principale componente dell'aggregato, attestandosi al 72,5% delle segnalazioni pervenute nell'anno (76,9% nel 2017). Gli intermediari e altri operatori finanziari restano la seconda categoria di soggetti obbligati per contributo di segnalazioni inoltrate, con un incremento dal 14,2% al 16,5%. Rimane limitata, in termini relativi, la componente di SOS proveniente dai professionisti (4,9%), mentre gli operatori di gioco presentano un'incidenza del 5,2%, quasi raddoppiata rispetto all'anno precedente (2,8% nel 2017). Infine, le comunicazioni trasmesse dalla Pubblica amministrazione, già numericamente esigue lo scorso anno, si ridimensionano ulteriormente nel 2018.

TAVOLA 3.2 - SEGNALAZIONI RICEVUTE PER TIPOLOGIA DI SEGNALANTE

TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	2017		2018		<i>(var. % rispetto al 2017)</i>
	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	
Totale	93.820	100,0	98.030	100,0	4,5
Banche e Poste	72.171	76,9	71.054	72,5	-1,5
Intermediari e altri op. fin.	13.347	14,2	16.139	16,5	20,9
Società di gestione dei mercati e strumenti finanziari	5	0,0	11	0,0	120,0
Professionisti	4.969	5,3	4.818	4,9	-3,0
Operatori non finanziari	658	0,7	898	0,9	36,5
Prestatori di servizi di gioco	2.600	2,8	5.067	5,2	94,9
Pubblica amministrazione	70	0,1	43	0,0	-38,6

L'aumento delle segnalazioni del comparto finanziario non bancario, in continuità con lo scorso anno, è ancora ascrivibile all'apporto degli Istituti di moneta elettronica (IMEL) (+86,9%, da 1.444 a 2.699 SOS) e degli Istituti di pagamento (IP) e dei punti di contatto di prestatori di servizi di pagamento comunitari (+37%, da 6.575 a 9.006 SOS; Grafico 3). Per gli IMEL si rileva una ricomposizione del comparto nell'ambito del quale il flusso segnaletico non si presenta più così concentrato come lo scorso anno, grazie alla partecipazione di due nuovi soggetti. Nell'ambito degli IP e dei relativi punti di contatto, si accentua il rilievo degli operatori di money transfer, le cui segnalazioni si ragguagliano all'87% della categoria (79% nel 2017). Il loro contributo compensa i più ridotti apporti delle altre categorie del comparto che si ridimensionano, come nel caso delle imprese assicurative (-11,4%) e delle società fiduciarie (-43,5%), oppure presentano deboli incrementi, come nel caso delle SGR, SICAV e SICAF (+6,7%).

TAVOLA 3.3 - SEGNALAZIONI RICEVUTE PER CATEGORIA DI INTERMEDIARI BANCARI E FINANZIARI

	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(var. % rispetto al 2017)
Banche, intermediari e altri operatori finanziari	85.518	100,0	87.193	100,0	2,0
Banche e Poste	72.171	84,4	71.054	81,5	- 1,5
Intermediari e altri op. fin.	13.347	15,6	16.139	18,5	20,9
IP e punti di contatto di IP comunitari	6.575	7,7	9.006	10,3	37,0
Imprese di assicurazione	2.721	3,2	2.412	2,8	- 11,4
IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari	1.444	1,7	2.699	3,1	86,9
Società fiduciarie ex art. 106 TUB	1.054	1,2	595	0,7	- 43,5
Interm. finanz. ex art. 106 TUB	781	0,9	799	0,9	2,3
SGR, SICAV e SICAF	329	0,4	351	0,4	6,7
SIM	62	0,1	60	0,1	- 3,2
Interm. e altri operatori finanziari non incl. nelle prec. categorie (*)	381	0,4	217	0,2	-43,0

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

Il settore dei professionisti, dopo la marcata contrazione dello scorso anno⁵, presenta una sostanziale stabilità (-3%) in virtù del contributo dei notai (+2,9%), che compensa quasi del tutto il calo nell'apporto delle altre categorie professionali, principalmente avvocati (-62,4%), studi associati, interprofessionali e tra avvocati (-63,5%; Tabella 3. 4).

Il flusso segnaletico dei notai si conferma veicolato quasi esclusivamente dal Consiglio Nazionale del Notariato (97,8%). Tra le segnalazioni dei dottori commercialisti si assiste a un incremento di quelle inviate per il tramite del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (72,3% rispetto al 40,7% del 2017). La progressiva entrata a regime di tale modalità di invio non ha tuttavia ancora fatto registrare effetti incentivanti, come testimoniato dalla flessione del dato complessivo della categoria dei dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro (-11,6%, da 361 a 319)⁶. Nel corso del 2018 entrambi gli Ordini hanno elaborato regole tecniche volte a rendere più efficaci le attività di adeguata verifica e conservazione dei dati, con attesi riflessi positivi anche sul piano della collaborazione attiva.

Prosegue la crescita delle segnalazioni inviate da soggetti che svolgono attività di fabbricazione e commercio di oro e di oggetti preziosi (+72,1%) e da quelli attivi nella custodia e nel trasporto di denaro contante e di titoli o valori (+9,5%).

⁵ Nel 2017 le segnalazioni inviate dai professionisti avevano evidenziato una riduzione del 44% rispetto all'anno precedente in relazione al progressivo esaurimento delle richieste di adesione alla procedura di collaborazione volontaria.

⁶ In base al protocollo divenuto operativo dal maggio 2017, il CNDCEC può ricevere in forma cifrata dai commercialisti e dagli esperti contabili le segnalazioni di operazioni sospette e trasmetterle in via telematica alla UIF il testo integrale, privo dell'indicazione del nominativo che le ha effettuate. Tale procedura assicura la massima riservatezza sull'identità del segnalante e al tempo stesso non consente al CNDCEC di conoscere il contenuto della segnalazione.

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO. L'ATTIVITÀ DELLA UIF

TAVOLA 3.4 - SEGNALAZIONI RICEVUTE PER CATEGORIA DI PROFESSIONISTI E OPERATORI NON FINANZIARI

CATEGORIA DI SEGNALANTE	2017		2018		(var. % rispetto al 2017)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Soggetti obbligati non finanziari	8.227	100,0	10.783	100,0	31,1
Professionisti	4.969	60,4	4.818	44,7	-3,0
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	4.222	51,3	4.345	40,3	2,9
Studi associati, interprofessionali e tra avvocati	222	2,7	81	0,8	-63,5
Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro	361	4,4	319	3,0	-11,6
Avvocati	101	1,2	38	0,4	-62,4
Società di revisione, revisori legali	26	0,3	13	0,1	-50,0
Altri soggetti esercenti attività professionale (1)	37	0,4	22	0,2	-40,5
Operatori non finanziari	658	8,0	898	8,3	36,5
Soggetti in commercio di oro o fabb. e com. di oggetti preziosi	251	3,1	432	4,0	72,1
Soggetti in attività di custodia e trasporto valori	388	4,7	425	3,9	9,5
Altri operatori non finanziari (2)	19	0,2	41	0,4	115,8
Prestatori di servizi di gioco	2.600	31,6	5.067	47,0	94,9

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

È sempre più significativa la quota di segnalazioni che proviene da operatori meno consolidati come quelli attivi nel settore dei giochi e in quello dei servizi di pagamento. È stata avviata una riflessione di natura organizzativa che condurrà nell'anno in corso alla creazione di unità specializzate nella lavorazione delle segnalazioni provenienti da tali categorie.

Il flusso segnaletico dei prestatori di servizi di gioco, già in aumento nel 2017, è quasi raddoppiato (+94,9%, da 2.600 a 5.067 SOS). A tale andamento, riscontrabile su tutte le categorie di operatori del settore, ha contribuito soprattutto il segmento dell'offerta di giochi online le cui segnalazioni si attestano a 4.552 rispetto alle 2.292 segnalazioni del 2017. In aumento anche le SOS inviate dalle case da gioco (382 segnalazioni contro le 289 segnalazioni dell'anno precedente)⁷.

Prosegue il ridimensionamento delle segnalazioni riconducibili alla collaborazione volontaria, che da 6.112 scendono a 2.154, corrispondenti al 2,2% del flusso complessivo (6,5% nel 2017; Tavola 1.5). La componente bancaria rimane nettamente prevalente (80,7%), seguita dalle imprese di assicurazioni (7%).

L'incremento del numero di operazioni sospette segnalate è proseguito anche nel corso del 2019. Nel primo trimestre la UIF ha ricevuto 25.446 segnalazioni di

⁷ Il contributo degli operatori di gioco fisico si mantiene più contenuto sebbene in aumento (133 segnalazioni contro le 19 dello scorso anno).

operazioni sospette, con un incremento di 339 unità rispetto allo stesso periodo del 2018.

La crescita delle segnalazioni ricevute dalla UIF è stata accompagnata da un progressivo arricchimento della platea di soggetti segnalanti che, con 424 nuovi iscritti (646 nel 2017), ha raggiunto 6.205 soggetti obbligati. Nel 2018 il 24% dei soggetti neo iscritti ha inviato almeno una segnalazione nel corso del primo anno, rispetto al 18% dell'anno precedente; inoltre il contributo dei nuovi iscritti è stato superiore a quello rilevato nel 2017, con 1.047 SOS pervenute (427 un anno prima). Le tipologie dei nuovi iscritti evidenziano il conseguimento di un sempre più capillare livello di coinvolgimento e sensibilizzazione di settori diversi da quello già maturo degli intermediari finanziari. In continuità con l'anno precedente, le richieste di iscrizione hanno riguardato principalmente il mondo dei professionisti (253), con particolare riferimento ai dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro (156) e agli avvocati (40). Significativo è anche l'ingresso di nuovi operatori professionali in oro (44). Occorre evidenziare le prime 4 richieste di iscrizione da parte di exchangers di valute virtuali quale riflesso dell'ampliamento delle categorie di segnalanti sancito dal D.lgs. 90/2017. Infine, degne di attenzione appaiono anche le richieste di iscrizioni di componenti del settore pubblico nell'ambito del nuovo quadro normativo, che ha modificato il perimetro delle Pubbliche amministrazioni come soggetti obbligati: le nuove iscrizioni si attestano a 23, in aumento rispetto al 2017.

III.2 LE OPERAZIONI SOSPETTE

Le segnalazioni di operazioni sospette ricevute nel 2018, in continuità con gli anni precedenti, continuano a essere in netta prevalenza dovute a sospetti di riciclaggio, attestandosi al 98% delle segnalazioni complessivamente pervenute.

Nonostante la contrazione del contributo proveniente dalla collaborazione volontaria, le segnalazioni con sospetto di riciclaggio registrano un aumento del 4,4% (da 92.824 a 96.946). Pur rimanendo su valori assoluti molto più contenuti, le segnalazioni di finanziamento del terrorismo superano per la prima volta la soglia di mille unità (+8,7%). Le segnalazioni per finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa rimangono marginali, attestandosi ad appena 18 unità (Tavola 3.5 e Tavola 3.6).

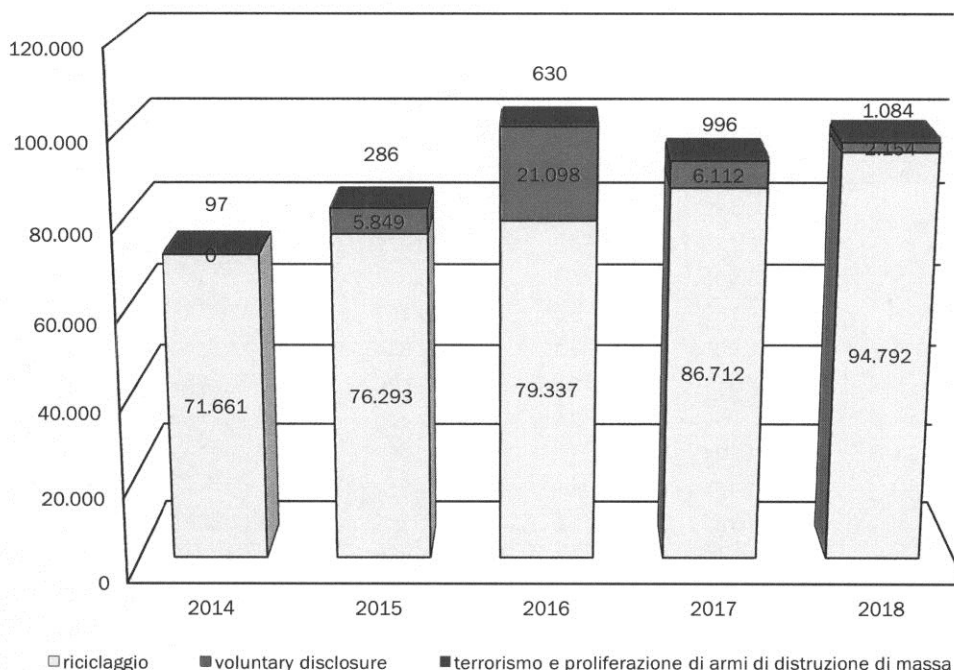
III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO. L'ATTIVITÀ DELLA UIF

TAVOLA 3.5 - SEGNALAZIONI RICEVUTE PER CATEGORIA

CATEGORIA DI SEGNALAZIONE	2014	2015	2016	2017	2018
	(valori assoluti)				
Totale	71.758	82.428	101.065	93.820	98.030
Riciclaggio	71.661	82.142	100.435	92.824	96.946
di cui: voluntary disclosure (1)	-	5.849	21.098	6.112	2.154
Finanziamento del terrorismo	93	273	619	981	1.066
Finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa	4	13	11	15	18

(1) I dati relativi alle segnalazioni di voluntary disclosure includono solo quelle classificate come tali dal segnalante.

GRAFICO 3.1 - SEGNALAZIONI RICEVUTE PER CATEGORIA (VALORI ASSOLUTI)



Non si rilevano significative novità circa la distribuzione territoriale dell'operatività, che vede la Lombardia confermarsi quale prima regione di localizzazione, con un'incidenza del 19,8% sul totale del flusso ricevuto; seguono la Campania e il Lazio (12,4% e 9,7% del totale, rispettivamente; Grafico 7). In termini relativi, le regioni presso le quali si rileva l'incremento del flusso segnaletico più significativo sono le Marche (+17,8%), la Sicilia (+17,1%), la Toscana (+13,8%) e, per quanto riferiti a numeri più modesti, anche il Molise (+15,9%) e la Valle d'Aosta (+13,7%). Prato risulta la principale provincia di localizzazione delle segnalazioni, mentre Milano scende al secondo posto. Si conferma invece, nella fa-

scia alta, il contributo delle province di Imperia, Napoli e Crotone. Infine, anche nel 2018 tra le province che si collocano in coda si rilevano quelle del Sud Sardegna, Oristano e Nuoro, con flussi segnaletici fra 36 e 50 unità.

Le segnalazioni pervenute nel 2018 hanno riguardato operazioni eseguite per un valore di 71 miliardi di euro contro i 69 dell'anno precedente. Tenendo conto anche della componente di operazioni sospette solo prospettate e non eseguite, il valore complessivo del flusso dell'anno si attesta a 90 miliardi di euro rispetto agli 83 del 2017⁸.

L'aggregato delle operazioni segnalate ma non eseguite - che nel 2018 si attesta a 19 milioni di euro - contempla per lo più operazioni che il segnalante si è astenuto dall'eseguire in ragione dell'accentuato grado di sospetto oppure che non possono essere portate a esecuzione in forza di un provvedimento di sospensione dell'Unità di Informazione Finanziaria.

TAVOLA 3.6 - SEGNALAZIONI RICEVUTE PER REGIONE IN CUI È AVVENUTA L'OPERATIVITÀ SEGNALATA

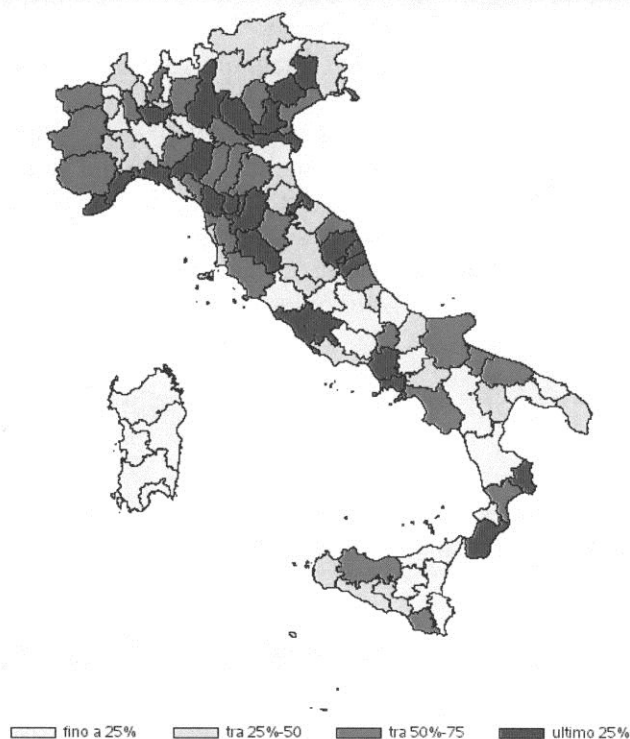
REGIONE	2017		2018		(var. % rispetto al 2017)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Lombardia	19.744	21,0	19.440	19,8	-1,5
Campania	10.863	11,6	12.183	12,4	12,2
Lazio	9.435	10,1	9.545	9,7	1,2
Veneto	8.181	8,7	8.254	8,4	0,9
Emilia-Romagna	6.338	6,8	6.887	7,0	8,7
Piemonte	6.165	6,6	6.341	6,5	2,9
Toscana	6.129	6,5	6.977	7,1	13,8
Sicilia	5.003	5,3	5.857	6,0	17,1
Puglia	4.759	5,1	5.157	5,3	8,4
Liguria	2.908	3,1	2.854	2,9	-1,9
Calabria	2.657	2,8	2.696	2,8	1,5
Marche	2.059	2,2	2.426	2,5	17,8
Friuli Venezia Giulia	1.724	1,8	1.935	2,0	12,2
Abruzzo	1.464	1,6	1.312	1,3	-10,4
Sardegna	1.265	1,3	1.215	1,2	-4,0
Trentino-Alto Adige	1.210	1,3	1.317	1,3	8,8
Umbria	921	1,0	1.006	1,0	9,2
Basilicata	529	0,6	592	0,6	11,9
Molise	315	0,3	365	0,4	15,9
Valle D'Aosta	182	0,2	207	0,2	13,7
Eestero	1.969	2,1	1.464	1,5	-25,6
Totale	93.820	100,0	98.030	100,0	4,5

⁸ Le stime del valore totale delle operazioni sospette segnalate vanno considerate con molta cautela. Il segnalante può infatti circoscrivere l'ambito del sospetto a un sottoinsieme delle operazioni complessivamente strutturate nella SOS. Il calcolo del valore totale delle operazioni sospette, pertanto, è influenzato in maniera decisiva dalle valutazioni effettuate dai segnalanti. Inoltre, la medesima operazione può essere segnalata da più soggetti, determinando, di fatto, una moltiplicazione degli importi. Si tratta di un aspetto che assume specifica rilevanza per le segnalazioni connesse alla voluntary disclosure, dato il possibile coinvolgimento di più segnalanti nelle diverse fasi della procedura.

In entrambi i casi, per quanto prive di riflessi finanziari effettivi, tali operazioni rivestono interesse in quanto esprimono un valore predittivo di fattispecie operative che potrebbero essere tentate con successo presso altri punti del sistema. Al contempo, tale componente appare sintomatica della capacità dei diversi attori del sistema finanziario di sottrarsi a fronte di operazioni connotate da un profilo di rischio troppo marcato.

Per quanto normalmente minoritaria, occorre considerare anche la presenza di operazioni prospettate dal cliente che tuttavia recede dalla richiesta prima della concreta esecuzione da parte del segnalante. Tale dinamica è ricorrente con riferimento a segnalazioni connesse a operazioni di voluntary disclosure che, tuttavia, mostrano, come illustrato, una marcata contrazione nell'anno in esame. Altre operazioni, infine, vengono segnalate prima della loro esecuzione, risultando pertanto provvisoriamente non eseguite. Tali transazioni, rispetto alle quali il segnalante potrebbe risolversi successivamente per la loro attuazione in forza di elementi valutativi sopravvenuti, sono oggetto di particolare attenzione da parte della UIF in ragione della possibilità di adozione di un provvedimento di sospensione.

GRAFICO 3.2 - DISTRIBUZIONE IN QUARTILI DELLE SEGNALAZIONI RICEVUTE PER 100.000 ABITANTI IN BASE ALLA PROVINCIA IN CUI È AVVENUTA L'OPERATIVITÀ SEGNALATA



Il miglioramento della qualità, tempestività e completezza delle segnalazioni rappresenta un obiettivo primario del sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; il ruolo dei segnalanti in questo ambito è cruciale. Il confronto con i segnalanti costituisce uno strumento importante per aumentare l'efficacia della collaborazione attiva in termini di incisività delle

informazioni fornite. L'UIF condivide annualmente gli esiti di specifici indicatori con i maggiori segnalanti della categoria banche e Poste.

Negli ultimi anni è stata predisposta una metodologia di monitoraggio dei segnalanti basata sia sulle valutazioni qualitative delle segnalazioni da parte degli analisti dell'Unità sia sui risultati di indicatori appositamente sviluppati, che ha permesso di realizzare attività di controllo e di intervento articolate in incontri e comunicazioni formali.

Nel 2018 la UIF ha proceduto, per quei segnalanti che già erano interessati da interventi correttivi nel corso del precedente anno, alla verifica dell'adeguamento alle raccomandazioni ricevute, avviando al contempo ulteriori interventi. Nel complesso l'attività ha coinvolto 27 operatori, cui è riconducibile il 51% per cento delle segnalazioni ricevute nell'anno, 16 dei quali appartenenti alle categorie banche e Poste, 9 a quelle degli istituti di pagamento (tra cui 8 operatori di money transfer) oltre a un prestatore dei servizi di gioco. Nei confronti dei principali operatori della categoria banche e Poste, l'UIF ha continuato a fornire un riscontro sintetico in merito alla rispettiva attività segnaletica (vedasi, a tal proposito, il paragrafo 1.3 della relazione UIF in allegato, con particolare riguardo alle schede di feedback).

Come per gli anni precedenti, ogni singolo segnalante tra i principali della categoria banche e Poste è stato profilato secondo i risultati degli indicatori riferiti agli aspetti di qualità e di complessità delle segnalazioni inviate rispetto a quelli medi della categoria.

Rispetto al 2017 la qualità media delle segnalazioni del campione esaminato (60 operatori appartenenti alla categoria banche e Poste che nel corso del 2018 hanno inviato più di 100 segnalazioni) è rimasta invariata, mentre è aumentato il numero di intermediari con segnalazioni di qualità superiore alla media (55% nel 2018 contro il 40% del precedente anno). Tale risultato sembra confermare l'utilità degli interventi effettuati dall'UIF e del confronto con i segnalanti.

III.3 LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO DELLE OPERAZIONI SEGNALATE

Nel 2018 sono state analizzate e trasmesse agli Organi investigativi 98.117 segnalazioni di operazioni sospette, con un aumento del 4,4% rispetto al 2017 (Tavola 3.7).

TAVOLA 3.7 - SEGNALAZIONI ANALIZZATE					
	2014	2015	2016	2017	2018
Valori assoluti	75.858	84.627	103.995	94.018	98.117
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	-17,9	11,6	22,9	-9,6	4,4

Com'è noto, il principio cardine su cui si fonda l'intero dispositivo di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo è costituito dall'attenta ponderazione del rischio, a sua volta funzionale sia all'attività di analisi finanziaria sia alle successive fasi investigative. La raccolta e la gestione delle segnalazio-

ni sono supportate dal sistema informatizzato RADAR basato sulla piattaforma Infostat UIF che rappresenta il canale di acquisizione del flusso segnaletico nonché la sua prima fonte di arricchimento.

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

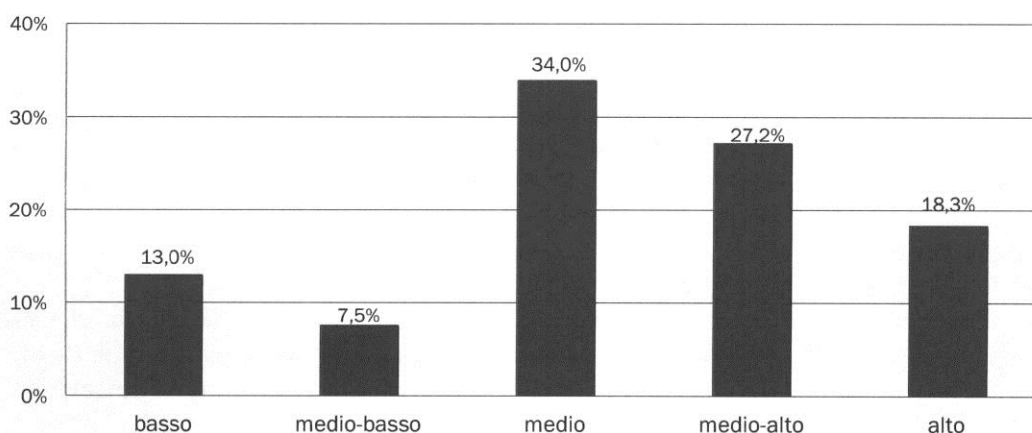
La valutazione del rischio rappresenta una sintesi di molteplici fattori. Il primo di questi attiene al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo associato dai soggetti obbligati all'operatività segnalata. Il giudizio viene espresso su una scala di cinque valori e concorre a determinare la classe di rating automatico attribuito dal sistema RADAR a ogni SOS.

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

Per quanto avanzato, un sistema di rating automatico non è ovviamente in grado di rappresentare adeguatamente eventuali elementi di rischio di natura tipicamente qualitativa rilevabili in sede di analisi finanziaria. Il rating automatico può essere quindi confermato oppure modificato nei diversi stadi di lavorazione interni alla UIF, ai fini della definizione del rating finale associato alla segnalazione e trasmesso agli Organi investigativi.

Nel 2018 la distribuzione dei rating finali attribuiti alle segnalazioni analizzate e lavorate è stata molto simile a quella dell'anno precedente. Il 45,5% delle segnalazioni sono state valutate a rischio medio-alto e alto (44% nel 2017; Grafico 3.3).

GRAFICO 3.3 - SEGNALAZIONI ANALIZZATE: DISTRIBUZIONE PER RATING FINALE (VALORI PERCENTUALI)



Anche le altre fasce non presentano cambiamenti significativi: il 34% delle SOS hanno ricevuto un rating medio (35% nel 2017), il 20,5% un rischio più contenuto (21% nel 2017).

Le riclassificazioni attuate dagli analisti hanno riguardato principalmente segnalazioni a cui il sistema RADAR aveva attribuito un rating iniziale basso o medio-basso: il 46% di tali SOS ha ricevuto un rating finale medio e un rating medio-alto nel 5% dei casi. Più contenuta è stata la transizione di segno inverso: le SOS di fascia medio-alta e alta valutate con un rating finale medio e medio basso sono state rispettivamente l'11,8% e il 4,7%.

Il confronto tra le valutazioni sulla rischiosità delle segnalazioni espresse dai segnalanti e dalla UIF evidenziano una sostanziale convergenza, con il 42,7% delle segnalazioni (44% nel 2017) che ha ricevuto un rating finale congruente con la rischiosità dichiarata dal segnalante (15,7% in quelle a rischio molto basso, 16,7% in quelle dove la rischiosità è molto elevata; Grafico 11). Il 29,5% delle segnalazioni che i segnalanti hanno valutato a rischio basso e medio-basso ha ricevuto invece un rating finale medio (18,2%) o medio-alto e alto (11,3%).

TAVOLA 3.8 - CONFRONTO PER CIASCUNA SEGNALAZIONE ANALIZZATA TRA RISCHIO INDICATO DAL SEGNALANTE E RATING FINALE DELLA UIF (COMPOSIZIONE PERCENTUALE)

		Rischio indicato dal segnalante			Totale
		Basso e medio-basso	Medio	Medio-alto e alto	
Rating UIF	Basso e medio-basso	15,7	3,7	1,2	20,5
	Medio	18,2	10,3	5,5	34,0
	Medio-alto e alto	11,3	17,5	16,7	45,5
	Totale	45,2	31,5	23,3	100,0

III.4 LE SEGNALAZIONI NON RILEVANTI

Una delle funzioni cardine assegnate alle FIU è rappresentata dalla selezione delle informazioni da trasferire agli Organi investigativi.

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

Le segnalazioni analizzate e ritenute non rilevanti in termini di rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo rappresentano l'altro versante dell'esito del processo di analisi. Tale valutazione, coerentemente con il nuovo dettato del D.lgs. 90/2017, continua a esprimere la fondamentale funzione della FIU di selezione di contesti che, sotto il profilo finanziario, appaiono meritevoli di approfondimento in sede investigativa. L'individuazione di segnalazioni non rilevanti rive-

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO. L'ATTIVITÀ DELLA UIF

ste, inoltre, particolare importanza nel confronto con i segnalanti, consentendo di migliorare la qualità della collaborazione attiva.

Nel 2018 la percentuale delle segnalazioni analizzate e ritenute prive di evidenti profili di rischio è stata pari al 16,3% in sostanziale continuità con il 2017 (17,1%; Tavola 3.9).

TAVOLA 3.9 - SEGNALAZIONI VALUTATE NON RILEVANTI

	2014	2015	2016	2017	2018
SOS analizzate	75.858	84.627	103.995	94.018	98.117
SOS valutate non rilevanti (1)	16.263	14.668	10.899	16.042	15.952
<i>Percentuale di segnalazioni non rilevanti sul totale delle analizzate</i>	21,4	17,3	10,5	17,1	16,3

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

Le segnalazioni che sono state reputate non rilevanti attraverso l'attribuzione di un rating finale basso e medio-basso evidenziano un significativo tasso di convergenza con il rischio indicato dal segnalante (79,3%; Tavola 3.10).

TAVOLA 3.10 - CONFRONTO PER CIASCUNA SEGNALAZIONE NON RILEVANTE TRA RISCHIO INDICATO DAL SEGNALANTE E RATING FINALE DELLA UIF (COMPOSIZIONE PERCENTUALE)

		Rischio indicato dal segnalante			Totale
		Basso e medio-basso	Medio	Medio-alto e alto	
Rating UIF	Basso	71,7	0,4	0,1	72,1
	Medio-Basso	7,6	17,5	2,8	27,9
Totale		79,3	17,9	2,8	100,0

I casi in cui la percezione di rischio elevato da parte del segnalante non è stata confermata in esito alla valutazione dell'analista sono inferiori al 3%. La quota di segnalazioni non rilevanti, pervenute con una rischiosità media e rivalutate con un rating di rischiosità bassa o medio-bassa, si attesta al 17,9% (20,5 nel 2017).

III.5 I PROVVEDIMENTI DI SOSPENSIONE

Le istruttorie ai fini di sospensione sono state 329 rispetto alle 214 del 2017. Il relativo valore è aumentato del 13,5%, superando lievemente i 153 milioni di euro.

Nel complesso, in 47 casi sono emersi i presupposti per l'adozione del provvedimento di sospensione (il 14,3% di quelle valutate rispetto al 17,8% del 2017, per un valore complessivo di 38,8 milioni di euro; Tavola 3.11).

TAVOLA 3.11 - SOSPENSIONI

	2014	2015	2016	2017	2018
Numero di operazioni	41	29	31	38	47
Valore totale delle operazioni (milioni di euro)	45,5	16,7	18,9	66,4	38,8

La categoria preponderante fra i segnalanti è stata anche nel 2018 quella delle società assicurative (81% del totale, con casistiche riguardanti in prevalenza riscatti di polizze), seguita da banche e Poste (14%). Per la prima volta hanno presentato un’informativa una società controllata da un soggetto pubblico e un istituto di pagamento. La quasi totalità delle istruttorie è relativa a soggetti coinvolti in indagini e poco meno della metà riguarda nominativi collegati con ambienti di criminalità organizzata. Nel 2018 sono inoltre aumentate le istruttorie relative a operazioni di utilizzo di provvista derivante da una possibile truffa o frode informatica a danno di cittadini stranieri titolari di conti esteri. In tali casi sono state consultate anche le competenti FIU estere per verificare la sussistenza di un interesse da parte dell’Autorità giudiziaria estera.

Tra le operazioni oggetto di sospensione si segnala il primo caso derivante da un’operazione di cambio di *virtual asset* in euro. A seguito del provvedimento di sospensione adottato dall’UIF, l’Autorità giudiziaria ha sequestrato le disponibilità in euro e valuta virtuale giacenti su un rapporto acceso presso un prestatore di servizi relativi all’utilizzo di valuta virtuale, nell’ambito di un’indagine relativa a un furto di *virtual asset* per un controvalore di circa 150 milioni di dollari.

III.6 AREE DI RISCHIO E TIPOLOGIE

L’analisi operativa svolta dalla UIF sulle segnalazioni di operazioni sospette consente l’individuazione di tipologie caratterizzate da elementi ricorrenti e rilevanti per la valutazione dei rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Attraverso le tipologie operative la UIF è in grado di classificare le segnalazioni e diffondere indicazioni aggiornate per agevolare l’individuazione delle operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati. La diffusione dei risultati, a beneficio della collaborazione attiva, si completa con la pubblicazione di casistiche di riciclaggio all’interno della Collana Analisi e studi dei Quaderni dell’Antiriciclaggio.

Anche nel 2018 le aree di rischio giudicate più rilevanti in sede di evasione fiscale, corruzione, criminalità organizzata) hanno assunto un peso significativo nell’attività di analisi delle SOS. Attesa la rilevanza strategica di tali minacce, l’utilizzo delle metodiche più consolidate è stato accompagnato dall’individuazione di nuovi approcci metodologici, maggiormente improntati a una disamina trasversale delle informazioni segnaletiche. Tali sforzi, avviati in parte negli anni precedenti e in parte nel 2018, hanno condotto alla definizione di criteri e indicatori in via di sperimentazione e integrazione nel processo di analisi.

Nel 2018 circa un quinto delle segnalazioni di operazioni sospette pervenute all’Unità sono state ricondotte a possibili violazioni della normativa fiscale. L’analisi finanziaria ha confermato la versatilità degli illeciti tributari che, come

già osservato in passato, si inseriscono spesso in un contesto più ampio di quello fiscale; non di rado gli illeciti fiscali fanno parte di schemi fraudolenti complessi posti in atto per celare l'origine illecita delle risorse.

Le segnalazioni riferibili a tale tipologia si sono attestate, in termini percentuali, a circa il 20% del totale, in calo rispetto al 2017 (24%). La diminuzione è da attribuire alla conclusione delle fasi esecutive della *voluntary disclosure* i cui termini di adesione si sono sostanzialmente chiusi nel 2017⁹. Al netto della *voluntary disclosure*, in termini assoluti, le segnalazioni classificate nella tipologia fiscale sono risultate in aumento, superando quota 17.000¹⁰. Circa il 72% dei casi emersi in tale area di rischio è stato ricondotto a schemi operativi consolidati caratterizzati da giri di fondi tra persone fisiche e giuridiche collegate, possibili false fatturazioni, transiti su rapporti personali di operatività apparentemente di natura commerciale, prelevamenti di denaro contante da rapporti aziendali. L'analisi integrata delle informazioni disponibili ha confermato frequenti connessioni con contesti di criminalità organizzata ovvero con fenomeni di usura, estorsione, corruzione.

Altre segnalazioni di operazioni sospette hanno portato all'attenzione dell'Unità operatività connesse ai trasferimenti di crediti e debiti IVA caratterizzati da elementi di anomalia. In generale, l'acquisto di crediti IVA, nel rispetto della normativa di settore, consente all'acquirente di compensare proprie posizioni debitorie nei confronti dell'Autorità fiscale e al cedente di monetizzare in breve tempo i propri crediti fiscali. In taluni casi, tuttavia, l'analisi tecnica ha evidenziato la ricorrenza di elementi tipici delle frodi nelle fatturazioni mirate alla formazione strumentale di posizioni creditorie nei confronti del fisco. Spesso la cessione dei crediti tributari, presumibilmente falsi, è avvenuta a prezzi di molto inferiori al loro valore nominale¹¹.

Sono state osservate anche operazioni di acollo di debiti tributari da parte di imprese che dichiaravano di aver maturato posizioni creditorie nei confronti del fisco anche per importi considerevoli e presumibilmente fittizie. Sotto un profilo economico, l'impresa originaria debitrice accetta che il pagamento dei propri debiti tributari possa essere eseguito da un soggetto terzo al quale fornisce solo una parte della liquidità che sarebbe necessaria per l'estinzione del debito tributario (la differenza tra il valore nominale del debito oggetto di acollo e l'ammontare della liquidità concretamente fornita all'accollante rappresenta il vantaggio economico che riceve l'accollato). L'impresa accollante, al fine di estinguere il debito di cui si è fatta carico, lo compensa con propri crediti nei confronti del fisco; in tal modo, da un lato acquisisce definitivamente i fondi ricevuti dall'impresa accollata, mentre dall'altro lato ottiene una immediata riscossione del proprio credito vantato nei confronti del fisco. Tale prassi, già oggetto di una risoluzione dell'Agenzia delle Entrate che ne ha dichiarato la non ammissibilità sul piano fi-

⁹ Le segnalazioni ricondotte alla *voluntary disclosure* riguardano in particolare rientri effettivi di somme dichiarate in sede di adesione alla procedura ovvero successivi utilizzi delle somme già rimpatriate. La fattispecie ha rappresentato circa l'11% delle segnalazioni della categoria fiscale

¹⁰ Nel biennio precedente, le segnalazioni riconducibili alla tipologia fiscale al netto di quelle di *voluntary disclosure* sono risultate poco più di 15.000 nel 2016 e circa 16.700 nel 2017.

¹¹ Per una descrizione più dettagliata della tematica relativa alla cessione di crediti IVA inesistenti si fa rinvio al par. 3.5.2. del *Rapporto Annuale UIF per il 2017*.

scale¹², continua a essere praticata, associata spesso a comportamenti fraudolenti, anche con il supporto di professionisti e consulenti del settore fiscale, connessi all'utilizzo di crediti inesistenti.

Alcune segnalazioni hanno evidenziato la possibile ricorrenza di reati tributari di omesso versamento IVA e/o di ritenute certificate ovvero, per una minima parte, di omesse dichiarazioni annuali. In tali casi, la UIF ha trasmesso alle Autorità investigative le segnalazioni, corredate delle analisi tecniche ritenute opportune, anche ai sensi dell'art. 331 c.p.p.; nel 2018 le denunce in esame per reati fiscali hanno rappresentato circa un quarto di tutte le segnalazioni inviate ex art. 331, rimanendo sostanzialmente stabili in numero assoluto e quasi tutte, alla data del 31/12/2018, caratterizzate da ulteriore seguito investigativo. In taluni casi, le Autorità inquirenti, a breve distanza temporale dalla ricezione della segnalazione, hanno dato luogo a contestazioni penali in capo agli autori dei reati.

Sul piano metodologico, dopo aver avviato, nel 2016, una mappatura geografica e funzionale dei paesi a rischio (cd. paradisi fiscali), sulla base di un campione prescelto di paesi, si è proseguito, nel corso del 2018, ad ampliare ulteriormente tale campione nonché ad affinare la metodologia di analisi. Nell'anno in rassegna il numero di segnalazioni che coinvolgono transazioni effettuate in contropartita con paesi a rischio di riciclaggio, al netto di quelle appartenenti alla categoria *voluntary disclosure*, è notevolmente cresciuto (+16%). Su queste segnalazioni si concentra un tasso di interesse investigativo molto elevato, in particolare nei casi oggetto di approfondimenti condotti dalla UIF grazie a un'accresciuta capacità di selezione e al coinvolgimento delle FIU estere.

Al fine di conseguire un risultato più equilibrato e attendibile nella selezione delle segnalazioni della specie, è in corso una valutazione per ponderare i criteri consolidati (condizioni di vantaggio connaturate agli assetti normativi di natura commerciale, societaria, fiscale e la persistenza di opacità delle informazioni sulla titolarità effettiva) con altri elementi indicativi di peculiarità del paese sotto il profilo socio-demografico. In via esemplificativa, la solidità degli intermediari finanziari potrebbe rendere un paese particolarmente appetibile nelle scelte di investimento da parte dei soggetti non residenti; la posizione geografica potrebbe costituire una specifica caratteristica di attrattività. Tali considerazioni costituiscono un ulteriore elemento di valutazione per discernere le situazioni fisiologiche da quelle patologiche.

Non meno importante, nel considerare il livello di rischio del paese, è anche la conoscenza circa l'adesione o meno alla Convenzione Multilaterale (Common Reporting Standard- CRS) che consente lo scambio automatico di informazioni tra gli Stati in materia fiscale.

Sempre sul versante metodologico, è stata condotta una rilevazione delle segnalazioni da cui emerge l'operatività di società cd. cartiere, utilizzate nell'ambito di schemi di frode fiscale basati sulle false fatturazioni. Partendo dalle caratteristiche consolidate che tali entità sono solite presentare (struttura produttiva sottodimensionata o nulla a fronte di un ingente fatturato, capitale minimo di legge, assenza di affidamenti bancari, redditività marginale), è in corso di

¹² L'Agenzia delle Entrate è intervenuta sulla questione con la risoluzione n. 140/E del 15 novembre 2017, escludendo che il debito oggetto di accollo possa essere estinto utilizzando in compensazione crediti vantati dall'accollante nei confronti dell'Erario.

sviluppo un indicatore sintetico costruito a partire dai dati di bilancio. L'indicatore in questione è basato su una serie di componenti specifiche per le singole aree gestionali: patrimonio, redditività, struttura produttiva ed esposizione finanziaria. L'obiettivo è agevolare l'individuazione delle entità di interesse all'interno di reti complesse di società in cui normalmente questi schemi finanziari si realizzano.

Allo stato attuale i primi test a cui è stato sottoposto l'indicatore hanno dato esiti interessanti in quanto, nella maggioranza dei casi, non solo sono stati confermati gli esiti delle analisi finanziarie delle segnalazioni sospette ma sono state anche individuate, nelle reti più complesse, ulteriori cartiere. Ove il percorso di sperimentazione dovesse concludersi positivamente, l'indicatore sintetico consentirebbe di arricchire gli schemi di anomalia rendendo disponibile ai segnalanti un percorso logico per analizzare i bilanci dei loro clienti al fine di integrare nella descrizione della movimentazione del conto anche informazioni di carattere contabile.

L'approfondimento finanziario di contesti potenzialmente riconducibili a fattispecie di natura corruttiva si è ulteriormente ampliato nel corso del 2018. L'esame dell'operatività segnalata e in particolare dei soggetti controparte, caratterizzati da legami di varia natura con uffici di natura pubblica, ha portato alla ricostruzione di contesti potenzialmente connotati da illecite dazioni di fondi ovvero da trasferimenti di utilità per finalità corruttive. Nell'ambito delle iniziative per la definizione di approcci sistematici alla valutazione di segnalazioni di operazioni sospette riferibili a condotte e contesti corruttivi, la UIF ha avviato la sperimentazione di una metodica volta a valorizzare l'esistenza di connessioni delle società segnalate con persone politicamente esposte (PEP).

Nel corso del 2018 le operazioni e i contesti individuati come riconducibili, almeno potenzialmente, agli interessi delle principali consorterie mafiose hanno mostrato un incremento rispetto al 2017. L'aumento è ascrivibile, più che alla numerosità di casi, al miglioramento della capacità di valorizzare le variabili già presenti negli archivi della UIF, all'avvio, nella seconda parte dell'anno passato, dello scambio informativo sistematico con la DNA nonché alla crescita dei confronti informativi intervenuti nel corso dell'anno con gli OO.II. nell'ambito della collaborazione istituzionale definita dal quadro normativo.

L'operatività finanziaria riconducibile a potenziali interessi mafiosi appare distribuita su tutto il territorio nazionale (ancorché con intensità a volte leggermente diverse) e sono confermate le proiezioni transregionali coerentemente con le evidenze investigative. L'operatività in connessione con l'estero è risultata molto frequente e in qualche caso si è rivelata particolarmente intensa.

Sul piano territoriale, nel 2018 è stato avviato uno studio sperimentale finalizzato a verificare la quantità e la qualità delle segnalazioni di operazioni sospette inoltrate da intermediari operanti in zone ritenute particolarmente a rischio di infiltrazione mafiosa.

L'analisi operativa ha messo in luce ulteriori tipologie degne di attenzione, oggetto di specifici approfondimenti, concernenti tra l'altro flussi finanziari ano-

mali connessi all'importazione di tessuti dalla Cina e anomalie finanziarie nel settore dell'oro¹³.

III.7 SETTORI E AREE DI RISCHIO EMERGENTI

Accanto ai rischi noti e consolidati rimane costante l'attenzione ai settori emergenti e innovativi, potenzialmente forieri di nuovi rischi e opportunità di utilizzi illeciti.

La diffusione delle valute virtuali e l'indubbia rischiosità che tali strumenti presentano in ragione delle loro specifiche caratteristiche in termini di potenziali utilizzi per finalità di riciclaggio o finanziamento del terrorismo hanno indotto la UIF, nel corso del 2018, ad avviare una ricognizione delle SOS aventi a oggetto l'operatività in *virtual asset*.

Un'analisi su circa 900 segnalazioni riferite al fenomeno ricevute a partire dal 2013 evidenzia un trend in costante crescita, di pari passo con la progressiva diffusione dello strumento e la crescente attenzione del settore finanziario verso tale comparto.

L'avvento delle tecnologie Fintech sta modificando radicalmente anche il mercato dei servizi di pagamento e con esso la natura dei rischi di riciclaggio insiti nel settore.

I pagamenti Fintech e i rischi di riciclaggio

Fino a non molti anni fa i servizi di pagamento in moneta legale erano offerti in larga prevalenza dal sistema bancario. Alle banche si sono gradualmente affiancati gli istituti di pagamento (IP) e gli istituti di moneta elettronica (IMEL), che si differenziano dagli istituti bancari per un'operatività limitata, costi ridotti e struttura organizzativa semplificata.

Questa struttura, ormai consolidata, del mercato dei servizi di pagamento sta rapidamente modificandosi con l'avvento del Fintech, con cui si indica la fornitura di prodotti e servizi finanziari mediante l'utilizzo intensivo delle tecnologie dell'informazione (cloud computing, internet of things, big data, intelligenza artificiale, ecc.). La possibilità di utilizzare la telefonia mobile (divenuta smartphone) per effettuare pagamenti è stata facilitata dall'introduzione della tecnologia di comunicazione in prossimità (NFC) e dall'introduzione di sensori biometrici (impronte digitali, riconoscimento vocale, facciale, dell'iride, ecc.) che consentono di identificare la clientela e di accedere direttamente a un account o a un altro dispositivo. Infine la diffusione della tecnologia delle Application Programming Interfaces (API) ha consentito lo sviluppo di applicazioni per accedere ai conti bancari e alle relative informazioni. Un ulteriore impulso alla modifica della struttura del mercato dei servizi di pagamento è venuto dalla direttiva PSD2 (2015/2366) recepita in Italia con il D.lgs. 218/2017 ed entrata in vigore nel gennaio 2018. Lo stesso decreto ha adeguato le disposizioni interne al regolamento IFR (2015/751). La direttiva consente ai nuovi operatori di ottenere informazioni sui conti intrattenuti dalla propria clientela presso gli intermediari e di effettuare pagamenti e trasferimenti in nome di essa.

Nei pagamenti l'utilizzo integrato di queste innovazioni tecnologiche e l'apertura del mercato

¹³ Altre tipologie operative oggetto di approfondimento sono descritte in dettaglio nel Rapporto sull'attività della UIF nel 2018, pag. 44 e ss.

fornita dalla PSD2 hanno favorito l'introduzione di nuove tipologie di servizi, una diversificazione nelle modalità di accesso da parte del cliente, l'ingresso di nuovi operatori che partecipano alla fornitura del servizio, collaborando in vario modo anche con imprese la cui attività principale è esterna al mondo finanziario. Questi nuovi operatori o Third Party Providers (TPP) includono gli Account Information Services Providers (AISP) che prestano servizi di informazione sui conti e i Payment Initiation Services Providers (PISP) che offrono servizi di disposizione di ordini di pagamento. Lo strumento principale offerto dai TPP sono i digital wallets, spazi virtuali che contengono dati sui propri conti bancari, strumenti di pagamento, moneta elettronica e altre informazioni sull'utente che sono gestiti tramite applicazioni o servizi web per effettuare o ricevere pagamenti e trasferimenti di denaro.

Nel modello di mercato dei servizi di pagamento guidato dal Fintech i dati sono la fonte principale di creazione di valore aggiunto e rappresentano allo stesso tempo la principale fonte di rischi di riciclaggio e di opportunità per contrastarlo. La partecipazione di più soggetti alla fornitura del servizio determina una dispersione del patrimonio informativo, finora prevalentemente accentrato presso il sistema bancario, e delle responsabilità di prevenzione dei rischi di riciclaggio. La stessa operazione finanziaria non è più percepita come tale dal cliente perché parte di un'esperienza di acquisto più ampia e articolata. Ne può derivare anche una minore consapevolezza dei rischi di riciclaggio.

Gli operatori, con cui la UIF ha avviato una stretta collaborazione per la condivisione delle strategie antiriciclaggio nel nuovo contesto, segnalano come aspetti maggiormente problematici quelli legati alla verifica a distanza dell'identità della clientela e all'incertezza sulle regole applicabili ai TPP. Viene inoltre evidenziato come, nel nuovo contesto, le informazioni rilevanti per una conoscenza effettiva della clientela non siano tanto quelle ottenute nella fase di onboarding della clientela (in cui si instaura un rapporto continuativo), caratterizzata da maggiori adempimenti normativi, ma quelle ricavabili dai suoi comportamenti finanziari successivi, che nel nuovo mercato sono disperse nella filiera. La tecnologia e le caratteristiche degli operatori Fintech ampliano inoltre gli spazi per arbitraggi normativi internazionali limitando gli effetti dei controlli nazionali.

La disponibilità di un'ampia mole di dati e la riduzione dei costi della loro gestione nell'ambito del Fintech può peraltro facilitare il presidio dei rischi di riciclaggio nei diversi punti strategici e l'efficacia dell'analisi delle operazioni sospette da parte della UIF.

Il mercato dei servizi di pagamento è in rapida evoluzione e i suoi confini sono tuttora difficilmente tracciabili sia in termini di tipologia degli operatori che di strumenti offerti. Ciò rende non agevole individuarne le anomalie e le vulnerabilità al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Il dinamismo del mercato richiede che le strategie di prevenzione siano flessibili e articolate. Agli obblighi per gli operatori dovranno essere affiancati strumenti informativi di supporto e di formazione alla consapevolezza dei rischi e alla capacità di individuarli e forme di collaborazione continuativa fra istituzioni e mercato.

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

Nell'ambito della cooperazione domestica e internazionale finalizzata al contrasto del terrorismo, la revisione del D.lgs. 231/2007 (2017) ha consentito di ampliare le occasioni di interlocuzione con gli altri attori istituzionali coinvolti (DNA e Organismi di sicurezza dello Stato).

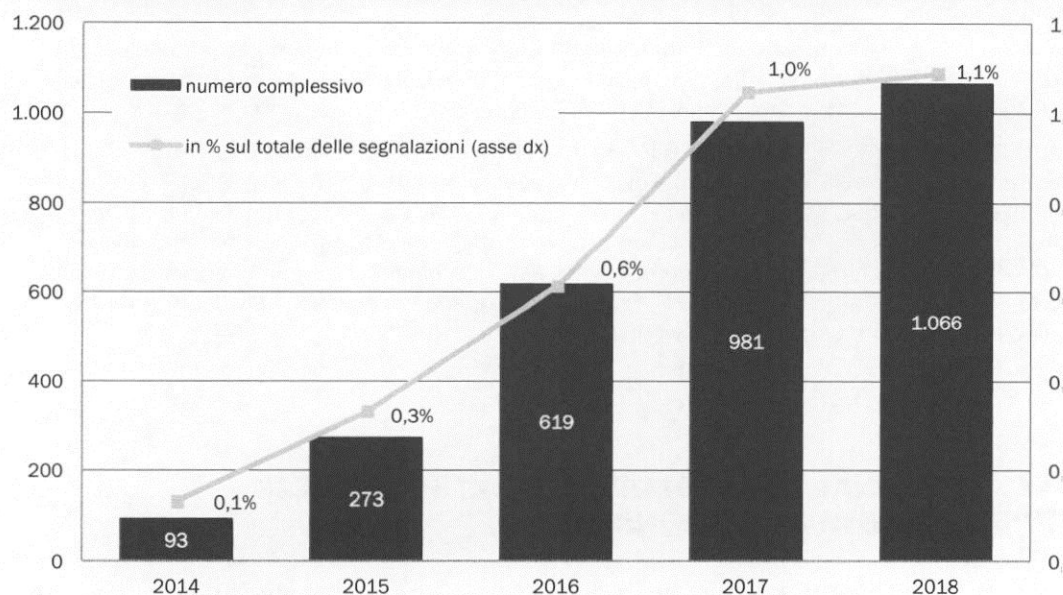
Le segnalazioni classificate dai soggetti obbligati come sospetto finanziamento del terrorismo nel 2018 hanno superato le 1.000 unità, registrando una crescita

dell'8,7% rispetto al 2017 (Grafico 3.3). Si è pertanto consolidato il processo di crescita iniziato nel 2015 e proseguito in modo considerevole nei due anni successivi, in concomitanza con l'ascesa del fenomeno dell'ISIS e con le cruente azioni terroristiche che hanno interessato l'Europa.

Nel quinquennio 2014-18 le segnalazioni di finanziamento del terrorismo sono aumentate di oltre 10 volte, la quota sul totale è passata dallo 0,1% all'1,1%, conseguenza dell'accresciuta reattività dei soggetti obbligati ai movimenti finanziari sospetti, favorita anche dalla pubblicazione dei Comunicati della UIF in materia e dai connessi adeguamenti dei sistemi di rilevazione degli intermediari. All'incremento ha concorso anche l'intensificazione delle attività investigative e giudiziarie a carico di sospetti terroristi e di soggetti destinatari di misure preventive per fenomeni di radicalizzazione.

Poco meno del 50% delle segnalazioni pervenute (514) è stato inoltrato da istituti di pagamento e punti di contatto comunitari, in particolare dagli operatori di *money transfer*, il cui contributo - in crescita del 42,4% rispetto al 2017 - è aumentato in modo sensibile dal 2016 per effetto di specifici meccanismi segnaletici attivati per i contesti a maggior rischio da alcuni istituti operanti su scala globale (Grafico 3.4). La quota restante di segnalazioni è ascrivibile quasi integralmente a banche e Poste (45,0% del totale), il cui numero assoluto ha registrato una contrazione rispetto allo scorso anno (-16,5%). Resta del tutto marginale il contributo dei professionisti e degli altri operatori non finanziari (3,3% del totale) che, per tipo di operatività, risultano meno interessati dal fenomeno.

GRAFICO 3.3 - SEGNALAZIONI DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO RICEVUTE (VALORI ASSOLUTI E QUOTA SUL TOTALE)



Le operazioni più frequentemente segnalate sono prelievi e versamenti di contante (34,3%) e invii e incassi di rimesse di denaro tramite circuiti di *money*

III. LA PROCEDURA DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO. L'ATTIVITÀ DELLA UIF

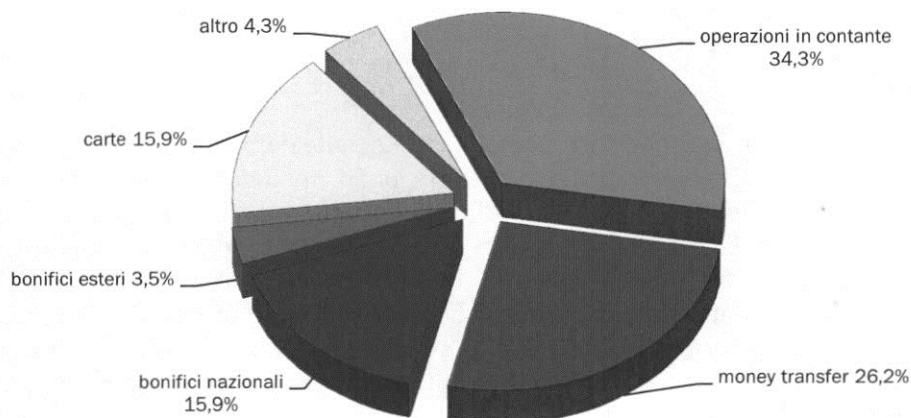
transfer (26,2%); le restanti operazioni sono costituite in netta prevalenza da bonifici (19,4%, di cui il 3,5% bonifici esteri) e da utilizzi di carte e moneta elettronica (15,9%). Le tipologie di operatività tendono a riflettere le caratteristiche socio-economiche e le abitudini finanziarie dei soggetti segnalati (Tavola 3.12).

TAVOLA 3.12 - SEGNALAZIONI DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO PER TIPOLOGIA DI SEGNALANTE

TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	2017		2018	
	(valori assoluti)	(quota %)	(valori assoluti)	(quota %)
Intermediari bancari e finanziari	961	98,0	1.031	96,7
IP e punti di contatto	361	36,8	514	48,2
Banche e Poste	575	58,6	480	45,0
IMEL e punti di contatto	1	0,1	17	1,6
Altri interm. e op. fin. (1)	24	2,4	20	1,9
Soggetti obbligati non finanziari	20	2,0	35	3,3
Notai e CNN	18	1,8	12	1,1
Altri soggetti non fin. (2)	2	0,2	23	2,2
Totale	981	100,0	1.066	100,0

(1) Inclusi gli intermediari finanziari ex art. 106 TUB, le imprese di assicurazione, le SGR SICAV e SICAF e gli altri intermediari non ricompresi nei precedenti. - (2) Inclusi i prestatori di servizi di gioco e i professionisti e gli altri operatori non finanziari non ricompresi nei precedenti.

GRAFICO 3.4 - FORME TECNICHE DELLE OPERAZIONI DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO SEGNALATE (1) (PERCENTUALE SULLE OPERAZIONI SEGNALATE)

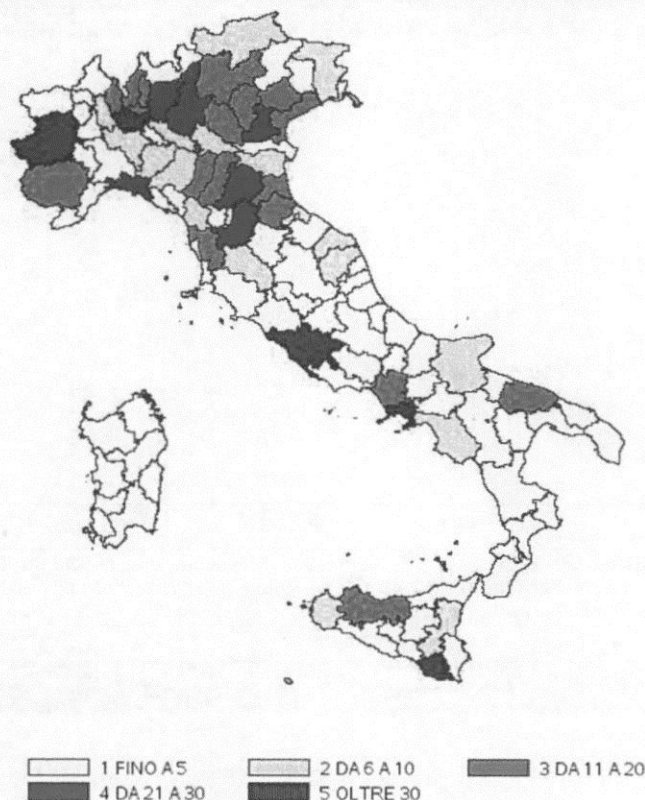


(1) I dati sono calcolati considerando il numero effettivo delle operazioni, incluse quelle segnalate in forma "cumulata".

La distribuzione geografica delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo tende a caratterizzarsi per una maggiore incidenza delle regioni e delle province a più alta densità di stranieri; un quarto delle segnalazioni è localizzata in Lombardia (25,2%), seguita da Lazio (11,3%), Emilia-Romagna (9,8%), Veneto (8,5%). Relazione

tivamente più contenuta rispetto al dato generale risulta la quota di segnalazioni delle regioni meridionali, con l'eccezione della Sicilia (7,9%; Grafico 3.5).

GRAFICO 3.5 - SEGNALAZIONI DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO RICEVUTE IN BASE ALLA PROVINCIA (NUMERO DI SEGNALAZIONI)



Le province con una maggiore presenza di segnalazioni, oltre alle grandi aree metropolitane e ai distretti industriali settentrionali, includono anche alcune zone del Mezzogiorno e del Nord che, per collocazione geografica, sono notoriamente interessate da flussi migratori di transito e dai connessi fenomeni criminali legati all'immigrazione.

Con riferimento allo scenario internazionale, nell'ambito dell'ISIL Project del Gruppo Egmont, ora orientato anche allo studio del supporto finanziario dei foreign fighters, un gruppo di FIU, tra cui la UIF, è impegnato nello scambio multilaterale di informazioni su soggetti e attività potenzialmente d'interesse, sulla base di indicatori più ampi rispetto a veri e propri sospetti.

Nel corso del 2018 la UIF ha ricevuto 124 richieste e informative da FIU estere relative a fenomeni di finanziamento del terrorismo, di cui 29 si riferiscono a cross-border reports ricevuti da una FIU europea e 22 costituiscono informative spontanee relative a reti di rimesse effettuate da possibili facilitatori di terroristi: particolare attenzione è stata posta all'effettuazione di rimesse tramite internet. In alcuni sporadici casi le informative ricevute dall'estero hanno riguardato anche soggetti collegati a terrorismo interno di natura eversiva. Le richieste effettuate

dalla UIF in materia di finanziamento del terrorismo sono state 49, la maggior parte delle quali indirizzate a FIU di paesi europei.

La collaborazione si estende, oltre che alla condivisione delle informazioni, allo svolgimento di approfondimenti congiunti. La UIF ha promosso, nell'ambito della Piattaforma delle FIU della UE un esercizio di analisi congiunta su reti transnazionali di rimesse riconducibili al finanziamento del terrorismo.

III.9 LA COLLABORAZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE DELLA UIF

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

La Magistratura e gli Organi delle indagini trasmettono a loro volta informazioni alla UIF. La DNA fornisce un periodico riscontro alla UIF sull'utilità delle informazioni ricevute.

In virtù di tali scambi informativi, l'Unità è in grado di esercitare con maggiore efficacia le proprie funzioni, ampliando le conoscenze su tipologie e prassi criminali e fornendo un contributo più incisivo all'azione di prevenzione e contrasto.

Le richieste inoltrate dall'Autorità giudiziaria all'Unità sono in genere volte ad acquisire informazioni in possesso della UIF nell'ambito dell'analisi delle SOS e della collaborazione internazionale, ovvero ad attivare determinate FIU estere. Specifiche richieste sono finalizzate a ottenere approfondimenti finanziari funzionali a indagini in corso.

TAVOLA 3.13 - COLLABORAZIONE CON L'AUTORITÀ GIUDIZIARIA

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

Lo scambio di informazioni della UIF con il Dipartimento di Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia è stato costante. La Vigilanza ha sottoposto alla UIF informative connesse all'attività ispettiva, concernenti possibili carenze in materia di collaborazione attiva da parte dei soggetti obbligati; la UIF, a sua volta, ha portato all'attenzione della Vigilanza le anomalie riscontrate presso gli intermediari con riguardo agli assetti organizzativi e all'adempimento degli obblighi rientranti nella sfera delle valutazioni di competenza del Dipartimento.

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

Anche nel 2018 lo scambio di informazioni con l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni si è incentrato sulla verifica dell'assenza di connessioni con attività di riciclaggio o finanziamento del terrorismo di vicende riguardanti la governance di imprese assicurative¹⁴.

Il raggio della collaborazione internazionale è in costante aumento: la UIF ha scambiato informazioni con tutte le FIU della UE e, complessivamente, con 125 controparti a livello globale (rispetto alle 101 del 2017 e alle 87 dell'anno precedente). Le tipologie di operatività sospetta trattate negli scambi riguardano in buona parte i fenomeni criminali più diffusi in Italia: criminalità organizzata, corruzione, illeciti fiscali. Nell'ambito della funzione di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, la UIF invia richieste di informazioni a FIU estere qualora emergano collegamenti oggettivi o soggettivi con altri paesi. Le richieste mirano di regola a ricostruire l'origine o l'utilizzo di fondi trasferiti da o verso altre giurisdizioni, a individuare beni mobili o immobili all'estero, a venire a conoscenza di accertamenti o indagini in corso in altre giurisdizioni o della titolarità effettiva di società o enti costituiti in altri paesi. Lo scambio di informazioni consente, inoltre, di fornire utili elementi a supporto della collaborazione che la UIF presta agli Organi investigativi e all'Autorità giudiziaria.

TAVOLA 3.14 - RICHIESTE EFFETTUATE A FIU ESTERE

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

TAVOLA 3.15 - RICHIESTE/INFORMATIVE SPONTANEE RICEVUTE E RISPOSTE FORNITE

	2014	2015	2016	2017	2018
Canale Egmont	486	1.078	1.259	668	594
<i>Richieste/informative spontanee</i>	486	695	723	504	577
<i>Scambi sull'ISIL</i>		383	536	164	17
Canale FIU.NET	453	1.075	2.055	1.578	1.634
<i>Richieste/informative spontanee</i>	453	518	580	524	602
<i>Segnalazioni cross-border</i>		557	1.475	1.054	1.032
Totale	939	2.153	3.314	2.246	2.228
Riscontri forniti (1)	1.144	1.223	1.568	1.232	1.681
Informative a OO.II.	713	868	1.430	2.031	3.070

¹⁴ Per maggiori dettagli sull'attività di collaborazione della UIF si rinvia al Cap. 7 del Rapporto sull'attività della UIF nel 2018, pag. 81 e ss.

III.10 L'ANALISI STRATEGICA E L'ESAME DEI DATI AGGREGATI

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

L'analisi strategica fa uso delle informazioni e delle indicazioni derivanti dall'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, dall'analisi delle Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate (SARA), dall'attività operativa, dalla collaborazione con autorità nazionali e internazionali e dagli accertamenti ispettivi. Tali fonti sono all'occorrenza integrate da ulteriori dati e notizie appositamente richiesti agli intermediari.

Le informazioni vengono elaborate e raccordate tra loro al fine di contribuire a indirizzare l'azione istituzionale della UIF, la programmazione delle attività e la selezione degli obiettivi prioritari da perseguire. L'analisi strategica impiega anche metodi quantitativi, quali tecniche econometriche e strumenti di data mining, che permettono di identificare tendenze e anomalie su base statistica.

Tra le finalità dell'analisi strategica rientra la valutazione del rischio di coinvolgimento in operazioni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo del sistema economico-finanziario nel suo complesso, o di aree geografiche, mezzi di pagamento e settori economici specifici, nonché l'individuazione di situazioni e contesti che possono essere oggetto di approfondimenti mirati.

Le segnalazioni SARA sono inviate mensilmente dagli intermediari finanziari e derivano dall'aggregazione di dati sulla loro operatività secondo criteri determinati dalla UIF con proprio Provvedimento; riguardano tutte le operazioni disposte dalla clientela per importi (anche frazionati) superiori a 15.000 euro.

I dati hanno carattere aggregato e anonimo e coprono tutta la gamma degli strumenti di pagamento e delle operazioni finanziarie. Le aggregazioni dei dati SARA riguardano principalmente il mezzo di pagamento utilizzato, l'ubicazione della dipendenza dell'intermediario segnalante, il settore di attività economica e la residenza del cliente, l'ubicazione del soggetto controparte e del suo intermediario (nel caso dei bonifici). I dati si riferiscono sia alle operazioni in entrata sia a quelle in uscita e riportano separatamente l'eventuale ammontare delle transazioni effettuate in contante.

Il numero dei dati aggregati SARA ricevuti dalla UIF è rimasto sostanzialmente stabile attestandosi su circa 100 milioni nel corso del 2018, per un totale di oltre 330 milioni di singole operazioni sottostanti; si è registrato un lieve incremento degli importi segnalati, che si attestano a 30 mila miliardi di euro (+4%). La numerosità degli intermediari segnalanti si è invece ulteriormente ridotta rispetto all'anno precedente, soprattutto a causa dei processi di incorporazione e fusione (-4%). Il settore bancario continua a coprire il 95% dei dati inviati e il 97% degli importi segnalati (Tavola 3.16).

Le società fiduciarie ex art. 106 TUB sono da quest'anno presentate come categoria a sé, vista la consistenza raggiunta sia in termini di numero di intermediari sia di volumi segnalati. Gli istituti di moneta elettronica sono la categoria che ha maggiormente incrementato l'operatività segnalata in termini di importo (8 miliardi di euro) e di operazioni (oltre 670 mila). Tale aumento, registrato so-

prattutto nel corso del secondo semestre del 2018, è da imputare, in particolare, a specifici operatori.

TAVOLA 3.16 - SEGNALAZIONI ANTIRICICLAGGIO AGGREGATE (DATI SARA)

TIPOLOGIA DI INTERMEDIARI	Numero dei segnalanti nell'anno	Numero di dati aggregati inviati (1)	Importo totale dei dati aggregati inviati (miliardi di euro)	Numero delle operazioni sottostanti i dati aggregati
Banche, Poste e CDP	571	97.624.486	29.098	305.595.629
Società fiduciarie ex L.966/1939	218	49.913	28	153.303
SGR	193	1.419.283	208	6.447.402
Int. finanziari ex art. 106 TUB	205	1.363.156	314	4.802.629
SIM	121	170.180	97	4.339.569
Imprese ed enti assicurativi	75	1.358.070	130	2.599.976
Istituti di pagamento	54	701.956	38	7.690.457
IMEL	8	54.882	8	670.920
Soc. fiduciarie ex art.106 TUB	39	111.597	85	444.194
Totale	1.484	102.853.523	30.006	332.744.079

(1) Il singolo dato della segnalazione SARA viene calcolato dal segnalante raggruppando le operazioni secondo precisi criteri di aggregazione. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; le statistiche riportate nel grafico si basano su dati aggiornati al 7 marzo 2019.

Continua da vari anni la contrazione dell'operatività in contante che nel 2018 si è attestata su 204 miliardi di euro (-3% rispetto al 2017). Il dato riflette sia la crescente diffusione di strumenti alternativi di pagamento, sia l'efficacia del monitoraggio sui possibili utilizzi illeciti posto in essere dagli intermediari finanziari e dalle autorità di controllo.

La ripartizione tra prelevamenti e versamenti in contante rimane asimmetrica per le caratteristiche intrinseche dei dati: i prelevamenti, solitamente più frammentati e quindi di importo inferiore alla soglia di segnalazione SARA, hanno fatto registrare un volume complessivo di 12 miliardi di euro (14 nel 2017), mentre i versamenti si sono collocati a 192 miliardi (da 196).

Permane un'accentuata disomogeneità territoriale nell'utilizzo del contante, dovuta in primo luogo a differenze economiche, di abitudini, di diffusione e offerta di servizi finanziari sul territorio. Mediante l'applicazione di modelli econometrici è possibile depurare l'operatività in contanti delle sue determinanti strutturali; l'operatività residua, potenzialmente anomala in quanto non riconducibile a un impiego fisiologico, può essere sintomatica di condotte illecite. Come noto, il ricorso al contante è più elevato nel Meridione; qualora si tenga conto dei fondamentali economici e finanziari per depurare i dati dagli utilizzi fisiologici, la distribuzione territoriale degli utilizzi inattesi e anomali mostra invece una concentrazione di province ad alto rischio nelle aree del Centro-Nord, le cui ricche economie si prestano alla crescente infiltrazione da parte della criminalità (vedasi l'allegata relazione UIF per ulteriori dettagli).

Il bonifico costituisce un altro strumento di pagamento censito nei flussi SARA che riveste particolare importanza nell'ambito del contrasto alla criminalità fi-

nanziaria. Il contenuto informativo delle segnalazioni riferite ai bonifici è ampio, includendo anche informazioni riguardanti il comune (o paese straniero) di residenza della controparte e del suo intermediario. Tale ricchezza informativa consente di elaborare statistiche e correlazioni basate sulla provenienza e sulla destinazione territoriale dei fondi.

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

L'insieme dei bonifici verso e da paesi esteri ha superato i 2.700 miliardi di euro, con un aumento del 6% rispetto al 2017. In particolare, i flussi in uscita hanno raggiunto i 1.300 miliardi di euro, contro i quasi 1.400 miliardi di flussi in entrata.

Si conferma la forte concentrazione dei flussi con i paesi membri dell'Unione europea, principali partner commerciali dell'Italia. A questi si aggiungono, tra i paesi non comunitari, gli Stati Uniti e la Turchia, con la quale i volumi di scambio sono aumentati di oltre il 40% in entrambe le direzioni.

Il volume dei flussi finanziari con i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi è aumentato, risentendo in misura sostanziale delle modifiche apportate alle liste di riferimento per il 2018¹⁵. I flussi in entrata e quelli in uscita sono aumentati rispetto al 2017 rispettivamente del 21% e del 30%, in gran parte a causa dell'ingresso della Serbia e della Tunisia tra i principali paesi controparte. In controtendenza con lo scorso anno, i flussi finanziari da e per l'Iran hanno subito un brusco calo, arrestandosi a 850 e 480 milioni di euro (-10% e -13% rispettivamente).

La distribuzione provinciale dei flussi con i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi si conferma disomogenea sia per i bonifici in uscita che per quelli in entrata: le province con i picchi nell'incidenza di tali flussi risultano presenti su tutto il territorio nazionale. Come nel caso dell'utilizzo del contante, anche per i bonifici esteri è possibile identificare la componente spiegata dai fondamentali economici e finanziari (in questo caso, quelli delle province italiane e dei paesi esteri interessati dai vari flussi): gli scostamenti tra i bonifici osservati e quelli attesi sulla base di modelli econometrici possono essere utilizzati come indice di anomalia. L'incidenza provinciale dei flussi anomali (corrispondenti ai maggiori scostamenti stimati per il 2017) fornisce una rappresentazione della distribuzione del rischio di riciclaggio associato ai flussi finanziari con l'estero (vedasi l'allegata Relazione UIF per ulteriori dettagli).

Le anomalie in uscita risultano concentrate in province economicamente sviluppate del Centro-Nord, quelle in entrata nel Sud e nelle Isole; in entrambi i casi l'incidenza di anomalie è elevata anche in province limitrofe a paesi a rischio (Principato di Monaco e Svizzera). Coerentemente con questo quadro, la correla-

¹⁵ L'elenco dei paesi non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata, riportato nel Glossario, è tratto dai decreti ministeriali attuativi del TUIR in vigore al 31 agosto 2018 e dalla lista di *High-risk and non-cooperative jurisdictions* pubblicata dal GAFI a febbraio del 2018, coerentemente con la pubblicazione delle statistiche dei *Quadranti Antiriciclaggio, Dati statistici*, riferite al 2018. Rispetto al 2017, sono entrati nella lista Serbia, Tunisia, Sri Lanka e Trinidad e Tobago.

zione tra i flussi anomali e le denunce di specifici reati mostra che i flussi anomali in uscita sono più frequenti nelle province con maggiori mercati di beni e servizi illeciti (ad es. commercio di droga e prostituzione), mentre i flussi anomali in entrata sono più frequenti nelle province con maggiore controllo criminale del territorio (ad es. reati di estorsione).

IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

IV.1 L'ATTIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA

Il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e la Direzione investigativa antimafia sono gli organi ai quali la UIF, al termine dell'analisi finanziaria, trasmette le segnalazioni di operazioni sospette per le successive attività investigative.

Nel 2018 UIF ha trasmesso 99.532¹ segnalazioni di operazioni sospette, con un aumento del 7,48% rispetto al 2017

L'incidenza delle segnalazioni sospette riferibili a fatti di finanziamento del terrorismo è stata pari all'1,29% del totale (ossia, n. 1.282 contesti).

TAVOLA 4.1 - FLUSSO DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE PERVENUTE DALL'U.I.F.

ANNO	NUMERO SEGNALAZIONI
2010	26.962
2011	29.982
2012	61.861
2013	91.245
2014	75.877
2015	84.614
2016	103.994
2017	92.603
2018	99.532
TOTALE	666.670

In relazione alla tipologia di operazioni oggetto di segnalazione, emerge la prevalenza di quelle connesse all'utilizzo di denaro contante (Tavola 4.2).

¹ si precisa che i dati relativi alle SOS differiscono da quelli della UIF per l'utilizzo di diverse metodologie di calcolo..

TAVOLA 4.2. - TIPOLOGIE DI OPERAZIONI SOSPETTE PERVENUTE DALL'U.I.F. – ANNO 2018

Causale	Numero SOS	%
OPERATIVITA' CON UTILIZZO DI CONTANTE	29.239	18,55
REITERAZIONE OPERATIVITA GIA SEGNALATA	12.511	7,94
CARTE PREPAGATE: UTILIZZO ANOMALO	11.204	7,11
MONEY TRANSFER: TRASFERIMENTO ANOMALO	8.017	5,09
GIOCHI E SCOMMESSE: OPERATIVITA' ANOMALA	6.810	4,32
GIRO DI FONDI TRA PERSONE FISICHE E GIURIDICHE COLLEGATE	5.121	3,25
FRODI NELLE FATTURAZIONI	4.281	2,72
GENERICI PROFILI DI ANOMALIA	3.908	2,48
UTILIZZO CONTI PERSONALI E NON DI IMPRESA	3.456	2,19
CARENTE ADEGUATA VERIFICA	2.844	1,80
MONETIZZAZIONE CONTI AZIENDALI	2.752	1,75
TRUFFE	2.704	1,72
POLIZZE ASSICURATIVE	2.326	1,48
UTILIZZO BIGLIETTI DI GROSSO TAGLIO	2.002	1,27
USO FREQUENTE INGIUSTIFICATO CONTANTE	1.634	1,04
USO OCCASIONALE DI CONTANTI	1.243	0,79
VOLUNTARY DISCLOSURE ESEGUITA	797	0,51
VOLUNTARY DISCLOSURE	794	0,50
ALTRE TIPOLOGIE DI FENOMENO	58.800	37,31
TOTALE	157.609²	100,00

Nell'anno 2018 il Nucleo Speciale Polizia Valutaria ha sottoposto ad analisi pre-investigativa 101.982 segnalazioni di operazioni sospette (cfr. Tavola 4.3).

² Si specifica che le segnalazioni vengono contate in relazione al numero degli esiti rendicontati.

IV. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

TAVOLA 4.3

	2014	2015	2016	2017	2018
Segnalazioni pervenute dall'U.I.F.	75.877	84.614	103.994	92.603	99.532
Totale segnalazioni analizzate	85.581	76.414	84.959	147.436	101.982
Segnalazioni che il Nucleo Speciale P.V. ha posto ad "Altri Fini Istituzionali" (A.F.I.) in quanto, <i>prima facie</i> , non sono emerse ipotesi astrattamente riconducibili a fattispecie di reato o di violazioni amministrative antiriciclaggio o valutarie.	48.760	35.768	25.281	91.154	44.131
Segnalazioni assegnate dal Nucleo Speciale P.V. per gli approfondimenti antiriciclaggio ai sensi del D.Lgs. n. 231/07 ³	21.136	15.182	38.146	22.394	22.457
Segnalazioni oggetto di comunicazione ai Reparti territorialmente competenti ⁴	15.685	25.464	21.532	33.888	35.394

Nella tavola che segue si riportano gli esiti dell'approfondimento operativo delle 23.891 segnalazioni di operazioni sospette⁵ che nel corso del 2018 hanno prodotto sviluppi sotto il profilo investigativo⁶:

TAVOLA 4.4 - ESITO DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE - ANNO 2018

Tipo Esito	Dettaglio esito	Numero di segnalazioni
POSITIVO	Segnalazioni riconducibili a procedimenti penali preesistenti ⁷	6.200
	Segnalazioni acquisite dall'Autorità Giudiziaria ⁸	1.216
	Segnalazioni che hanno dato luogo a nuovi contesti investigativi di natura penale	1.179
	Totale segnalazioni portate a conoscenza dell'A.G.	8.595
NEGATIVO	Segnalazioni dalle quali sono conseguite violazioni amministrative	777
	Segnalazioni che non hanno dato luogo a interessamento dell'A.G. o ad altre contestazioni	14.519
TOTALE		23.846

³ Si tratta delle segnalazioni di operazioni sospette ritenute meritevoli di ulteriori approfondimenti all'esito dell'analisi pre - investigativa e, pertanto, assegnate ai Gruppi di Sezione del NSPV, ovvero delegate ai Nuclei PEF, ai Gruppi, alle Compagnie, alle Tenenze competenti.

⁴ Si tratta delle segnalazioni per le quali l'analisi pre-investigativa non ha rilevato alti profili di rischio soggettivi ed oggettivi, ma necessitano comunque di essere portate a conoscenza del Reparti territorialmente competenti in quanto emergono indizi di possibili violazioni di natura amministrativa, avuto specifico riguardo a quelle di natura fiscale, valutaria o antiriciclaggio.

⁵ Si tratta di segnalazioni anche relative ad annualità precedenti.

⁶ Una segnalazione può produrre più esiti, potendo ad esempio in un primo momento dar luogo a un nuovo contesto penale e successivamente essere acquisita dall'A.G. mediante un decreto motivato ai sensi dell'art. 38, comma 3, del D.Lgs. n. 231/2007.

⁷ Si tratta delle segnalazioni riguardanti soggetti e/o fatti già oggetto di indagine nel quadro di procedimenti penali in essere presso l'Autorità Giudiziaria, nel cui ambito gli organi investigativi agiscono con i poteri e gli strumenti tipici di polizia giudiziaria.

⁸ Si tratta di quelle segnalazioni per cui l'Autorità Giudiziaria ha ritenuto necessario acquisire con decreto motivato l'identità del segnalante ai sensi dell'art. 38, comma 3, del D.Lgs. n. 231 del 2007.

L'attività di approfondimento, infine, ha costituito la fonte di innesco per l'invio di 1.811 appunti informativi da sviluppare per altre finalità di polizia economico-finanziaria.

A tal riguardo, si segnala che dall'approfondimento di segnalazioni per operazioni sospette sono originati 178 interventi ispettivi di carattere tributario all'esito dei quali è stata constatata una base imponibile sottratta a tassazione ai fini delle imposte dirette per un importo di oltre 210 milioni di euro e un'imposta sul valore aggiunto evasa per circa 35 milioni di euro.

Nel corso del 2018, sono state attivate le procedure in esame in relazione a 324 operazioni sospette (con un aumento del 62% rispetto al 2017), a fronte delle quali l'U.I.F. - a seguito degli accertamenti eseguiti dai Reparti del Corpo su attivazione del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria - ha disposto 39 sospensioni di operazioni sospette per un valore complessivo di 39.934.818,37 euro.

Nelle successive rappresentazioni grafiche sono riepilogate - per le 39 operazioni oggetto di sospensione disposte dalla U.I.F. - le fasce di valore (Tavola 4.5) e le Regioni interessate (Grafico 4.1).

TAVOLA 4.5 - VALORE DELLE OPERAZIONI OGGETTO DI SOSPENSIONE - ANNO 2018

inferiore a 10.000 euro	8
10.000 euro - 50.000 euro	9
50.000 euro - 100.000 euro	4
100.000 euro - 500.000 euro	9
500.000 euro - 1.000.000 euro	3
1.000.000 euro - 2.000.000 euro	3
superiore a 2.000.000 euro	2
con valore non determinato	1
TOTALE	39

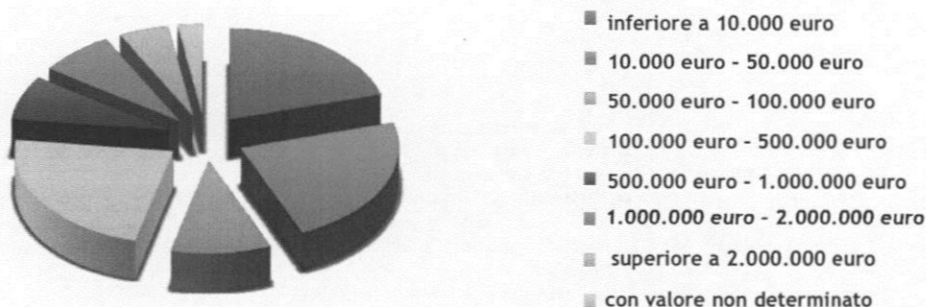


TAVOLA 4.6 - SOSPENSIONE DI OPERAZIONI SOSPETTE - ANNO 2018

Regione	Ripartizione regionale	
	Numero Provvedimenti	Valore complessivo
LOMBARDIA	13	€. 35.878.583,07
SICILIA	5	€. 1.017.787,08
TOSCANA	4	€. 924.471,04
PUGLIA	4	€. 338.323,22
CALABRIA	4	€. 39.038,78
PIEMONTE	2	€. 1.503.151,77
CAMPANIA	2	€. 51.897,35
VENETO	1	€. 104.232,06
LAZIO	1	€. 53.014
LIGURIA	1	€. 2.620
MARCHE	1	€. 11.700
FRIULI VENEZIA GIULIA	1	€. 10.000
TOTALE	39	€. 39.934.818,37

Dall'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette continuano a venire in rilievo operatività ricorrenti quali le violazioni di norme fiscali, cui si riferisce oltre un terzo delle segnalazioni.

Tali violazioni, a volte associate ad attività di riciclaggio e autoriciclaggio, possono essere strumentali a condotte più gravi commesse da organizzazioni criminali attraverso frodi fiscali anche internazionali, caratterizzate da flussi verso Paesi a fiscalità privilegiata ovvero mediante sistemi di false fatturazioni o con l'utilizzo di strumenti scarsamente tracciati, quali il contante, o il gioco fisico tramite videolottery.

Alcune delle fattispecie emerse riguardano la costituzione di società da parte di prestanome e con versamento fittizio del capitale nonché l'utilizzo irregolare di schemi negoziali quali il factoring per lo smobilizzo dei crediti di impresa e l'affitto di azienda, al fine di preservare il possesso dei beni in caso di fallimento.

È stata data rilevanza all'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette riguardanti l'utilizzo di valute virtuali, strumenti che per l'anonimato e per la mancanza di regole e controlli sulle transazioni, si prestano a occultare eventuali tracce di reati.

TAVOLA 4.7 - PRINCIPALI FENOMENOLOGIE ILLECITE – ANNO 2018

	SOS	%
RICICLAGGIO	1.521	5,22%
EMISSIONE DI FATTURE O ALTRI DOCUMENTI PER OPERAZIONI INESISTENTI	1.055	3,62%
VIOLAZIONI DELLE DISPOSIZIONI DI CUI ART. 49, COMMI 1, 1-BIS, 5, 6 E 7.	873	3%
DICHIARAZIONE FRAUDOLENTA MEDIANTE USO DI FATTURE O ALTRI DOCUMENTI PER OPERAZIONI INESISTENTI	856	2,94%
TRUFFA	810	2,78%
ASSOCIAZIONE PER DELINQUERE	616	2,11%
OMESSA DICHIARAZIONE	538	1,85%
BANCAROTTA FRAUDOLENTA	423	1,45%
DICHIARAZIONE INFEDELE	366	2,78%
OCCULTAMENTO O DISTRUZIONE DI DOCUMENTI CONTABILI	363	2,11%
CONCORSO DI PERSONE NEL REATO	296	1,85%
AUTORICICLAGGIO	261	1,45%
INDEBITA COMPENSAZIONE	232	1,26%
USURA	204	1,25%
OMESSA DICHIARAZIONE DEI REDDITI	200	1,02%
PRESENTAZIONE DELLA DICHIARAZIONE DEI REDDITI INFEDELE	200	0,90%
VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI IMPOSTI AL TRASFERIMENTO DI CONTANTE, LIBRETTI E TITOLI AL PORTATORE	195	0,80%
ASSOCIAZIONE DI TIPO MAFIOSO	183	0,70%
SOTTRAZIONE FRAUDOLENTA AL PAGAMENTO DI IMPOSTE	175	0,69%
OMESSO VERSAMENTO DI I.V.A.	172	0,69%
TRUFFA AGGRAVATA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	141	0,48%
APPROPRIAZIONE INDEBITA	140	0,48%

L'emersione di particolari fenomenologie illecite a seguito dell'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette ha portato all'elaborazione di un innovativo sistema di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette denominato A.S.A.F. (Analisi Segnalazioni di operazioni sospette Aggregate per Fenomeno), che si sviluppa attraverso l'aggregazione per "fenomeno" di dati, elementi e informazioni ricavate dalle varie banche dati disponibili, al fine di individuare i soggetti da sottoporre ad un più approfondito vaglio investigativo.

L'innovato percorso di analisi proposto con le A.S.A.F. è condotto percorrendo le tappe essenziali del ciclo di analisi (raccolta dati, integrazione, elaborazione), con l'obiettivo di:

1. aggregare le segnalazioni di operazioni sospette in relazione ad uno specifico fenomeno criminale, di norma apprezzabile per area territoriale;
2. rivalutare segnalazioni di operazioni sospette che in sede di analisi pre-investigativa non sono state inizialmente valutate come meritevoli di sviluppi.

Le A.S.A.F. possono trarre spunto da una lettura del patrimonio informativo delle segnalazioni di operazioni sospette orientata per fenomeno e ambito territoriale, ovvero da evidenze di intelligence operativa e/o finanziaria.

Parimenti l'input può essere rappresentato da specifiche richieste delle AA.GG., che segnalano esigenze conoscitive su specifici fenomeni legati ai contesti territoriali di competenza.

L'intero processo analitico si conclude con la redazione di un report di analisi dove sono esplicitati il fenomeno esaminato, il percorso analitico seguito, gli elementi caratterizzanti emersi dall'osservazione dei dati aggregati e la platea di possibili target da sottoporre a vaglio investigativo.

Le A.S.A.F. realizzate nel corso del 2018 hanno in particolare riguardato:

- (1) il fenomeno delle rimesse di denaro verso l'estero tramite i *money transfer* gestiti da soggetti di etnia straniera;
- (2) una serie di operazioni di negoziazione in strumenti finanziari, caratterizzate da possibili profili di manipolazione del mercato;
- (3) i flussi finanziari riconducibili a una società operante in assenza delle previste autorizzazioni;
- (4) un'aggregazione di operazioni sospette attinenti al riscatto e alla liquidazione di polizze assicurative;
- (5) plurime segnalazioni di operazioni sospette riferite a soggetti che hanno presentato istanza di adesione alla procedura di *voluntary disclosure* aventi quale intermediario estero un determinato istituto elvetico;
- (6) l'operatività di un'organizzazione criminale straniera, a cui sono riconducibili una lunga serie di condotte illecite e, tra l'altro, una struttura abusiva di *money transfer*;
- (7) contesti territoriali ad alto rischio di infiltrazione della criminalità organizzata (Comuni sciolti "per mafia"), avuto specifico riguardo alle operatività connesse:
 - (a) all'utilizzo di carte di pagamento;
 - (b) al prelievo/versamento di rilevanti somme di denaro contante;
 - (c) ai punti gioco e scommesse.
- (8) network di soggetti che, sulla base di informazioni inviate da una *Financial Intelligence Unit (FIU)* estera (ex art. 13 del D.Lgs. n. 231/2007), sarebbe dedicato alla produzione/fornitura di documenti di identità contraffatti per ex combattenti;
- (9) segnalazioni di operazioni sospette caratterizzate da un'operatività anomala connessa al reato di usura;
- (10) fenomeno "commercio di opere d'arte finalizzato al riciclaggio di proventi illeciti";
- (11) utilizzo di banconote di taglio apicale;
- (12) segnalazioni di operazioni sospette afferenti al fenomeno della compravendita di *criptovalute*.

Le indagini di polizia giudiziaria, d'iniziativa o su delega dell'Autorità Giudiziaria, e le investigazioni antiriciclaggio di cui al D.Lgs. n. 231/2007 svolte dalla Guardia di finanza nel 2018 hanno portato alla scoperta e alla denuncia di 2.450 persone per i reati di cui agli artt. 648 bis, 648 ter e 648 ter 1 c.p., di cui 324

tratte in arresto, con il sequestro di beni e disponibilità patrimoniali per circa 469 milioni di euro (Tavola 4.8).

TAVOLA 4.8 - CONTRASTO AL RICICLAGGIO E ALL'AUTORICICLAGGIO – ANNO 2018

Indagini e attività di polizia giudiziaria svolte	n.	1.060
Persone denunciate per art. 648 bis, 648 ter c.p. e 648 ter 1	n.	2.450
- di cui trattate in arresto	n.	324
Sequestri di beni e disponibilità finanziarie	Mln €.	468,5

In particolare, ammonta a circa 1,2 miliardi di euro l'importo complessivo delle operazioni di riciclaggio e di reinvestimento di denaro "sporco" ricostruite dai Reparti del Corpo nel corso delle indagini nei confronti di soggetti che non hanno commesso o concorso a commettere il reato presupposto.

Di 656,1 milioni di euro è invece l'ammontare dell'autoriciclaggio, ossia il reimpiego e/o il riutilizzo di proventi illeciti posto in essere da coloro i quali sono autori o hanno partecipato alla realizzazione della fattispecie delittuosa presupposta.

Oltre ai dati statistici di consuntivo, giova evidenziare che i casi di money laundering più significativi emersi dalle indagini sviluppate dalle unità operative del Corpo nell'anno 2018 consistono nelle tipologie di seguito elencate:

1. Riciclaggio e coinvolgimento di società fallite.
2. Riciclaggio e infiltrazioni criminali nel tessuto economico.
3. Riciclaggio e reati fiscali.
4. Riciclaggio e reati finanziari.
5. Riciclaggio e metodo "hawala".
6. Riciclaggio e valuta virtuale.

IV.2 L'ANALISI DELLE SEGNALAZIONI SOSPETTE DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Complessivamente, tra il 2014 e il 2018, sono giunte al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV) 3.762 segnalazioni di operazioni sospette per presunti fatti di finanziamento del terrorismo, che rappresentano lo 0,64% del totale delle segnalazioni inviate dall'UIF. nel medesimo arco temporale, pari a 454.802.

Nel 2018, al termine dell'analisi finanziaria svolta dalla UIF, 1.282 segnalazioni di operazioni sospette sono pervenute al NSPV in costante aumento rispetto alle 145 segnalazioni del 2014 (cfr. Tavola 4.9).

Lo scorso anno il Nucleo Speciale Polizia Valutaria ha:

considerato non di interesse investigativo il 66,07% dei contesti analizzati;

(2) delegato il restante 33,93% alle dipendenti Articolazioni operative e ai Nuclei di polizia economico finanziaria per lo sviluppo di approfondimenti investigativi.

TAVOLA 4.9 - SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE PER PRESUNTI FATTI DI FINANZIAMENTO AL TERRORISMO

	2014	2015	2016	2017	2018
Segnalazioni pervenute ⁹ dall'U.I.F.	145	348	822	1.165	1.282
Segnalazioni analizzate di cui:	318	578	1.166	900	1.046
- non di interesse investigativo ¹⁰	267	150	93	427	691
- delegate per sviluppi investigativi	51	428	1.073	473	355
Approfondimenti investigativi conclusi ¹¹	95	140	570	599	285

Nell'ambito del Protocollo di intesa del 2015 tra la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA), 337 segnalazioni di operazioni sospette sono risultate di interesse del Gruppo di lavoro insediato presso la predetta Autorità Giudiziarica, mentre 497 segnalazioni di operazioni sospette sono state inviate alle Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA), meglio così riepilogate per annualità:

TAVOLA 4.10

	2015	2016	2017	2018
Segnalazioni di operazioni sospette inviate alle DDA	9	111	183	194
Segnalazioni di operazioni sospette di interesse del Gruppo di lavoro presso la DNA	0	3	6	328

Si precisa che, dall'approfondimento delle 285 segnalazioni "T" di maggior interesse investigativo dell'annualità 2018:

- (1) n. 70 segnalazioni sono confluite in procedimenti penali esistenti per reati previsti dalla disciplina antiterrorismo, e in particolare:
 - (a) n. 47 ipotesi di cui all'art. 270 - *bis* c.p. (Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico);
 - (b) n. 2 ipotesi di cui all'art. 270 - *quater* c.p. (Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale);
 - (c) n. 1 ipotesi di cui all'art. 270 c.p. (Associazioni sovversive);
 - (d) n. 1 ipotesi di cui all'art. 270 - *ter* c.p. (Assistenza agli associati);
 - (e) n. 1 ipotesi di cui all'art. 280 c.p. (Attentato per finalità terroristiche o di eversione);
- (2) n. 6 segnalazioni hanno fatto emergere n. 4 violazioni penali, relative a casi di:
 - (f) mancata indicazione generalità del soggetto per cui si effettua l'operazione, di cui all' art. 55, comma 2 del previgente D.Lgs. n. 231/2007;

⁹ Segnalazioni per operazioni sospette riconducibili al fenomeno del terrorismo per categoria (Terrorismo, Proliferazione delle armi di distruzione di massa), origine o fenomeno.

¹⁰ Comprende le segnalazioni poste ad A.F.I. a seguito dell'analisi pre - investigativa effettuata dall'Ufficio Analisi e quelle trasmesse ai Reparti con Scheda "S", ovvero oggetto di comunicazione ai Reparti territorialmente competenti.

¹¹ Per l'annualità 2014 sono stati considerati gli approfondimenti effettuati sulle segnalazioni pervenute come "Terrorismo" dall'U.I.F.. A partire dal 2015 sono stati valutati i soli approfondimenti sulle SOS classificate "T" dall'Ufficio Analisi del Nucleo Speciale Polizia Valutaria.

- (g) violazione dell'art. 3 della Legge n. 210/1995 (*Legge di ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale contro il reclutamento, l'utilizzazione, il finanziamento e l'istruzione di mercenari, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 4 dicembre 1989*);
- (h) riciclaggio, di cui all'art. 648 - bis del c.p.;
- (3) n. 1 segnalazione ha dato luogo a contestazioni amministrative;
- (4) n. 2 segnalazioni sono state acquisite dall'Autorità Giudiziaria con decreto motivato;
- (5) n. 206 segnalazioni non hanno prodotto esiti sostanziali.

IV.2 L'ATTIVITÀ DELLA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA (DIA)

L'attività di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio svolta dalla DIA nell'anno 2018 è stata caratterizzata dalle modifiche alla relativa disciplina di settore, intervenute con l'entrata in vigore del d.lgs n. 90/2017, e dalla connessa rivisitazione dei rapporti istituzionali tra le principali autorità di settore.

Sul piano dell'azione di prevenzione e contrasto al crimine organizzato e più in particolare a quello di stampo mafioso hanno assunto rilievo diversi accadimenti ed iniziative legislative tra cui si cita, in prima istanza, la Delibera. CIPE 21/03/2018, n. 33, concernente "*Terze linee guida antimafia di cui all'articolo 30, comma 3, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189¹², convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229*".

L'anno in esame è coronato, peraltro, dall'emanazione di un ulteriore importante provvedimento: la riforma del codice antimafia¹³, attuata con la legge 1° dicembre 2018, n. 132¹⁴, che ha apportato significative modifiche al previgente Decreto Legislativo n.159/2011, in particolare in materia di misure di prevenzione patrimoniali e personali.

Nel più esteso ambito delle investigazioni preventive assume rilievo evidenziare, infine, come tra le modifiche apportate al codice penale dal d.lgs. 21/2018¹⁵ si introduca il nuovo articolo 512 bis C.p., con cui ora si conclude il Capo I del Titolo VIII "*Dei delitti contro l'economia pubblica*", nel quale è stato ricollocato il previgente delitto di "*Trasferimento fraudolento di valori*" di cui all'art. 12 quinquies, comma 1 del d.l. 8 giugno 1992, n. 306.

Nel periodo in esame sono state ulteriormente affinate le fasi di processo di analisi ed approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette (S.O.S.), stabilite sulla base delle intese protocollari già stipulate negli anni precedenti con la Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo.

¹² Recante: «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016».

¹³ Entrata in vigore il 19 novembre 2017.

¹⁴ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113.

¹⁵ Si fa riferimento al decreto legislativo 1 marzo 2018, n.21 Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103, Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 68 del 22 marzo 2018 ed in vigore dal 6 aprile 2018

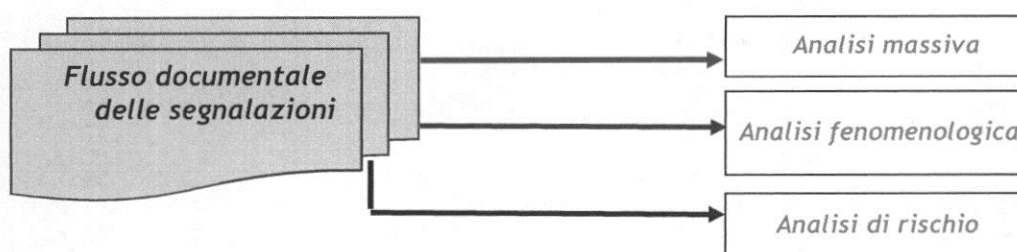
Tali modifiche, ispirate all'entrata in vigore delle norme di recepimento della direttiva (UE) 2015/849 (c.d. IV direttiva antiriciclaggio), introdotte con l'emanazione del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90, hanno riguardato, in particolare:

- ↪ l'adeguamento degli alert per la definizione delle segnalazioni suscettibili d'interesse investigativo nell'ambito della opportuna graduazione dei controlli e delle procedure antiriciclaggio in funzione del rischio indicata dal legislatore;
- ↪ la definizione di nuove procedure di analisi e approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette diramate dal Direttore della D.I.A.

Nell'ambito del costante processo di re-ingegnerizzazione dell'applicativo informatico per la gestione delle segnalazioni di operazioni sospette, c.d. sistema "EL.I.O.S. - Elaborazioni Investigative Operazioni Sospette", hanno assunto rilievo, anche per l'anno in esame, i feedback rinvenienti dalle procedure adottate nel corso degli approfondimenti investigativi ed il prefissato obiettivo di processare, in tempi rapidi, "tutte" le segnalazioni trasmesse dalla U.I.F..

La metodologia di analisi, di seguito illustrata in via schematica, è rimasta articolata su tre distinte procedure, avviate e condotte in modo complementare:

FIGURA 4.11



Come per le più recenti annualità, anche nell'anno 2018 la procedura di analisi massiva adottata dalla D.I.A. ha consentito il raggiungimento degli obiettivi prefissati nello specifico settore operativo. Sono state, infatti, analizzate tutte le segnalazioni di operazioni finanziarie sospette pervenute dalla U.I.F..

La consecutiva procedura di raccordo info-investigativo, consolidata sulla base dei pregressi accordi¹⁶ protocollari raggiunti tra la DIA e la D.N.A. ed aggiornata anche nel periodo in esame sulla base delle linee d'indirizzo strategico definite dall'Organo di vertice¹⁷, prevede che l'analisi del flusso documentale avviata dalla D.I.A. venga ulteriormente approfondita presso la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA), mediante l'arricchimento informativo delle segnalazioni at-

¹⁶Si fa riferimento al primo "Protocollo d'intesa" in materia di prevenzione e contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose stipulato dalla allora neonata Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo con la D.I.A. in data 26 maggio 2015.

¹⁷Nuove procedure di analisi e approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette diramate dal Direttore della D.I.A. con nota del 6 marzo 2018.

traverso estese interrogazioni alle banche dati nella disponibilità della stessa, tra le quali si citano “SID.N.A./SID.D.A.”¹⁸, “RE.GE.” e “S.I.P.P.I.”¹⁹.

All’esito di tale attività, la D.N.A. provvede:

a) ad inoltrare direttamente alle competenti Direzioni Distrettuali Antimafia le segnalazioni atinenti a procedimenti giudiziari in corso ovvero confluite in atti di impulso del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, dandone comunicazione alla D.I.A., che effettua il formale “trattenimento” delle segnalazioni e informa contestualmente il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e l’U.I.F.;

b) a restituire alla DIA, per le valutazioni di competenza, 1e segnalazioni non considerate di proprio diretto interesse perché risultate negative alle predette banche dati della D.N.A. ovvero, nonostante sia stata rilevata una positività alle banche dati SIDDA/SIDNA, non sono confluite in atti di impulso.

Con riferimento al flusso documentale, costituito dalle segnalazioni non suscettibili di immediati sviluppi presso la D.N.A. e riproposte all’esame della D.I.A., è emersa la necessità di una rivisitazione della successiva fase di processo¹, caratterizzata dalla c.d. “Valutazione d’area”, già affidata alle articolazioni periferiche.

Il relativo *feedback* ha infatti posto in luce un significativo dispendio di risorse ancor prima della fase delle investigazioni, a fronte del quale non sono stati osservati altrettanti incrementi di risultati operativi nel settore della prevenzione/polizia giudiziaria.

All’esito di un processo di revisione, è stata decisa l’adozione di un nuovo modello di analisi che prevede, in particolare, che 1e segnalazioni restituite alla D.I.A. (sia negative alle banche dati in uso presso la D.N.A. che positive a SIDDA/SIDNA) vengano rese direttamente disponibili ai Centri e Sezioni operative sul territorio in un’apposita area nell’ambito della piattaforma E.L.I.O.S. denominata “Evidenza Informativa”.

In tale contesto è stata inoltre operata una classificazione del relativo flusso documentale, attribuendo un’apposita codifica alle segnalazioni che presentano caratteristiche particolari e che risultano connotate da precedenti di diretta attinenza a fenomeni mafiosi¹.

Il patrimonio informativo in “Evidenza Informativa” è destinato a corroborare attività in corso di svolgimento, a fonte d’innesco di indagini specifiche di iniziativa in materia preventiva e/o giudiziaria ovvero all’eventuale attivazione di autonomi processi di analisi con particolare riguardo ai contesti di riferimento.

Eventuali sviluppi, scaturiti sulla base degli approfondimenti investigativi svolti, formeranno oggetto di rappresentazione alla D.N.A., ai sensi dell’art. 40 del d.lgs. nr. 231/2007, nonché alla U.I.F. ed al Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, nell’ambito dei specifici rapporti di collaborazione e scambio informativo definiti con apposite intese protocollari, anche al fine di evitare eventuali duplicazioni o sovrapposizioni di indagini in corso.

Accanto alle procedure di analisi descritte, si collocano gli approfondimenti investigativi condotti su segnalazioni già analizzate ovvero selezionate sulla base di evidenze rinvenienti da indagini di p.g. in corso o filoni investigativi già avviati.

Anche in tali ipotesi, le segnalazioni approfondite con esito positivo presso le articolazioni cen-

¹⁸Trattasi di un duplice Sistema informativo dinamico, articolato su due piani collegati e interconnessi: quello distrettuale (SID.D.A.) e quello nazionale (SID.N.A.), alimentato dai dati ed elementi relativi a procedimenti penali e di prevenzione collegati alla criminalità organizzata.

¹⁹Il “Sistema Informativo Prefetture e Procure dell’Italia meridionale”, si basa su una banca dati centrale che raccoglie e gestisce tutte le informazioni relative ai beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali. È alimentato attraverso il Sistema informativo delle Misure di prevenzione personali e patrimoniali, cioè il sistema automatizzato che gestisce tutte le fasi del procedimento giudiziario di prevenzione presso gli uffici giudiziari.

trali sono state trasmesse, per le investigazioni del caso, alle dipendenti articolazioni sul territorio nazionale.

Alla data del 31 dicembre 2018, risultano complessivamente presenti nella banca dati EL.I.O.S. 781.536 segnalazioni, riconducibili a circa 2,5 milioni di soggetti segnalati, dei quali oltre 1,8 milioni costituiti da “persone fisiche”. Nel 2018, la UIF ad esito dell’analisi finanziaria, ha trasmesso alla D.I.A. 99.349 SOS²⁰. Si tratta di 7.031 segnalazioni di operazioni sospette in più rispetto alle complessive 92.318 prevenute nel’ anno 2017.

Concorrono particolarmente alla determinazione di tale incremento, corrispondente al 7,6% circa, le consuete più operose categorie²¹ di soggetti obbligati alle quali nel 2018 risulta ascrivibile una crescita di circa l’11%, cui si contrappone una diminuzione, relativa alle restanti categorie, con particolare riguardo alle “Società fiduciarie di cui alla legge 23 novembre 1939, n.1966”, agli “*Intermediari finanziari iscritti nell’elenco generale previsto dall’art.106 del d.lgs nr. 385/1993*” ed agli “*Istituti di pagamento, comprese le succursali italiane di istituti di pagamento esteri*”: il decremento dei volumi di segnalazioni osservato è stimabile, rispettivamente, nel 79,3%, nel 98,7% e nel 29,4%.

Avuto riguardo alle ulteriori classificazioni del flusso documentale in esame si evidenzia, infine, che alla definizione del riferito ammontare di 99.349 segnalazioni complessivamente pervenute alla D.I.A. nel 2018 concorrono 1.189²² segnalazioni attinenti al “*finanziamento del terrorismo*”.

Il flusso documentale delle segnalazioni pervenute alla D.I.A. è stato ritualmente processato sulla base della reingegnerizzazione delle procedure di analisi e di approfondimento investigativo del sistema EL.I.O.S. avviate nel 2016.

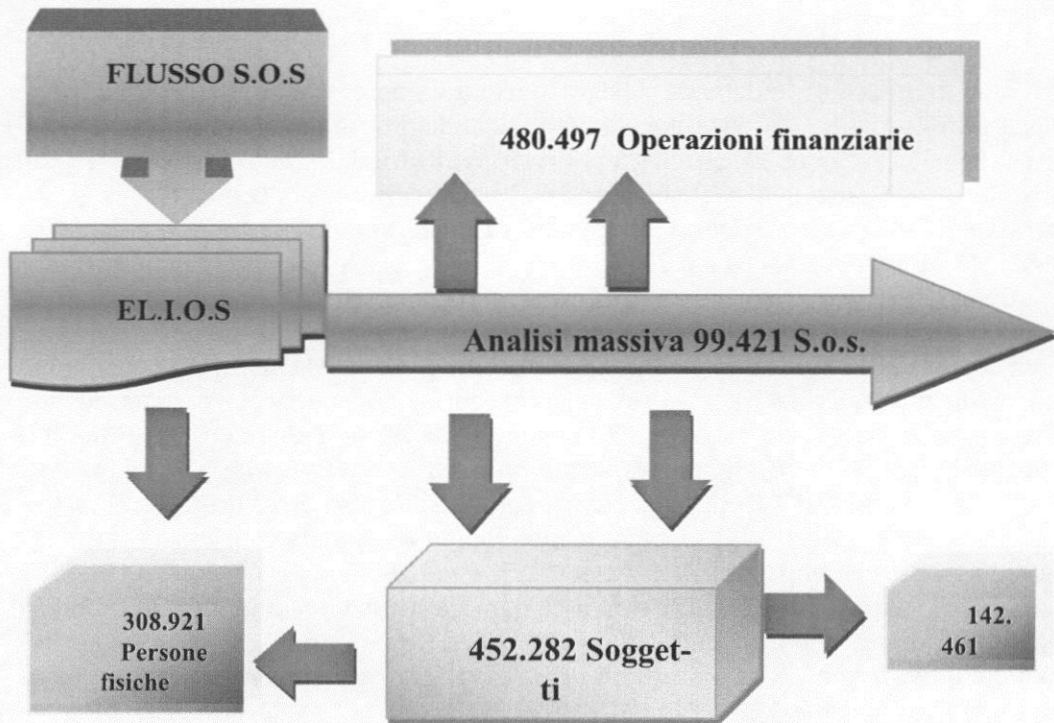
Nel delineato contesto, caratterizzato dalla ricorrenza dei flussi di dati indicati nel successivo schema, giova evidenziare come nell’anno in esame siano state processate con analisi massiva dalla D.I.A. 99.421 segnalazioni di operazioni finanziarie sospette.

²⁰ Si precisa che i dati relativi alle SOS differiscono da quelli della UIF per l’utilizzo di diverse metodologie di calcolo

²¹Le banche, i “*Punti di contatto di istituti di pagamento comunitario*”, gli “*Operatori che offrono, attraverso la rete internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione, giochi, scommesse, concorsi pronostici con vincite in denaro in presenza delle autorizzazioni concesse dal MEF-AAMMS, di cui all’art.1, c. 535, l.266/05*” ed il “*Notariato*”.

²² Il flusso documentale trasmesso dalla UIF agli organismi investigativi, ai sensi del d.lgs. 231/2007, è costituito, come noto, da diverse categorie di segnalazioni indicate *ab origine* dai soggetti segnalanti. Peraltro, ai fini dell’imputazione dell’indicato numero di s.o.s. riconducibili al “*finanziamento del terrorismo*” è stata assunta a base la classificazione loro attribuita dalla U.I.F. in sede di analisi finanziaria (valorizzando i corrispondenti “fenomeni”) piuttosto che la categoria (002) attribuita alle medesime dal segnalante.

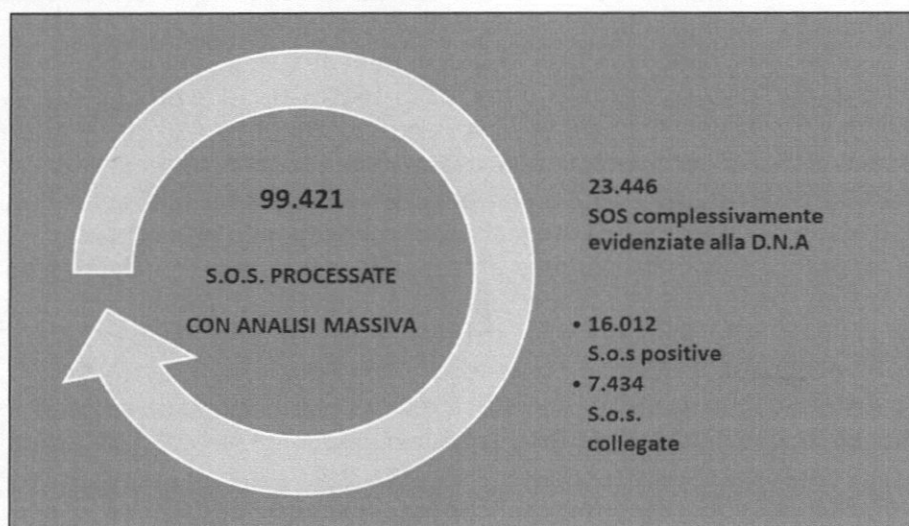
FIGURA 4.12



L'ottimizzazione delle procedure di raccordo informativo tese al rafforzamento e al consolidamento dei rapporti di collaborazione con il *Procuratore Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo*, conseguente alla rivisitazione del Protocollo d'intesa intervenuta nel mese di ottobre 2017, ha contribuito in maniera determinante al conseguimento degli importanti risultati raggiunti dalla DIA in tema di prevenzione del riciclaggio anche nell'anno 2018.

In particolare, sulla base dei profili di attinenza alla criminalità organizzata emersi dalle preliminari fasi di processo del flusso documentale pervenuto dalla U.I.F., sono stati evidenziati al citato Organo magistratuale i principali contenuti di 23.446 segnalazioni di operazioni finanziarie sospette, tratte da quelle complessivamente analizzate nella medesima annualità.

FIGURA 4.13



In proposito, sul piano dell'efficacia dei processi di lavoro assume rilievo evidenziare come il maggiore impegno profuso abbia determinato una corrispondente crescita del numero di segnalazioni risultate positive nell'ambito della delicata fase di processo rappresentata dall'analisi massiva.

Difatti, le riferite 16.012 segnalazioni positive che hanno formato oggetto di tempestiva evidenza alla D.N.A. nell'anno 2018, individuano un ammontare superiore di circa il 10%, rispetto al corrispondente valore dell'anno 2017.

Anche nell'anno in esame, l'efficacia dell'analisi massiva condotta dalla D.I.A. ha trovato ulteriori conferme nella cospicua parte del numero di segnalazioni di operazioni sospette inviate presso la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ed ivi risultate foriere di ulteriori sviluppi investigativi.

Trattasi, in particolare, delle numerose segnalazioni che, sulla scorta delle concordate procedure di arricchimento informativo effettuate dalla D.N.A. attraverso mirate interrogazioni alle banche dati SID.N.A./SID.D.A., hanno consentito di corroborare diverse indagini di polizia giudiziaria o di carattere preventivo, nei confronti della criminalità organizzata, condotte sul territorio nazionale da parte delle Forze di Polizia su delega delle locali Direzioni Distrettuali Antimafia, istituite presso le Procure della Repubblica del Tribunale dei capoluoghi di distretto di Corte d'appello.

In particolare, sono 2.498 le segnalazioni di operazioni finanziarie sospette che, per almeno una posizione, sono risultate collegate ad un procedimento penale o di prevenzione presente nelle banche dati RE.GE., SI.C.P. e S.I.P.P.I., per le quali la D.N.A. - nell'esercizio delle delicate funzioni di coordinamento svolte - ha investito, nell'anno 2018, le competenti Direzioni Distrettuali Antimafia relativamente ad iscrizioni ivi intervenute negli ultimi quattro anni.

Nel medesimo contesto, dal riferito arricchimento informativo sono scaturiti mirati approfondimenti investigativi condotti dal citato gruppo di lavoro congiunto con personale in forza alla D.I.A. in relazione ad ulteriori 174 segnalazioni destina-

te, sulla base di approfondimenti, all’esercizio del potere d’impulso del Procuratore Nazionale, ai sensi dell’art. 371 bis c.p.p..

La costante implementazione del sistema EL.I.O.S. e l’ulteriore affinamento delle procedure di analisi e investigazione delle segnalazioni, hanno consentito alla DIA di analizzare l’intero flusso documentale di specie pervenuto nell’anno 2018, nonostante fosse superiore di oltre il 7% rispetto all’anno precedente.

Nel corso dell’anno 2018 la D.N.A ha restituito alla D.I.A. 20.500 segnalazioni riconducibili al flusso documentale alla stessa inviato nella medesima annualità. In particolare, trattasi di 13.119 segnalazioni risultate positive alle banche dati in uso alla D.I.A. e di ulteriori 7.381 segnalazioni collegate alle precedenti.

Nell’ambito dell’attuato parziale processo di revisione del modello di analisi, le segnalazioni restituite dalla D.N.A. alla D.I.A., sono state rese direttamente disponibili ai Centri e Sezioni operative attraverso l’apposita area della piattaforma EL.I.O.S. denominata “Evidenza Informativa”, nella quale il predetto flusso documentale è stato opportunamente classificato con l’attribuzione di apposite codifiche volte ad evidenziare in primis le segnalazioni connotate da profili di diretta attinenza a fenomeni mafiosi.

Il relativo patrimonio informativo è stato, in sintesi, destinato a corroborare le attività in corso di svolgimento o a costituire fonte d’inesco per l’avvio di indagini di iniziativa in materia preventiva e/o giudiziaria.

GRAFICO 4.2



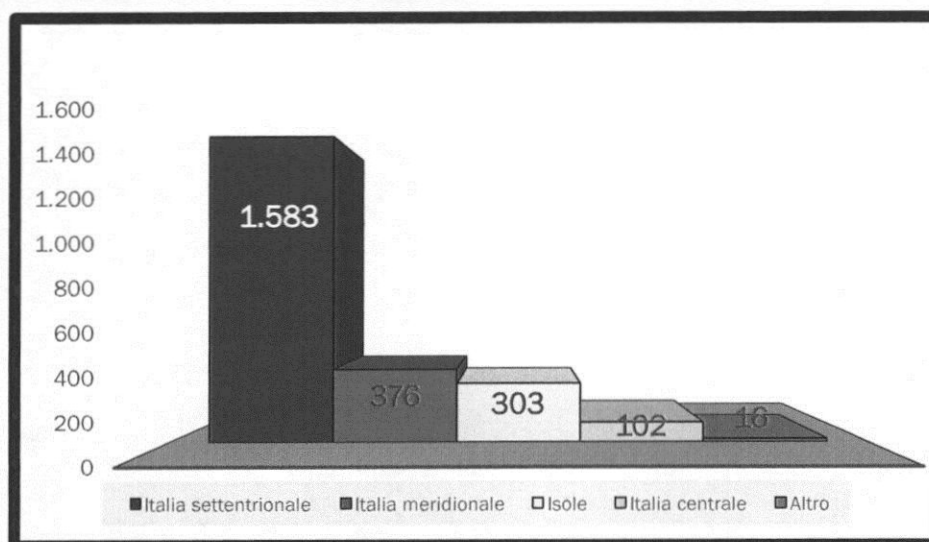
Nel complesso, ammontano a 2.672 le segnalazioni che, sulla scorta dei flussi documentali evidenziati dalla D.I.A. al Procuratore nazionale antimafia ed antiterrorismo nell’ambito delle riferite intese protocollari, sono risultate foriere di sviluppi investigativi presso la D.N.A. nell’anno 2018.

Gli sviluppi delle analisi condotte dalla D.I.A. sui flussi segnaletici pervenuti dalla UIF hanno determinato l’esigenza di effettuare specifici approfondimenti investigativi in relazione ai contenuti di numerose segnalazioni d’operazioni finanziarie sospette.

La relativa attività ha avuto ad oggetto, in particolare, **378** distinte segnalazioni, attenzionate sulla base dei preliminari collegamenti rilevati con contesti di criminalità organizzata ovvero con indagini in corso di svolgimento.

Le operazioni finanziarie oggetto delle citate 378 segnalazioni ammontano a numero 2.386. Con riferimento alla ripartizione territoriale delle operazioni segnalate, come per il passato, emerge il primato della macro area costituita dalle *“regioni settentrionali”*, ove risultano effettuate 1.583 operazioni, corrispondenti ad oltre il 66% delle complessive 2.386 operazioni.

GRAFICO 4.3 - SEGNALAZIONI INVESTIGATE CLASSIFICAZIONE PER AREE DI EFFETTUAZIONE DELLE OPERAZIONI



I dati di cui sopra confermano, in linea con le precedenti annualità, la maggiore espansione delle organizzazioni criminali nell'Italia settentrionale, ovvero nel tessuto economicamente più florido del territorio nazionale, in grado di offrire uno spettro più ampio di opportunità di riciclaggio e di reinvestimento dei capitali di provenienza illecita. Giova segnalare che l'Emilia Romagna risulta essere la regione a cui sono riconducibili il maggior numero di operazioni finanziarie investigate dalla D.I.A., primato precedentemente ascrivibile alla regione Lombardia. Nella tabella sono indicati i valori ripartiti su base regionale.

**TAVOLA 4.14 - SEGNALAZIONI INVESTIGATE NELL'ANNO 2018
CLASSIFICAZIONE PER REGIONE D'EFFETTUAZIONE DELLE OPERAZIONI SEGNALATE**

	S.o.s
CALABRIA	42
CAMPANIA	65
EMILIA-ROMAGNA	550
FRIULI-VENEZIA GIULIA	42
LAZIO	33
LIGURIA	4
LOMBARDIA	485
MARCHE	2
PIEMONTE	333
PUGLIA	269
SARDEGNA	5
SICILIA	298
TOSCANA	65
TRENTINO-ALTO ADIGE	18
UMBRIA	2
VALLE D'AOSTA	25
VENETO	126
ALTRO	22
TOTALE	2.386

In relazione ai profili di riconducibilità dei soggetti segnalati alle rispettive aree di matrice criminale di tipo mafioso, le complessive 379 segnalazioni di operazioni finanziarie sospette investigate risultano, invece, così ripartite:

**TAVOLA 4.15 - SEGNALAZIONI INVESTIGATE NELL'ANNO 2018
CLASSIFICAZIONE PER AREE DI MATRICE CRIMINALE**

	S.o.s
Ndrangheta	124
Cosa Nostra	84
Camorra	34
Criminalità organizzata pugliese	33
Altre organizzazioni italiane	59
Altre organizzazioni straniere	11
Altro	34
Totale	379

Come riscontrato nell'ambito delle più recenti annualità, anche per l'anno in esame emerge che tra le segnalazioni foriere di sviluppi investigativi spiccano quelle relative alla 'Ndrangheta, nella fattispecie pari a 124.

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

Sulla base dei dati ed elementi evidenziati nei precedenti paragrafi, emerge che in relazione alla complessiva attività istituzionale svolta dalla DIA nel contesto in esame si collocano, oltre alle **23.446** segnalazioni di operazioni finanziarie sospette evidenziate alla D.N.A. sulla base della preliminare analisi massiva, gli sviluppi investigativi intervenuti relativamente a complessive 3.050 segnalazioni.

La maggior parte di tale ammontare è rappresentata dalle:

- ✓ **2.498** segnalazioni sospette che la D.N.A., nell'ambito dell'esercizio delle delicate funzioni di coordinamento svolte, ha evidenziato alle competenti Direzioni Distrettuali Antimafia, relativamente ad iscrizioni intervenute negli ultimi quattro anni;
- ✓ **174** segnalazioni sospette che hanno formato oggetto d'esercizio del potere d'impulso del Procuratore Nazionale, ai sensi dell'art. 371 bis¹ c.p.p., in relazione a fenomeni di utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività della criminalità organizzata o di finanziamento del terrorismo.

Ulteriori **378** segnalazioni sono invece riconducibili a casi investigati da questa Direzione, specificatamente a cura delle competenti articolazioni periferiche preposte alla verifica della sussistenza degli ipotizzati elementi di attinenza tra le operazioni segnalate e contesti di criminalità organizzata, ai fini dell'adozione di strumenti operativi di carattere preventivo ovvero di successivi sviluppi di natura giudiziaria.

Le riferite evidenze non esprimono, peraltro, l'impegno complessivo profuso nell'anno in esame dalle medesime articolazioni operative della D.I.A., atteso che le stesse hanno proceduto all'effettuazione di approfondimenti investigativi per un più esteso numero di segnalazioni conclusi con esiti negativi o ancora in corso al termine dell'anno in esame, talvolta in prosecuzione di pregresse attività.

In tale contesto ha assunto particolare rilievo il patrimonio informativo di **20.500** segnalazioni restituite dalla D.N.A., che per effetto della rimodulazione del processo di analisi sono state destinate ad immediati successivi sviluppi in apposita area della piattaforma EL.I.O.S. denominata "*Evidenza Informativa*".

V. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

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

Nel 2018 la UIF ha effettuato 20 ispezioni, 18 a carattere generale e 2 di tipo mirato; queste ultime svolte in relazione a irregolarità emerse presso specifici punti operativi e al coinvolgimento di clientela degli intermediari in vicende giudiziarie (Tavola 5.1).

TAVOLA 5.1 - ISPEZIONI

	2014	2015	2016	2017	2018
Totale	24	24	23	20	20
Banche	12	4	8	4	8
Società fiduciarie	3	3	4	4	3
IP e altri intermediari finanziari	-	9	3	3	2
SGR e SIM	3	2	1	-	4
Imprese di assicurazione	-	2	-	6	-
Altri soggetti (1)	6	4	7	3	3

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

Le verifiche ispettive sono state orientate a cogliere profili di rischio emergenti in attività maggiormente esposte all'utilizzo per fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo o sono state condotte presso destinatari della normativa meno consapevoli dei risvolti operativi derivanti dalla collaborazione attiva.

Nell'individuazione degli intermediari da sottoporre a controllo la UIF ha tenuto conto di diversi fattori sintomatici di possibili carenze in tema di collaborazione attiva: l'assenza, l'esiguo numero, la scarsa qualità delle segnalazioni di operazioni sospette; la sussistenza di riferimenti in segnalazioni trasmesse da altri soggetti obbligati; le anomalie rilevate dall'analisi dei dati aggregati; la presenza di notizie pregiudizievoli sull'intermediario o sulla sua clientela; le informazioni o le richieste specifiche da parte degli organi investigativi o delle autorità di vigilanza di settore. A fronte di contesti estremamente diversificati, l'efficace coordinamento in ambito ispettivo con le autorità di vigilanza di settore, con il NSPV della Guardia di Finanza e con l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli ha consentito di valorizzare in chiave multidisciplinare le rispettive competenze.

Nel 2018 sono stati intensificati i controlli su succursali italiane di intermediari comunitari, anche al fine di rilevare anomalie derivanti da asimmetrie nei quadri normativi nazionali, favorendo arbitraggi e comportamenti elusivi. In tale am-

bito sono stati anche esaminati flussi finanziari connessi con l'operatività di prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale.

In relazione ad anomalie rilevate nell'operatività con paesi esteri e controparti a elevato rischio geografico, la UIF ha condotto ispezioni su intermediari che svolgono attività di finanziamento degli scambi con l'estero e di banca corrispondente. In tali comparti sono emerse aree di debolezza nella capacità di rilevare possibili profili di sospetto, riconducibili soprattutto al mancato utilizzo di tutte le informazioni disponibili nei diversi rami aziendali, all'adozione di un approccio meramente formale nelle attività di verifica delle controparti, nonché all'assenza di idonei indicatori di anomalia nelle procedure interne. Nel comparto delle lettere di credito è emersa la necessità di adottare processi di valutazione integrati che considerino le specificità dei paesi coinvolti, lo *standing* delle controparti e la congruità dei prezzi delle merci oggetto di compravendita.

Sono proseguite le iniziative di controllo presso società fiduciarie sottoposte alla sorveglianza del Ministero dello Sviluppo economico. Le verifiche hanno riscontrato carenze nell'adempimento degli obblighi di collaborazione attiva dovute, tra l'altro, alla mancanza di sistemi informativi adeguati a valutare correttamente la profilatura di rischio della clientela, all'eccessivo affidamento riposto nella valutazione dell'origine dei fondi da parte degli altri intermediari intervenuti nell'operatività, a una non sufficiente attenzione ai temi della prevenzione.

Si è concluso il primo ciclo di interventi ispettivi a carattere generale presso i principali concessionari del comparto giochi e scommesse, selezionati in collaborazione con l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli. Le verifiche hanno messo in evidenza come la funzione antiriciclaggio, in un settore particolarmente a rischio di infiltrazione di fondi di provenienza illecita, sia spesso accentrata e sottodimensionata, dotata di inadeguati strumenti di monitoraggio e controllo delle reti distributive. Tra le principali criticità è emerso il mancato approfondimento delle informazioni sul profilo soggettivo dei clienti e/o dei soggetti convenzionati, soprattutto con riferimento alla rilevazione di commistioni tra i responsabili dei punti operativi e le attività transitate presso i punti medesimi.

In esito agli accertamenti ispettivi, la UIF ha provveduto a trasmettere informative alle autorità di vigilanza e controllo sui profili di rispettiva competenza, nonché all'Autorità giudiziaria su fatti di possibile rilievo penale. I soggetti ispezionati sono stati interessati sulle carenze rilevate e sollecitati ad apportare le necessarie misure correttive. Sono state inoltre avviate iniziative a fini sanzionatori in merito alle violazioni di natura amministrativa nelle materie di competenza.

Nel 2018 sono state avviate 8 contestazioni (tutte a seguito di accertamenti ispettivi) per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per omessa segnalazione di operazioni sospette (Tavola 5.2). Le contestazioni riguardano operazioni sospette non segnalate per un importo complessivo di circa 2,3 milioni di euro.

TAVOLA 5.2 - IRREGOLARITÀ DI RILIEVO AMMINISTRATIVO

	2014	2015	2016	2017	2018
Omessa segnalazione di op. sospette	11	32	17	17	8
Omessa trasmissione dei dati aggregati	-	-	1	-	1
Omessa dichiarazione oro	8	7	5	5	26
Omesso congelamento di fondi e risorse economiche	8	10	8	5	-

La netta diminuzione rispetto agli anni precedenti di tale dato deriva principalmente dalla riforma del sistema sanzionatorio di cui al D.lgs. 90/2017, che ha introdotto una duplice competenza del MEF e delle Autorità di vigilanza per le violazioni in tema di collaborazione attiva compiute dai soggetti vigilati. In base all'esito dei controlli l'Unità, valutata la riconducibilità della fattispecie rilevata alla competenza dell'una o dell'altra autorità, contesta agli interessati e trasmette al MEF per l'eventuale irrogazione della sanzione ovvero sottopone alle Autorità di vigilanza di settore le ipotesi di violazione degli obblighi segnaletici per l'eventuale contestazione e irrogazione della sanzione. La complessa articolazione delle competenze sanzionatorie ha reso necessario rafforzare sul piano operativo le forme di raccordo tra Autorità, anche attraverso la reciproca partecipazione ai rispettivi organi collegiali deputati alla valutazione delle irregolarità.

Con riferimento alla normativa in materia di trasferimento dell'oro, la UIF cura l'istruttoria dei procedimenti sanzionatori, anche avviati da altre autorità, inviando i relativi atti al MEF, unitamente a una relazione illustrativa su quanto rilevato. Nel 2018 l'Unità ha inviato al MEF la documentazione relativa a 26 procedimenti sanzionatori in materia. Di questi procedimenti 11 sono riferiti a operazioni di disposizione relative a oro da investimento effettuate da soggetti privati con un'unica società tedesca, attiva in diverse aree del territorio nazionale, portate all'attenzione della UIF dalla Guardia di Finanza; con riferimento a tali casi il MEF ha condiviso la linea interpretativa della UIF, in base alla quale le operazioni della specie, indipendentemente dalla consegna del materiale aurifero all'acquirente, vanno considerate operazioni non finanziarie assoggettate all'obbligo dichiarativo di cui alla L. 7/2000.

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

La Guardia di Finanza, sia attraverso il proprio Nucleo Speciale di Polizia Valutaria sia tramite i Reparti territorialmente competenti, ha concluso, nell'anno 2018, 479 interventi ispettivi (n. 110 ispezioni e n. 369 controlli antiriciclaggio).

A seguito dei 479 interventi ispettivi antiriciclaggio (tra ispezioni e controlli) eseguiti nel corso del 2018 sono state accertate 799 infrazioni amministrative alla normativa antiriciclaggio, tra cui trasferimenti di denaro contante superiore alla soglia prevista, inosservanza agli obblighi di adeguata verifica della clientela, omessa segnalazione di operazioni sospette. Inoltre, sono stati denunciati

all’Autorità giudiziaria 150 soggetti per violazioni penali alla legislazione antiriciclaggio.

Tra gli operatori finanziari la maggior parte degli interventi ha riguardato gli agenti in attività finanziaria. Per i professionisti giuridico-contabili il maggior numero di attività ha riguardato i commercialisti mentre, tra gli altri operatori non finanziari, la categoria maggiormente controllata è stata quella delle agenzie immobiliari (Tavola 5.3).

TAVOLA 5.3

CATEGORIA OPERATORE	N. ISPEZIONI/CONTROLLI CONCLUSI
Intermediario (ex art. 106 TULB)	11
Confidi (ex art. 112 TULB)	7
Intermediari assicurativi (ex art. 109, comma 2, lett. a), b) e d) del CAP)	4
Società fiduciaria “statica” (art. 3 comma 3 lett. a) D.Lgs. n. 231/2007)	10
Istituto di pagamento (art. 3 comma 2 lett. d) D.Lgs. n. 231/2007)	4
Mediatore creditizio	6
Cambiavalute	1
Agenzia in attività finanziaria e agenti in servizi di pagamento per IP italiani (money transfer) (ex art. 128 quater, c. 2 e 6 TULB)	77
Totale Operatori finanziari	120

TAVOLA 5.4

CATEGORIA OPERATORE	N. ISPEZIONI/CONTROLLI CONCLUSI
Avvocato	48
Dottori commercialisti ed esperti contabili	148
Notaio	50
Consulente del lavoro	7
Ogni altro soggetto che rende servizi offerti da periti, consulenti e altri soggetti che svolgono attività in materia di contabilità e tributi	16
Revisore legale e società di revisione iscritti nel registro (ex art. 3 comma 4 lett. d) ed e) D.Lgs. n. 231/2007)	4
Totale professionisti giuridico-contabili	273

TAVOLA 5.5

CATEGORIA OPERATORE	N. ISPEZIONI/CONTROLLI CONCLUSI
Commercio cose antiche	7
Gallerie d'arte	8
Operatore professionale in oro	14
Recupero crediti	2
Agenzia Immobiliare	38
Custodia e trasporto beni e valori	9
Prestatori di servizio di gioco ex art. 3 comma 6 D.Lgs. n. 231/2007 (offerte scommesse e giochi a distanza - case da gioco - operatori di gioco su "rete fisica")	3
Prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale	2
Prestatori di servizi relativi a società e trust	3
Totale Operatori non finanziari	86

Tra le iniziative avviate nel corso del 2018 dalla Guardia di Finanza, sul piano strettamente operativo, si segnalano le direttive emanate in materia di controlli ai money transfer¹, nonché l'attivazione del collegamento informatico che consente alla Guardia di Finanza di accedere alla banca dati degli operatori com-pro oro, tenuta e gestita dall'O.A.M.. Gli interventi scaturiscono dalle più recenti innovazioni normative implementate con i decreti legislativi n. 90 e n. 92 approvati in data 25 maggio 2017, con i quali è stata recepita nell'ordinamento interno la "IV Direttiva Antiriciclaggio": per le menzionate categorie e per i distributori ed esercenti dei servizi di gioco è ora prevista una specifica disciplina integrativa di quella di carattere generale. Nell'ottica di conciliare l'efficacia dei controlli con la capillarità dell'azione di vigilanza su tutto il territorio nazionale, le articolazioni periferiche della Guardia di Finanza procederanno ora ad una sempre più accurata selezione degli obiettivi, sfruttando le potenzialità delle diverse banche dati in uso al Corpo (S.I.Va.2, S.D.I., Anagrafe Tributaria), al fine di indirizzare in maniera puntuale ed efficace l'azione investigativa. In linea con quanto indicato dal Fondo Monetario Internazionale a conclusione della valutazione del dispositivo nazionale antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento al terrorismo, circa la necessità di valorizzare, oltre alle informazioni di polizia, anche il c.d. "rischio inerente" associato alla tipologia di attività svolta e/o di operazione effettuata, si rappresenta che il Nucleo Speciale Polizia Valutaria ha effettuato i seguenti approfondimenti operativi:

"BOOKS, MONEY, GUN", nei confronti di associazioni/ONLUS di matrice islamica, esistenti sul territorio nazionale e dei soggetti rivestenti, a qualsiasi titolo, un ruolo all'interno delle stesse, individuate attraverso la consultazione di tutte le banche dati in grado di offrire vesti connotative di pericolosità alle dette strutture associative e/o agli individui a queste correlati. In merito, sono state predisposte e inviate alla Componente territoriale 9 segnalazioni operative qualificate;

"DANGEROUS MONEY TRANSFER", finalizzata a far emergere la posizione di soggetti che, effettuando trasferimenti di denaro attraverso le strutture dei money transfer possano rivestire il

¹ E' stato conferito apposito incarico al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria di procedere all'elaborazione di una mirata attività di analisi, da condurre valorizzando gli elementi informativi in possesso dei punti di contatto centrale degli istituti di pagamento e di moneta elettronica esteri, nonché quelli acquisiti da altri attori istituzionali (Banca d'Italia, O.A.M., U.I.F., ecc.), i cui risultati, una volta partecipati alle Unità territoriali, saranno ulteriormente sviluppati in chiave operativa.

ruolo di sostenitori, diretti o indiretti, di organizzazioni criminali di stampo terroristico.

La cooperazione internazionale

Nell’ambito delle iniziative di cooperazione internazionale volte a implementare l’interscambio informativo con i collaterali organi esteri in relazione a contesti investigativi concernenti il riciclaggio, il reimpiego di proventi illeciti da parte delle organizzazioni criminali nonché il finanziamento del terrorismo, la Guardia di Finanza ha avviato specifiche forme di collaborazione con la U.I.F. in modo da:

- accedere, tramite la suddetta Autorità nazionale, ai canali di collaborazione propri delle *Financial Intelligence Unit* (FIU) estere, quali l’*Egmont Secure Web* (network internazionale che riunisce, al momento, n. 152 *Financial Intelligence Unit*) e *FIU.net* (infrastruttura di comunicazione decentrata tra le *Financial Intelligence Unit* dell’Unione Europea che consente uno scambio strutturato di informazioni su base multilaterale);
- attivare il sistema di cooperazione tra le FIU anche nell’ambito di indagini di polizia giudiziaria nei menzionati settori di interesse istituzionale.

Tale flusso informativo, in precedenza assicurato in modalità esclusivamente cartolare, a partire dal dicembre 2017 viene effettuato in modalità telematica attraverso l’apposito portale denominato SAFE o “Portale delle Autorità”², per mezzo del quale il II Reparto del Comando Generale:

- trasmette alla U.I.F. le richieste di attivazione delle FIU estere per approfondimenti investigativi, tramite il semplice *upload* di specifico modulo, formato *pdf*, a compilazione guidata;
- riceve il contenuto delle informative di riscontro inoltrate dalle FIU precedentemente attivate.

In tale contesto, il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria risulta destinatario³ di un rilevante flusso informativo (cfr. *Tavola 5.7*), in costante aumento, attraverso il quale fornisce collaborazione all’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia per:

- fornire riscontro alle richieste formulate dalle FIU estere, con particolare riguardo alle notizie in possesso della Guardia di Finanza, ivi comprese le risultanze emergenti dalla consultazione degli archivi di cui alla Legge n. 121/1981;
- riversare le informazioni pervenute ai Reparti del Corpo competenti in relazione al contesto segnalato (c.d. “*dissemination*”).

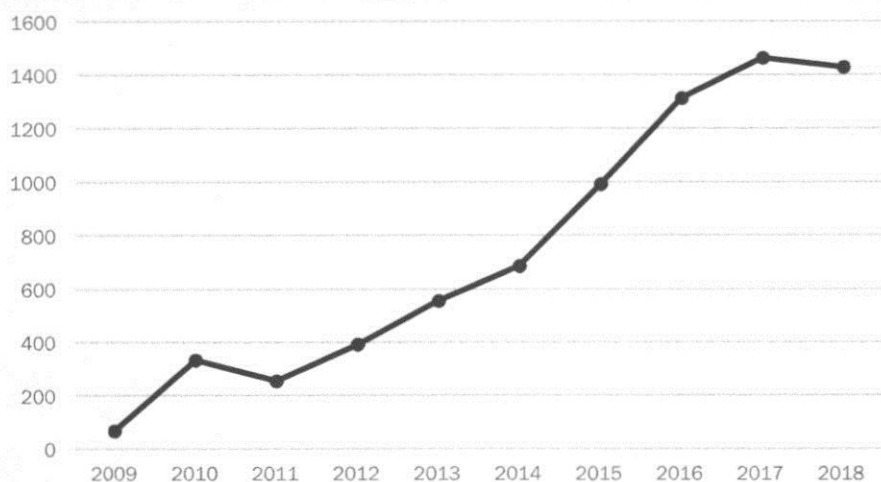
² Istituito dall’Unità di Informazione Finanziaria.

³ Al fine di rafforzare l’efficacia e la rapidità degli scambi informativi in parola, dal mese di novembre del 2018, il Portale SAFE viene utilizzato per gestire in modo informatizzato anche le comunicazioni/ricieste prodotte ai sensi dell’art. 13 del D.Lgs n. 231/2007.

TAVOLA 5.7 - RICHIESTE EX ART. 13 D.LGS. N. 231/2007 PERVENUTE DALL'U.I.F.

ANNO	NUMERO RICHIESTE
2009	66
2010	333
2011	255
2012	390
2013	555
2014	685
2015	990
2016	1.311
2017	1.463

GRAFICO 5.1 - NUMERO RICHIESTE



L'attività di cooperazione internazionale in ambito finanziario avviene tramite scambi multilaterali di dati su soggetti e flussi finanziari, con finalità di prevenzione e contrasto al riciclaggio/autoriciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

In tale contesto vengono scambiate tra le FIU specifiche comunicazioni informative che l'U.I.F. riceve, analizza e dissemina agli organi competenti al fine di poter eventualmente procedere a un c.d. "blocco del fondo estero", solitamente rappresentato da disponibilità finanziarie all'estero rilevate tramite specifiche segnalazioni provenienti da FIU di altri Paesi, in analogia con quanto avviene in ambito nazionale con l'adozione del provvedimento di sospensione dell'operazione sospetta ai sensi dell'art. 6, comma 4, lett. c, del D.Lgs n. 231/2007.

Al riguardo lo scorso anno sono complessivamente pervenute al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria 48 richieste della specie.

Le stesse sono state generalmente veicolate, per il tramite dei Reparti del Corpo, alle Procure della Repubblica competenti, al fine di rilevare un eventuale interesse a richiedere alla FIU segnalante di procedere con il blocco dei fondi nel-

le more di avviare/perfezionare specifiche iniziative “di aggressione patrimoniale”, anche di tipo rogatorio.

Al riguardo si evidenzia che in 6 casi le Procure della Repubblica interpellate hanno manifestato interesse al mantenimento del blocco in vista dell’attivazione della predetta procedura.

VI. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

VI.1 LE NOVITÀ INTRODOTTE DALLA QUINTA DIRETTIVA ANTIRICICLAGGIO

La Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia adempie agli obblighi previsti dall'art. 5, comma 7, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 - come modificato dal d. lgs. 25 maggio 2017, n. 90 - nei confronti del Comitato di sicurezza finanziaria (CSF), illustrando l'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo svolta nel corso dell'anno 2018 sulle banche e sugli intermediari finanziari non bancari nell'ambito dei compiti di vigilanza regolamentare, informativa e ispettiva che le sono attribuiti ai sensi del citato decreto, nonché l'attività di contrasto dei reati in questione che la Banca d'Italia presta nell'esercizio della funzione di Sorveglianza sul sistema dei pagamenti, ai sensi dell'art. 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico bancario).

La Direttiva (UE) n. 843 del 30 maggio 2018 (cd. Quinta Direttiva antiriciclaggio), che ha apportato modifiche alla Direttiva (UE) 849/2015 (c.d. Quarta Direttiva antiriciclaggio), volte a presidiare aspetti di debolezza emersi negli ultimi anni, anche in connessione con gli attentati terroristici avvenuti in Europa, ha tra l'altro:

- i) ridotto ulteriormente la possibilità per gli intermediari di emettere carte prepagate anonime;
- ii) incluso nel novero dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio anche i soggetti che gestiscono piattaforme di valute virtuali e/o offrono servizi per la custodia e il trasferimento delle valute virtuali;
- iii) dettato specifiche disposizioni per la collaborazione tra Autorità di vigilanza su base *cross-border* (cfr. la Relazione al CSF sul 2016).

A partire da luglio 2018, gli uffici della Banca d'Italia hanno fornito contributi tecnici al Ministero dell'Economia e delle Finanze per la predisposizione di uno schema di decreto legislativo modificativo del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 al fine di:

- i) recepire nell'ordinamento nazionale la Quinta Direttiva antiriciclaggio;
- ii) apportare modifiche correttive e integrative del d.lgs. n. 231/2007, come modificato dal d.lgs. n. 90/2017 che ha recepito in Italia la Quarta Direttiva antiriciclaggio¹.

In particolare, per quanto attiene alle disposizioni di recepimento della Quinta Direttiva di interesse della Banca d'Italia, si segnala:

¹ Il decreto è stato approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri n. 7 in data 3 ottobre 2019.

- i) l'attribuzione alle autorità di vigilanza di poteri in materia antiriciclaggio nei confronti dei gruppi bancari e finanziari;
- ii) il rafforzamento della cooperazione internazionale, sia tra autorità di vigilanza antiriciclaggio nazionali, sia tra queste e le autorità di vigilanza prudenziali, inclusa la BCE.

Il d. lgs. n. 90 del 2017 ha confermato l'attribuzione alla Banca d'Italia di significativi poteri normativi in materia di adeguata verifica della clientela e organizzazione, procedure e controlli interni. Per quanto riguarda gli obblighi di conservazione dei dati e delle informazioni, il decreto ha, da un lato, abolito l'obbligo di istituzione dell'Archivio Unico Informatico (AUI), dall'altro riconosciuto a Banca d'Italia e IVASS il potere di dettare disposizioni per la conservazione dei dati in archivi informatizzati. Il decreto, inoltre, assegna alla Banca d'Italia poteri normativi in materia di:

- i) punto di contatto centrale;
- ii) procedimento sanzionatorio.

In attuazione del nuovo quadro legislativo, nel corso del 2018 la Banca d'Italia ha sottoposto a consultazione pubblica:

- A) le modifiche alle Disposizioni in materia di sanzioni e di procedura sanzionatoria amministrativa;
 - B) le Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni antiriciclaggio;
 - C) le Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela;
- le Disposizioni in materia di conservazione dei dati.

VI.2 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA E CONTROLLO DI BANCA D'ITALIA A LIVELLO NAZIONALE

La Banca d'Italia svolge una costante attività di controllo del rispetto della normativa antiriciclaggio e dell'efficacia dei presidi *Anti Money Laundering* (AML) di banche e intermediari finanziari, al fine di contrastare la penetrazione criminale nell'economia legale, assicurando la stabilità dell'intero sistema finanziario. I controlli - sia ispettivi che cartolari - sono modulati secondo un approccio basato sul rischio, in linea con gli standard del *Financial Action Task Force/Groupe d'Action Financière* (FATF/GAFI), del Comitato di Basilea e la normativa europea.

L'approccio in base al rischio si basa sulla capacità di identificare e valutare tempestivamente i rischi *Money Laundering/Terrorism Financing* (ML/TF) in modo reattivo e proporzionato rispetto all'entità della minaccia criminale, al fine di allocare in modo flessibile le risorse disponibili e di calibrare le misure di controllo in funzione del livello dei rischi identificati.

Nell'ambito delle proprie competenze la Banca d'Italia si è adoperata per dare piena attuazione all'approccio in base al rischio, adottando modelli di vigilanza che consentono di modulare frequenza ed estensione dei controlli in funzione del profilo di rischio di ogni intermediario, anche in relazione alla natura, alle dimensioni ed al tipo di attività svolta; la determinazione del profilo di rischio è basata sui dati e sulle informazioni in possesso della Vigilanza.

In tale quadro, fin dal 2016, la Banca d'Italia ha adottato un modello di valutazione dei rischi di riciclaggio per le banche, i cui risultati sono tenuti in considerazione per orientare l'attività di supervisione in funzione del livello di rischio degli intermediari.

Il modello si articola in un percorso volto, in primo luogo, a identificare l'esposizione dei singoli intermediari ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. In particolare, l'analisi combina i dati quantitativi – che tengono conto della dimensione, delle caratteristiche operative e del livello di conformità dei soggetti vigilati – con le informazioni qualitative facenti parte del patrimonio conoscitivo della Vigilanza. Tale valutazione consente di determinare l'assegnazione del punteggio finale di rischio - in una scala da 1 a 4² - per ciascun intermediario, al fine di stilare una classifica del livello di rischio posto da ogni intermediario sul sistema.

Nella seconda fase del modello, il punteggio sintetico ottenuto assume rilevanza ai fini della programmazione della azione di vigilanza, cartolare e ispettiva, la cui intensità viene commisurata al livello di rischio individuato per ogni soggetto. Laddove necessario, agli intermediari che presentano una maggiore esposizione ai rischi viene richiesto di adottare idonee misure correttive.

La terza fase del percorso di analisi consiste nel monitoraggio degli intermediari, al fine di verificare l'efficace e tempestiva attuazione delle misure di adeguamento richieste. Il modello prevede il riesame annuale del livello di rischio associato ad ogni intermediario – anche alla luce delle eventuali mutazioni di contesto – per assicurare una pronta individuazione delle eventuali modifiche del profilo di rischio e garantire una conseguente revisione dell'azione di vigilanza sull'intermediario stesso.

I risultati del modello d'analisi vengono presi in considerazione anche al fine di orientare l'azione di Vigilanza della Banca d'Italia mediante interventi a livello di sistema nei confronti di determinate fattispecie operative percepite come maggiormente esposte alla possibilità di essere sfruttate per fini illeciti.

Nel corso del 2018 l'attività della Banca d'Italia è stata rivolta all'estensione del percorso di analisi agli intermediari non bancari; in tale quadro, sono stati condotti approfondimenti sull'analisi dei dati quantitativi per ciascuna categoria di intermediario e sull'elaborazione degli algoritmi con cui calcolare il livello di rischio.

Anche il corretto adempimento degli obblighi antiriciclaggio da parte dei soggetti vigilati deve essere modulato in base al rischio; dal lato intermediari l'approccio in base al rischio implica lo sviluppo di un processo che consenta la corretta valutazione dei rischi cui si è esposti, per poi adottare misure di prevenzione e contrasto commisurate ai rischi individuati.

Questo processo richiede il coinvolgimento dei vertici aziendali nella comprensione dei fenomeni cui l'azienda è esposta e nella conseguente definizione di indirizzi strategici ed organizzativi coerenti con il proprio appetito al rischio, con ricadute sugli assetti organizzativi e sui presidi di controllo dell'intermediario. Figura centrale di questo processo è il responsabile antiriciclaggio che - in coerenza con le scelte strategiche aziendali - è chiamato a identificare e valutare i rischi a cui è esposto l'intermediario e a adottare appropriate misure di mitigazione.

² Il punteggio più alto esprime la valutazione peggiore.

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

L'esercizio ha consentito alle banche di misurare la propria esposizione ai rischi in parola nonché di valutare l'adeguatezza dei propri strumenti di gestione e mitigazione, favorendo, ove necessario, l'adozione di specifici interventi correttivi; le risultanze dell'autovalutazione hanno altresì contribuito al potenziamento del quadro conoscitivo a disposizione della Vigilanza, anche in un'ottica di affinamento del modello di analisi.

Il d.lgs. 231/07, così come modificato dal d.lgs. 90/2017, richiede che la valutazione dei rischi ML/TF venga condotta periodicamente da parte di tutti i soggetti vigilati. Nel nuovo quadro normativo l'autovalutazione è diventato quindi un ordinario strumento di lavoro a disposizione della funzione AML, per identificare i rischi a cui l'intermediario è esposto e di conseguenza adottare tempestive misure di mitigazione sul comparto. Nel corso del 2018, la Banca d'Italia è stata impegnata nell'elaborazione degli schemi per l'estensione dell'autovalutazione dei rischi ML/TF alle altre categorie di intermediari.

VI.3 I CONTROLLI DI VIGILANZA CARTOLARE

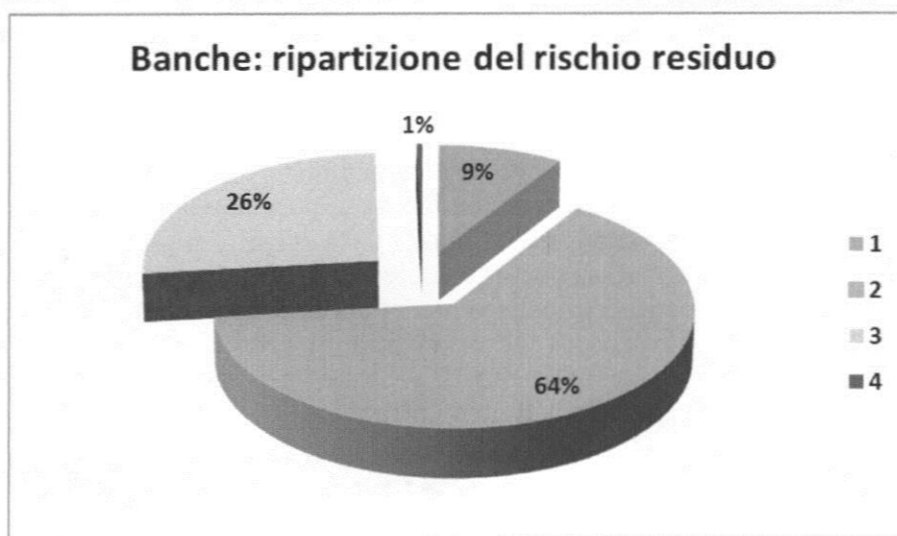
L'attività di vigilanza cartolare è basata sull'analisi della documentazione proveniente da numerose fonti informative - di provenienza aziendale, esiti di accertamenti ispettivi, di natura privatistica (es. esposti) o provenienti da altre Autorità - al fine di valutare l'adeguatezza dei sistemi organizzativi e di controllo degli intermediari nonché l'efficacia dei presidi posti in essere sul comparto AML.

Tra le fonti informative di provenienza aziendale, un ruolo primario riveste l'esame delle relazioni delle funzioni di controllo interno³. Altra fonte informativa è rappresentata dalle segnalazioni inviate dagli organi di controllo degli intermediari ai sensi dell'articolo 46 del d.lgs. 231/2007, come modificato dal d.lgs. 90/2017, per fatti che possano costituire una violazione grave, ripetuta o sistematica o plurima delle disposizioni. Queste segnalazioni (12 nel corso del 2018) hanno per lo più riguardato anomalie nell'adeguata verifica della clientela e negli obblighi di conservazione. A seguito delle segnalazioni pervenute, la Banca d'Italia ha invitato gli intermediari a fornire precisazioni e a porre in essere pronte iniziative volte alla rimozione delle disfunzioni.

Per le banche, il complesso delle informazioni disponibili è stato utilizzato - nell'ambito del percorso di analisi antiriciclaggio - per assegnare un punteggio di rischio a ognuna. Il *Grafico 6.1* riporta la ripartizione del rischio residuo degli intermediari bancari italiani e delle succursali di banche comunitarie ed extracomunitarie per il 2018.

³ Ad es. relazione annuale della funzione AML, corredata dai risultati dell'esercizio di autovalutazione dei rischi, relazione dell'internal audit, etc.

GRAFICO 6.1 – BANCHE: RIPARTIZIONE DEL RISCHIO RESIDUO



I risultati del modello per il 2018 vedono un 73% di banche con un punteggio in area favorevole (punteggio 1 e 2), rispetto a un 27% in area sfavorevole (punteggio 3 o 4). Secondo quanto previsto dal modello, il punteggio di rischio determinato ad esito del percorso è alla base della programmazione della successiva attività di vigilanza, sia ispettiva che cartolare.

Nell'ambito della complessiva azione di vigilanza in materia antiriciclaggio, nel corso del 2018 sono state redatte 67 lettere e si sono tenuti 46 incontri con i soggetti vigilati⁴. Inoltre, in occasione del rilascio dei provvedimenti amministrativi di vigilanza che hanno impatto sui profili proprietari, partecipativi, organizzativi od operativi degli intermediari vigilati (231 nel corso del 2018), si è provveduto a valutare anche il profilo antiriciclaggio degli intermediari coinvolti; in tale occasione, alcuni intermediari sono stati invitati a condurre approfondimenti e verifiche sulla funzionalità dell'assetto organizzativo e dei controlli interni in materia antiriciclaggio e a trasmetterne gli esiti alla Vigilanza.

VI.4 LE ISPEZIONI DI VIGILANZA

L'attività di vigilanza ispettiva è volta a verificare qualità e correttezza delle informazioni trasmesse dagli intermediari e ad approfondire la conoscenza di aspetti organizzativi e gestionali.

Anche la pianificazione ispettiva segue la logica dell'approccio in base al rischio, per quanto attiene alla programmazione delle mirate antiriciclaggio, la scelta degli intermediari da inserire nel piano è stata basata sulla rilevanza della

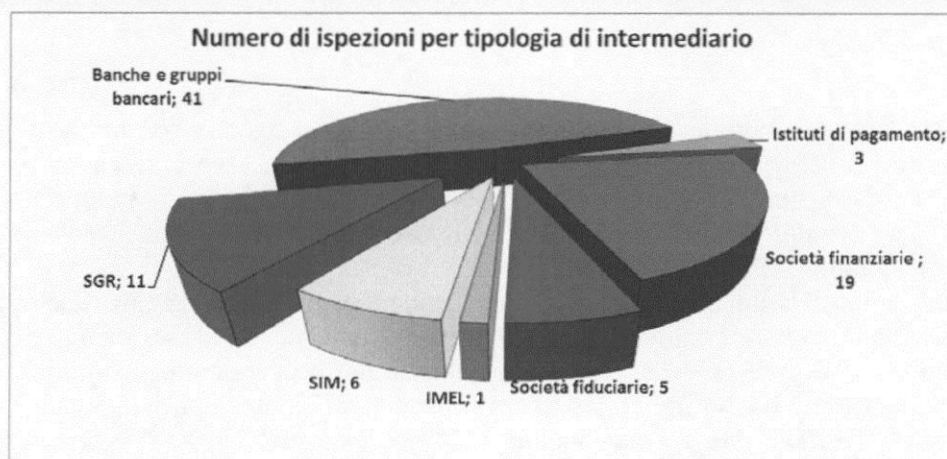
⁴ L'attività di vigilanza cartolare sulle fiduciarie statiche è illustrata nel paragrafo "La vigilanza sulle società fiduciarie".

minaccia per l'integrità del sistema finanziario in correlazione con il livello di rischio residuo del singolo intermediario.

Nel corso del 2018 la Banca d'Italia ha effettuato 70 accertamenti di carattere generale (c.d. "a spettro esteso") e 16 accertamenti mirati antiriciclaggio - di cui quattro su intermediari significativi, 75 su banche less significant, uno su succursale di banca estera e quattro su società fiduciarie statiche.

Il Grafico 2 riporta la ripartizione degli accertamenti condotti nel 2018 in funzione della tipologia del soggetto vigilato⁵⁶: 41 su banche e gruppi bancari (di cui 29 a spettro esteso e 12 accertamenti mirati); 11 società di gestione del risparmio; 6 società di intermediazione mobiliare; 19 società finanziarie; 1 istituto di moneta elettronica; 3 istituti di pagamento; 4 accertamenti mirati antiriciclaggio su società fiduciarie statiche; 1 accertamento di follow up su società fiduciaria statica, in relazione alla necessità di valutare la presenza dei requisiti per l'iscrizione alla sezione speciale dell'albo unico.

GRAFICO 6.2 – NUMERO DI ISPEZIONI PER TIPOLOGIA DI INTERMEDIARIO



In relazione agli esiti degli accertamenti mirati antiriciclaggio¹⁴, si fa presente che:

- con riferimento agli intermediari significant, in tre casi il comparto antiriciclaggio è risultato in generale ben presidiato, mentre in un caso l'ispezione è terminata con una valutazione in area sfavorevole;
- nei confronti di una succursale di banca comunitaria, è stata avviata la procedura sanzionatoria amministrativa ed è stato disposto - a marzo

⁵ In proposito, si precisa che di questi 6 sono accertamenti mirati AML veri e propri, mentre per un altro si tratta di verifica mirata su rischio operativo con prevalenti profili AML.

⁶ Al 31 dicembre 2018 operavano in Italia 505 banche, 58 gruppi bancari, 67 SIM, 12 gruppi di SIM, 150 SGR iscritte all'Albo (tra FIA, gestori di OICVM, gestori di EuVECA e iscritte ELTIF), 27 SICAF (4 presenti anche nella sezione dei gestori di EuVECA), 200 finanziarie iscritte nel c.d. "albo unico" ex art. 106 del TUB, di cui 5 iscritte anche all'albo degli IP (cd. Ibridi finanziari) e 5 gruppi di finanziarie, 37 società fiduciarie iscritte nella sezione separata dell'albo ex art. 106 del TUB 5 gruppi di finanziarie, 13 operatori di microcredito, 7 istituti di moneta elettronica e 37 istituti di pagamento. Al 31 dicembre 2018 risultava ancora abilitato ad operare un intermediario iscritto nel vecchio albo di cui all'art. 106 TUB. Si precisa che, nel corso del 2018, sono stati cancellati dai rispettivi albi gli IP e gli IMEL esteri.

2019 - il blocco operativo a intraprendere nuove operazioni, a causa delle gravi criticità rilevate nel processo di governo e controllo dei rischi, con particolare riguardo all'attività di adeguata verifica, monitoraggio dell'operatività della clientela e collaborazione attiva.

- nei confronti di un intermediario less significant, per le gravi violazioni nell'assetto organizzativo - preordinato alla mitigazione dei rischi ML/TF - nell'adeguata verifica della clientela, nell'individuazione dei titolari effettivi nonché per l'inefficacia dei presidi di collaborazione attiva, la Banca d'Italia ha disposto lo scioglimento degli organi sociali e ha sottoposto la banca alla procedura di amministrazione straordinaria; inoltre, è stata avviata la procedura sanzionatoria amministrativa per carenze nell'adeguata verifica della clientela e nella collaborazione attiva.
- nei confronti degli altri intermediari less significant, in 4 casi l'ispezione è terminata con un giudizio in area favorevole, mentre negli altri due casi con valutazioni in area sfavorevole; in relazione alle irregolarità emerse, la Banca d'Italia ha avviato nei confronti di una di queste banche la procedura sanzionatoria amministrativa per gravi violazioni con riferimento all'adeguata verifica e alla collaborazione attiva.

La Banca d'Italia sottopone ad un rigoroso processo di *follow up* le misure di rimedio poste in essere dagli intermediari, al fine di assicurare che le lacune emerse in sede ispettiva vengano prontamente colmate.

Nel 2018 sono state condotte ispezioni mirate antiriciclaggio presso 105 dipendenze (cfr. *Grafico 6.3* per una ripartizione su base regionale). Per la programmazione di tali verifiche, in virtù del richiamato approccio basato sul rischio, viene utilizzato un apposito set di indicatori, tra cui le informazioni provenienti dall'interlocuzione con gli organi investigativi e con la UIF, oltre ad informazioni specifiche in possesso della Banca d'Italia.

La conoscenza del territorio da parte delle filiali della Banca d'Italia è ritenuta centrale ai fini della individuazione degli specifici sportelli da esaminare nell'ambito delle aree geografiche interessate.

GRAFICO 6.3



Nel corso delle verifiche è stata prestata particolare attenzione alla movimentazione di banconote di grosso taglio, dato l'elevato rischio di riciclaggio per gli intermediari coinvolti; a tale scopo, nelle campagne ispettive sono stati selezionati anche gli sportelli interessati da una significativa movimentazione in contanti, tra cui, in particolare, quelli con il maggior numero di banconote da 500 € processate anche in relazione alla popolazione e ad indicatori econometrici relativi all'attività economica locale. Gli accertamenti sono stati condotti sulla base dell'apposito "questionario antiriciclaggio" e si sono avvalsi dell'esperienza applicativa maturata negli ultimi anni dai gruppi ispettivi.

Le verifiche condotte hanno fatto emergere un livello di aderenza alla normativa nel complesso adeguato, pur rilevando, in linea con le ispezioni ordinarie, il permanere di lacune nel processo di adeguata verifica, principalmente con riferimento alla mancata/inesatta individuazione del titolare effettivo, all'individuazione di Persone PEP ed alla conduzione dell'adeguata verifica rafforzata, all'adeguamento dei profili di rischio della clientela e al monitoraggio nel continuo nelle procedure per la segnalazione delle operazioni sospette. Inoltre, presso alcuni intermediari sono state riscontrate debolezze nei controlli e la necessità di iniziative formative nei confronti della rete.

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

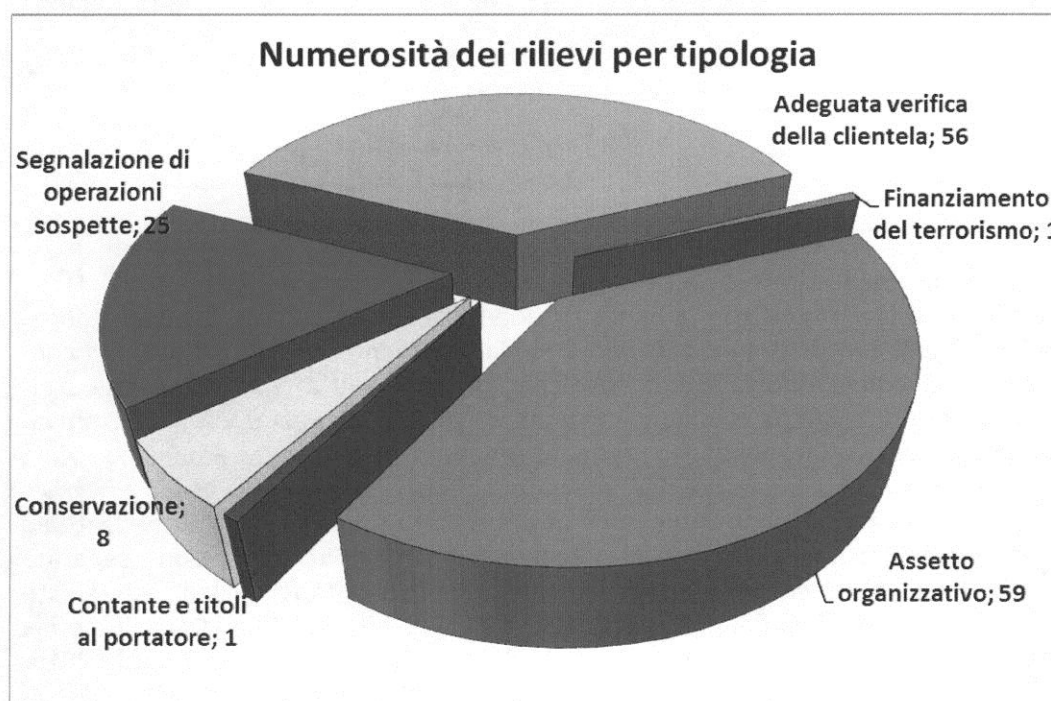
In relazione agli esiti dei rapporti ispettivi, nel *Grafico 6.4* è stata rappresentata la numerosità dei rilievi emersi nel 2018 ripartiti per tipologia:

- a) 56 rilievi hanno avuto a oggetto ritardi o carenze nell'adempimento degli obblighi relativi all'attività di adeguata verifica della clientela;

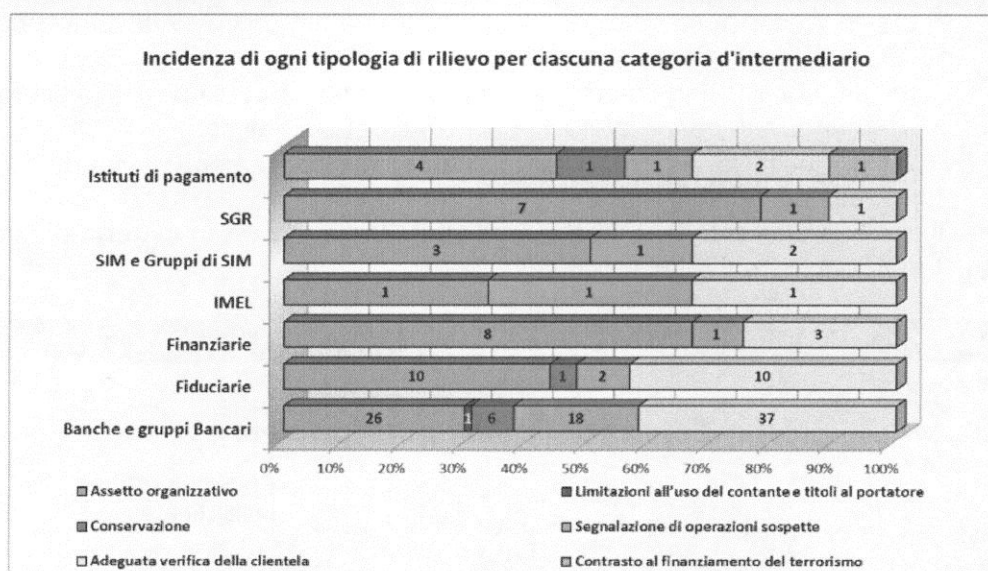
- b) 8 rilievi hanno riguardato il mancato rispetto degli obblighi di conservazione dei documenti;
- c) in 25 casi sono state riscontrate criticità nel processo di valutazione delle operazioni potenzialmente anomale;
- d) in 59 casi sono emerse manchevolezze nel rispetto degli obblighi in materia di organizzazione e controlli antiriciclaggio;
- e) 1 rilievo ha avuto ad oggetto anomalie concernenti la limitazione all'uso del contante e titoli al portatore;

1 rilievo ha riguardato il mancato rispetto della normativa in materia di contrasto al finanziamento del terrorismo.

GRAFICO 6.4 – NUMEROSITÀ DEI RILIEVI PER TIPOLOGIA



Di seguito si riporta il dettaglio relativo all'incidenza di ciascuna categoria di rilievo suddiviso per tipologia di intermediario (*Grafico 6.5*):

GRAFICO 6.5 – INCIDENZA DI OGNI TIPOLOGIA DI RILIEVO PER CIASCUNA CATEGORIA DI INTERMEDIARIO


A seguito della riforma dell'intermediazione finanziaria del Titolo V del TUB - attuata dal d.lgs. 141/2010 - la Banca d'Italia ha acquisito compiti di supervisione, con finalità di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, nei confronti delle società fiduciarie cd. "statiche" previste dall'art. 199 TUF, che svolgono attività di custodia e amministrazione di valori mobiliari e che, alternativamente sono controllate da banche o da intermediari finanziari ovvero hanno forma di società per azioni e capitale non inferiore a centomila euro.

L'art. 199 TUF dispone l'iscrizione di tali società fiduciarie, già autorizzate ad operare dal Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE), in una sezione separata all'albo degli intermediari finanziari ex art. 106 TUB e l'applicazione alle stesse di specifiche previsioni del TUB (artt. 107, 110, 113-bis, 113-ter) la cui disciplina attuativa è contenuta nella Circolare della Banca d'Italia n. 288 del 3 aprile 2015. Al 31 dicembre 2018 risultavano iscritte nella suddetta sezione 37 società fiduciarie.

Nei confronti di questi intermediari, oltre alla supervisione svolta dalla Banca d'Italia finalizzata ad assicurare il rispetto delle disposizioni in materia di antiriciclaggio (e delle sopra indicate previsioni), rimane vigente la precedente vigilanza affidata al MiSE che comprende poteri informativi, ispettivi e di intervento.

Nel corso del 2018 per individuare le principali aree di debolezza/rischio in materia di riciclaggio e finanziamento al terrorismo sono stati condotti approfondimenti sugli ambiti di operatività delle società fiduciarie e sono state fornite soluzioni ad alcune questioni di carattere interpretativo. Inoltre, è stato definito un percorso di analisi cartolare di tipo qualitativo idoneo a valutare la conformità della condotta delle società vigilate alle previsioni regolamentari, l'esposizione ai rischi di riciclaggio e finanziamento al terrorismo e la capacità degli operatori di comprendere, governare e mitigare tali rischi. Sulla base di questo percorso è sta-

ta condotta l'analisi annuale nei confronti delle società iscritte, così da potere adottare, per ciascuna di esse, una adeguata proposta di intervento.

Per calibrare meglio la frequenza e l'intensità dei controlli in una logica *risk based*, la Banca d'Italia intende definire anche per le fiduciarie statiche un modello di analisi per la valutazione dei rischi di riciclaggio.

Complessivamente, sono state redatti 36 documenti di analisi annuale della situazione aziendale dei soggetti vigilati. Nel corso dell'anno, sono state redatte 34 lettere e sono stati organizzati 9 incontri con esponenti aziendali, volti all'acquisizione di elementi informativi sia sull'operatività e sulle linee di sviluppo della società, sia su operazioni rilevanti (progetti di fusione tra intermediari, esternalizzazione delle funzioni di controllo, ecc.).

Nel 2018 sono state vagliate n. 13 comunicazioni preventive da parte delle società fiduciarie, riguardanti: n. 11 esternalizzazioni di funzioni aziendali, n. 2 istanze di fusione tra intermediari. Inoltre, sono stati gestiti n. 3 procedimenti amministrativi relativi a variazioni dell'assetto proprietario.

Inoltre, nel 2018 sono stati effettuati complessivamente 5 accessi ispettivi presso fiduciarie iscritte nella sezione separata dell'albo unico (4 mirate AML e 1 di follow up in relazione alla necessità di valutare la presenza dei requisiti per l'iscrizione alla sezione speciale dell'albo unico). Gli accertamenti ispettivi condotti hanno rilevato disfunzioni o debolezze in tutti gli ambiti rilevanti (ritardi o carenze nell'adempimento degli obblighi relativi all'attività di adeguata verifica della clientela; non adeguato rispetto degli obblighi di conservazione dei documenti e di registrazione delle operazioni; debolezze nel processo di valutazione delle operazioni potenzialmente anomale; manchevolezze nel rispetto degli obblighi in materia di organizzazione e controlli antiriciclaggio). In un caso, le gravi carenze riscontrate con riguardo all'adeguata verifica della clientela e al processo di collaborazione attiva hanno determinato l'avvio di una procedura sanzionatoria amministrativa.

Da ultimo, al fine di rafforzare l'azione di vigilanza tramite lo scambio di informazioni e la condivisione di esperienze, nel corso del 2018 si è tenuto un incontro con il Nucleo Speciale della Guardia di Finanza, cui la vigente disciplina attribuisce la possibilità di svolgere controlli ispettivi sulle fiduciarie.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta nel 2018, la Banca d'Italia ha rilevato violazioni delle disposizioni in materia di antiriciclaggio che hanno condotto all'adozione, nei confronti degli intermediari vigilati, di 8 provvedimenti sanzionatori. L'ammontare complessivo delle sanzioni irrogate è stato pari a € 460.000. In nessun caso il procedimento si è concluso senza l'irrogazione di sanzioni. Le irregolarità riscontrate sono riconducibili all'inadeguatezza dei controlli interni, dei presidi organizzativi o delle procedure, nonché al mancato adempimento degli obblighi di adeguata verifica.

A seguito dell'entrata in vigore dell'attuale testo dell'art. 65 del d.lgs. 231/2007, la Banca d'Italia ha trasmesso al MEF la documentazione di vigilanza riferita a quattro intermediari - due dei quali "significativi", sottoposti cioè alla vigilanza diretta della Banca Centrale Europea - per i quali si è ritenuto sussistere aspetti di potenziale interesse per il MEF. Il dato numerico dei documenti trasmessi, allo stato contenuto, dipende in primo luogo dalla circostanza che la nuova disciplina risulta applicabile solo alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore del nuovo d.lgs. 231/2007 come modificato dal d.lgs. 90/2017. Le Autorità coin-

volte stanno conducendo insieme al MEF le opportune valutazioni al fine di individuare soluzioni, anche di natura normativa, idonee a chiarire i profili di rispettiva competenza e, per questa via, rafforzare il coordinamento tra le procedure amministrative del MEF e delle Autorità di Vigilanza, con l'obiettivo di accrescere l'efficacia e l'efficienza dell'azione sanzionatoria in materia di antiriciclaggio.

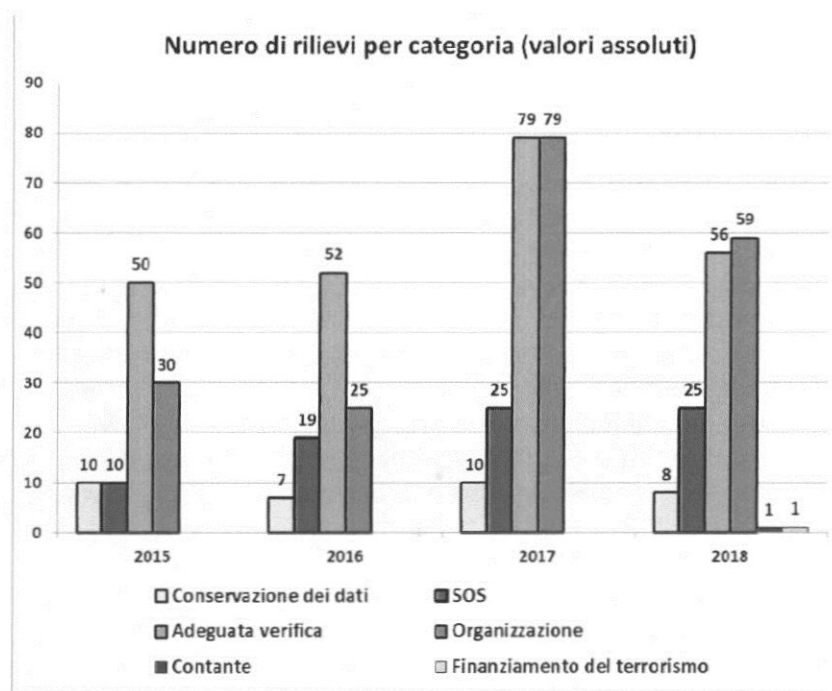
I RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

L'attività di vigilanza della Banca d'Italia, espletata sia a distanza sia tramite gli accessi ispettivi, ha permesso negli anni di infondere una cultura antiriciclaggio sempre più diffusa e radicata nella compagine dei soggetti vigilati.

L'aumentata consapevolezza da parte degli intermediari dell'importanza del contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo, frutto anche dell'esercizio di autovalutazione dell'esposizione a tali rischi, ha migliorato l'intero impianto della collaborazione attiva da parte del sistema finanziario italiano. Le risultanze di una politica di supervisione sempre più ispirata all'approccio basato sul rischio sono evidenziate dai rilievi formulati in esito agli accertamenti ispettivi condotti nel periodo 2015-2018 (cfr. Grafico 6.6)⁷, confermando la correttezza dell'approccio orientato verso accessi mirati nei confronti di soggetti che, in base alle informazioni disponibili alla Vigilanza, presenterebbero le maggiori necessità di interventi correttivi volti al superamento delle fragilità nell'impianto organizzativo e dei presidi di controllo.

⁷ Occorre infine precisare che ogni intermediario può ricevere più rilievi nello stesso ambito, pertanto il numero di rilievi complessivo (150 nell'anno in esame) e per categoria si riferisce ad un numero di soggetti inferiore rispetto al numero complessivo dei rilievi.

GRAFICO 6.6 - NUMERO DI RILIEVI PER CATEGORIA (VALORI ASSOLUTI)



Nel corso del 2018, le debolezze nei presidi organizzativi e nell'adeguata verifica della clientela hanno registrato una diminuzione rispetto al 2017, quando erano state condotte 6 ispezioni tematiche su altrettante banche - volte a verificare le procedure di adeguata verifica poste in essere in relazione alle PEPs - e per la prima volta erano state avviate anche verifiche presso società fiduciarie "statiche", che avevano evidenziato criticità negli assetti organizzativi e dei controlli, fisiologiche in relazione al loro recente ingresso nel novero dei soggetti vigilati.

Nel 2018, anche a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 90/2017 che pone un accento particolare sull'adeguatezza degli assetti organizzativi antiriciclaggio per dare piena attuazione all'approccio basato sul rischio, i controlli sono stati particolarmente attenti a verificare la funzionalità dei presidi posti in essere dai soggetti vigilati. I rilievi contestati - che hanno registrato una maggiore incidenza presso gli intermediari non bancari - attengono in generale alla necessità di migliorare il governo del comparto AML, anche mediante l'adozione di una policy AML adeguata alle dimensioni, alla struttura organizzativa dell'azienda e coerente con il livello dei rischi individuati nonché mediante la predisposizione di idonei flussi informativi.

Inoltre, criticità sono state registrate in ordine alla necessità di potenziare i controlli, anche attraverso una dotazione di risorse e di supporti informatici adeguati ai carichi di lavoro. Manchevolezze sono state rilevate anche con riguardo all'attività formativa rivolta al personale.

Le debolezze evidenziate possono avere delle refluenze negative sul processo di collaborazione attiva, di adeguata verifica della clientela e monitoraggio delle operazioni, funzionale all'analisi e segnalazione delle operazioni sospette. A fronte di tali rilievi quindi gli intermediari sono chiamati a porre in essere tempestive misure di rimedio, il cui stato di avanzamento viene attentamente monitorato dalla vigilanza, al fine di verificare il rispetto delle tempistiche fissate.

Il numero di rilievi in materia di conservazione si conferma basso anche nel 2018, ed è stato registrato un solo rilievo attinente alle violazioni delle norme sulla gestione del contante e titoli al portatore a conferma che per tali aspetti la cultura di rispetto delle regole antiriciclaggio è ormai consolidata.

Con riguardo alle debolezze in tema di adeguata verifica della clientela, gli accertamenti mostrano il permanere di carenze nelle procedure volte all'espletamento dell'adeguata verifica rafforzata, alla corretta profilatura ed al monitoraggio nel continuo dei clienti; tali difficoltà possono riflettersi nell'indebolimento del complessivo processo di collaborazione attiva. Permangono altresì manchevolezze attinenti all'aggiornamento dell'adeguata verifica della clientela, anche in relazione all'assenza di blocchi operativi. Nella verifica dei dati sul titolare effettivo dei rapporti e delle operazioni permangono aree di miglioramento, anche riguardo all'approfondimento delle ulteriori informazioni rese dal cliente in sede di identificazione, specialmente nella conduzione dell'adeguata verifica rafforzata per la clientela connotata da elevato rischio di riciclaggio. Le debolezze sono spesso dovute alla mancata considerazione di informazioni comunque disponibili all'intermediario o all'assenza di procedure sufficientemente strutturate; parimenti, la variazione (innalzamento) dei profili di rischio in seguito a segnalazioni o notizie provenienti da fonti terze presenta ancora profili di miglioramento.

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

Inoltre, è stato riscontrato 1 rilievo riguardante anomalie nei presidi volti al contrasto del finanziamento del terrorismo, in relazione all'obbligo di sottoporre ad attento screening le liste anti-terrorismo - sia nella fase di *on-boarding* della clientela che durante tutta la durata del rapporto - da parte dei soggetti vigilati.

Con riferimento ai rilievi in materia di individuazione e segnalazione di operazioni sospette, le debolezze emerse attengono a profili procedurali ed inefficienze organizzative derivanti dalle precedenti fasi dell'identificazione e monitoraggio, anche con riferimento alla non corretta parametrizzazione ed utilizzo degli applicativi informatici di ausilio, oltre che - in taluni casi - dalla insufficiente sensibilità del personale deputato alla valutazione delle operazioni medesime. Inoltre, il processo di analisi delle operazioni potenzialmente anomale talvolta risente di carenze organizzative nella gestione degli inattesi, anche a fronte di un numero di operazioni da esaminare superiore alle capacità valutative delle strutture deputate. Miglioramenti nell'assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva potranno derivare dal potenziamento delle capacità di analisi, sia da parte degli applicativi che delle risorse deputate, da un corretto dimensionamento delle strutture di controllo e da una adeguata attività di formazione e nei confronti degli addetti.

In tale contesto, la qualità e la robustezza dei sistemi informativi di supporto risultano essenziali per assicurare un corretto espletamento di tali compiti e sono alla base di procedure antiriciclaggio efficaci. Al fine di proseguire nel miglioramento nell'assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva la Vigilanza stimola gli intermediari a perseguire l'obiettivo del rafforzamento delle procedure valutative e a sfruttare lo strumento dei piani di interventi formativi volti a rafforzare la sensibilità del personale deputato alla valutazione delle operazioni medesime.

VI. 5 LA COLLABORAZIONE CON ALTRE AUTORITÀ

Nel corso del 2018 è proseguita la collaborazione prestata dalla Vigilanza all'Autorità Giudiziaria (AG) e agli organi inquirenti; in tale quadro, sono state inoltrate alla AG n. 12 segnalazioni riferite anche a violazioni di disposizioni del d.lgs. 231 del 2007⁸.

Nel quadro della collaborazione tra la Banca d'Italia e la UIF⁹, nel 2018 la Vigilanza ha inoltrato alla UIF n. 7 segnalazioni di fatti di possibile rilevanza per le attribuzioni dell'Unità, riscontrati nello svolgimento dell'attività di vigilanza amministrativa sugli intermediari. Parimenti, la UIF ha trasmesso alla Banca d'Italia n. 17 segnalazioni di anomalie e fatti riscontrati nell'ambito dei controlli di propria competenza.

Nel 2018 è stato intenso lo scambio di informazioni con gli organi investigativi competenti a effettuare i controlli in materia antiriciclaggio¹⁰: la Guardia di Finanza ha inviato n. 34 informative relative ad accertamenti ispettivi nei confronti di intermediari finanziari, IP, IMEL e confidi iscritti ai sensi dell'art. 155, c. 4, del TUB.

La collaborazione con la Consob è proseguita secondo le modalità previste dal Protocollo d'intesa stipulato nel 2011 in materia di accertamenti antiriciclaggio¹¹. Nel corso del 2018, la Consob ha trasmesso gli esiti di 3 verifiche ispettive in ma-

⁸ Lo scambio di informazioni con l'A.G. consente l'acquisizione di notizie utili al perseguimento dei rispettivi fini istituzionali; in molti casi le informazioni fornite hanno consentito di orientare in maniera più efficace i controlli di vigilanza. Particolarmente intensa è stata la collaborazione con le Procure di Milano e di Roma, alle quali la Banca d'Italia assicura forme strutturate di assistenza e collaborazione, anche grazie alla presenza di nuclei di dipendenti dell'Istituto che coadiuvano stabilmente i magistrati.

⁹ L'attività di collaborazione con l'Unità di Informazione Finanziaria è espressamente prevista dall'art. 6 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della UIF emanato dalla Banca d'Italia il 21 dicembre 2007 ed è disciplinata dal Protocollo d'intesa sottoscritto nel 2009 dalle due Autorità. L'accordo definisce, in particolare, le

modalità di coordinamento tra la Vigilanza e l'Unità in relazione alle iniziative da assumere, anche congiuntamente, al fine di assicurare coerenza ed efficacia al perseguimento delle rispettive competenze istituzionali. Le modalità operative delle rispettive attività di controllo, soprattutto di natura ispettiva, sono state disciplinate nel 2010 con una integrazione del predetto Protocollo.

¹⁰ I rapporti tra la Banca d'Italia e la Guardia di Finanza sono disciplinati da un Protocollo d'intesa stipulato nel 2007 diretto a stabilire i criteri e le modalità di reciproca collaborazione. In base all'accordo, è previsto che la Banca d'Italia

possa avvalersi della Guardia di Finanza al fine di acquisire dati, notizie e altre informazioni ritenuti utili per la Vigilanza. Viene inoltre stabilito che la Guardia di Finanza possa svolgere accertamenti ispettivi su richiesta della Banca d'Italia ovvero collaborare in occasione di accertamenti ispettivi condotti dalla Banca d'Italia, anche avvalendosi dei supporti amministrativi e logistici forniti dalla stessa Autorità di vigilanza.

¹¹ L'accordo, finalizzato a evitare duplicazioni nell'azione di vigilanza, prevede che la Banca d'Italia possa chiedere alla Consob lo svolgimento di approfondimenti antiriciclaggio presso SIM, SGR e SICAV oggetto di accertamenti da parte della Commissione.

teria di antiriciclaggio; in relazione alle quali la Banca d'Italia aveva richiesto alla Consob lo svolgimento di approfondimenti antiriciclaggio, nell'ambito di accertamenti disposti dalla stessa Commissione.

VI.6 LA PARTECIPAZIONE AL COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA

Nell'ambito del CSF, la Banca d'Italia ha fornito in corso d'anno il proprio contributo per l'aggiornamento dell'analisi dei rischi nazionali di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (*National Risk Assessment- NRA*), analisi condotta per la prima volta nel 2014 e che deve essere aggiornata con cadenza triennale, secondo quanto previsto dal d.lgs. 231/07, come modificato dal d.lgs. 90/2017.

Il contributo fornito dalla Banca d'Italia ha confermato le conclusioni del primo NRA. In particolare, sono stati individuati come intermediari vigilati più esposti ai rischi di ML-TF le banche - per la complessità e le dimensioni operative - le società fiduciarie e i money transfer; peraltro, sussiste un effetto di mitigazione dei presidi di prevenzione (normativi, di vigilanza cartolare e ispettiva, sanzionatori) che si confermano particolarmente efficaci. Miglioramenti rispetto alla precedente valutazione sono stati registrati nel livello di rischio residuo di alcune categorie di intermediari (es. IP e IMEL italiani) in virtù dell'azione di vigilanza posta in essere dalla Banca d'Italia.

VI.7 L'ATTIVITÀ DI FORMAZIONE E DI SENSIBILIZZAZIONE

Rappresentanti della Banca d'Italia hanno partecipato a incontri e convegni dedicati alla materia dell'antiriciclaggio. In particolare, sono state effettuate presentazioni aventi ad oggetto il quadro istituzionale, la Quarta Direttiva, l'autovalutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, oltre che gli obblighi definiti dalla vigente disciplina, nel corso di seminari organizzati in collaborazione con associazioni di categoria.

VI.8 LA SORVEGLIANZA SUL SISTEMA DEI PAGAMENTI

Nel corso del 2018, la funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti ha rivolto particolare attenzione alle attività che, all'interno di una cornice di contrasto al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo (AML/CFT), contribuiscono a realizzare una maggiore efficienza e sicurezza del sistema di pagamento, anche attraverso la promozione di strumenti e servizi innovativi e la contestuale mitigazione dei relativi rischi.

In questo contesto, la Banca d'Italia ha creato alla fine del 2017 un punto di contatto (cd. Canale Fintech), le cui attività vengono coordinate dalla funzione di sorveglianza, per favorire il colloquio con i soggetti, regolati e non, che intendono offrire servizi finanziari o di pagamento basati su tecnologie innovative. Gli aspetti di antiriciclaggio costituiscono una delle questioni su cui gli operatori ricercano un confronto con l'autorità.

Dal punto di vista della sorveglianza gli aspetti che rilevano anche ai fini di AML/CFT riguardano, in particolare: le potenziali criticità poste dagli “*instant payments*”, il sostegno del progetto del Sistema Pubblico per l'Identità Digitale (cd. SPID) anche ai fini dei profili di adeguata identificazione e verifica e di potenziale riduzione dei costi di compliance AML/CFT; la mitigazione dei rischi posti dai *virtual assets*¹²; il contrasto alle minacce cibernetiche.

Con riferimento agli “*instant payments*”, il 21 novembre 2017 è stato lanciato sul mercato europeo il bonifico istantaneo SEPA Credit Transfer Instant (SCTinst) per trasferimenti di importo massimo di € 15.000 e tempo di esecuzione fino ad un massimo di 10 secondi. In Italia, tale segmento, pur essendo ancora in fase di sviluppo, potrebbe notevolmente ampliarsi nei prossimi anni a causa di un uso sempre più diffuso dei pagamenti effettuati tramite telefonia mobile e dell'espandersi del commercio elettronico.

La diffusione degli “*instant*” potrebbe favorire l'efficienza dei servizi di pagamento e, quindi, produrre benefici per l'economia nel suo complesso, a condizione che i relativi rischi vengano controllati adeguatamente. Per quanto concerne, in particolare, i rischi di riciclaggio e finanziamento al terrorismo, i pagamenti *instant* sono soggetti ai medesimi presidi degli altri strumenti di pagamento elettronici. Tuttavia, come segnalato anche dalla Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI)¹³, le peculiari caratteristiche di tale tipologia di pagamenti (ad esempio, i molteplici canali di accesso e la velocità del trasferimento fondi) li rendono più vulnerabili a usi illeciti a causa della ridotta finestra temporale disponibile per effettuare i controlli. La funzione di Sorveglianza è impegnata a trovare un giusto bilanciamento tra la promozione dello strumento innovativo e il contenimento dei rischi di ML/TF.

La funzione di sorveglianza segue, anche attraverso il confronto con gli operatori nel Comitato Pagamenti Italia, l'evoluzione in Italia del sistema pubblico di identità digitale (SPID), allo scopo di favorire le potenziali sinergie tra i sistemi di identificazione elettronica e i processi in uso nel sistema bancario. In questo contesto rileva il tema del possibile inquadramento dell'identità digitale nella normativa antiriciclaggio, oggetto di approfondimento anche nelle sedi internazionali, al fine di semplificare gli oneri di verifica della clientela e ottimizzare le possibilità offerte dal riconoscimento a distanza, anche al fine di perseguire la riduzione dei costi di *compliance* per gli operatori.

Negli anni più recenti, i rischi AML/CFT collegati al fenomeno dei *virtual assets* si sono accresciuti in connessione con la loro crescente diffusione e con la presenza, per molti di essi, della caratteristica dell'anonimato. La funzione di sorveglianza prosegue l'analisi del fenomeno anche partecipando alle attività dei gruppi di lavoro internazionali ed europei al fine di contrastare, nell'ambito delle proprie competenze, i rischi legati a un loro utilizzo a fini illeciti.

Il settore finanziario è particolarmente sensibile rispetto alle minacce cibernetiche che, se non adeguatamente rilevate e contrastate, possono propagarsi ra-

¹² Il termine “*virtual asset*” può essere utilizzato in modo intercambiabile con quelli “*valute virtuali*” e “*crypto assets*”. I *virtual asset* si avvalgono della tecnologia blockchain (che si basa su uno schema decentrato che prevede lo scambio diretto di fondi tra operatori, tramite la registrazione della catena delle transazioni in un univoco registro informatico condiviso dagli utenti).

¹³ Rapporto della BRI “*Fast Payments*”, 2016.

pidamente a causa delle forti interdipendenze e dell'elevata intensità tecnologica che caratterizzano il settore; continua a confermarsi la frequente correlazione tra le attività criminali connesse con minacce cibernetiche e l'utilizzo dei fondi provenienti da tali attività a fini di riciclaggio. Nel 2018 la funzione di sorveglianza è stata impegnata in ambito internazionale¹⁴ e domestico su vari tavoli che affrontano il tema dei rischi *cyber* nel sistema finanziario, promuovendo iniziative per il rafforzamento delle capacità di resilienza cibernetica delle singole istituzioni e del sistema nel suo complesso. A livello nazionale rilevano i lavori condotti dal "Computer Emergency Response Team del settore finanziario" (CERTFin), iniziativa pubblico-privata co-presieduta dalla Banca d'Italia e dall'ABI, che, oltre allo scambio informativo tra gli enti finanziari aderenti su eventi e minacce *cyber*, sostiene campagne di sensibilizzazione degli utenti sui rischi connessi con l'utilizzo improprio delle tecnologie (da ultimo è stata lanciata una campagna sull'*invoice fraud*, ovvero il fenomeno frodatario connesso con la richiesta di pagamenti non dovuti attraverso fatturazione elettronica). Inoltre, è stato avviato un tavolo in ambito nazionale con gli attori interessati per individuare possibili contromisure al fenomeno del cd. "SIM Swap", ovvero il fenomeno di furto d'identità connesso con la sostituzione fraudolenta della SIM card telefonica e la sottrazione delle credenziali di accesso ai conti online della vittima.

VI. 9 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELLA CONSOB

Facendo seguito all'emanazione del d.lgs. n. 90 del 25 maggio 2017, di recepimento della IV Direttiva Antiriciclaggio, la Consob è stata impegnata, sul fronte regolamentare, nella predisposizione delle disposizioni di attuazione in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo rivolte ai revisori legali e alle società di revisione con incarichi su enti di interesse pubblico e a regime intermedio, di cui la Consob è Autorità di vigilanza di settore.

In particolare, sono state avviate pubbliche consultazioni sia sulle disposizioni di attuazione in materia di organizzazione, procedure e controlli interni, poi adottate con delibera n. 20465 del 31 maggio 2018, sia sulle disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela e di obblighi di conservazione dei dati.

I lavori volti a completare il quadro delle disposizioni di attuazione di competenza della Consob sono stati ultimati il 4 settembre 2018 con l'adozione, con delibera n. 20570 del 4 settembre 2018, di un regolamento "unico" in materia di antiriciclaggio, nel quale sono confluite, al fine di assicurare unitarietà alla disciplina, tutte le norme regolamentari di settore rivolte ai revisori e alle società di revisione legale.

Inoltre, sempre in attuazione del citato d.lgs. n. 90 del 25 maggio 2017, è stata emanata la comunicazione n. 186002 del 4 giugno 2018, volta ad individuare i criteri e le metodologie per l'analisi e la valutazione dei rischi di riciclaggio e di

¹⁴ Le attività sono state svolte in diversi ambiti: nel G7-Cyber Expert Group, che ha definito due insiemi di principi per la conduzione di test avanzati (threat led penetration testing) e per la gestione dei rischi *cyber* rivolti da terze parti e nell'ambito del Sistema Europeo delle Banche Centrali, per la definizione degli strumenti di attuazione della strategia di supervisione per la resilienza cibernetica dei sistemi di pagamento e delle altre infrastrutture di mercato dell'UE (Cyber Resilience Oversight Expectations e Tiber EU Framework).

finanziamento del terrorismo cui i revisori legali e le società di revisione sono esposti nell'esercizio della loro attività. L'adozione dei predetti criteri e metodologie, su cui saranno basati gli esercizi di autovalutazione periodica che i revisori sono chiamati a predisporre ai sensi delle nuove disposizioni regolamentari, consentirà di arricchire i dati e le informazioni disponibili alla Consob al fine di potenziare l'approccio di vigilanza basato sul rischio.

In ragione dei profili di novità derivanti dal recepimento della disciplina comunitaria e dello specifico contesto normativo di transizione verso un nuovo quadro regolamentare, nel 2018 non sono state avviate verifiche ispettive in materia di antiriciclaggio sulle società di revisione legale.

In un'ottica di vigilanza proattiva e a fini di sensibilizzazione dei soggetti vigilati, si sono svolti incontri con l'associazione di categoria al fine di richiamare l'attenzione sulla disciplina di riferimento.

Nei confronti di una società di revisione legale oggetto di accertamenti ispettivi nel corso del 2017 è stato avviato un procedimento sanzionatorio per violazioni delle disposizioni di settore in materia di organizzazione, procedure interne e adeguata verifica della clientela, che si è concluso con l'irrogazione di una sanzione amministrativa per complessivi 60.000 euro.

In applicazione del Protocollo d'Intesa siglato nel 2011 con la Banca d'Italia, finalizzato al miglior coordinamento delle attività di controllo da parte delle due Autorità, la Consob ha effettuato anche nel 2018, su richiesta della Banca d'Italia, specifiche verifiche in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. In particolare, l'Istituto ha avviato accertamenti ispettivi nei confronti di due Società di Gestione del Risparmio.

Le verifiche sono state focalizzate sull'assetto organizzativo, procedurale e di controllo, sulle modalità di adeguata verifica della clientela e di adempimento degli obblighi di conservazione e registrazione dei dati e delle informazioni dei clienti e sulla formazione del personale. Gli esiti ispettivi sono stati trasmessi alla Banca d'Italia per le valutazioni di competenza.

Infine, nell'ambito delle forme di coordinamento e collaborazione previste dal Protocollo d'Intesa siglato nel 2012, la Consob ha proseguito nel corso del 2018 gli scambi informativi con l'UIF volti al migliore svolgimento delle attività di rispettiva competenza, che hanno riguardato in un caso una segnalazione di operatività potenzialmente sospetta ascrivibile a un consulente finanziario.

VI.10 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELL'IVASS

L'IVASS ha svolto l'attività, già avviata nel 2016, in modo pienamente aderente al principio dell'approccio fondato sul rischio, in linea con le raccomandazioni GAFI e con le disposizioni della normativa nazionale adottate in recepimento della IV direttiva antiriciclaggio.

Anche nel 2018 è stato richiesto alle compagnie assicurative di svolgere l'attività di analisi e valutazione del rischio cui esse sono esposte, sulla base dei criteri e della metodologia definiti nel 2017, ai quali sono state apportate talune modifiche per eliminare quelle informazioni rivelatesi poco significative. L'esercizio ha riguardato, come per l'anno 2017, le compagnie nazionali, le rappresentanze e le compagnie operanti in regime di libera prestazione di servizi, al-

le quali tuttavia è stato richiesto un set informativo ridotto. Gli esiti dell'attività di analisi e valutazione del rischio, unitamente alle informazioni quantitative sulla nuova produzione e sulla ripartizione per canali distributivi, consentono di individuare le priorità degli interventi, sulla base del rischio intrinseco al quale è esposto ogni soggetto vigilato, tra cui le ispezioni da effettuare.

A seguito delle modifiche normative introdotte con il D. Lgs. n. 90/2017, è stata aggiornata la regolamentazione secondaria in materia di organizzazione, procedure e controlli interni, di adeguata verifica della clientela e di conservazione di dati, documenti e informazioni. Il nuovo Regolamento IVASS n. 44 è stato emanato il 12 febbraio 2019 ed è entrato in vigore il 1° maggio 2019.

Nel 2018 sono state avviate e concluse ispezioni presso un'impresa di assicurazioni e una rappresentanza generale nonché presso 12 intermediari assicurativi (agenti).

Gli accertamenti presso le compagnie, che hanno specificamente riguardato il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, hanno fatto emergere carenze nella profilatura della clientela e nello svolgimento delle attività di adeguata verifica, con particolare riguardo a:

- acquisizione di idonee informazioni strutturate;
- attività di monitoraggio costante nei confronti della clientela ad alto rischio;
- applicazione di misure rafforzate, anche a causa dell'adozione di una procedura per l'individuazione delle persone politicamente esposte non allineata alla più ampia nozione introdotta dal D.Lgs. 90/2017.

Sono stati formulati rilievi in merito alle disfunzioni e anomalie accertate, sollecitandone la rimozione. A tali imprese sono state contestate violazioni - gravi, ripetute, sistematiche o plurime - per le quali sono previste sanzioni amministrative pecuniarie o misure alternative in caso di scarsa offensività o pericolosità. Sono stati, inoltre, formulati rilievi al principale distributore di prodotti delle due imprese ispezionate, intermediario assicurativo iscritto nella sezione D del RUI, in relazione a violazioni emerse nel corso delle verifiche *on site* condotte presso le imprese.

Gli accertamenti presso gli intermediari assicurativi, condotti anche con l'utilizzo di risorse della rete territoriale della Banca d'Italia (tramite opportuni distacchi), hanno reso possibile osservare che gli adempimenti richiesti dalla normativa vengono assolti utilizzando strumenti e procedure messi a disposizione dalle Compagnie mandanti. Ciò avviene sia per la necessità di rispettare *tout court* le direttive della mandante per la distribuzione dei prodotti, sia per la ridotta sensibilità verso tali rischi. Talune specifiche carenze sono state rilevate con riferimento all'identificazione del titolare effettivo e dell'esecutore e al legame tra il contraente e il beneficiario.

Infine, si segnala il proseguimento della già consolidata cooperazione tra IVASS e UIF in materia di attività ispettiva sulle compagnie assicurative.

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

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

Nel corso dell'anno 2018, la riforma introdotta dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 è entrata a regime, con applicazione, tra l'altro, delle nuove disposizioni sanzionatorie, anche sulla base dei criteri e dei parametri stabiliti dalla Circolare di istruzioni operative del 6/7/2017.

Come noto, a seguito dell'entrata in vigore della "novella" recata dal citato d.lgs. n. 90/2017, sono state introdotte profonde innovazioni nel sistema sanzionatorio previsto per la condotta di omessa segnalazione di operazione sospetta, per la quale era in precedenza prevista una sanzione tra l'1% e il 40% dell'importo dell'operazione non segnalata.

Attualmente è prevista una sanzione in misura fissa per le violazioni "non qualificate" (art. 58, comma 1: € 3.000) o in alternativa una sanzione compresa nell'intervallo € 30.000 - € 300.000 per le violazioni "qualificate" dai parametri di gravità previsti dal legislatore (art. 58, comma 2).

Il nuovo regime sanzionatorio, più articolato e "tarato" in relazione alla gravità della violazione riscontrata e complessivamente meno afflittivo (stante il "tetto" previsto di € 300.000), ha prodotto un rilevante decremento dell'importo medio delle sanzioni irrogate, in un contesto caratterizzato, peraltro, dal riscontro di un numero decrescente di contestazioni elevate per omessa segnalazione di operazioni sospette, a fronte di un incisivo aumento di quelle relative alla omessa adeguata verifica e alla omessa conservazione di dati, documenti e informazioni, fattispecie già depenalizzate dal d.lgs. n. 8/2016 e ora stabilmente configurate quali illeciti amministrativi.

In particolare, nel corso del 2018 sono stati avviati 67 procedimenti relativi a violazioni dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette. Di tali procedimenti, 3 sono stati archiviati, mentre 64 si sono conclusi con l'emanazione di un provvedimento sanzionatorio, con irrogazione di sanzioni per complessivi € 4.750.000 circa.

TAVOLA 7.1

	1) Omessa SEGNALAZIONE DI OPERAZIONI SOSPETTE				
	SOGGETTI OBBLIGATI				
	BANCHE	PROFESSIONISTI	FIDUCIARIE, SOC. REVISIONE,SGR, SIM	ALTRI	TOTALE
DECRETI SANZIONATORI	13	27	13	11	64
ARCHIVIAZIONI	1	2	-	-	3
SANZIONI IRROGATE (€)	756.433	1.405.957	1.765.872	813.939	4.742.201

Per quanto riguarda le condotte di omessa adeguata verifica e omessa conservazione di dati, documenti e informazioni, le stesse sono ora stabilmente configurate quali illeciti amministrativi e il relativo procedimento sanzionatorio, per la maggioranza dei soggetti obbligati, è attribuito alla competenza del Dipartimento del Tesoro. Dette violazioni sono sanzionate in misura fissa (€ 2.000: artt. 56, comma 1 e 57, comma 1) se “non qualificate”, con possibilità di ulteriore riduzione della sanzione, da 1/3 a 2/3, per le violazioni di “minor gravità” (art. 67, comma 2); o, in alternativa, con una sanzione compresa nell’intervallo € 2.500 - € 50.000 (artt. 56, comma 2 e 57, comma 2) per le violazioni “qualificate” dai parametri di gravità previsti dal legislatore.

Nel corso del 2018 sono stati avviati 153 procedimenti relativi a violazioni degli obblighi di adeguata verifica e/o di conservazione. Di tali procedimenti, 32 sono stati archiviati, mentre 121 si sono conclusi con l’emanazione di un provvedimento sanzionatorio, con irrogazione di sanzioni per un importo complessivo di poco superiore ad un milione di euro.

TAVOLA 7.2

	2) Omessa ADEGUATA VERIFICA / omessa CONSERVAZIONE						
	SOGGETTI OBBLIGATI						
	Rag/periti az., Commercial., CED	Notai	Avvocati	Agenzie Immobiliari	Agenti, promotori, money Tr., giochi e scommesse	ALTRI	TOTALE
DECRETI SANZIONATORI	45	10	11	12	31	12	121
ARCHIVIAZIONI	14	-	4	1	8	5	32
SANZIONI IRROGATE (€)	404.879	72.000	75.000	110.000	246.100	95.700	1.003.679

In materia antiriciclaggio, trentaquattro provvedimenti sanzionatori per omessa segnalazione emanati nel corso del 2018 sono stati impugnati dinanzi all’Autorità Giudiziaria.

Nel corso del 2018 sono state emesse 118 pronunce giurisdizionali relative all’impugnazione di sanzioni irrogate, nello stesso anno o in anni precedenti, per la violazione della normativa antiriciclaggio, di tali decisioni solo 19 (pari al 16%) hanno annullato i provvedimenti impugnati.

In particolare 88 sentenze (di cui 15 sfavorevoli) sono state pronunciate da Tribunali, 18 (di cui 4 sfavorevoli) da Corti d'Appello e 12 dalla Suprema Corte di Cassazione.

In materia valutaria, 41 dei provvedimenti sanzionatori per omessa dichiarazione valutaria emanati nel corso del 2018, sono stati impugnati dinanzi all'Autorità Giudiziaria.

Quattro giudizi sono stati definiti con sentenza di primo grado favorevole.

Nel corso del 2018, sono state emesse 37 pronunce giurisdizionali relative all'impugnazione di sanzioni irrogate, nello stesso anno o in anni precedenti, per la violazione della normativa valutaria: di tali decisioni solo 3 (pari all'8%) hanno annullato i provvedimenti impugnati.

In particolare 26 sentenze (di cui 3 sfavorevole) sono state pronunciate da Tribunali, 5 da Corti d'Appello e 4 dalla Suprema Corte di Cassazione.

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

Nel 2018 le Ragionerie territoriali dello Stato hanno adottato complessivamente 1596 decreti sanzionatori per inosservanza della normativa in materia anti-riciclaggio, di cui:

- n. 669 per le violazioni della normativa in materia di trasferimento di denaro contante e di libretti di deposito al portatore, bancari o postali (art. 49, comma 1, del d.lgs. 231/2007 e successive modificazioni e integrazioni);
- n. 914 per le violazioni in materia di trasferimento di assegni bancari, postali e circolari (art. 49, comma 5, 6 e 7, del d.lgs. 231/2007 e successive modificazioni e integrazioni);
- n. 4 per la violazione relativa al superamento della soglia del saldo dei libretti al portatore (art. 49, comma 12 e 13, del d.lgs. 231/2007 e successive modificazioni e integrazioni);
- n. 7 per omessa comunicazione al MEF delle infrazioni di cui al Titolo III del d.lgs. 231/2007 e successive modificazioni da parte dei soggetti del suddetto decreto;
- n. 2 per le violazioni della normativa in materia di trasferimento di denaro contante effettuato da soggetti che esercitano attività di compro oro (art. 4, comma 2, del d.lgs. 92/2017).

VII.3 LE DICHIARAZIONI VALUTARIE

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

L'attività di controllo realizzata nel 2018 ha confermato le capacità di contrasto alle frontiere degli illeciti valutari, connessi al trasporto al seguito dei pas-

seggeri internazionali di denaro contante, così come definito dall'art.1 del d.lgs. n.195/2008.

Gli elementi informativi connessi al confronto dei dati di riferimento 2018/2017 attestano, a risorse invariate, la costante capacità di contrasto, accompagnata da risultati che non si discostano significativamente dalla media dei periodi precedenti.

Le dichiarazioni valutarie nel 2018 sono state 24.421 (- 7,1% rispetto al 2017), per un controvalore di importo dichiarato di € 5.424.257,072 (-13,7% rispetto al 2017).

Le violazioni accertate nel 2018 ammontano a 5.523¹ relativamente al trasporto complessivo di € 88.627,353.

n. 5.283 violazioni sono state definite con ablazione (95,65% dei casi).

n. 240 violazioni sono state oggetto di sequestro (4,35% dei casi) per un importo complessivo di € 11.964,96.

Gli importi riscossi a titolo di ablazione sono stati € 2.310.956 (-15,2% rispetto al 2017).

L'ATTIVITÀ DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

Nel corso del 2018, l' Agenzia delle Dogane e Monopoli ha elaborato, per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo islamista, i dati inerenti circa 10.000 dichiarazioni valutarie e verbali di accertamento per violazioni di natura valutaria, ricercando le possibili correlazioni con migliaia di operazioni doganali import-export, selezionate sulla base di modelli predittivi. A queste azioni di analisi e prevenzione, si sono aggiunte attività di indagine delegate dalle competenti Procure della Repubblica, riguardanti determinati flussi dichiarati in esportazione verso Paesi interessati da fenomeni di alta instabilità politico - militare del Nord Africa. Sono state inoltre condotte, per il contrasto del riciclaggio, analisi degli scambi intra - UE, finalizzate alla repressione degli illeciti connessi al contrabbando mediante sottofatturazione dei valori imponibili, monitorando contestualmente anche le distorsioni verso altri Paesi dell'Unione Europea.

Le correlazioni tra i flussi merceologici a rischio ed i flussi finanziari e valutari sospetti o irregolari, oggetto di modelli predittivi di analisi, sono state partecipate e condivise con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, per sviluppare ulteriormente il dispositivo di prevenzione e repressione instaurato a livello nazionale, rendendo più strutturata la relazione tra l'Amministrazione doganale e l'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia per il contrasto del riciclaggio internazionale.

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

- per la prevenzione e contrasto del riciclaggio, sono stati sottoposti a specifico monitoraggio i flussi dichiarati all'importazione di abbigliamento, accessori dell'abbigliamento, le calzature e le borse di origine cinese, immessi in libera pratica nell'Unione presso gli Stati Membri dell'Europa centro - orientale. Nello stesso ambito, sono state condotte azioni per il contrasto dei traffici di rifiuti, identificando tra i settori a maggiore rischio i cascami ed avanzi industriali di plastica, carta da macero, rottami ferrosi e non ferrosi;

- per la prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo, sono stati selezionati i flussi

¹ il dato è complessivo e comprende anche le violazioni accertate dall'attività svolta nelle aree di sola competenza dell' Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

in esportazione di medicinali, di veicoli e loro parti, di generatori di corrente ed imbarcazioni verso Paesi ad elevata instabilità politica nelle aree del Medio Oriente e del Nord Africa, nonché i flussi di oli minerali dichiarati all'importazione dell'Iraq e dalla Libia.

Nei vari ambiti di riferimento sopra esposti, sono stati segnalati dalla centrale Struttura di intelligence doganale agli Uffici di valico aeroportuale e portuale e terrestri centinaia di posizioni soggettive ritenute a maggior rischio specifico per controlli valutari mirati.

In ordine a violazioni di natura penale, sono state redatte n. 5 informative di reato inviate all'autorità giudiziaria, con sequestro penale di € 494.943, per i reati di cui agli artt. 648-bis c.p. (riciclaggio), 648-ter c.p. (autoriciclaggio) e per il reato di cui all'art. 131-ter, d.lgs.n.385/1993.

In ordine ad altre violazioni/segnalazioni, di natura amministrativa sono state reallizzate

n. 381 segnalazioni sono state trasmesse agli uffici delle entrate;

n. 54 rilevazioni di competenza delle ragionerie territoriali dello stato, per violazioni al d.lgs. n.231/2007 (artt. 49 e 50).

Anche nel corso del 2018 i trasgressori hanno posto in essere evidenti strategie strettamente mirate alla minimizzazione del costo da sanzione, correlato alla scoperta degli importi non dichiarati.

I dati evidenziano, infatti, un comportamento sempre più adattivo al vigente istituto sanzionatorio, dal momento che su 5.283 violazioni accertate e definite con il pagamento dell'oblazione in n. 4.814 casi (91%) l'infrazione ha riguardato eccedenze pari o inferiori a € 10.000 (erano il 90% nel 2017, l'89% nel 2016, l'87% nel 2015), mentre solo n.469 casi (9%) hanno riguardato importi non dichiarati maggiori di 10.000 e non eccedenti € 40.000 (erano il 10% nel 2017, l'11% nel 2016 e il 13% nel 2015).

ATTIVITÀ SVOLTA DALLA GUARDIA DI FINANZA NEL SETTORE DELLA CIRCOLAZIONE TRANSFRONTALIERA DI CAPITALI IN ENTRATA O IN USCITA DALL'ITALIA

L'attività svolta nel 2018 congiuntamente con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha consentito di individuare 5.451 violazioni all'obbligo di dichiarazione valutaria², con verbalizzazione di 9.377 soggetti, la ricezione di oblazioni pari a €. 2.268.122,96 e il sequestro di valuta nazionale ed estera per un valore complessivo pari a €. 10.995.825,05³ (cfr. *Tavola 7.1*).

² Obbligo previsto dall'art. 3 del D.Lgs. n. 195/2008 e sanzionato dall'art. 9 dello stesso decreto.

³ La maggior parte delle infrazioni all'obbligo di presentazione delle dichiarazioni valutarie sono state riscontrate in Lombardia, Lazio, Veneto e Puglia. Il 40% circa ha natura penale.

TAVOLA 7.1 - OMESSE DICHIARAZIONI DI TRASFERIMENTI DI VALUTA AL SEGUITO

	2018	
Violazioni	n.	5.451
Persone verbalizzate di cui:	n.	9.377
- per passaggi extracomunitari	n.	7.505
- per passaggi intracomunitari	n.	1.872
Sequestri di titoli e valuta nazionale ed estera	€.	10.995.825,05
Ammontare delle oblazioni ricevute	€.	2.268.122,96

La valuta intercettata nel 2018 è stata pari a 132 milioni di euro, per una quantità media di valuta trasportata da ogni singolo corriere è stata di euro 14.134,32.

(1) Avuto riguardo ai Paesi d'origine dei soggetti verbalizzati dalla Guardia di finanza, si evidenzia che:

- (a) in entrata nel territorio nazionale, la maggior parte delle violazioni sono state accertate nei confronti di soggetti di nazionalità italiana (n. 1.793), seguiti da russi (365) e cinesi (n. 238);
- (b) in uscita il maggior numero di esportazioni non dichiarate è riconducibile a soggetti di nazionalità cinese (n. 1.112), egiziana (n. 853), italiana (n. 636) e marocchina (n. 360).

(2) In riferimento ai flussi di valuta trasportati (cfr. *tavola 7.2*), si evidenzia che:

- (a) il principale Paese da cui provengono i flussi intercettati è la Svizzera (19,6 milioni di euro a fronte di complessivi 54,5 milioni di euro);
- (b) nell'ambito dei flussi in uscita, pari a complessivi 52,6 milioni di euro, la parte più consistente (46,7 milioni di euro) è diretta verso Paesi extra UE, principalmente verso la Cina, che con 11,3 milioni di euro è la prima destinazione, seguita dall'Egitto con 10,5 milioni di euro.

TAVOLA 7.2 - IMPORTI DEI TRASFERIMENTI DI VALUTA AL SEGUITO NON DICHIARATI

ENTRATA TERRITORIO NAZIONALE		USCITA TERRITORIO NAZIONALE	
PAESE PROVENIENZA	EURO	PAESE DESTINAZIONE	EURO
SVIZZERA	19.683.760,14	CINA	11.350.709,17
FRANCIA	6.023.870,96	EGITTO	10.494.700,77
RUSSIA	3.566.961,82	MAROCCO	4.895.828,19
GERMANIA	2.749.575,09	SVIZZERA	3.808.880,00
CINA	1.868.653,28	ALBANIA	2.796.458,39
UCRAINA	1.427.899,39	NIGERIA	1.877.725,67
TURCHIA	1.267.809,08	ROMANIA	1.658.188,49
SPAGNA	1.223.773,74	TURCHIA	1.517.258,00
ROMANIA	1.218.130,34	PAKISTAN	969.888,05
GRAN BRETAGNA	1.133.018,09	GHANA	923.083,67
ALTRI	14.395.307,41	ALTRI	12.318.629,94
TOTALE	54.558.759,34	TOTALE	52.611.367,34

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

GRAFICO 7.1 - ENTRATA TERRITORIO NAZIONALE (MLN. DI EURO)

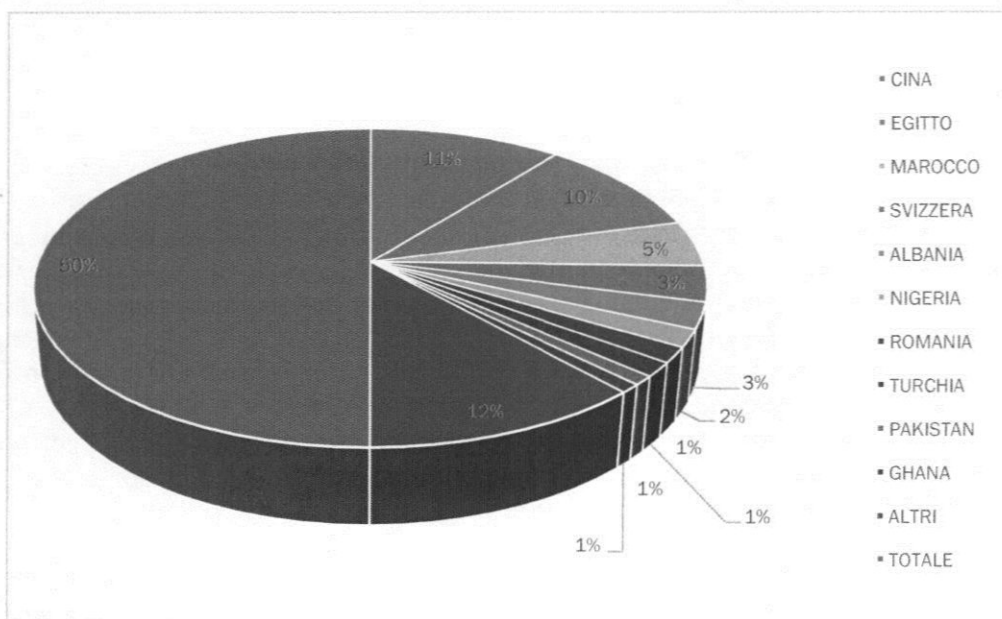
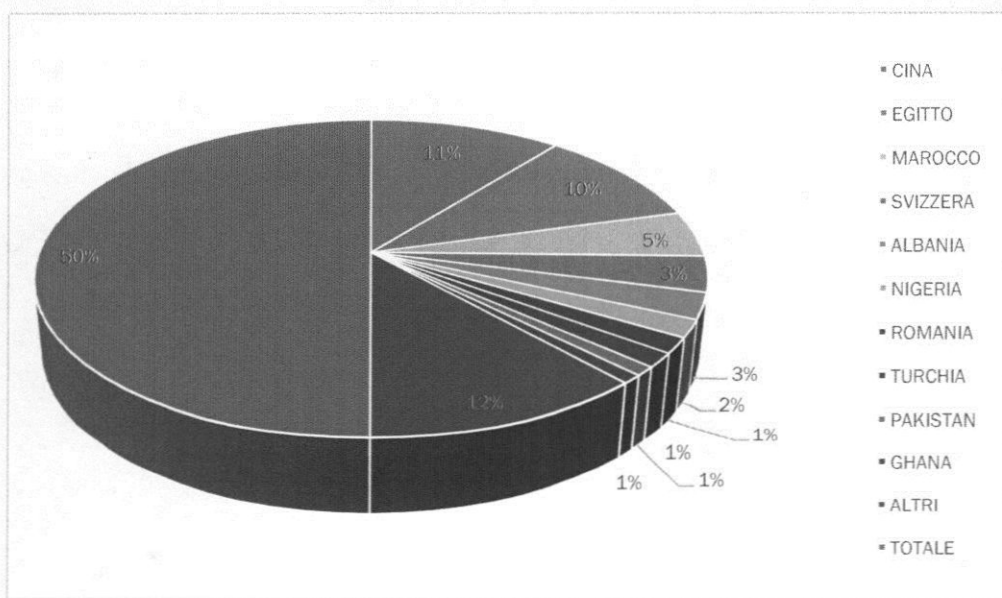


GRAFICO 7.2 - USCITA TERRITORIO NAZIONALE (MLN. DI EURO)



VII.4 L'ATTIVITÀ SANZIONATORIA

Presso il Ministero dell'economia e delle finanze viene instaurato il procedimento amministrativo sanzionatorio relativo alle infrazioni valutarie contestate che non sono state definite con il ricorso alla così detta "oblazione".

La legislazione di riferimento prescrive, a pena di decadenza, che i provvedimenti di definizione dei procedimenti amministrativi sanzionatori siano emessi nel termine perentorio di 180 giorni dalla data di ricezione degli atti di contestazione.

In relazione alla specificità della materia e all'articolazione complessa del procedimento, la struttura preposta ha sempre garantito la correttezza dell'attività amministrativa. L'adozione e l'implementazione di idonee attività e adeguate procedure hanno garantito un'efficace ed efficiente attività amministrativa e, contestualmente, una corretta e sostanziale tutela dei diritti e degli interessi dei soggetti coinvolti.

Il tempo medio necessario per la definizione dei procedimenti è ormai costantemente ricompreso nel termine di 80/90 giorni dal momento dell'acquisizione da parte del Ministero dell'economie e delle finanze dei processi verbali di accertamento e sequestro.

Le decisioni adottate con i provvedimenti di definizione dei procedimenti sanzionatori, in stretta connessione funzionale con i pareri espressi dalla Commissione consultiva per le infrazioni valutarie e antiriciclaggio, hanno anche rappresentato efficace riferimento per gli Uffici doganali e per i reparti della Guardia di finanza nell'esplicazione delle attività di individuazione degli illeciti valutarie e della conseguenziale formalizzazione della contestazione delle violazioni accertate.

Nel corso del 2018, a seguito dei processi verbali di accertamento pervenuti dagli Organi accertatori, sono stati definiti con provvedimento n. 380 procedimenti amministrativi sanzionatori.

I procedimenti definiti nel 2016 erano stati n. 227 mentre quelli conclusi nel 2017 erano stati n. 220.

L'importo complessivo delle relative sanzioni amministrative pecuniarie irrogate è stato di oltre 7.660.00 euro.

TAVOLA 7.4 - PROCEDIMENTI SANZIONATORI DEFINITI NEL TRIENNIO 2016-2018

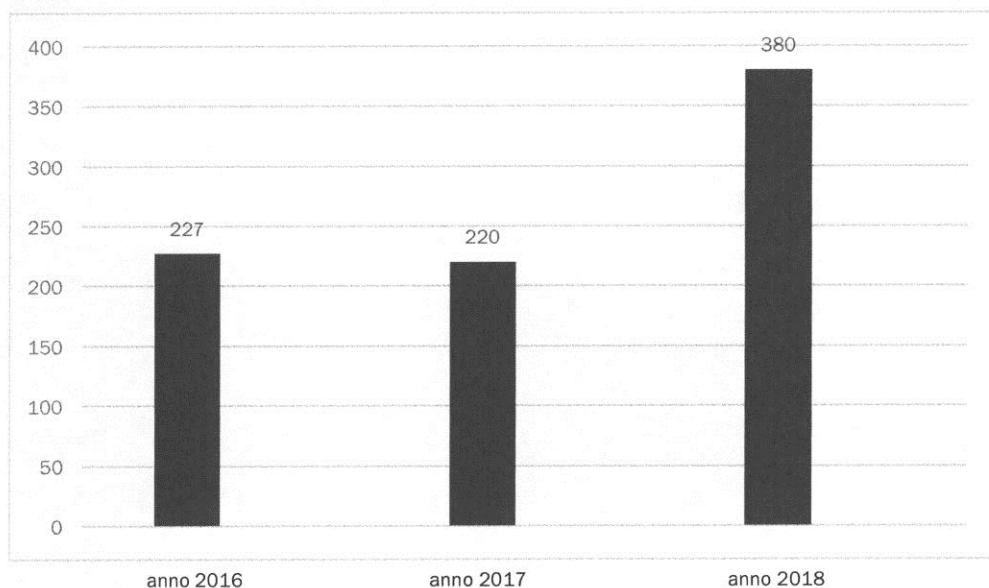


TAVOLA 7.5 - IMPORTI DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE INFLITTE NEL TRIENNIO 2016 - 2018

ANNO	PROVVEDIMENTI SANZIONATORI	SANZIONI AMM.VE PECUNIARIE INFLITTE
2016	227	Euro 9.900.000 +Euro 19.015.000 ⁴
2017	220	Euro 5.000.000 +Euro 19.009.648 ⁵
2018	380	Euro 7.660.000

La normativa di riferimento prescrive con precise modalità e specifici parametri, anche in funzione della tutela degli interessi degli incolpati, che i valori non dichiarati rinvenuti in possesso dei trasgressori siano sottoposti a sequestro amministrativo, a garanzia del pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie inflitte.

Ne consegue una incisiva, sostanziale efficacia sull'effettiva acquisizione alle casse dell'erario delle somme determinate a titolo di sanzione.

⁴ Sanzione determinata per un unico, peculiare procedimento sanzionatorio

⁵ Sanzione determinata per un unico, peculiare procedimento sanzionatorio

VIII. LE SANZIONI FINANZIARIE NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE

VIII.1 IRAN: L'ATTUAZIONE DEL JOINT COMPREHENSIVE PLAN OF ACTION E L'IMPATTO DELLE NORMATIVE STATUNITENSIS

A seguito dell'entrata in vigore del *Joint Comprehensive Plan of Action* - JCPoA, il Piano di azione comune globale concluso a Vienna il 14 luglio 2015 da Iran, Stati Uniti, Cina, Federazione Russa, Francia, Germania, Regno Unito e Unione Europea, con la Decisione (PESC) 37/2016 del Consiglio sono stati abrogati gran parte dei provvedimenti restrittivi settoriali (inclusi quelli finanziari, bancari e assicurativi e quelli su petrolifero, petrolchimico e gas naturale) e individuali (cancellando, tra gli altri, dalla liste la Banca Centrale iraniana e la *National Iranian Oil Company*) correlati alla proliferazione.

I rapporti dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) sull'attuazione del JCPoA hanno confermato in quindici occasioni consecutive, e da ultimo a maggio 2019, il rispetto da parte iraniana degli obblighi assunti all'interno della cornice dell'Accordo.

Tuttavia, anche successivamente all'entrata in vigore del JCPoA l'UE ha mantenuto alcune misure sanzionatorie nei confronti dell'Iran, tra le quali:

- Sanzioni non-proliferazione (WMD). si tratta di misure restrittive relative a determinate tecnologie, ai software e all'export di beni dual-use; l'embargo su armi e missili balistici; misure individuali (*asset freeze/travel ban*) per le persone fisiche e giuridiche designate, con cui è di fatto preclusa ogni attività commerciale.
- Sanzioni per gravi violazioni dei diritti umani. Includono il divieto di esportazione di materiali utilizzabili per la repressione interna e per l'intercettazione delle comunicazioni, nonché misure individuali di *asset freeze* e *visa ban* verso i soggetti listati. Il regime contempla attualmente 82 individui, tra cui personalità nei settori della polizia, intelligence e giustizia, e una entità. Tali restrizioni sono rinnovate annualmente, da ultimo l'8 aprile 2019 tramite il Regolamento di Esecuzione (UE) 2019/560 e la Decisione (PESC) 2019/562, che ne hanno esteso la validità fino al 13 aprile 2020.
- Sanzioni in materia di lotta al terrorismo. Con Decisione (PESC) 25/2019 del gennaio 2019, il Consiglio ha aggiornato la lista di individui ed entità sottoposte a misure restrittive dall'Unione Europea nel quadro della prevenzione e del contrasto del terrorismo ai sensi della Posizione Comune 931 del 2001, inserendo anche due individui e un'entità iraniani.

L'applicazione del JCPoA negli USA aveva interessato in primo luogo la revoca delle sanzioni c.d. secondarie relative alla proliferazione (*nuclear-related secondary sanctions*), che in precedenza colpivano soggetti non residenti, *non-U.S. per-*

sons che operavano con soggetti iraniani, lasciando in vigore le sanzioni “primarie” (applicabili solo sul territorio USA e a “US persons”) e i programmi sanzionatori connessi a terrorismo, violazione dei diritti umani, proliferazione di armi di distruzione di massa e programmi missilistici. Erano state inoltre sospese le sanzioni nei settori dell'energia (petrolio, prodotti petroliferi, gas), dei trasporti, dell'automotive, del *financial banking*. Continuava comunque ad essere vietato il clearing di operazioni denominate in dollari compensate tramite istituzioni finanziarie americane (ogni *US Clearing Transaction*, c.d. *U-Turn Transaction*, relativa all'Iran è vietata).

Di fatto, l'impianto sanzionatorio primario che interessava i soggetti americani rimaneva per lo più invariato. Le sussidiarie straniere di *US persons*, non anche le case madri, potevano invece condurre transazioni con gli iraniani.

La situazione è cambiata radicalmente dopo il ritiro degli USA dal JCPoA, annunciato dal Presidente Trump l'8 maggio 2018. A ciò ha fatto seguito, in due diversi momenti, il ripristino delle sanzioni primarie e secondarie che erano state sospese a seguito dell'entrata in vigore dell'Accordo, nonché l'introduzione di ulteriori misure. Le sanzioni secondarie prevedono la sanzionabilità di chiunque svolga transazioni con soggetti inseriti nell'elenco delle entità designate dalle Autorità USA (salve eventuali esenzioni), ed hanno quindi un'efficacia extraterritoriale (non accettata dall'UE).

Nel dettaglio, il 7 agosto 2018 sono state reintrodotte le sanzioni relative a:

- acquisto, da parte del Governo iraniano, di banconote statunitensi;
- commercio con l'Iran di oro o metalli preziosi;
- vendita diretta o indiretta, fornitura o trasferimento da o verso l'Iran di grafite, metalli grezzi o semilavorati come alluminio e acciaio, carbone e software per l'integrazione di processi industriali;
- transazioni significative connesse all'acquisto o alla vendita di valuta iraniana o al mantenimento di fondi o conti significativi al di fuori dell'Iran denominati in valuta iraniana;
- acquisto, sottoscrizione o facilitazione dell'emissione del debito sovraniano iraniano;
- settore automobilistico iraniano.

Il 5 novembre 2018 sono state invece ripristinate le sanzioni relative a:

- operatori iraniani del settore portuale, della navigazione e della costruzione navale;
- settore petrolifero;
- transazioni con la Banca centrale ed altre istituzioni finanziarie iraniane;
- fornitura di servizi di messaggistica finanziaria specializzata alla Banca centrale iraniana e a certe istituzioni finanziarie iraniane;
- settore assicurativo;
- settore energetico.

Dal 5 novembre, l'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC) del Tesoro statunitense ha sottoposto inoltre a sanzioni o identificato e aggiunto alla lista degli “*Specially Designated Nationals*” (SDN) oltre 700 tra individui, entità, aeromobili e imbarcazioni. L'elenco dei soggetti colpiti include, tra gli altri, oltre 70 banche e istituti finanziari iraniani, incluse le sussidiarie straniere e domestiche.

Anche prima dell'abbandono del JCPoA da parte degli USA gli operatori commerciali avevano segnalato criticità riconducibili al permanere di differenze non irrilevanti fra Unione Europea e Stati Uniti in materia commerciale, in termini tanto soggettivi (controparti iraniane con cui era lecito entrare in rapporti d'affari) quanto oggettivi (beni commerciabili).

Immediata è stata la reazione dell'Unione Europea a tali misure. Con l'articolata dichiarazione dell'Alto Rappresentante Mogherini, del 9 maggio 2018, ha immediatamente confermato insieme agli altri firmatari (E3, Russia e Cina), gli impegni assunti ed il 4 giugno 2018, in una missiva indirizzata insieme agli E3 ai Segretari di Stato e del Tesoro USA, ha ribadito l'illiceità delle sanzioni secondarie statunitensi e richiesto esenzioni a favore di imprese e istituti finanziari.

Le istituzioni dell'Unione, con il coinvolgimento diretto degli Stati Membri, Italia in primis, hanno quindi, immediatamente provveduto ad adottare le seguenti misure normative:

1. Aggiornamento parziale del c.d. *Blocking Statute* (Regolamento (CE) n. 2271/96).

L'idea nasce dagli esiti dell'intervento normativo adottato dalle istituzioni europee nel 1996, per fronteggiare l'illiceità degli effetti extraterritoriali delle sanzioni secondarie unilaterali americane introdotte verso Cuba, Libia ed Iran, con il quale ottennero da parte americana un "waiver". Lo strumento prevede, in particolare, quali contromisure, sanzioni a carico di qualunque persona o entità soggetta alla giurisdizione dell'Unione Europea che, senza l'autorizzazione della Commissione europea, dia attuazione in qualsiasi modo, diretto o indiretto, a certi provvedimenti sanzionatori aventi effetti extraterritoriali. Il Regolamento consente inoltre alla parte lesa di chiedere nei confronti delle citate persone fisiche e/o giuridiche il risarcimento dei danni derivanti dalla suddetta implementazione.

2. Inclusione dell'Iran nell'elenco dei *fully eligible countries* della BEI.

Per quanto riguarda l'atto delegato con il quale è stato inserito l'Iran tra le "*fully eligible countries*" della BEI, l'intervento consente all'istituzione europea di finanziare potenzialmente investimenti in Iran. Tale inclusione non comporta tuttavia alcun effetto automatico di erogazione di finanziamenti essendo soggetta a diverse condizioni, tra cui l'insussistenza di impatti negativi di carattere economico e/o finanziario. Si segnala che anche tale misura presenta forti limiti, principalmente consistenti nel rischio di default della BEI, potenzialmente derivante dalle *sanction clauses*, ovvero clausole contenute nei contratti di emissioni obbligatorie sottoscritti con investitori istituzionali americani e non, che darebbero immediato diritto ad accelerare i rimborsi entro 30 giorni dalla richiesta.

Sebbene a livello europeo siano tutti concordi sull'essenzialità di adozione delle misure citate, al fine di inviare un immediato e concreto segnale politico agli Iranian, c'è altrettanta consapevolezza, data la limitata efficacia delle medesime, di predisporre ulteriori misure atte ad assicurare la prosecuzione, in sicurezza, sia delle importazioni di petrolio che delle relazioni finanziarie e commerciali con l'Iran.

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

3. *Instrument for Supporting Trade Exchanges* (INSTEX)

Si tratta di uno *Special Purpose Vehicle* istituito su iniziativa di Francia, Germania e Regno Unito, con il supporto dell'Unione Europea. Esso si propone di colmare il gap di pagamenti sussistente tra importatori ed esportatori in Iran e le loro controparti della UE, e consiste nella registrazione delle richieste di pagamento e delle obbligazioni di esportatori ed importatori europei, derivanti da transazioni commerciali con l'Iran, e nella loro compensazione con rispettive richieste ed obbligazioni nell'arco di un certo periodo di tempo.

Detto strumento, che ha assunto la denominazione di “INSTEX - *Instrument for Supporting Trade Exchanges*”, è stato costituito lo scorso 31 gennaio nell'ambito della legislazione francese nella forma di “SAS - *Société par Actions Simplifiée*”, e vede tra i suoi iniziali *shareholders* Francia, Germania e UK, ai quali dovrebbero a breve aggiungersi altri Stati aderenti. È al vaglio del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale la scelta circa una possibile adesione dell'Italia allo strumento, rimanendo allo stato nella posizione di “Paese Interessato” alla sua evoluzione.

Il capitale sociale inizialmente versato è pari a 3.000 euro. La società sarà finanziata mediante capitale proprio, con le contribuzioni degli Stati membri partecipanti, e la previsione di commissioni imposte - per ciascuna transazione o a seconda del volume di transazioni - ad esportatori e importatori che intendano utilizzare lo SPV.

Il management della società è composto da un Presidente (individuo o entità), nominato per 5 anni, eventualmente un General Manager (individuo), anch'esso nominato per 5 anni, e dal *Supervisory Board* (individuo o entità), composto da un membro per ciascun *shareholder* (attualmente: 3 membri). Pertanto, in caso di ingresso di nuovi *shareholders*, aumenterà di conseguenza anche il numero dei componenti del Board.

Analogo strumento è stato costituito in Iran - con la denominazione di “*Special Trade and Finance Institute* (STFI)” - al fine di incrociare le richieste di pagamento dei suoi utilizzatori, e in linea con i requisiti stabiliti dalle misure sanzionatorie adottate in ambito internazionale, europeo e statunitense in ambito AML e CTF.

Quanto all'ambito di applicazione di Instex, almeno inizialmente lo strumento limiterà la propria operatività ad operazioni in settori esenti da sanzioni USA.

Scopo della società è quella di registrare debiti e crediti i cui importi coincidano, compensandoli tramite un sistema di acquisto e cessione di crediti, sul presupposto che tutte le entità coinvolte aderiscano a tale meccanismo, rendendosi anche disponibili a condividere propri dati al fine di consentire la compensazione di debiti e crediti.

In un futuro è previsto che tale operatività faccia un passo ulteriore, vista la possibilità per Instex di gestire direttamente i flussi finanziari in esito all'ottenimento di apposita licenza bancaria.

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

Nel corso del 2018, data l'assenza di sviluppi positivi sul terreno e nell'attuazione degli Accordi di Minsk, le misure restrittive dell'Unione Europea nei confronti della Federazione Russa sono state ulteriormente rinnovate, riconfermando i quattro pacchetti sanzionatori inizialmente adottati nel 2014:

- misure economico-finanziarie (c.d. settoriali) adottate in considerazione delle azioni della Federazione Russa che destabilizzano la situazione in Ucraina tramite Decisione (PESC) 512/2014 e Regolamento (UE) 833/2014, e successive modifiche ed integrazioni (s.m.i.);
- sanzioni individuali (travel ban e asset freeze) in risposta alla perdurante minaccia all'integrità territoriale, alla sovranità e all'indipendenza dell'Ucraina, adottate tramite Decisione (PESC) 145/2014 e Regolamento (UE) 269/2014, e s.m.i.;
- misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche responsabili di appropriazione indebita o di malversazione di fondi pubblici dell'Ucraina, adottate tramite Decisione (PESC) 119/2014 e Regolamento (UE) 208/2014, e s.m.i.;
- misure restrittive adottate in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopol, adottate tramite Decisione (PESC) 386/2014 e Regolamento (UE) 692/2014, e s.m.i..

Per quanto riguarda le misure economiche settoriali (Regolamento (UE) 833/2014, e successive modifiche e integrazioni), il Consiglio UE del marzo 2015 ha collegato, anche su iniziativa italiana, la durata dell'attuale regime sanzionatorio alla piena attuazione degli Accordi di Minsk, che prevedono il cessate il fuoco e il completo ritiro delle armi, nonché il compimento di un percorso di riforme elettorali e costituzionali in Ucraina. Tali sanzioni economiche - originariamente in scadenza a giugno 2015 - sono state oggetto di successivi rinnovi con cadenza semestrale. Con Decisione (PESC) 2019/1108 del Consiglio del 27 giugno 2019 è stato deciso il rinnovo semestrale del pacchetto sino al 31 gennaio 2020.

Il contenuto delle misure restrittive settoriali non è invece stato oggetto di interventi di modifica in occasione dei rinnovi e sono quindi rimasti in vigore l'embargo sugli armamenti e i materiali correlati, le misure sui beni dual-use, le restrizioni finanziarie e di accesso al mercato dei capitali per le entità designate e i divieti relativi alla fornitura di materiali e alta tecnologia nel settore petrolifero (prospezione ed estrazione di petrolio in acque profonde, nell'Artico o per il petrolio di scisto).

In considerazione della perdurante minaccia all'integrità territoriale, alla sovranità e all'indipendenza dell'Ucraina, le misure restrittive individuali (travel ban e asset freeze) previste dalla Decisione (PESC) 145/2014 e dal Regolamento (UE) 269/2014 sono state da ultimo rinnovate fino al 15 settembre 2019 (con Decisione (PESC) 2019/415 del 14 marzo 2019). Il totale dei soggetti sanzionati è di 170 individui e 44 entità.

Anche le misure restrittive nei confronti di persone, entità e organismi responsabili di appropriazione indebita di fondi statali ucraini sono state più volte prorogate, da ultimo fino al 6 marzo 2020 tramite Decisione (PESC) 2019/354 e Regolamento di esecuzione (UE) 2019/352, entrambi del 4 marzo 2019. Rimangono

congelati i beni di 12 persone riconosciute responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini.

Infine, le misure restrittive adottate in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli sono state istituite con Decisione (PESC) 386/2014 e Regolamento (UE) 692/2014 (e s.m.i.), e successivamente rinnovate, da ultimo fino al 23 giugno 2020 con Decisione (PESC) 2019/1018 del 20 giugno 2019, senza modifiche del regime sanzionatorio. In assenza di cambiamenti nello status della penisola, sono rimasti quindi inalterati il divieto di importare nella UE merci provenienti dalla Crimea e da Sebastopoli nonché di fornire assistenza finanziaria in connessione con tali attività; il divieto di esportare in Crimea e a Sebastopoli attrezzature e tecnologie e di prestare servizi nei settori infrastrutturali dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia nonché per lo sfruttamento di petrolio, gas e minerali; il divieto di nuovi investimenti nel settore immobiliare a favore di persone giuridiche o entità con sede in Crimea o a Sebastopoli; il divieto di creazione di imprese in partecipazione con entità in Crimea o a Sebastopoli; il divieto di fornire servizi o assistenza direttamente correlati ad attività turistiche in Crimea o a Sebastopoli; il divieto di accedere o effettuare uno scalo nei porti ubicati nella penisola di Crimea alle navi che forniscono servizi di crociera.

L'impatto del quadro sanzionatorio statunitense

Il quadro sanzionatorio USA nei confronti della Federazione Russa ha registrato un sensibile inasprimento anche nel corso del 2018.

Il 6 aprile 2018 l'Office of Foreign Assets Control (OFAC) del Dipartimento del Tesoro USA ha designato 7 "oligarchi" russi e 12 società da essi possedute o controllate, 17 alti funzionari del Governo russo, una società statale per il commercio di armi e una banca da essa controllata. Si tratta della più severa tornata di designazioni dal 2014 ad oggi, motivata dal sostegno dei soggetti listati al Governo russo e alle attività "malevoli" da questo realizzate in molteplici scenari.

Il 27 agosto 2018 è stata annunciata l'entrata in vigore di nuove sanzioni contro la Federazione Russa, in conseguenza del c.d. "caso Skripal", non rivolte a specifici individui o compagnie, ma concernenti la sospensione da parte USA di assistenza finanziaria, fornitura di credito, vendita di armamenti e di sensitive goods. Non avendo la Federazione Russa riconosciuto la violazione o accettato ispezioni internazionali sul proprio territorio nazionale entro il perentorio termine di 90 giorni fissato da Washington, gli USA hanno annunciato l'adozione di ulteriori misure (ad oggi però non ancora formalizzate).

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

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

Il quadro delle misure sanzionatorie disposte nei confronti della Repubblica Popolare Democratica di Corea (RPDC) è stato profondamente inasprito a partire dal 2017. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (CdS), nel tentativo di contrastare il programma nucleare e missilistico della RPDC, ha infatti adottato cinque risoluzioni nel corso dell'anno (2345, 2356, 2371, 2375, 2397), ampliando notevolmente il novero dei settori soggetti a restrizioni e rendendo il vigente regime il più esteso e rigoroso a livello internazionale.

Le restrizioni disposte contemplano pressoché ogni ambito economico e finanziario, inclusi i settori degli armamenti, petrolifero, chimico, minerario, agroalimentare, ittico, del lusso, tessile, degli investimenti, manifatturiero, informatico, marittimo nonché la cooperazione scientifica e tecnologica, cui si aggiungono le numerose misure di natura individuale (*asset freeze, travel ban*).

Il 30 marzo 2018 Il Comitato Sanzioni sulla RPDC dell'ONU ha aggiunto un individuo e 21 entità all'elenco di persone ed entità soggette a misure restrittive, designando al contempo 52 imbarcazioni. Il 16 ottobre 2018 sono state designate altre 3 navi, portando il numero dei soggetti destinatari di misure restrittive individuali in ambito ONU ad 80 individui e 75 entità.

Oltre al recepimento di tutte le sanzioni di fonte ONU tramite la Decisione (PESC) 2016/849 e il Regolamento (UE) 1509/2017 e successive modifiche e integrazioni, l'UE ha adottato a più riprese sanzioni autonome aggiuntive sia di carattere economico - in particolar modo nel corso del 2017 - che di carattere individuale.

Con specifico riferimento a queste ultime, oltre al recepimento di tutte le designazioni in ambito ONU, il 19 aprile 2018 l'Unione Europea ha designato 4 individui nordcoreani coinvolti in pratiche finanziarie sospette volte a contribuire al programma nucleare nordcoreano, portando complessivamente a 59 individui e 9 entità i destinatari di misure autonome UE.

Negli ultimi mesi, a fronte di margini sempre più ridotti per l'adozione di nuove restrizioni, gli sforzi della comunità internazionale si sono concentrati sulla verifica dell'attuazione del regime vigente tramite uno stringente monitoraggio, in particolar modo in materia di sicurezza e commerci marittimi.

VIII.4 I REGIMI SANZIONATORI IN VIGORE NEI CONFRONTI DEL VENEZUELA

Non sussistono sanzioni in ambito ONU nei confronti del Venezuela. In considerazione del continuo deterioramento della democrazia, dello stato di diritto e della situazione dei diritti nel Paese, l'Unione Europea ha invece adottato delle misure sanzionatorie nei confronti del Venezuela, le cui norme di riferimento sono contenute nella Decisione (PESC) 2017/2074 e nel Regolamento (UE) n. 2017/2063 del 13 novembre 2017, e s.m.i.. Il regime prevede rinnovi annuali, ed è stato da ultimo prorogato sino al 14 novembre 2019 con Decisione (PESC) 2018/1656 del 6 novembre 2018.

Queste contemplano:

- embargo su tutti gli armamenti comprese armi e munizioni, veicoli ed equipaggiamenti militari, nei confronti di qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo in Venezuela o per un uso in Venezuela, compreso il divieto di fornire assistenza tecnica o finanziaria per attività militari nonché alla fornitura di armamenti.
- divieto circa la vendita, fornitura, trasferimento o esportazione di equipaggiamento, inclusa assistenza tecnica e finanziaria, che può essere utilizzato per la repressione interna da parte del Governo venezuelano.
- divieto circa la vendita, il trasferimento o l'esportazione di equipaggiamento, tecnologia o software inteso principalmente per il monitoraggio o l'intercettazione dal regime venezuelano, o per suo conto, delle comunicazioni via Internet o telefoniche, su linee fisse e mobili in Venezuela, incluse la relativa assistenza tecnica e finanziaria.
- misure restrittive individuali: divieto di ingresso o transito nel territorio degli Stati membri, nonché il congelamento di fondi e risorse economiche possedute, detenute o controllate, applicabile a:
 - individui responsabili di gravi violazioni dei diritti umani o della repressione della società civile e dell'opposizione democratica in Venezuela;
 - individui la cui condotta, azioni o politiche minano lo stato di diritto e la democrazia in Venezuela;
 - persone fisiche o giuridiche, entità o organismi associate ai soggetti di cui sopra.

Nell'ottica di adottare misure graduali e progressive, gli atti UE riportavano inizialmente un allegato vuoto (*empty list*) in vista di future decisioni sui soggetti da designare. A causa del coinvolgimento in violazioni dei diritti umani e del non rispetto dello stato di diritto nel Paese, il 22 gennaio 2018 sono stati designati 7 individui tramite la Decisione (PESC) 2018/90 e il Regolamento di Esecuzione (UE) 2018/88. Tra questi spiccano il Ministro degli Interni Néstor Luis Reverol Torres, il Presidente della Corte Suprema Maikel José Moreno Pérez, e il Presidente del Consiglio Elettorale Nazionale Tibisay Lucena Ramírez.

In risposta alle irregolarità nello svolgimento delle elezioni presidenziali del 20 maggio 2018, il 25 giugno 2018 sono state adottate ulteriori misure restrittive mirate, tramite Decisione (PESC) 2018/901 e Regolamento di Esecuzione (UE) 2018/899, consistenti nella designazione di 11 individui. Tra questi spiccano il Vice Presidente, il Ministro dell'Educazione, e il Ministro dell'Industria e della Produzione Nazionale.

L'impatto del quadro sanzionatorio statunitense

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

L' O.E. n. 13692 dell'8 marzo 2015 ha introdotto misure individuali di *asset freeze* e *travel ban* per i funzionari governativi coinvolti in atti di corruzione, persecuzione degli oppositori politici, compressione della libertà di stampa e violazione dei diritti umani. Nel corso del 2017, a fronte del rapido deterioramento della situazione politica, l'OFAC ha adottato sanzioni individuali contro una trentina di individui, funzionari attuali o passati associati in vario modo al governo Maduro, compresi lo stesso Presidente ed alcuni membri della Corte Suprema di Giustizia. Tra la

fine del 2017 e maggio 2018 l'elenco dei listati si è allungato, raggiungendo un totale di 59 individui e 3 entità.

L'1 novembre 2018, tramite O.E. n.13850, sono state autorizzate sanzioni nei confronti dei soggetti operanti in Venezuela nel settore aurifero ed in tutti gli altri settori successivamente identificati dal Segretario al Tesoro in consultazione col Segretario di Stato; in virtù di tale previsione "aperta", il 28 gennaio 2019 sono stati sottoposti a sanzioni anche gli operatori del settore petrolifero, ed in particolare la PDVSA (la compagnia petrolifera statale "Petroleos de Venezuela") e le sue controllate.

VIII.5 ALTRE MISURE RESTRITTIVE

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

Il quadro sanzionatorio ONU attualmente vigente nei confronti della Libia prevede le seguenti misure restrittive: embargo sulla vendita di armi e sulla fornitura dell'assistenza tecnica e finanziaria attinente a tali materiali da parte degli Stati membri verso la Libia e viceversa (*two-way arms embargo*), restrizioni all'ammissione e transito nel territorio degli Stati membri dei soggetti listati (*travel ban*), congelamento di fondi e risorse economiche dei soggetti listati (*asset freeze*), obblighi di vigilanza nei rapporti commerciali con entità libiche, restrizioni nelle transazioni commerciali e nel settore dei trasporti, ispezioni per prevenire l'esportazione illecita di petrolio.

Nel corso del 2018 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato tre rilevanti Risoluzioni:

- Risoluzione n. 2420 dell'11 giugno 2018, che ha prorogato fino al giugno 2019 l'autorizzazione alle ispezioni in alto mare al largo delle coste libiche di navi sospettate di trasportare armi da e verso la Libia in violazione del relativo embargo.
- Risoluzione n. 2434 del 13 settembre 2018, che proroga fino al 15 settembre 2019 il mandato della *United Nations Support Mission for Libya* (UNSMIL) sotto il coordinamento del Rappresentante Speciale del Segretario Generale.
- Risoluzione n. 2441 del 5 novembre 2018, che proroga di quindici mesi l'impianto sanzionatorio sulla Libia e l'autorizzazione agli Stati membri a ispezionare in alto mare navi sospettate di trasportare, caricare, scaricare greggio e prodotti petroliferi raffinati illecitamente esportati dalla Libia. La Risoluzione estende altresì il mandato del Panel di Esperti sino al 15 febbraio 2020.

Il Comitato sanzioni delle Nazioni Unite ha rinnovato e modificato in più occasioni nel corso del 2018 l'elenco dei soggetti (imbarcazioni, entità, individui) sanzionati. Di particolare rilevanza la designazione, il 7 giugno 2018, di 6 individui coinvolti nella tratta di migranti in Libia. Gli ultimi emendamenti hanno portato a 28 individui e 2 entità il totale dei destinatari di misure restrittive.

Il quadro sanzionatorio UE verso la Libia, disciplinato dalla Decisione (PESC) 2015/1333 e dal Regolamento (UE) 2016/44, e successive modifiche ed integrazioni

ni, include le seguenti misure restrittive: embargo su armamenti, equipaggiamenti militari e ogni materiale paramilitare e non che potrebbe essere utilizzato per la repressione interna; divieto di fornitura di assistenza tecnica e finanziaria connessa ad attività militari o l'uso di armamenti; congelamento di fondi e risorse economiche e restrizioni all'ammissione nel territorio dell'Unione Europea per soggetti listati; obbligo degli Stati Membri di imporre ai propri cittadini vigilanza nelle relazioni commerciali con entità costituite in Libia o soggette alla giurisdizione della Libia; misure nel settore dei trasporti; restrizioni all'esportazione di natanti e gommoni che potrebbero essere utilizzati per il traffico di migranti; restrizioni relative al trasporto navale di petrolio greggio proveniente dalla Libia. Le misure sanzionatorie UE sono riesaminate, modificate o abrogate in conformità delle pertinenti decisioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Alcune misure restrittive individuali (tre designazioni autonome UE) sono soggette a rinnovo ogni sei mesi, prorogate da ultimo fino al 2 ottobre 2019, con Decisione (PESC) 2019/539 dell'1 aprile 2019.

Con successivi Regolamenti di esecuzione sono state aggiornate le liste dei soggetti sottoposti a sanzioni, e delle imbarcazioni a cui si applicano divieti relativi al carico, al trasporto o allo scarico di petrolio greggio proveniente dalla Libia, all'accesso ai porti nel territorio dell'Unione e alla prestazione di servizi di bunkering e di approvvigionamento delle navi.

Il vigente quadro sanzionatorio dell'Unione Europea nei confronti della Siria (Regolamento (UE) 36/2012 del Consiglio del 18 gennaio 2012 e successive modificazioni) comprende diverse misure restrittive, tra cui:

- embargo su armamenti, materiali correlati e attrezzature per la repressione interna;
- embargo su apparecchiature o software per il controllo di Internet e delle comunicazioni telefoniche;
- restrizioni al commercio di petrolio greggio e prodotti petroliferi, tecnologie per il settore oil & gas, beni dual-use, metalli preziosi;
- restrizioni alla fornitura di supporto finanziario, sia pubblico che privato, per operazioni commerciali in Siria;
- divieto di concedere prestiti, garanzie o altre forme di assistenza finanziaria al Governo di Damasco; restrizioni al diritto di stabilimento, o ad altre forme di collaborazione, con istituti di credito siriani; limitazioni all'accesso negli aeroporti UE di aeromobili siriani e obbligo di ispezione, a certe condizioni, per cargo siriani;
- congelamento di beni e risorse economiche di soggetti listati e restrizioni all'ammissione nel territorio dell'Unione Europea di persone responsabili della repressione violenta contro la popolazione civile in Siria, delle persone che traggono vantaggio dal regime o lo sostengono, nonché delle persone ad esse associate.

In considerazione dell'aggravarsi della situazione in Siria, le sanzioni UE sono state progressivamente inasprite sia in senso oggettivo (ampliamento dei settori colpiti da embargo) che in senso soggettivo (ampliamento delle liste di soggetti sottoposti ad *asset freeze* e *travel ban*). Contestualmente, alle misure restrittive sono state affiancate deroghe umanitarie sostanziali volte a salvaguardare la popolazione civile e favorire il ripristino dell'attività economica. Il 17 maggio 2019,

con Decisione (PESC) 2019/806, il Consiglio ha ulteriormente prorogato le misure restrittive esistenti verso la Siria fino all'1 giugno 2020.

Al 17 maggio 2019 la lista di soggetti sottoposti a misure restrittive includeva 269 persone e 69 entità.

Non sussistono misure sanzionatorie in ambito ONU relative alla Siria. Tuttavia, in considerazione della perdurante gravità della situazione nel Paese nel corso del 2018, il Consiglio di Sicurezza ha adottato le seguenti rilevanti Risoluzioni:

- Risoluzione n. 2401 del 24 febbraio 2018, che reitera la richiesta a tutte le parti del rispetto degli accordi esistenti sul cessate il fuoco e richiede l'immediata cessazione delle ostilità sul terreno;

Risoluzione n. 2449 del 13 dicembre 2018, che richiama tutti gli attori del conflitto siriano al rispetto delle norme sull'assistenza umanitaria internazionale.

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

In ambito nazionale, al menzionato inasprimento del sistema sanzionatorio ha corrisposto un adeguamento dei profili di rischio implementati all'interno del Circuito Doganale di Controllo, atto a garantire il pieno rispetto delle misure restrittive in essere.

In particolare, nel corso del 2018 l'Agenzia ha svolto, a livello nazionale, controlli ai fini dell'attuazione del Reg. UE 2016/44 del Consiglio del 18 gennaio 2016 concernente misure restrittive del commercio internazionale in considerazione della situazione in Libia. I profili di rischio, scaturiti da specifici analisi dei flussi, hanno consentito di individuare n.5 dichiarazioni doganali di esportazione di imbarcazioni e motori fuori bordo risultati sprovvisti della prescritta autorizzazione, e presso gli uffici di Ancona, Genova e La Spezia, si è proceduto al sequestro delle spedizioni, informando le Procure della Repubblica competenti, per un controvalore totale pari a oltre 100.000 euro.

La partecipazione dell'Agenzia ai lavori del Comitato di sicurezza finanziaria ha consentito di consolidare il sistema di controllo delle operazioni transfrontaliere, portando all'inserimento, ovvero alla modifica, di specifici profili di rischio all'interno del Circuito Doganale di Controllo, finalizzati alla selezione e al successivo controllo delle operazioni doganali che presentavano caratteristiche tali da essere classificate "a rischio" per gli aspetti di contro-proliferazione, o che potessero far sospettare una possibile violazione dei regimi sanzionatori imposti da misure restrittive, unionali o derivanti dall'adozione di specifiche risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

A mero titolo esemplificativo, per quanto attiene quest'ultimo ambito, si evidenziano le attività poste in essere per il controllo delle esportazioni e dei transiti verso Iran, Siria, Russia e Corea del Nord, Paesi verso i quali si è concentrata l'attenzione anche nel corso dell'anno 2018.

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

A questi vanno poi affiancati specifici profili di rischio finalizzati ad identificare le spedizioni di prodotti o beni che, pur se non direttamente connessi alla proliferazione, sono di vietata esportazione verso determinati Paesi, nei cui confronti la Comunità internazionale ha inteso porre in essere misure derivanti da uno stigma di condotte proliferanti o connesse al mancato rispetto dei diritti umani. In tale categoria ricadono, ad esempio, le restrizioni nei confronti dei beni di lusso destinati in Corea del Nord o Siria, ed alcune restrizioni nei confronti di materiali o pro-

dotti verso l'Iran, adottate in applicazione del Reg. UE 267/2012.

È altresì proseguita l'attività di monitoraggio delle operazioni doganali di esportazione e di transito, verso paesi ad alto rischio di proliferazione e assoggettati a misure restrittive, con la conseguente selezione per il controllo di esportazioni di prodotti che, pur non essendo vietati, avrebbero potuto – alla luce delle informazioni disponibili e in considerazione del soggetto estero destinatario – contribuire ad attività controindicate nel settore.

Infine, sono stati monitorati i cd. *transshipment* sul territorio doganale, al fine di impedire che merce potenzialmente utilizzabile a fini di proliferazione di armi di distruzione di massa potesse giungere a destinatari situati in Paesi colpiti da regime sanzionatorio.

L'attività della Guardia di Finanza nell'ambito dell'attuazione delle misure restrittive di carattere finanziario disposte dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea.

Dall'entrata in vigore del D. Lgs. n. 109/2007, il Nucleo Speciale Polizia Valutaria svolge un'attività propedeutica alla custodia, conservazione e gestione delle risorse economiche congelate per finanziamento del terrorismo, affidate all'Agenzia del Demanio.

Nello specifico ambito operativo, nell'anno 2018, il Nucleo Speciale Polizia Valutaria ha provveduto, ai sensi dell'art. 11, comma 3, del D. Lgs. n. 109/2007, all'iscrizione della misura del congelamento su:

- due immobili nei confronti di una persona fisica di nazionalità nordcoreana, inserita con Regolamento di Esecuzione (UE) n. 2018/602, in data 19.04.2018, nell'allegato XV del Regolamento (UE) n. 2017/1509, concernente misure restrittive nei confronti della Repubblica popolare democratica di Corea;
- risorse finanziarie, risultate riconducibili a un soggetto libico "listato" ai sensi della Risoluzione ONU 1970 (2011) e del Regolamento (UE) n. 204/2011.

Su specifica richiesta del Comitato di Sicurezza Finanziaria ha fornito informazioni relativamente a nominativi di nuova designazione, o sui quali era in corso una proposta di *listing* da parte di un paese terzo ovvero una richiesta di *delisting* o modifica di informazioni in una lista, per un totale di 78 persone fisiche e 36 entità. Ha infine svolto accertamenti, ex art. 3 del D.Lgs. n. 109/2007, nei confronti di 8 soggetti, tra persone fisiche e giuridiche, al fine di individuare eventuali violazioni delle misure restrittive emanate in ambito ONU e UE nei confronti della DPRK, della Libia e in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

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

L'applicazione di misure restrittive di congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenute da persone fisiche e giuridiche, gruppi ed entità individuati dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea svolge un ruolo centrale nell'insieme delle misure poste in essere dalla comunità internazionale per prevenire e contrastare il finanziamento del terrorismo.

Nell'ambito delle Nazioni Unite, le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza (CdS) che costituiscono il quadro di riferimento fondamentale sono:

la Risoluzione 1267 (1999)¹, che impone l'adozione di misure di congelamento verso soggetti ed entità associati o appartenenti ad Al Qaeda e ai Talebani, individuati dal Comitato sanzioni 1267 istituito presso il CdS sulla base di proposte di designazione dagli Stati membri;

la Risoluzione 1373 (2001), che ha ampliato la portata del sistema delle liste di persone sospettate di sostenere o appartenere a organizzazioni terroristiche e prevede il congelamento dei beni a prescindere dalla matrice ideologica o dall'ambito territoriale dell'azione terroristica, rimettendo ai singoli Stati il potere di individuare soggetti o entità destinatari delle misure di contrasto al terrorismo.

Nel 2018 e nel 2019 il Consiglio di Sicurezza ha dedicato forse minore attenzione al tema del terrorismo rispetto agli anni precedenti: si ricordano qui però la Risoluzione 2462 del 28 marzo 2019 in materia di contrasto al finanziamento del terrorismo; e la Risoluzione 2482 del 19 luglio 2019 sui legami tra criminalità organizzata e terrorismo. L'Unione Europea adotta un regime di sanzioni nei confronti di organizzazioni terroriste e di singoli individui con la finalità di prevenire attentati sul territorio degli Stati Membri e degli Stati Terzi e per evitare che il territorio dell'Unione Europea possa essere utilizzato per pianificare atti ostili o effettuare propaganda terrorista o estremista.

I principali regimi di misure restrittive per il contrasto al terrorismo sono:

- la lista di persone, gruppi o entità coinvolti in attacchi terroristici soggetti al congelamento di fondi e risorse finanziarie ai sensi della Posizione Comune 931/2001 al fine di assicurare attuazione alla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1373/2001;
- il regime ai sensi della Decisione 487/2011 in attuazione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1989/2011 sul congelamento di fondi di persone ed entità associate ad Osama bin Laden, la rete Al

¹ Cui sono seguite, in ordine temporale, le Risoluzioni: 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008) e 1904 (2009), 1988 (2011), 1989 (2011), 2083 (2012), 2129 (2013), 2133 (2014), 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2199 (2015), 2214 (2015), 2253 (2015), 2331 (2016).

Qaeda e i Talebani (regime che è stato esteso per includere anche ISIL/Da'esh);

- il regime autonomo UE ai sensi della Decisione 1693/2016 concernente misure restrittive aggiuntive nei confronti di ISIL (Da'esh) e Al-Qaeda e di persone, gruppi, imprese ed entità a essi associati;
- il regime di misure rafforzate di cooperazione giudiziaria e di polizia nei confronti di persone ed entità dell'Unione Europea ai sensi della Posizione Comune 67/2009.

Il Consiglio Europeo riesamina le liste ad intervalli regolari e con cadenza almeno semestrale. In aggiunta al riesame periodico, il Consiglio può, in ogni momento, adottare una decisione sull'inserimento o la rimozione di persone, gruppi o entità.

Persone, gruppi ed entità possono essere incluse nella lista sulla base di proposte presentate da Stati Membri o Stati terzi. Una richiesta di rimozione dalla lista può essere avanzata da individui, gruppi ed entità oggetto di designazione, da uno Stato Membro o dallo Stato Terzo che ha originariamente proposto la designazione.

Sono al momento in corso innanzi alla Corte Europea di Giustizia diversi procedimenti attivati da successivi ricorsi di organizzazioni listate avverso le designazioni deliberate nei loro confronti dal Consiglio. A titolo meramente esemplificativo, si citano i ricorsi presentati da Hamas, LTTE, Gama'a al Islamiya; il Consiglio è pertanto tenuto a tenere conto, nell'aggiornamento delle motivazioni scritte a sostegno del rinnovo delle designazioni, delle argomentazioni espresse dalla Corte di Giustizia e dal Tribunale nelle pronunce di accoglimento dei ricorsi delle organizzazioni listate.

A questo riguardo, ancorché non si ritenga individuabile un orientamento giurisprudenziale univoco della Corte, vi sono alcuni aspetti - quali il tempo trascorso dall'ultima azione inequivocabilmente attribuibile a un'entità listata, o il riconoscimento dei diritti dell'imputato nell'ordinamento di uno Stato Terzo una cui sentenza venga citata nelle motivazioni a sostegno della designazione - che sembrano ricorrere più frequentemente, e di cui il Consiglio è chiamato a tenere conto.

Le informazioni relative alle procedure di aggiornamento, inserimento e rimozione di designazioni vengono seguite da uno specifico Gruppo di Lavoro del Consiglio, sulle cui deliberazioni il Comitato di Sicurezza Finanziaria è tenuto informato per il tramite del Ministero per gli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Tra gli Atti recenti adottati in ambito comunitario in attuazione dei regimi di misure restrittive per la prevenzione e il contrasto del terrorismo ricordiamo la Decisione del Consiglio n. 25 dell'8 gennaio 2019, il Regolamento di Esecuzione della Commissione n. 257 del 13 febbraio 2019, il Regolamento di Esecuzione del Consiglio n. 270 e la Decisione del Consiglio n. 271 del 18 febbraio 2019, il Regolamento di Esecuzione della Commissione n. 353 del 4 marzo 2019, il Regolamento di Esecuzione della Commissione n. 431 del 18 marzo 2019, il Regolamento di Esecuzione della Commissione n. 507 del 26 marzo 2019, il Regolamento di Esecuzione della Commissione n. 555 del 5 aprile 2019, il Regolamento di Esecuzione della Commissione n. 622 del 17 aprile 2019, il Regolamento di Esecuzione della Commissione n. 663 del 25 aprile 2019, il Regolamento di Esecuzione della

Commissione n. 696 del 3 maggio 2019, il Regolamento di Esecuzione della Commissione n. 791 del 16 maggio 2019, il Regolamento di Esecuzione della Commissione n. 850 del 24 maggio 2019, la Decisione del Consiglio n. 1341 dell'8 agosto 2019, il Regolamento di Esecuzione della Commissione n. 1353 del 20 agosto 2019, il Regolamento di Esecuzione della Commissione n. 1375 del 26 agosto 2019.

IX.2 MINACCIA TERRORISTICA DERIVANTE DA ISIL, AL QAEDA E GRUPPI AFFILIATI

Gli sforzi collettivi messi in campo dalla Coalizione Globale per sconfiggere Da'esh sono stati premiati con la scomparsa - a partire da un momento che può essere fatto coincidere con la caduta di Baghuz nel marzo 2019 - della dimensione territoriale dell'autoproclamatosi "Califfato" e la transizione di ISIL verso una dimensione di clandestinità. La leadership del c.d. Stato Islamico, verosimilmente gravitante attorno ad alcuni centri in territorio iracheno, mirerà a consolidare una tattica di sopravvivenza basata su cellule "dormienti" a livello locale, il finanziamento attraverso l'estorsione e i traffici illeciti, la propaganda soprattutto online per istigare all'azione i c.d. "lupi solitari" e per mantenere in vita il marchio di Da'esh come attore del terrorismo internazionale.

Al Qaeda resta un attore, grazie anche alla forza dei suoi affiliati in teatri quali lo Yemen, la Somalia, l'Africa Occidentale; alla longevità e continuità della leadership nella persona di Ayman al-Zawahiri (da segnalare però l'annuncio, da parte del Governo statunitense, di aver eliminato Hamza bin Laden, figlio di Osama e successore designato alla guida dell'organizzazione); al tradizionale maggiore radicamento rispetto a istanze e rivendicazioni di carattere politico, sociale e religioso a livello locale. Forte resta anche il controllo che Al Qaeda esercita sui combattenti stranieri in Afghanistan.

Lo sviluppo che sembra preoccupare maggiormente in questa fase la Comunità Internazionale sembra riguardare la crescente instabilità nel quadrante del Sahel e dell'Africa Occidentale, dove si registrerebbero continuità tra ISIL e Al Qaeda, approfittando anche di rapporti di collaborazione di natura tattica con fenomeni di insorgenza a carattere locale e transfrontaliero. Nel quadrante saheliano le attività dei gruppi terroristici si saldano inoltre con le attività criminali che attraversano la regione: contrabbando di armi, narcotraffico, e soprattutto tratta di esseri umani. In questa regione si starebbero osservando anche forme di cooperazione tra sigle riconducibili ad Al Qaeda e ad ISIL, quali Jama'a Nusrat ul-Islam wa al-Muslimin (JNIM) e lo Stato Islamico nel Sahara Allargato (ISGS), in particolare nelle zone frontaliere tra Mali e Niger. La Comunità Internazionale sostiene con forza le attività di contrasto messe in opera dai Governi della regione, a partire dal supporto fornito alla Forza G5 Sahel.

La capacità di sconfiggere le organizzazioni terroriste può venire limitata anche dalle difficoltà politiche e di controllo dell'intero territorio da parte delle Autorità centrali, ad esempio in Paesi quali l'Afghanistan, la Libia e la Somalia.

La sconfitta territoriale di Da'esh ha posto per la Comunità Internazionale la sfida di gestire i possibili ritorni e i trasferimenti dei c.d. foreign terrorist fighters, ma anche dei combattenti detenuti nelle zone di conflitto. A proposito di

quest'ultima categoria, il dibattito resta aperto in seno alla Comunità Internazionale, che è chiamata al difficile esercizio di coniugare le preoccupazioni pressanti di sicurezza nazionale, il rischio di radicalizzazione negli istituti di pena, le difficoltà di alcuni Stati - in particolare quelli delle zone di conflitto - a sviluppare la necessaria capacità di gestire questa categoria di prigionieri, l'esigenza di assicurare i responsabili alla giustizia nel rispetto dello stato di diritto.

Quanto alle fonti di finanziamento, la perdita territoriale di ISIS ha compromesso sensibilmente le sue capacità di recuperare fondi sul territorio limitando le sue fonti di finanziamento ai proventi dalle estorsioni, ai rapimenti a scopo di ricatto, al contrabbando di petrolio in Siria e furti da condotte petrolifere in Iraq.

Il FATF-GAFI al fine di supportare le autorità dei paesi membri nella comprensione sulle fonti di finanziamento e sulla movimentazione dei fondi che caratterizzano le due organizzazioni terroristiche produce, fin dal febbraio 2015, il rapporto periodico (ISIL, Al-Qaeda and Affiliates Financing Update - destinato alle autorità) su tali fonti di finanziamento. L'aggiornamento del rapporto avviene ad ogni Plenaria dell'organismo².

L'ISIL continua a fornire finanziamenti a propri affiliati, sebbene su base maggiormente ridotta rispetto al passato. Il canale preferito per la movimentazione dei fondi è quello dei MVTs, principalmente quelli non regolamentati, corrieri di denaro attivi ai confini di Siria ed Iraq nonché il canale "hawala"; si sono registrati casi di utilizzo di virtual asset (Bitcoin) per finalità di finanziamento. In ragione della maggiore difficoltà riscontrata all'accesso al sistema finanziario regolamentato, l'ISIL sta perseguendo una strategia di accrescere le capacità di autofinanziamento dei propri affiliati regionali così da poter contare su l'immediata capacità reattiva e organizzativa di questi. L'ISIL può fare affidamento su cospicue riserve di contante, accumulate nel territorio precedentemente occupato, che sta tentando attualmente di investire in attività economiche³ (es: aziende agricole, attività di compravendita di automobili).

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

Si registrano infine, da parte di tutti i membri del Global Network del FATF-GAFI azioni mirate sia nei rispettivi ambiti territoriali ai confini più a rischio ma anche con l'utilizzo del set di misure collegate alle designazioni nazionali di terroristi e soggetti collegati a vario titolo ad essi.

² Per gli esiti della Plenaria di giugno 2019, si veda in: <http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/fatf-action-against-terrorist-financing-june-2019.html>

³ Nelle zone dell'Africa centrale, si sono registrati casi di soggetti affiliati attivi nell'attività di compravendita di oro.

IX.3 IL RISCHIO DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO IN ITALIA

L'esercizio di aggiornamento dell'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo condotta dal Comitato di sicurezza finanziaria nel 2018, evidenzia come la principale minaccia percepita a livello nazionale, continua ad essere quella posta dal terrorismo jihadista, sia di iniziative di jihadisti "solitari", sia di eventuali operazioni complesse, che implicino il ricorso a tattiche articolate e con l'utilizzo simultaneo di più uomini, mezzi e armi. In particolare Al Qaeda è fattore di rischio per la totalità dei paesi europei così come per gli interessi di questi all'estero. È attuale il pericolo che tale organizzazione terroristica, per riaffermare un proprio ruolo egemone anche nei confronti di ISIS nello scenario internazionale, programmi e metta in atto attacchi terroristici nei confronti di obiettivi occidentali.

La strategia dell'ISIS continua ad essere basata sulla divulgazione ampia ad una serie indefinita di utenti del web, utilizzando social network, network "ufficiali" e messaggistica criptata a fini di propaganda e per distribuire istruzioni operative per attacchi ai "paesi crociati".

L'Italia è oggetto di attività propagandistica ostile di ISIS e, sul territorio sono rilevati, da parte delle Autorità, soggetti radicalizzati o esposti a processi di radicalizzazione. Viene costantemente monitorato il fenomeno collegato al rientro eventuale dei *Foreign Terrorist Fighters* (FTFs), per i quali sussistono rischi anche collegati alla scelta di una destinazione differente da quella della loro partenza iniziale.

Il nostro paese non registra nuove partenze di FTFs verso i territori di conflitto dall'agosto del 2015 e il loro numero complessivo al 2018 è di 138 unità, di cui 47 deceduti e 28 returnees.

Le conclusioni derivanti dall'Analisi nazionale dei rischi evidenziano come la minaccia derivante dal terrorismo di matrice confessionale sia di livello molto significativo.

Il rischio di finanziamento del terrorismo (sia di matrice nazionale che internazionale) è invece ritenuto "abbastanza significativo, in considerazione anche del fatto che l'eseguità degli importi destinati al finanziamento delle attività terroristiche rende particolarmente complessa l'individuazione dei relativi flussi finanziari.

Per quanto riguarda il finanziamento del terrorismo internazionale, sono emersi casi limitati di autofinanziamento o finanziamento di terzi al fine di facilitare il viaggio di persone verso le aree di conflitto.

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

IX.4 IL COUNTER ISIS FINANCE GROUP (CIFG)

Nel quadro della Coalizione Internazionale anti-Daesh, nel febbraio 2015, l'Italia ha assunto - insieme a Stati Uniti e Arabia Saudita - la co-presidenza del *Counter ISIS Finance Group* (CIFG), il cui obiettivo è l'elaborazione e l'adozione di misure concrete per drenare le fonti di reddito di Daesh, impedirne l'accesso al sistema finanziario internazionale e minarne la sostenibilità economica. Del CIFG fanno parte 54 Paesi e organizzazioni internazionali, di cui alcuni in qualità di osservatori. Partecipano ai lavori del Gruppo i rappresentanti delle competenti Amministrazioni degli Stati membri (in particolare Ministeri dell'Economia e degli Esteri, Banche Centrali, Agenzie di intelligence ed enforcement).

In coerenza con le "Linee Guida" adottate dalla Coalizione nel febbraio 2018, la missione del CIFG è incentrata sull'individuazione ed eliminazione delle residue fonti di reddito dell'ISIS, che includono i flussi finanziari con i suoi affiliati e ramificazioni geografiche, contribuendo in tal modo a impedire la rinascita di Daesh quale organizzazione terroristica transnazionale.

Nell'ultima riunione del CIFG, svoltasi a Manama il 16 e 17 aprile 2019, è stato concordato di approfondire nella prossima plenaria, orientativamente prevista ad ottobre in Lussemburgo, alcuni temi prioritari. Essi includono il focus sull'evoluzione delle fonti di finanziamento, il supporto alle iniziative nazionali e regionali, il sostegno alle contromisure finanziarie, il coordinamento delle iniziative di assistenza tecnica a beneficio dei Paesi nelle aree più esposte (quali Sahel, Africa e Sud-est asiatico) e l'ulteriore rafforzamento della collaborazione con gli altri Gruppi di lavoro in ambiti di condivisa attenzione come la prevenzione dei rischi di sfruttamento da parte di ISIS dei fondi per la ricostruzione e la stabilizzazione, l'identificazione dei flussi finanziari connessi ai foreign fighters di rientro e lo sviluppo di messaggi pubblici per la prevenzione del finanziamento del terrorismo.

Le iniziative italiane in questo settore includono il programma di corsi di formazione per funzionari di Paesi della regione, avviato nel 2107 dalla Guardia di Finanza in collaborazione con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e incentrato sulle investigazioni economico-finanziarie e sul contrasto ai flussi finanziari illegali. Il Comando Carabinieri Tutela Patrimonio (TPC) Culturale ha organizzato a partire dal 2016 diversi corsi specialistici per funzionari di polizia e archeologi iracheni a Baghdad e ad Erbil. Inoltre dal giugno 2019 un ufficiale dei Carabinieri TPC è stato distaccato presso la missione EUAM a Baghdad con il compito di aiutare le autorità irachene a istituire un database dei reperti trafugati da musei e siti archeologici iracheni. La Banca d'Italia ha incluso funzionari delle Banche Centrali dei Paesi della regione nei seminari di formazione organizzati annualmente a beneficio delle istituzioni omologhe di Paesi emergenti. Specifici workshop sono stati inoltre organizzati dalla Banca d'Italia nel 2018 per funzionari delle Banche Centrali del Libano e della Giordania. Su richiesta irachena, l'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia ha organizzato nel 2018 attività di formazione per funzionari della FIU istituita entro la Banca Centrale irachena.

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

Nell'ambito del processo di revisione/aggiornamento dei soggetti compresi nella "Lista Consolidata delle Nazioni Unite", il ROS ha alimentato lo scambio di informazioni aggiornate in merito alle posizioni dei soggetti "listati" su proposta del ROS e del Ministero dell'Interno.

L'attività del Raggruppamento Operativo Speciale Carabinieri nell'attività di prevenzione del finanziamento del terrorismo e nell'ambito dell'attuazione delle misure restrittive di carattere finanziario disposte dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea

Negli anni sono stati predisposti specifici strumenti di prevenzione e di monitoraggio per l'individuazione di fonti di finanziamento, strumenti che si accompagnano alle tradizionali attività investigative e che puntano ad intercettare i flussi finanziari, con interventi tempestivi di congelamento e confisca dei beni a soggetti e organizzazioni terroristiche.

Il Decreto Legge n. 7 del 18 febbraio 2015, prevede che La Guardia di Finanza condivide gli esiti delle analisi di approfondimento sulle *segnalazioni di operazioni sospette (SOS)* per riciclaggio o finanziamento del terrorismo con le altre Forze di Polizia nell'ambito del *Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (CASA)*.

In questo ambito le attività investigative condotte dal ROS nel 2018 non hanno evidenziato condotte di finanziamento direttamente rivolte ad organizzazioni terroristiche.

In termini di attività operativa, le indagini di settore hanno portato all'emissione di provvedimenti, da parte dell'A.G., a carico di 11 soggetti. I reati contestati vanno dalla partecipazione ad associazione con finalità di terrorismo anche internazionale (270-bis c.p.), all'addestramento ad attività con finalità di terrorismo (art. 270-*quinquies* c.p.), all'istigazione a delinquere (art. 414 c.p.).

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

X.1 L'ATTIVITÀ DELLA FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF/GAFI)

L'Italia ha partecipato molto attivamente ai lavori del FATF-GAFI, attraverso il coordinamento della delegazione italiana assicurato dal Dipartimento del Tesoro nel corso del 2018. Le amministrazioni maggiormente coinvolte nei lavori (Banca d'Italia, UIF, Giustizia, Guardia di Finanza e MAECI) sono di notevole supporto ai lavori, con contributi specifici per i vari progetti di lavoro e per l'invio di commenti, come delegazione italiana, al segretariato del FATF sulle valutazioni (*peer review*) dei paesi.

Nel giugno 2018 è iniziata la presidenza statunitense del FATF-GAFI, conclusasi nel 2019.

La Presidenza U.S. ha avuto tra le sue priorità:

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

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

c) le valute virtuali (*virtual assets*) e le relative revisioni degli standard, per renderli applicabili agli operatori che offrono servizi in queste cripto-valute e le innovazioni in tema d'identificazione digitale. Nell'ottobre 2018 si è deciso che il termine *virtual asset* era da inserire nel Glossario FATF per incorporare le valute crittografate nell'applicazione degli standard AML/CFT. È stata revisionata altresì la Raccomandazione dedicata alle nuove tecnologie (R.15) per riferirla espressamente anche a questi nuovi prodotti finanziari non basati su valute legali.

Ai margini degli incontri di primavera 2019 del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale, i ministri dei paesi membri della Task Force hanno deciso di rendere permanente il FATF, approvando il nuovo mandato. "Con la decisione di oggi rafforziamo il nostro impegno politico nella lotta ai reati finanziari, sia a livello nazionale che internazionale", ha dichiarato il Ministro dell'Economia e delle Finanze Giovanni Tria, che ha partecipato per l'Italia alla riunione presieduta dal Segretario al Tesoro USA Steven Mnuchin. Nella dichiarazione ministeriale approvata si sottolinea l'importanza che tutti i paesi si conformino alle raccomandazioni internazionali per la sicurezza e l'integrità del sistema finanziario globale.

Nel 2018, il FATF-GAFI ha provveduto a definire i rapporti relativi alla robustezza ed efficacia dei sistemi nazionali di prevenzione e contrasto di UK, Israele, Cina, Finlandia, Arabia Saudita, Islanda, valutando il grado di raggiungimento degli obiettivi di mitigazione dei rischi del riciclaggio e del finanziamento del terrori-

smo. I rapporti vengono pubblicati in versione integrale sul sito dell'organismo (www.fatf-gafi.org).

Il FATF-GAFI ha proseguito l'attività di monitoraggio delle giurisdizioni, al fine di identificare quelle ritenute particolarmente rischiose per la stabilità del sistema finanziario internazionale e di guidarle nell'attività di attuazione delle Raccomandazioni per colmare le lacune normative. Co-presieduto dall'Italia e dagli Stati Uniti, l'ICRG riferisce nelle sedute plenarie del FATFGAFI circa lo stato di adeguamento del sistema AML/CFT rispetto ad alcune specifiche lacune strategiche, identificate anche a seguito di Mutual Evaluation Reports, indicate in un Action Plan concordato con i governi dei paesi sottoposti a monitoraggio. In base alle nuove procedure, i paesi che sono entrati in ICRG nel 2018 sono stati Pakistan, Bahamas, Botswana, Ghana, Panama e Cambogia e la Serbia (uscita nel 2019). I relativi Piani d'Azione prevedono che i governi si impegnino a migliorare l'efficacia dei propri sistemi in alcuni settori particolarmente carenti ed entro delle scadenze previste.

Per lo svolgimento dei suoi compiti l'ICRG continua ad avvalersi di quattro sotto-gruppi regionali che seguono l'attuazione dei diversi Action Plan e che, a loro volta, riferiscono periodicamente all'ICRG (l'Italia presiede il gruppo Africa-Middle East). L'attività di monitoraggio ha come esito la pubblicazione di due documenti puntualmente aggiornati, a seguito delle riunioni plenarie del FATF-GAFI, ed entrambi pubblicati anche sul sito del Dipartimento del Tesoro, affinché siano utilizzati dal settore privato italiano nell'ambito delle rispettive valutazioni dei rischi e sono:

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

X.1.1 L'Iran e GAFI: la valutazione del sistema iraniano contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo

L'Iran è sotto esame del FATF-GAFI (Financial Action Task Force - Gruppo d'Azione Finanziaria) dal 2007. Dal 2009 è stato inserito nel FATF Public Statement (c.d. lista nera), con l'invito ai paesi ad adottare le necessarie contromisure. Negli ultimi anni l'Iran ha cercato il dialogo con il FATF, forte anche della recente adozione di una legge contro il finanziamento del terrorismo. Il competente gruppo FATF, l'International Cooperation Review Group (ICRG), i cui co-presidenti sono l'Italia e gli Stati Uniti, ha incontrato le autorità iraniane diverse volte con altre delegazioni, inizialmente concordando un Action Plan e poi verificandone l'attuazione.

Nel 2018 le Plenarie del FATF-GAFI hanno confermato la continuazione della sospensione delle contromisure, perché, pur riconoscendo l'avvenuta scadenza delle date poste come obiettivo dell'Action Plan (gennaio 2018), hanno valorizzato l'approvazione da parte del governo iraniano degli emendamenti alla normativa in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, anche se restano

ancora da ratificare la Convenzione delle Nazioni Unite per la soppressione del finanziamento al terrorismo (Convenzione TF) e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata trans-nazionale (Convenzione di Palermo), misure cardine per una piena compliance con gli standard internazionali.

X.1.2 Gruppi regionali associati al FATF-GAFI

Il contrasto internazionale al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo si avvale di un network globale nel quale, oltre al FATF-GAFI che emana le Raccomandazioni, operano altri organismi organizzati sul modello del FATF-GAFI, detti FSRBs (*FATF-Style Regional Bodies*) che valutano i loro paesi membri. I gruppi regionali sono nove, con un global network che è giunto a coprire oltre 200 paesi nel mondo.

Tra le attività condotte dal MONEYVAL nel corso del 2018, si citano i rapporti di mutua valutazione dei paesi membri, che vengono adottati, previa discussione in Plenaria. Nel 2018, sono stati pubblicati i rapporti di Albania, Lettonia, Repubblica Ceca e Lituania. Inoltre, il MONEYVAL ha valutato, congiuntamente con il GAFI, l'implementazione degli Standard AML/CFT da parte di Israele, Paese da lungo tempo membro del MONEYVAL, che ha raggiunto i requisiti per l'acquisizione della *membership* ufficiale del GAFI/FATF, ottenuta grazie ai positivi risultati dimostrati.

In aggiunta alla propria consolidata azione di monitoraggio (*peer reviews e follow-up*), il MONEYVAL ha ribadito il proprio status di FSRB a supporto del network globale con importanti iniziative complementari e parallele alle priorità espresse dalla presidenza GAFI di turno. Si fa riferimento al workshop internazionale organizzato a Strasburgo nel marzo 2018 con un focus tematico di approfondimento e di scambio attinente alle più importanti problematiche affrontate dalle autorità investigative e giudiziarie impegnate nella lotta del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, a cui l'Italia ha partecipato. Meritano altresì un cenno le ulteriori attività di *outreach* organizzate a supporto del global network tra cui: due corsi di training per futuri valutatori, il primo tenutosi a Larnaca (Cipro) e il secondo tenutosi a Mosca.

X.2 L'ATTIVITÀ NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA

X.2.1 L'Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing (EGMLTF) e il Supranational Risk Assessment

Nel corso del 2018 sono proseguiti i lavori dell'*Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing (EGMLTF)* che si sono concentrati sui seguenti aspetti:

- 1) la consueta attività di coordinamento che precede le riunioni plenarie del GAFI, che include una discussione dei rapporti di valutazione tra gli Stati membri;
- 2) i tempi di recepimento della IV AMLD da parte degli Stati Membri, nonché l'aggiornamento sui negoziati relativi agli emendamenti alla stessa (c.d. V AMLD), e il processo di raccolta dei dati statistici nella materia di prevenzione del rici-

claggio, finanziamento del terrorismo e reati presupposti, in attuazione della IV AMLD;

3) l'aggiornamento del *Supra-national Risk Assessment* (SNRA). Ciò discende da un obbligo giuridico: la IV AMLD prevede, difatti, che la Commissione Europea predisponga un'analisi sovranazionale dei rischi, per individuare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che minacciano l'integrità del mercato finanziario comunitario. L'attività, seguita dall'Italia con rappresentanti del Ministero economia e finanze e dalle autorità di volta in volta individuate in base all'agenda, è stata volta all'identificazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e all'analisi delle vulnerabilità del sistema europeo di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Il primo *Supra-national Risk Assessment* è stato approvato nel mese di luglio 2017 e nel corso del 2018-2019 il gruppo di lavoro ha predisposto un aggiornamento delle minacce ed elaborato una serie di raccomandazioni agli Stati membri circa le misure idonee ad affrontare i rischi individuati e dei fattori di contesto da analizzare.

Nel dossier sulla riforma delle autorità di vigilanza di settore (ESA) è stata predisposta da parte della Commissione a settembre 2018 la proposta legislativa (approvata nel 2019), che consente di accentrare nell'EBA competenze specifiche in materia di antiriciclaggio già preesistenti in ESMA e EIOPA, per avere una maggiore uniformità per le linee guida e per i processi valutativi della supervisione del settore finanziario in materia antiriciclaggio.

Questa proposta deriva dai recenti scandali di riciclaggio che hanno coinvolto alcune banche europee in Estonia, Lettonia, Danimarca e Malta. Si è reso necessario agire prontamente per dare un forte segnale al sistema finanziario europeo e internazionale. A dicembre 2018 sono state adottate le *Council Conclusions* per un Action Plan coordinato dalla Commissione, destinato a migliorare la qualità della supervisione in materia AML, sia a livello europeo che nazionale.

L'Italia è favorevole a un ambiente più armonizzato nel settore della vigilanza, al fine di ottenere un livello qualitativo omogeneo in ambito europeo, visto che alcuni paesi membri dell'Unione europea hanno dimostrato lacune considerevoli nei loro sistemi antiriciclaggio, permeabili da flussi illeciti di derivazione extra-europea.

X.2.2 La metodologia per i paesi terzi a rischio

La IV AMLD (Direttiva (UE) 2015/849), nel garantire meccanismi di protezione efficaci per il mercato interno, al fine di aumentare la certezza del diritto per gli operatori economici e i portatori di interessi diffusi, nei loro rapporti con le giurisdizioni dei paesi terzi, prevede che, con atto delegato del Parlamento europeo, la Commissione europea possa pubblicare una lista di paesi con carenze strategiche nei rispettivi regimi di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, che pongano minacce significative al sistema finanziario dell'Unione.

Tutti i soggetti obbligati, ai sensi della citata direttiva, dovranno applicare misure rafforzate di adeguata verifica nei loro rapporti con persone fisiche o entità giuridiche che hanno sede in paesi terzi ad alto rischio, garantendo così obblighi equivalenti per i partecipanti al mercato in tutta l'Unione.

L'articolo 9 della IV AMLD conferisce alla Commissione Europea il potere di individuare tali paesi terzi ad alto rischio, e stabilisce i criteri su cui deve basarsi tale valutazione. A tale proposito, è stata definita la metodologia che sarà utilizzata per questo esercizio, che, integrata su specifiche richieste degli Stati Membri, attualmente prevede una procedura di confronto con i paesi terzi prima di un eventuale *listing*.

X.3 CYBER SECURITY

Nell'ambito della prevenzione dell'uso del sistema finanziario per fini illegali, una linea di attività nel corso del 2018 ha riguardato la protezione dagli attacchi informatici (cyber attacks). L'integrità del sistema finanziario, considerata la migrazione verso servizi a tecnologia evoluta, è oggi minacciata dal rischio di attacchi cyber: la sempre più diffusa fornitura di servizi e prodotti finanziari attraverso i moderni strumenti messi a disposizione della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (cd. Fintech) ha determinato un aumento dei rischi operativi e cyber, sia sotto forma di attacchi che di incidenti, e in maniera rilevante negli ultimi anni. I rischi gravanti sul fintech sono dovuti, in particolare, all'elevata interconnessione degli operatori, sia in ambito intersettoriale sia per il suo mercato carattere transnazionale.

Pertanto, a partire dal 2015 sono iniziati i lavori in materia di cyber security, precisamente quando i partecipanti al G7, concordarono sulla necessità di rafforzare in maniera condivisa la sicurezza cibernetica nel settore finanziario, decidendo di costituire un gruppo di lavoro di esperti in materia: il G7 Cyber Expert Group, G7-GEC. Il mandato del gruppo è stato di rafforzare la cooperazione tra i G7 in materia, riguardo all'identificazione dei rischi cibernetici nel settore finanziario, anche a seguito delle risultanze di una *survey* relativa ai ruoli, alle competenze e alle responsabilità delle varie autorità nazionali, agli approcci adottati, alle procedure per prevenire gli attacchi e per mitigare i rischi.

Dopo l'approvazione da parte dei Ministri e Governatori, agli *Annual Meetings* di Washington, ottobre 2016, dei *G7 Fundamental Elements of Cybersecurity for the Financial Sector*, cioè un set di elementi fondamentali, non legalmente vincolanti per rafforzare le capacità di cybersecurity, e ad ottobre 2017, dei *G7 Fundamental Elements for effective assessment of Cybersecurity in the Financial Sector*, set di elementi fondamentali per la valutazione efficace della cybersecurity del settore finanziario, nell'ottobre 2018 sono stati pubblicati *G7 Fundamental Elements for threat-Led Penetration Testing* e i *G7 Fundamental Elements on third party risk management*.

Il G7-CEG ha approvato anche il G-7 Cyber Incident Response Communications Protocol (CIRCP), documento alla base del G7 cybersecurity cross-border exercise, che è stato programmato per giugno 2019.

Sempre nel G7 di ottobre 2018, a Bali, Indonesia, è stato approvato anche il G-7 CEG 2019-21 Mandate (Terms of Reference) del G7-CEG, con l'inserimento, nel nuovo Mandato, del punto voluto dal MEF e da Banca d'Italia (Produce a G-7 CEG 5 Year Impact Assessment Document), al fine di valutare, a distanza di tempo, le attività svolte dal G-7 CEG. Il nuovo mandato contiene l'elenco delle linee di attività proposte per 2019-21: implementazione della cross-sector coordination,

organizzazione e svolgimento di una esercitazione cross-border (regolata dal protocollo CIRCP e con la partecipazione del settore privato) e sviluppo di nuove linee di attività (potenziamento del G-7 Cyber Incident Response Communications Protocol, ricognizione comune delle vulnerabilità in ambito G7 nel settore finanziario, rafforzamento della partnership pubblico-privato in particolare in ambito cross-border).

In ambito europeo è stata recepita la Direttiva 2016/1148 (NIS-Network and Information Security) sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi che prevede l'aumento dei livelli di sicurezza nell'Unione tramite il decreto legislativo del 18 maggio 2018, n. 65.

Il provvedimento di recepimento individua, come autorità NIS, il MEF relativamente al settore bancario e al settore delle infrastrutture dei mercati finanziari, in collaborazione con le autorità di vigilanza di settore, Banca d'Italia e Consob.

Importante ricordare che - con la Decisione del Consiglio n. 797 e il Regolamento del Consiglio n. 796 del 17 maggio 2019 - l'Unione Europea ha istituito un regime di misure restrittive contro gli attacchi informatici che minacciano l'Unione o i suoi Stati Membri. Le misure restrittive possono essere attivate dal Consiglio in seguito ad attacchi informatici significativi e tentati attacchi informatici potenzialmente significativi che costituiscono una minaccia esterna per l'Unione o i suoi Stati Membri. Le misure previste riguardano l'interdizione all'accesso o al transito nel territorio degli Stati Membri delle persone fisiche responsabili e dei loro associati; e il congelamento dei fondi e delle risorse economiche riconducibili a persone fisiche e giuridiche, entità o organismi responsabili di attacchi o tentati attacchi e loro associati. Al momento di stendere queste righe, nessuna misura restrittiva è stata ancora adottata ai sensi del regime cyber.

X.4. L'ATTIVITÀ DEL GRUPPO EGMONT

Le attività del Gruppo Egmont sono proseguite con l'individuazione e l'approfondimento di tipologie di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. In particolare l'*ISIL Project* ha proseguito l'attività, concentrando l'attenzione sul progetto dedicato a "*Lone Actors and Small Cells*".

Ulteriori progetti in corso sono dedicati al riciclaggio dei proventi da corruzione e allo sviluppo di forme efficaci di collaborazione tra FIU e autorità doganali.

Nel corso del 2018 il Gruppo Egmont ha concluso l'analisi preliminare dei rapporti relativi alle FIU di 10 paesi, finalizzata all'individuazione di iniziative idonee a rimuovere i limiti alla capacità delle FIU di collaborare. Difatti, le verifiche, nel Gruppo Egmont, sono incentrate sulle criticità nella cooperazione internazionale e promuovono l'adozione di adeguati interventi correttivi, anche attraverso iniziative mirate di assistenza tecnica.

X.5 IL COMITATO DI BASILEA

La Banca d'Italia partecipa ai lavori dell'*Anti-Money Laundering Expert Group* (AMLEG), istituito in seno al Comitato di Basilea, con il compito di fornire ausilio al Comitato nel campo della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Nel corso del 2018 - in risposta ai recenti scandali di riciclaggio che hanno interessato diversi istituti bancari europei - il Comitato di Basilea ha approvato un piano di lavoro proposto dall'AMLEG, volto a sviluppare linee guide per promuovere la cooperazione tra Autorità di Vigilanza prudenziale e quelle competenti per la Vigilanza ai fini AML/CFT.

Il piano di lavoro riconosce la necessità di rafforzare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità prudenziali e AML, non solo per prevenire i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e mantenere l'integrità del sistema bancario, ma anche per garantire la solidità e la stabilità prudenziali del sistema bancario e finanziario nel suo complesso, preservandolo da ricadute reputazionali, che possono derivare da un coinvolgimento - anche inconsapevole - in fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

L'ultimazione dei lavori previsti nel piano comporterà una modifica alle guidelines del Comitato di Basilea in materia di "*Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism*".

Inoltre, nel corso dell'anno il Comitato di Basilea ha contribuito attivamente alle attività promosse dal FSB per contrastare il fenomeno del declino dei rapporti di corrispondenza (cd. *de-risking*). In tale quadro, è stato completato, d'intesa con il GAFI, il monitoraggio delle modalità con cui vengono attuate a livello nazionale le raccomandazioni prodotte negli ultimi anni dai principali organismi internazionali per contrastare il *de-risking*, e sul tema è stato organizzato - d'intesa con il FSB - un incontro ad ottobre 2018 tra rappresentanti del settore pubblico e l'industria.

Infine, l'AMLEG non ha mancato di fornire supporto alle attività del GAFI per gli aspetti d'interesse del settore bancario.

ALLEGATO 1

IL RUOLO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI IN FUNZIONE DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO.

Le disposizioni riguardanti le Pubbliche Amministrazioni sono collocate nel Titolo I Capo II del citato decreto antiriciclaggio, intitolato "Autorità, Vigilanza e Pubbliche amministrazioni".

Tale allocazione sistematica è espressione del ruolo peculiare assegnato alle Pubbliche Amministrazioni nell'ambito del sistema di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, in relazione a procedure e procedimenti amministrativi di cui all'articolo 10, comma 1 del decreto antiriciclaggio (e degli ulteriori, eventuali, procedimenti individuati ai sensi del comma 2 del medesimo articolo). Tali procedure e procedimenti possono riguardare anche attività economiche suscettibili di essere utilizzate dai soggetti che partecipano ai procedimenti amministrativi anzidetti per compiere operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

I destinatari degli obblighi antiriciclaggio di cui all'articolo 3 del decreto antiriciclaggio (quali, ad esempio, banche, intermediari finanziari, professionisti, intermediari immobiliari) svolgono attività imprenditoriali o professionali consistenti nel compimento, per i propri clienti, di operazioni di gestione o di intermediazione finanziaria, di trasferimento di attività economiche o di beni o nella consulenza per l'esecuzione di tali atti di natura privatistica.

A differenza di tali soggetti, destinatari di stringenti obblighi di adeguata verifica della clientela, di conservazione documentale e di segnalazione alla UIF delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo poste in essere dalla clientela, le Pubbliche amministrazioni non svolgono il ruolo di intermediari o di consulenti nelle movimentazioni finanziarie effettuate da individui e imprese; le Pubbliche Amministrazioni svolgono la propria attività istituzionale, nelle diverse materie di competenza, sempre per il perseguimento dell'interesse pubblico, secondo le norme che regolano specificamente l'attività amministrativa in questione.

Le Pubbliche amministrazioni rivolgono la propria attività di tipo provvedimentale nei confronti di soggetti che partecipano ai procedimenti anzidetti e che sono portatori di propri interessi, usualmente di carattere imprenditoriale o professionale. I dati e le informazioni acquisiti nell'ambito dell'istruttoria dei procedimenti di cui all'articolo 10, comma 1 costituiscono oggetto di comunicazione alla UIF qualora, le Pubbliche Amministrazioni ritengano di trovarsi in presenza di operazioni sospette, anche alla luce degli indicatori di anomalia adottati dalla UIF ai sensi del comma 4 del medesimo articolo.

È opportuno precisare, in prima battuta, che le operazioni da prendere in considerazione ai fini della predetta comunicazione non coincidono con l'oggetto in quanto tale del procedimento amministrativo; esse attengono, piuttosto, all'attività posta in essere dal soggetto che partecipa al procedimento amministrativo e il cui operato presenta profili di anomalia tali da far sorgere il sospetto che possa essere coinvolto in attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, o comunque che stia utilizzando fondi che, anche indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa.

Il sospetto è valutato alla luce delle caratteristiche del soggetto che si relaziona con le Pubbliche Amministrazioni nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 10, comma 1, e delle attività e dei comportamenti tenuti dal medesimo nel corso o all'esito degli stessi procedimenti, anche considerati gli indicatori di anomalia emanati dalla UIF ai sensi dell'articolo 10, comma 4. Le Pubbliche Amministrazioni compiono dette valutazioni sulla base dei dati e delle informazioni acquisiti nello svolgimento dei procedimenti amministrativi di competenza.

Si pensi, a titolo d'esempio, al soggetto che richiede una concessione, la cui attività imprenditoriale o professionale può essere valutata come sospetta dalla Pubblica Amministrazione in ragione del profilo soggettivo dell'interessato, della sua attività o del suo comportamento, desumibili dai dati e dalle informazioni di cui l'amministrazione è entrata in possesso nello svolgimento della procedura selettiva per l'assegnazione della concessione.

Pertanto, i dati e le informazioni acquisiti dalle Pubbliche Amministrazioni nello svolgimento dei compiti di amministrazione attiva e di controllo, nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 10, comma 1, costituiscono oggetto di comunicazione alla UIF qualora, anche alla luce degli indicatori adottati ai sensi del comma 4 del medesimo articolo, si rilevino inerenti ad operazioni sospette aventi le caratteristiche sopra descritte.

Resta fermo l'obbligo per i pubblici funzionari di provvedere alla denuncia all'autorità giudiziaria laddove, nell'esercizio della funzione, ravvisino gli estremi di una fattispecie di reato.

Nella valutazione dei dati e delle informazioni acquisiti sui soggetti privati interessati al procedimento, le Pubbliche amministrazioni dovrebbero prestare tra l'altro particolare attenzione alle notizie inerenti alle persone politicamente esposte, ai soggetti inquisiti ovvero a quelli censiti nelle liste pubbliche di terrorismo.

Si pensi, a titolo d'esempio, ai dati e alle informazioni contenute nel certificato dei carichi pendenti, nel casellario giudiziale, nella dichiarazione unica di regolarità contributiva (DURC) e in ogni altro documento richiesto dalla legge o dal bando di gara a riprova del possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico/finanziario richiesti per la partecipazione alle procedure di evidenza pubblica.

1. Mappatura, mitigazione e valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo cui possono essere esposte le Pubbliche Amministrazioni

Le Pubbliche Amministrazioni procedono alla mappatura dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo in relazione alle caratteristiche soggettive, ai

comportamenti e all'attività espletata dai soggetti interessati ai procedimenti di cui all'articolo 10.

Va in ogni caso considerato che per i procedimenti di cui all'articolo 10, comma 1, l'ordinamento prevede specifiche regole a tutela dell'integrità dell'azione amministrativa. La trasparenza dell'operato della Pubblica amministrazione e la prevenzione e repressione della corruzione sono presidiate dalle disposizioni introdotte dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, da ultimo modificata dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97. In tale sede, il legislatore ha inteso rafforzare i processi organizzativi interni a tutela dell'integrità e imparzialità dell'azione amministrativa, prevedendo che le Pubbliche amministrazioni debbano: definire piani di prevenzione della corruzione idonei a fornire una valutazione del diverso livello di esposizione al rischio di corruzione; individuare gli interventi necessari a prevenire tale rischio; predisporre procedure interne tese a favorire la segnalazione di condotte illecite o di casi di abuso ai soggetti designati ex lege o preposti a riceverle.

Inoltre, nelle procedure di evidenza pubblica strumentali alla scelta del contraente o partner privato, le disposizioni del codice dei contratti pubblici e della legislazione antimafia prevedono meccanismi di monitoraggio e interdizione di soggetti privi dei richiesti requisiti, finalizzati a ridurre il rischio di infiltrazioni criminali e a garantire la trasparente e imparziale gestione delle risorse pubbliche.

La presenza di meccanismi e garanzie procedurali posti a presidio della legalità, liceità e imparzialità delle procedure regolate dal diritto pubblico rappresenta elemento di mitigazione del rischio che i soggetti che partecipano ai procedimenti amministrativi possano avvalersi in modo illegale dei provvedimenti adottati dalla P.A. nei loro confronti, per esercitare attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo eventualmente correlato alle attività economiche costituenti oggetto delle predette procedure. D'altro canto, la mole consistente di dati che la Pubblica amministrazione è tenuta ad acquisire nell'espletamento di tali procedimenti costituisce una base informativa preziosa per individuare, anche alla luce degli indicatori di anomalia della UIF, condotte sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, meritevoli di comunicazione alla UIF.

2. Procedure interne

Sulla base di scelte rientranti nella propria autonomia e, tenuto conto delle rispettive dimensioni, della numerosità e complessità delle rispettive attribuzioni e della conseguente complessità organizzativa le Pubbliche Amministrazioni adottano procedure interne idonee a consentire la valutazione, la gestione e la mitigazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nonché a garantire il reperimento dei dati e delle informazioni concernenti le operazioni sospette, la loro tempestiva comunicazione alla UIF, la massima riservatezza dei soggetti coinvolti nella comunicazione stessa e l'omogeneità dei comportamenti.

In particolare, l'efficace implementazione delle procedure di comunicazione alla UIF richiede l'individuazione di un'unità organizzativa preposta alla comunicazione alla UIF dei dati e delle informazioni concernenti le operazioni sospette nonché alla gestione dei rapporti con la UIF medesima. Tale unità, individuata tenuto conto della complessità organizzativa e dimensionale dell'ente pubblico, non dovrebbe coincidere con l'ufficio o l'unità organizzativa direttamente competenti

allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, nell'ambito dei procedimenti o procedure di cui all'articolo 10, comma 1, lettere a), b) e c), del decreto antiriciclaggio.

Nel caso di enti locali, o comunque di Pubbliche Amministrazioni con ridotte dimensioni, è possibile individuare un "gestore" comune ai fini dell'adempimento dell'obbligo di comunicazione dei dati e delle informazioni concernenti le operazioni sospette.

In caso di strutture organizzative particolarmente complesse si può designare più di un soggetto delegato dal gestore alla tenuta dei rapporti con la UIF. In tale ipotesi gli uffici prevedono adeguati meccanismi di coordinamento tra i delegati.

Il gestore effettua la valutazione del carattere sospetto dell'operazione avendo riguardo anche al ricorrere di indici di anomalia, individuati dalla UIF ai sensi dell'articolo 10, comma 4.

Le procedure interne devono assicurare la pronta ricostruibilità delle motivazioni delle decisioni del gestore.

Le amministrazioni assicurano, attraverso specifici piani di formazione, la diffusione ed applicazione degli indicatori di anomalia da parte dei propri dipendenti nonché la conoscenza delle istruzioni relative alle modalità di comunicazione dei dati e delle informazioni concernenti le operazioni sospette, adottate ai sensi dell'articolo 10, comma 4 del decreto antiriciclaggio.

Al fine di agevolare l'individuazione dei dati e delle informazioni rilevanti, le Pubbliche Amministrazioni, possono, nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali stanziare in bilancio e nel rispetto dei vincoli di contabilità pubblica posti dall'ordinamento vigente, adottare procedure di selezione automatica delle operazioni anomale basate su parametri quantitativi e qualitativi, in relazione alla complessità dell'attività svolta e alle proprie dimensioni organizzative e operative.

Il trattamento delle informazioni da parte degli uffici avviene nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali.



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

UIF

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale 2018

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Roma, maggio 2019

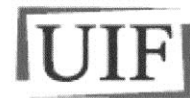
anno 2018

numero

11



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale 2018

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Roma, maggio 2019

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

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

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

Banca d'Italia, 2019

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Direttore responsabile

Claudio Clemente

Indirizzo

Largo Bastia, 35
00181 Roma – Italia

Telefono

+39 0647921

Sito internet

<http://uif.bancaditalia.it>

ISSN 2284-3205 (stampa)

ISSN 2284-3213 (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 2019 presso la Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

Indice

PREMESSA	5
1. LA COLLABORAZIONE ATTIVA	11
1.1. I flussi segnaletici	11
1.2. Le operazioni sospette.....	17
1.3. La qualità della collaborazione attiva	22
2. L'ANALISI OPERATIVA	25
2.1. I dati.....	25
2.2. Il processo di analisi.....	25
2.3. La valutazione del rischio	27
2.4. La metodologia di analisi	28
2.5. Le segnalazioni non rilevanti.....	31
2.6. I provvedimenti di sospensione.....	32
2.7. Flussi informativi sull'interesse investigativo.....	33
3. AREE DI RISCHIO E TIPOLOGIE	35
3.1. Le principali aree di rischio.....	35
3.1.1. Evasione fiscale	35
3.1.2. Corruzione e fattispecie di abuso di fondi pubblici	37
3.1.3. Criminalità organizzata.....	39
3.2. Ulteriori esiti dell'analisi operativa.....	41
3.2.1. Flussi finanziari anomali connessi all'importazione di tessili dalla Cina	41
3.2.2. Anomalie finanziarie nel settore dell'oro	42
3.2.3. Altre tipologie operative.....	44
3.3. Settori e aree di rischio emergenti	48
4. IL CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO	53
4.1. Le segnalazioni di operazioni sospette.....	53
4.2. Le tipologie delle operazioni sospette di terrorismo.....	56
4.3. Le analisi della UIF	60
4.4. Interventi di organismi internazionali	60
4.5. Gli scambi internazionali	61
5. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO	63
5.1. L'attività ispettiva	63
5.2. Le procedure sanzionatorie	65
6. L'ANALISI STRATEGICA	67
6.1. I dati aggregati	67
6.2. Le analisi dei dati aggregati e le attività di studio.....	73
6.3. Le dichiarazioni oro	76
7. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ	81
7.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria.....	81
7.2. La collaborazione con il MEF e il CSF.....	84

7.2.1. Liste di soggetti designati e misure di congelamento	84
7.3. La collaborazione con le Autorità di vigilanza e altre istituzioni.....	85
8. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE	89
8.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere	89
8.2. Lo stato della collaborazione tra FIU	93
8.3. Gli sviluppi della rete FIU.NET	95
8.4. La Piattaforma delle FIU europee	95
8.5. Rapporti con controparti estere e assistenza tecnica	97
8.6. La partecipazione al GAFI	98
8.7. La partecipazione ad altri organismi internazionali.....	100
9. IL QUADRO NORMATIVO	103
9.1. Il contesto internazionale ed europeo.....	103
9.1.1. L'evoluzione della normativa europea.....	103
9.1.2. Ulteriori iniziative europee e internazionali.....	106
9.2. La normativa nazionale	109
9.2.1. Gli interventi legislativi.....	109
9.2.2. La disciplina secondaria e l'autoregolamentazione	110
10. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE	117
10.1. Struttura organizzativa	117
10.2. Indicatori di performance e piano strategico	117
10.3. Risorse umane	120
10.4. Risorse informatiche.....	121
10.5. Comunicazione esterna	122
GLOSSARIO	125
SIGLARIO	132

Indice dei riquadri

La collaborazione attiva della Pubblica amministrazione	15
Analisi aggregata delle segnalazioni di money transfer	29
Segnalazioni di operazioni sospette e virtual asset	49
I pagamenti Fintech e i rischi di riciclaggio	50
Utilizzo anomalo del contante	73
La collaborazione con la DNA	83
La natura delle FIU europee. Modelli “amministrativo” e “investigativo”	94
Analisi congiunte – Progetti coordinati dalla UIF	96
Standard in materia di virtual asset	99
Il Meccanismo europeo di coordinamento e supporto delle FIU	103
La valutazione GAFI di <i>Follow-up</i> dell'Italia	108
Le Istruzioni per l'invio delle comunicazioni oggettive	111

PREMESSA

Nel 2018 la collaborazione attiva ha continuato ad assumere dimensioni crescenti. L'aumento delle segnalazioni di operazioni sospette (oltre 98.000, di cui più di 1.000 relative a sospetto di finanziamento del terrorismo) ha richiesto il continuo affinamento dei processi e degli approcci per assicurare tempestività e accuratezza delle analisi.

La progressiva diversificazione tipologica dei segnalanti e l'aumento del loro numero (attualmente oltre 6.200) ha indotto la UIF a ricercare metodologie di analisi differenziate per sfruttare al meglio i contributi della collaborazione attiva, anche di provenienza non bancaria. È stato ulteriormente sviluppato il ricorso ai modelli comportamentali e alle analisi aggregate, specie in ambiti, come quello dei money transfer, in cui le singole operazioni segnalate sono di importo contenuto ma, per la loro numerosità e frequenza, possono rappresentare componenti di attività altamente rischiose.

Le segnalazioni analizzate e trasmesse agli Organi investigativi hanno superato quelle ricevute, con un'ulteriore erosione dello stock in lavorazione, già molto contenuto. Gli esiti investigativi confermano l'utilità delle analisi condotte, che hanno sovente determinato l'avvio di indagini di particolare importanza, anche in tema di corruzione e di criminalità organizzata. Un approccio maggiormente proattivo è stato adottato dall'Unità nell'esercizio del potere di sospensione di operazioni sospette il cui iter è stato in diversi casi avviato d'ufficio.

Si sono intensificati i rapporti di collaborazione con le Procure e con gli Organi investigativi con riferimento a un ampio spettro di fattispecie criminali. Il pieno avvio degli scambi con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, introdotti dalla riforma della normativa antiriciclaggio, consente alla Procura Nazionale di ottenere rapidamente informazioni utili ai fini dell'esercizio delle proprie potestà di impulso e coordinamento e alla UIF di acquisire sui nominativi segnalati dati rilevanti, di notevole importanza per l'impostazione delle analisi.

Gli scambi informativi con le FIU estere sono aumentati in maniera molto significativa e assumono sempre più rilievo per gli approfondimenti delle segnalazioni di operazioni sospette e per la collaborazione domestica. In ambito europeo, la UIF ha promosso e partecipato attivamente allo svolgimento di analisi congiunte con altre FIU su attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo a carattere transnazionale.

L'Unità ha contribuito ai progetti degli Organismi internazionali orientati alla condivisione delle esperienze e delle best practice, nella convinzione che questa sia la condizione essenziale per un'efficace cooperazione tra le FIU. È allo studio presso la Commissione europea l'istituzione di un meccanismo europeo di coordinamento e supporto delle FIU, che dovrebbe consolidare ed estendere le competenze dell'attuale Piattaforma delle FIU.

L'utilizzo delle basi dati SARA e ORO è stato ancora più intenso e sistematico allo scopo di sviluppare analisi e studi di contesto, definire indicatori di rischio a supporto delle autorità di vigilanza, intercettare nuove fenomenologie rilevanti.

La UIF ha elaborato e sottoposto a pubblica consultazione la normativa sulle nuove comunicazioni oggettive, che è stata emanata, sentito il Comitato di Sicurezza Finanziaria, nel marzo 2019. Le comunicazioni riguarderanno i prelievi e i versamenti di contante, in considerazione dell'ampia diffusione che tale strumento continua ad avere nel nostro Paese e della rilevanza che i relativi dati rivestono ai fini delle analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e dei flussi finanziari.

Nella convinzione che il contributo della Pubblica amministrazione, ancora troppo contenuto, possa rappresentare una fonte preziosa per approfondire le operazioni sospette segnalate e per individuarne altre di difficile rilevazione da parte dei soggetti obbligati, l'Unità ha aggiornato gli specifici indicatori di anomalia e rafforzato l'azione di formazione e sensibilizzazione degli operatori pubblici, facendo leva sulle esigenze e le sensibilità manifestate da alcune amministrazioni regionali e comunali in tema di tutela dalle infiltrazioni criminali del tessuto economico locale.

L'attività dell'Unità è stata volta a cogliere e approfondire i cambiamenti sui mercati finanziari e le nuove vulnerabilità. Ciò ha richiesto di affinare le conoscenze specialistiche su prodotti, strumenti e minacce, in modo da fronteggiare adeguatamente le nuove complessità; sono stati aperti spazi di confronto con gli operatori per conoscere più a fondo le caratteristiche dei settori emergenti e condividere le metodologie per un più efficace contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Le prime evidenze sui rischi delle valute virtuali in termini di potenziali utilizzi a fini criminali hanno indotto la UIF a focalizzare l'attenzione sulle caratteristiche delle operazioni sospette in criptovalute segnalate anche in considerazione dell'estensione, attuale e prospettica, degli obblighi segnalatici ai diversi attori di tale sistema.

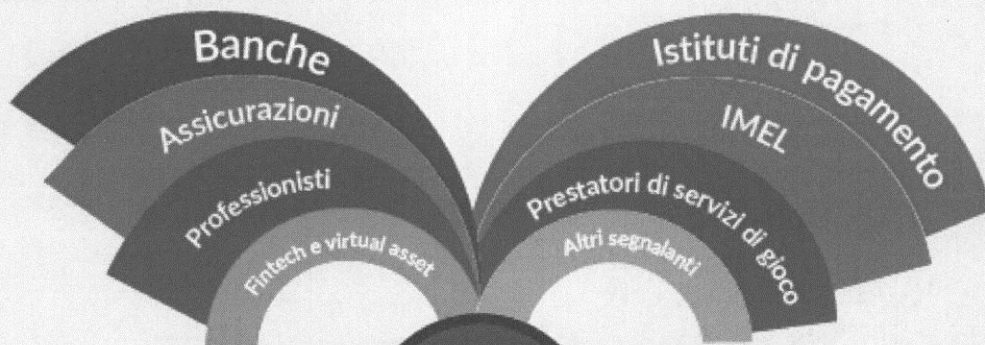
La nuova morfologia del mercato dei servizi di pagamento, cui hanno dato impulso le tecnologie Fintech e la direttiva PSD2, richiede un ulteriore aggiornamento dei presidi e delle sensibilità. La strategia della UIF è incentrata su una più stretta partnership con gli operatori del comparto per concorrere ad una maggiore consapevolezza dei rischi di riciclaggio ad esso connessi.

Le scelte strategiche dell'Unità devono mantenere il passo con una realtà sempre più dinamica e innovativa. La crescita delle risorse umane e tecnologiche e il potenziamento delle fonti informative a disposizione rappresentano un passaggio obbligato. La riforma organizzativa dell'Unità, che sarà attuata nei prossimi mesi, è finalizzata a valorizzare ulteriormente le professionalità del personale della UIF e a rafforzare l'impegno nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Il Direttore

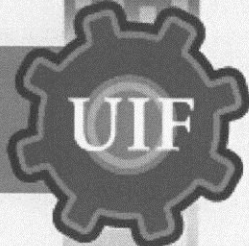
Claudio Clemente

Analisi finanziaria



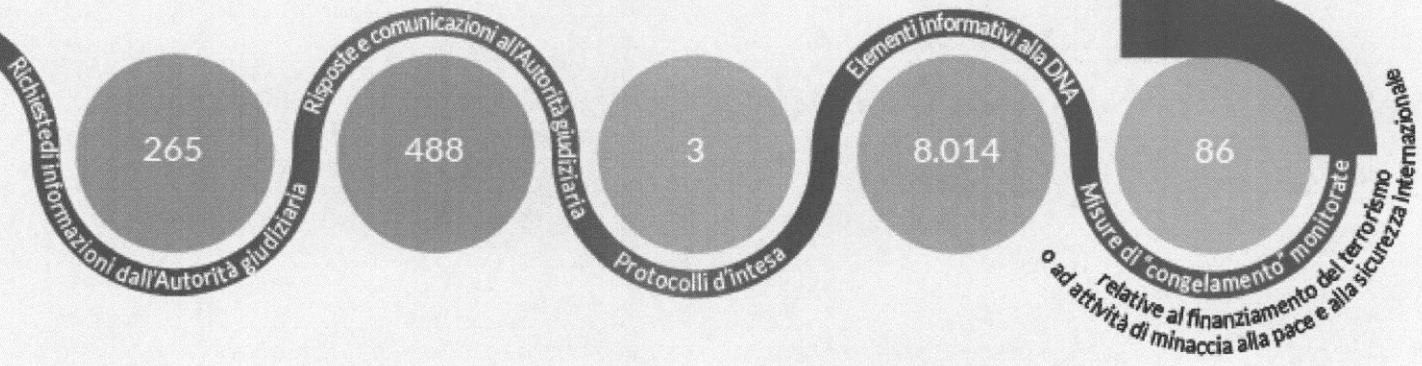
98.030 Segnalazioni operazioni sospette
 Dichiarazioni operazioni in oro 36.387
 333 mln Dati SARA - Operazioni degli intermediari finanziari

Intelligence, disseminazione e controlli

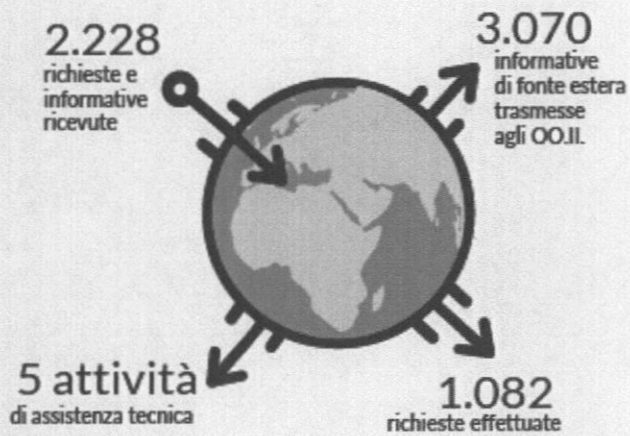


98.117 Segnalazioni di operazioni sospette esaminate
 11.881 Operazioni di money transfer rivalutate con l'analisi aggregata
 329 Operazioni sospette valutate ai fini di sospensione
 47 Provvedimenti di sospensione di operazioni sospette
 20 Ispezioni
 35 Procedimenti sanzionatori

Collaborazione con organi delle indagini e autorità nazionali



FIU ESTERE



CONTRIBUTI

alla conoscenza dell'antiriciclaggio



Normativa

2018

aprile

luglio

Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici della PA

Consultazione pubblica sulle Istruzioni per l'invio delle comunicazioni oggettive

2019

maggio

marzo

Istruzioni per l'invio delle comunicazioni oggettive

Comunicazione relativa all'utilizzo anomalo di valute virtuali e di altri virtual asset

Infrastruttura IT

Automazione della trasmissione dei flussi informativi di ritorno ai segnalanti

Sistema informatico per la raccolta e l'utilizzo delle comunicazioni oggettive

Scambio informazioni riservate nella piattaforma Infostat UIF

Nuove modalità di inoltro delle SOS per gli operatori dei settori delle carte di pagamento, dei giochi e delle valute virtuali

Automazione dello scambio di dati con la Direzione Nazionale Antimafia

1. LA COLLABORAZIONE ATTIVA

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

L'accentramento presso la UIF delle segnalazioni ne consente una valutazione omogenea e integrata, in grado di cogliere collegamenti soggettivi e oggettivi, tracciare flussi finanziari anche oltre i confini nazionali, attraverso l'apporto delle informazioni scambiate con la rete delle FIU estere, ricostruire modalità innovative di realizzazione del riciclaggio, individuare operatività connotate da maggior rischio. La UIF invia dati e informazioni alla DNA al fine di riscontrare la possibile attinenza a contesti criminali e consentire l'eventuale azione di impulso.

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

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

1.1. I flussi segnaletici

Nel corso del 2018 l'Unità ha ricevuto 98.030 segnalazioni di operazioni sospette (SOS)¹, circa 4.200 in più rispetto all'anno precedente (+4,5%; *Tavola 1.1*).

Tavola 1.1

Segnalazioni ricevute					
	2014	2015	2016	2017	2018
Valori assoluti	71.758	82.428	101.065	93.820	98.030
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	<i>11,1</i>	<i>14,9</i>	<i>22,6</i>	<i>-7,2</i>	<i>4,5</i>

Dopo il ridimensionamento dello scorso anno, indotto dal progressivo esaurimento degli effetti dei provvedimenti in materia di regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (cd. voluntary disclosure)², l'andamento del flusso segnaletico presenta nuovamente segno positivo grazie all'accresciuto contributo di operatori nel comparto dei giochi (+94,9%) e degli

¹ Informazioni di dettaglio sulle segnalazioni di operazioni sospette sono contenute nei *Quaderni dell'antiriciclaggio, Dati statistici*, pubblicati sul sito internet della UIF.

² Il picco rilevato nell'anno 2016, con l'incremento di segnalazioni più alto dell'ultimo quinquennio (+22,6%), era motivato in buona parte dagli effetti della voluntary disclosure introdotta dalla L. 186/2014, nonché dalla cd. voluntary disclosure bis, di cui al DL 193/2016, convertito con modificazioni dalla L. 255/2016.

intermediari e altri operatori finanziari (+20,9%), a fronte della sostanziale stabilità delle segnalazioni di matrice bancaria (-1,5%; *Tavola 1.2*).

Le segnalazioni trasmesse dagli operatori bancari e da Poste (nel seguito citati con il termine “banche”) si confermano la principale componente dell’aggregato, attestandosi al 72,5% delle segnalazioni pervenute nell’anno (76,9% nel 2017). Gli intermediari e altri operatori finanziari restano la seconda categoria di soggetti obbligati per contributo di segnalazioni inoltrate, con un incremento dal 14,2% al 16,5%. Rimane limitata, in termini relativi, la componente di SOS proveniente dai professionisti (4,9%), mentre gli operatori di gioco presentano un’incidenza del 5,2%, quasi raddoppiata rispetto all’anno precedente (2,8% nel 2017). Infine, le comunicazioni trasmesse dalla Pubblica amministrazione³, già numericamente esigue lo scorso anno, si ridimensionano ulteriormente nel 2018.

Tavola 1.2

Segnalazioni ricevute per tipologia di segnalante					
TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	2017		2018		(var. % rispetto al 2017)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Totale	93.820	100,0	98.030	100,0	4,5
Banche e Poste	72.171	76,9	71.054	72,5	-1,5
Intermediari e altri op. fin.	13.347	14,2	16.139	16,5	20,9
Società di gestione dei mercati e strumenti finanziari	5	0,0	11	0,0	120,0
Professionisti	4.969	5,3	4.818	4,9	-3,0
Operatori non finanziari	658	0,7	898	0,9	36,5
Prestatori di servizi di gioco	2.600	2,8	5.067	5,2	94,9
Pubblica amministrazione	70	0,1	43	0,0	-38,6

Intermediari
finanziari
diversi dalle
banche

L’aumento delle segnalazioni del comparto finanziario non bancario, in continuità con lo scorso anno, è ancora ascrivibile all’apporto degli IMEL (+86,9%, da 1.444 a 2.699 SOS) e degli IP e dei punti di contatto di prestatori di servizi di pagamento comunitari (+37%, da 6.575 a 9.006 SOS; *Tavola 1.3*). Per gli IMEL si rileva una ricomposizione del comparto nell’ambito del quale il flusso segnaletico non si presenta più così concentrato come lo scorso anno, grazie alla partecipazione di due nuovi soggetti. Nell’ambito degli IP e dei relativi punti di contatto, si accentua il rilievo degli operatori di money transfer, le cui segnalazioni si ragguagliano all’87% della categoria (79% nel 2017). Il loro contributo compensa i più ridotti apporti delle altre categorie del comparto che si ridimensionano, come nel caso delle imprese assicurative (-11,4%) e delle società fiduciarie (-43,5%), oppure presentano deboli incrementi, come nel caso delle SGR, SICAV e SICAF (+6,7%).

³ A partire dal 4 luglio 2017 la Pubblica amministrazione non rientra più fra i soggetti obbligati, non essendo compresa nell’art. 3 del D.lgs. 231/2007, come modificato dal D.lgs. 90/2017. La nuova disciplina (art. 10, comma 4) prevede che “Al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, le Pubbliche amministrazioni comunicano alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengono a conoscenza nell’esercizio della propria attività istituzionale (...)”.

Segnalazioni ricevute per categoria di intermediari bancari e finanziari					
CATEGORIA DI SEGNALANTE	2017		2018		(var. % rispetto al 2017)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Banche, intermediari e altri operatori finanziari	85.518	100,0	87.193	100,0	2,0
Banche e Poste	72.171	84,4	71.054	81,5	- 1,5
Intermediari e altri op. fin.	13.347	15,6	16.139	18,5	20,9
IP e punti di contatto di IP comunitari	6.575	7,7	9.006	10,3	37,0
Imprese di assicurazione	2.721	3,2	2.412	2,8	- 11,4
IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari	1.444	1,7	2.699	3,1	86,9
Società fiduciarie ex art. 106 TUB	1.054	1,2	595	0,7	- 43,5
Interm. finanz. ex art. 106 TUB	781	0,9	799	0,9	2,3
SGR, SICAV e SICAF	329	0,4	351	0,4	6,7
SIM	62	0,1	60	0,1	- 3,2
Interm. e altri operatori finanziari non incl. nelle prec. categorie (1)	381	0,4	217	0,2	-43,0

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

Il settore dei professionisti, dopo la marcata contrazione dello scorso anno⁴, presenta una sostanziale stabilità (-3%) in virtù del contributo dei notai (+2,9%), che compensa quasi del tutto il calo nell'apporto delle altre categorie professionali, principalmente avvocati (-62,4%), studi associati, interprofessionali e tra avvocati (-63,5%; *Tavola 1.4*).

Professionisti

Il flusso segnalatico dei notai si conferma veicolato quasi esclusivamente dal Consiglio Nazionale del Notariato (97,8%). Tra le segnalazioni dei dottori commercialisti si assiste a un incremento di quelle inviate per il tramite del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (72,3% rispetto al 40,7% del 2017). La progressiva entrata a regime di tale modalità di invio non ha tuttavia ancora fatto registrare effetti incentivanti, come testimoniato dalla flessione del dato complessivo della categoria dei dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro (-11,6%, da 361 a 319)⁵. Nel corso del 2018 entrambi gli Ordini hanno elaborato regole tecniche volte a rendere più efficaci le attività di adeguata

⁴ Nel 2017 le segnalazioni inviate dai professionisti avevano evidenziato una riduzione del 44% rispetto all'anno precedente in relazione al progressivo esaurimento delle richieste di adesione alla procedura di collaborazione volontaria.

⁵ In base al protocollo divenuto operativo dal maggio 2017, il CNDCEC può ricevere in forma cifrata dai commercialisti e dagli esperti contabili le segnalazioni di operazioni sospette e trasmetterle in via telematica alla UIF il testo integrale, privo dell'indicazione del nominativo che le ha effettuate. Tale procedura assicura la massima riservatezza sull'identità del segnalante e al tempo stesso non consente al CNDCEC di conoscere il contenuto della segnalazione.

verifica e conservazione dei dati, con attesi riflessi positivi anche sul piano della collaborazione attiva (cfr. il capitolo 9: *Il quadro normativo*).

Operatori
non finanziari

Prosegue la crescita delle segnalazioni inviate da soggetti che svolgono attività di fabbricazione e commercio di oro e di oggetti preziosi (+72,1%) e da quelli attivi nella custodia e nel trasporto di denaro contante e di titoli o valori (+9,5%).

Tavola 1.4

Segnalazioni ricevute per categoria di professionisti e operatori non finanziari					
CATEGORIA DI SEGNALANTE	2017		2018		(var. % rispetto al 2017)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Soggetti obbligati non finanziari	8.227	100,0	10.783	100,0	31,1
Professionisti	4.969	60,4	4.818	44,7	-3,0
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	4.222	51,3	4.345	40,3	2,9
Studi associati, interprofessionali e tra avvocati	222	2,7	81	0,8	-63,5
Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro	361	4,4	319	3,0	-11,6
Avvocati	101	1,2	38	0,4	-62,4
Società di revisione, revisori legali	26	0,3	13	0,1	-50,0
Altri soggetti esercenti attività professionale (1)	37	0,4	22	0,2	-40,5
Operatori non finanziari	658	8,0	898	8,3	36,5
Soggetti in commercio di oro o fabb. e com. di oggetti preziosi	251	3,1	432	4,0	72,1
Soggetti in attività di custodia e trasporto valori	388	4,7	425	3,9	9,5
Altri operatori non finanziari (2)	19	0,2	41	0,4	115,8
Prestatori di servizi di gioco	2.600	31,6	5.067	47,0	94,9

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

È sempre più significativa la quota di segnalazioni che proviene da operatori meno consolidati come quelli attivi nel settore dei giochi e in quello dei servizi di pagamento. È stata avviata una riflessione di natura organizzativa che condurrà nell'anno in corso alla creazione di unità specializzate nella lavorazione delle segnalazioni provenienti da tali categorie (cfr. il capitolo 10: *Le risorse e l'organizzazione*).

Il flusso segnaletico dei prestatori di servizi di gioco, già in aumento nel 2017, è quasi raddoppiato (+94,9%, da 2.600 a 5.067 SOS). A tale andamento, riscontrabile su tutte le categorie di operatori del settore, ha contribuito soprattutto il segmento dell'offerta di giochi online le cui segnalazioni si attestano a 4.552 rispetto alle 2.292 segnalazioni del 2017. In

aumento anche le SOS inviate dalle case da gioco (382 segnalazioni contro le 289 segnalazioni dell'anno precedente)⁶.

Prosegue il ridimensionamento delle segnalazioni riconducibili alla collaborazione volontaria, che da 6.112 scendono a 2.154, corrispondenti al 2,2% del flusso complessivo (6,5% nel 2017; *Tavola 1.5*). La componente bancaria rimane nettamente prevalente (80,7%), seguita dalle imprese di assicurazioni (7%).

La voluntary disclosure

L'incremento del numero di operazioni sospette segnalate è proseguito anche nel corso del 2019. Nel primo trimestre la UIF ha ricevuto 25.446 segnalazioni di operazioni sospette, con un incremento di 339 unità rispetto allo stesso periodo del 2018.

Le segnalazioni nel primo trimestre 2019

La crescita delle segnalazioni ricevute dalla UIF è stata accompagnata da un progressivo arricchimento della platea di soggetti segnalanti che, con 424 nuovi iscritti (646 nel 2017), ha raggiunto 6.205 soggetti obbligati. Nel 2018 il 24% dei soggetti neo iscritti ha inviato almeno una segnalazione nel corso del primo anno, rispetto al 18% dell'anno precedente; inoltre il contributo dei nuovi iscritti è stato superiore a quello rilevato nel 2017, con 1.047 SOS pervenute (427 un anno prima). Le tipologie dei nuovi iscritti evidenziano il conseguimento di un sempre più capillare livello di coinvolgimento e sensibilizzazione di settori diversi da quello già maturo degli intermediari finanziari. In continuità con l'anno precedente, le richieste di iscrizione hanno riguardato principalmente il mondo dei professionisti (253), con particolare riferimento ai dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro (156) e agli avvocati (40). Significativo è anche l'ingresso di nuovi operatori professionali in oro (44). Occorre evidenziare le prime 4 richieste di iscrizione da parte di *exchangers* di valute virtuali quale riflesso dell'ampliamento delle categorie di segnalanti sancito dal D.lgs. 90/2017⁷. Infine, degne di attenzione appaiono anche le richieste di iscrizioni di componenti del settore pubblico nell'ambito del nuovo quadro normativo, che ha modificato il perimetro delle Pubbliche amministrazioni come soggetti obbligati: le nuove iscrizioni si attestano a 23, in aumento rispetto al 2017.

I nuovi segnalanti

La collaborazione attiva della Pubblica amministrazione

Dopo la riformulazione dell'art. 10 del D.lgs. 231/07 che ha ridefinito il perimetro di applicazione della normativa anticiclaggio alle PA, nel corso del 2018 la UIF ha pubblicato gli indicatori di anomalia per gli uffici pubblici e le istruzioni per l'invio delle comunicazioni inerenti ai sospetti rilevati (cfr. il capitolo 9: *Il quadro normativo*). Ciò nonostante, le comunicazioni pervenute dal settore pubblico rimangono ancora molto contenute.

L'esiguità del flusso di comunicazioni della PA suggerisce una consapevolezza ancora ridotta del contributo che il comparto può dare all'azione di prevenzione. Una maggiore adesione del settore pubblico al paradigma operativo e metodologico dell'anticiclaggio, che integra negli ordinari processi di lavoro anche un approccio volto a individuare le anomalie soggettive e operative degli utenti nei loro rapporti con le Amministrazioni pubbliche, può contribuire a migliorare la stessa qualità dell'azione amministrativa. Per giungere

⁶ Il contributo degli operatori di gioco fisico si mantiene più contenuto sebbene in aumento (133 segnalazioni contro le 19 dello scorso anno).

⁷ Il contributo dei citati operatori in termini di segnalazioni inviate è tuttavia ancora embrionale, avendo trasmesso solo 2 segnalazioni. Occorre considerare anche l'incertezza normativa legata a tali soggetti nelle more dell'adozione del decreto ministeriale che ne sancirà l'iscrizione nel registro tenuto dall'OAM (cfr. il capitolo 9: *Il quadro normativo*).

a tale risultato non è sempre necessario un investimento mirato, poiché, nella gran parte dei casi, le stesse informazioni richieste agli utenti per l'avvio dei procedimenti amministrativi possono essere analizzate anche a fini di antiriciclaggio, ma è essenziale rafforzare la formazione e diffondere capillarmente la cultura dell'antiriciclaggio.

Il contributo delle Pubbliche amministrazioni può rappresentare una fonte preziosa di arricchimento del patrimonio informativo della UIF e consente di dare un più profondo e ampio significato a transazioni finanziarie segnalate dagli intermediari.

Nel corso del 2018 sono aumentate le richieste di formazione pervenute alla UIF soprattutto da parte delle amministrazioni locali. Gli incontri formativi sono stati promossi da enti appartenenti a regioni del Centro e del Nord e hanno interessato anche rappresentanti e dirigenti di amministrazioni del Sud e delle Isole. Ne è uscito rafforzato il convincimento che le incombenze legate alle rilevazioni antiriciclaggio, lungi dall'essere un onere di carattere burocratico, possono invece rappresentare un ulteriore significativo presidio di legalità. Al contempo, gli incontri di formazione hanno offerto l'occasione per far emergere le false convinzioni che impediscono lo sviluppo della collaborazione attiva del comparto pubblico: si è rilevata, ad esempio, l'erronea e diffusa convinzione che la normativa antiriciclaggio sia appannaggio esclusivo del mondo bancario e finanziario e che il sistema segnaletico possa recepire ed elaborare soltanto informazioni legate a operazioni con un risvolto economico. Corollario di tale convinzione è la difficoltà nell'enucleare le anomalie e la conseguente individuazione dei comportamenti sospetti che devono essere rappresentati nel flusso segnaletico. Infine, sono emerse le criticità legate all'adozione di quelle *"procedure interne, proporzionate alle proprie dimensioni organizzative e operative, idonee a valutare il livello di esposizione dei propri uffici al rischio"* di riciclaggio previste dall'art. 10 comma 3 del D.lgs. 231/2007, soprattutto nelle realtà periferiche e di piccole dimensioni.

Uno dei fattori di rallentamento della collaborazione attiva potrebbe derivare dalla percepita sovrapposizione dei presidi antiriciclaggio rispetto a quelli anticorruzione. L'equivoco scaturisce dal fatto che in entrambi i casi l'attenzione è rivolta alla rilevazione di fattori sintomatici di possibili attività illecite che possano inficiare l'attività amministrativa. Le analisi a fini antiriciclaggio devono essere orientate alla profilatura di rischio dell'operatività dell'utente che entra in relazione con l'ufficio pubblico (nel caso di specie nell'ambito di un procedimento amministrativo) e riferite a tutte le attività potenzialmente rilevanti, anche a prescindere dall'eventualità che ricorrano episodi corruttivi. L'eventuale emersione di conflitti di interesse tra il soggetto responsabile del procedimento e il beneficiario finale, su cui è incentrata l'attività di contrasto della corruzione, pur meritando la massima attenzione, rimane fattore non essenziale per l'attivazione della collaborazione attiva. Un'altra idea piuttosto diffusa è che le rilevazioni antiriciclaggio possano rappresentare un rallentamento o un ostacolo allo svolgimento delle procedure amministrative, specie in quelle di evidenza pubblica, già connotate da alta complessità e onerosità procedurale. Tale convincimento può essere tuttavia confutato considerando che le analisi antiriciclaggio, funzionali a valutare l'operatività dei soggetti che si interfacciano con le Pubbliche amministrazioni, ben possano giovare del vasto corredo informativo richiesto e raccolto all'interno della sequenza di attività finalizzate all'emanazione di provvedimenti amministrativi.

Oltre all'incremento della domanda di formazione delle amministrazioni locali, nel corso dell'anno in rassegna si è registrato un aumento delle istanze di adesione alla piattaforma Infostat della UIF; tra il 2017 e il 2018, infatti, il numero delle Pubbliche amministrazioni che ha chiesto la registrazione (40) risulta di molto superiore al numero totale

degli iscritti raggiunto nel decennio 2005-2016 (solo 26 enti). Il flusso informativo, però, non riesce a decollare, rimanendo attestato a un totale di 113 comunicazioni nell'ultimo biennio. Tra le Pubbliche amministrazioni che hanno finora aderito alla piattaforma Info-stat della UIF prevalgono le amministrazioni locali; tuttavia molte di quelle che hanno chiesto l'adesione non hanno mai inviato nemmeno una segnalazione. L'assenza di flusso segnaletico sembrerebbe confermare una resilienza da parte di alcune amministrazioni nelle quali prevale un approccio burocratico che mal si concilia con le finalità della normativa antiriciclaggio. Del tutto assenti rimangono, al momento, le Amministrazioni pubbliche centrali, probabilmente a causa dell'ampiezza e della complessità della loro struttura.

Investire in formazione e nella diffusione della conoscenza dell'antiriciclaggio sono i due elementi che consentiranno di portare il flusso segnaletico del comparto a una dimensione più fisiologica. Inoltre, il percorso intrapreso pone in luce che nel settore pubblico c'è ancora spazio per ampliare il novero degli uffici pubblici tenuti alle comunicazioni alla UIF; in base all'esperienza maturata dalla UIF, ad esempio, gli obblighi potrebbero essere estesi anche agli enti di gestione e liquidazione anche giudiziale dei beni e agli organismi che, a prescindere dalla loro natura, gestiscono attività di pubblico interesse.

1.2. Le operazioni sospette

Le segnalazioni di operazioni sospette ricevute nel 2018, in continuità con gli anni precedenti, continuano a essere in netta prevalenza dovute a sospetti di riciclaggio, attestandosi al 98% delle segnalazioni complessivamente pervenute.

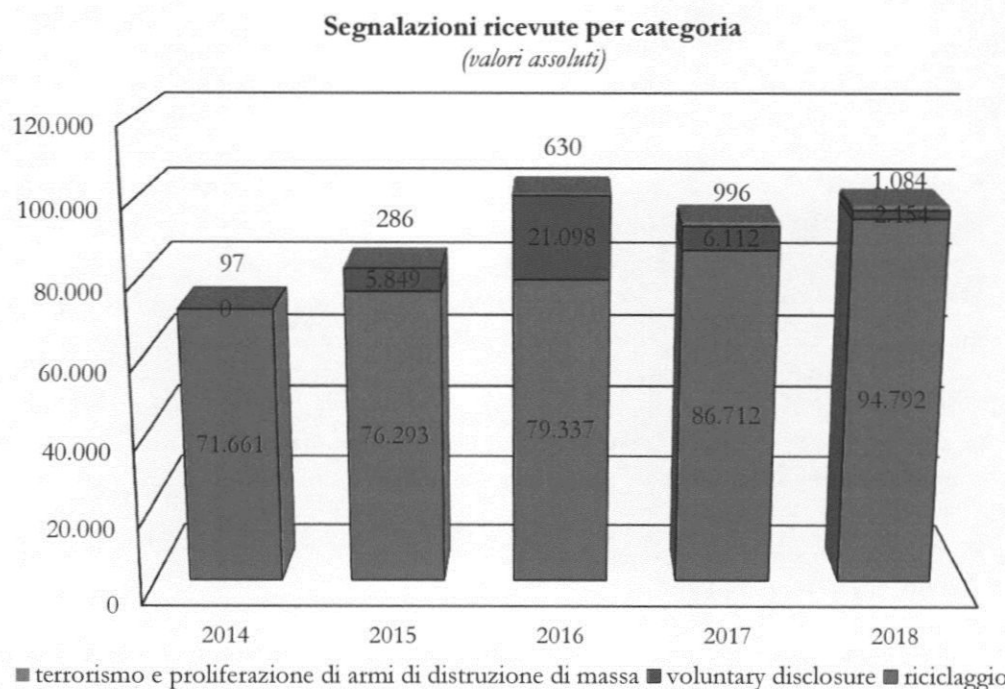
Nonostante la contrazione del contributo proveniente dalla collaborazione volontaria, le segnalazioni con sospetto di riciclaggio registrano un aumento del 4,4% (da 92.824 a 96.946). Pur rimanendo su valori assoluti molto più contenuti, le segnalazioni di finanziamento del terrorismo superano per la prima volta la soglia di mille unità (+8,7%; cfr. il capitolo 4: *Il contrasto al finanziamento del terrorismo*). Le segnalazioni per finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa rimangono marginali, attestandosi ad appena 18 unità (*Tavola 1.5 e Figura 1.1*).

Tavola 1.5

Segnalazioni ricevute per categoria					
CATEGORIA DI SEGNALAZIONE	2014	2015	2016	2017	2018
	<i>(valori assoluti)</i>				
Totale	71.758	82.428	101.065	93.820	98.030
Riciclaggio	71.661	82.142	100.435	92.824	96.946
<i>di cui: voluntary disclosure (1)</i>	-	5.849	21.098	6.112	2.154
Finanziamento del terrorismo	93	273	619	981	1.066
Finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa	4	13	11	15	18

(1) I dati relativi alle segnalazioni di voluntary disclosure includono solo quelle classificate come tali dal segnalante.

Figura 1.1



Non si rilevano significative novità circa la distribuzione territoriale dell'operatività, che vede la Lombardia confermarsi quale prima regione di localizzazione, con un'incidenza del 19,8% sul totale del flusso ricevuto; seguono la Campania e il Lazio (12,4% e 9,7% del totale, rispettivamente; *Tavola 1.6*). In termini relativi, le regioni presso le quali si rileva l'incremento del flusso segnaletico più significativo sono le Marche (+17,8%), la Sicilia (+17,1%), la Toscana (+13,8%) e, per quanto riferiti a numeri più modesti, anche il Molise (+15,9%) e la Valle d'Aosta (+13,7%). Prato risulta la principale provincia di localizzazione delle segnalazioni, mentre Milano scende al secondo posto (*Figura 1.2*). Si conferma invece, nella fascia alta, il contributo delle province di Imperia, Napoli e Crotone. Infine, anche nel 2018 tra le province che si collocano in coda si rilevano quelle del Sud Sardegna, Oristano e Nuoro, con flussi segnaletici fra 36 e 50 unità.

Importi segnalati

Le segnalazioni pervenute nel 2018 hanno riguardato operazioni eseguite per un valore di 71 miliardi di euro contro i 69 dell'anno precedente. Tenendo conto anche della componente di operazioni sospette solo prospettate e non eseguite, il valore complessivo del flusso dell'anno si attesta a 90 miliardi di euro rispetto agli 83 del 2017⁸.

Operazioni non eseguite

L'aggregato delle operazioni segnalate ma non eseguite – che nel 2018 si attesta a 19 milioni di euro – contempla per lo più operazioni che il segnalante si è astenuto dall'eseguire

⁸ Le stime del valore totale delle operazioni sospette segnalate vanno considerate con molta cautela. Il segnalante può infatti circoscrivere l'ambito del sospetto a un sottoinsieme delle operazioni complessivamente strutturate nella SOS. Il calcolo del valore totale delle operazioni sospette, pertanto, è influenzato in maniera decisiva dalle valutazioni effettuate dai segnalanti. Inoltre, la medesima operazione può essere segnalata da più soggetti, determinando, di fatto, una moltiplicazione degli importi. Si tratta di un aspetto che assume specifica rilevanza per le segnalazioni connesse alla voluntary disclosure, dato il possibile coinvolgimento di più segnalanti nelle diverse fasi della procedura.

in ragione dell'accentuato grado di sospetto oppure che non possono essere portate a esecuzione in forza di un provvedimento di sospensione dell'Unità di Informazione Finanziaria.

Tavola 1.6

Segnalazioni ricevute per regione in cui è avvenuta l'operatività segnalata					
REGIONE	2017		2018		(var. % rispetto al 2017)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Lombardia	19.744	21,0	19.440	19,8	-1,5
Campania	10.863	11,6	12.183	12,4	12,2
Lazio	9.435	10,1	9.545	9,7	1,2
Veneto	8.181	8,7	8.254	8,4	0,9
Emilia-Romagna	6.338	6,8	6.887	7,0	8,7
Piemonte	6.165	6,6	6.341	6,5	2,9
Toscana	6.129	6,5	6.977	7,1	13,8
Sicilia	5.003	5,3	5.857	6,0	17,1
Puglia	4.759	5,1	5.157	5,3	8,4
Liguria	2.908	3,1	2.854	2,9	-1,9
Calabria	2.657	2,8	2.696	2,8	1,5
Marche	2.059	2,2	2.426	2,5	17,8
Friuli Venezia Giulia	1.724	1,8	1.935	2,0	12,2
Abruzzo	1.464	1,6	1.312	1,3	-10,4
Sardegna	1.265	1,3	1.215	1,2	-4,0
Trentino-Alto Adige	1.210	1,3	1.317	1,3	8,8
Umbria	921	1,0	1.006	1,0	9,2
Basilicata	529	0,6	592	0,6	11,9
Molise	315	0,3	365	0,4	15,9
Valle D'Aosta	182	0,2	207	0,2	13,7
Esteri	1.969	2,1	1.464	1,5	-25,6
Totale	93.820	100,0	98.030	100,0	4,5

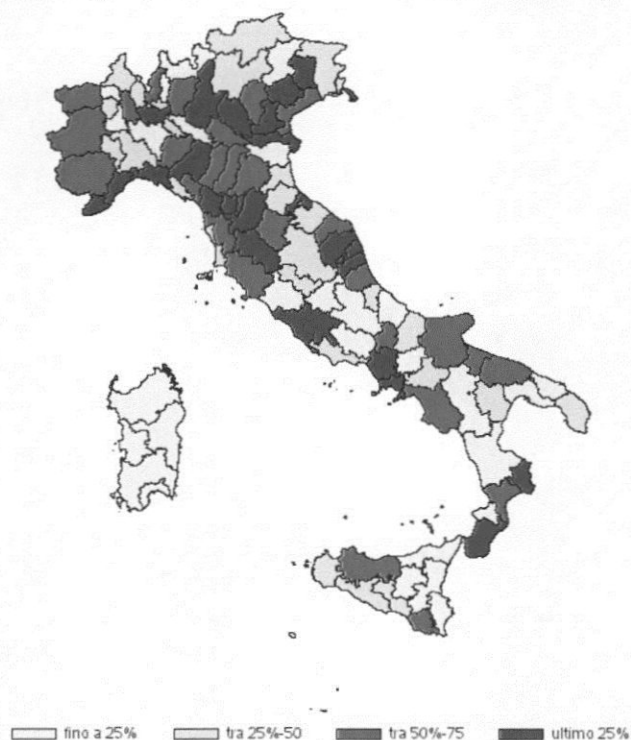
In entrambi i casi, per quanto prive di riflessi finanziari effettivi, tali operazioni rivestono interesse in quanto esprimono un valore predittivo di fattispecie operative che potrebbero essere tentate con successo presso altri punti del sistema. Al contempo, tale componente appare sintomatica della capacità dei diversi attori del sistema finanziario di sottrarsi a fronte di operazioni connotate da un profilo di rischio troppo marcato.

Per quanto normalmente minoritaria, occorre considerare anche la presenza di operazioni prospettate dal cliente che tuttavia recede dalla richiesta prima della concreta esecuzione da parte del segnalante. Tale dinamica è ricorrente con riferimento a segnalazioni connesse a operazioni di voluntary disclosure che, tuttavia, mostrano, come illustrato, una marcata contrazione nell'anno in esame. Altre operazioni, infine, vengono segnalate prima della loro esecuzione, risultando pertanto provvisoriamente non eseguite. Tali transazioni, rispetto alle

quali il segnalante potrebbe risolversi successivamente per la loro attuazione in forza di elementi valutativi sopravvenuti, sono oggetto di particolare attenzione da parte della UIF in ragione della possibilità di adozione di un provvedimento di sospensione.

Figura 1.2

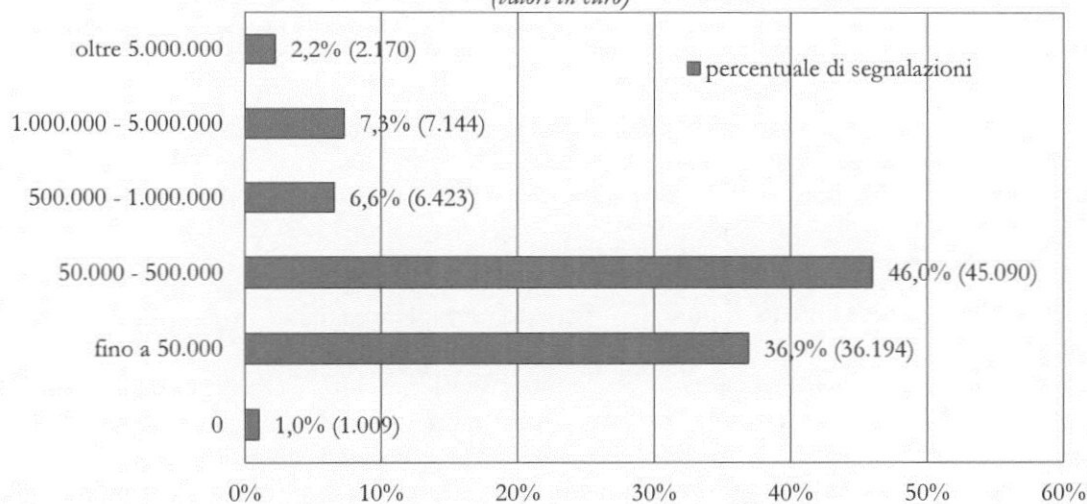
Distribuzione in quartili delle segnalazioni ricevute per 100.000 abitanti in base alla provincia in cui è avvenuta l'operatività segnalata



Non si registrano significativi cambiamenti nella distribuzione delle segnalazioni che, in continuità con lo scorso anno, sono concentrate nella fascia di importo intermedio (da 50.000 a 500.000 euro), pari al 46% contro il 47,3% del 2017 (Figura 1.3).

Figura 1.3

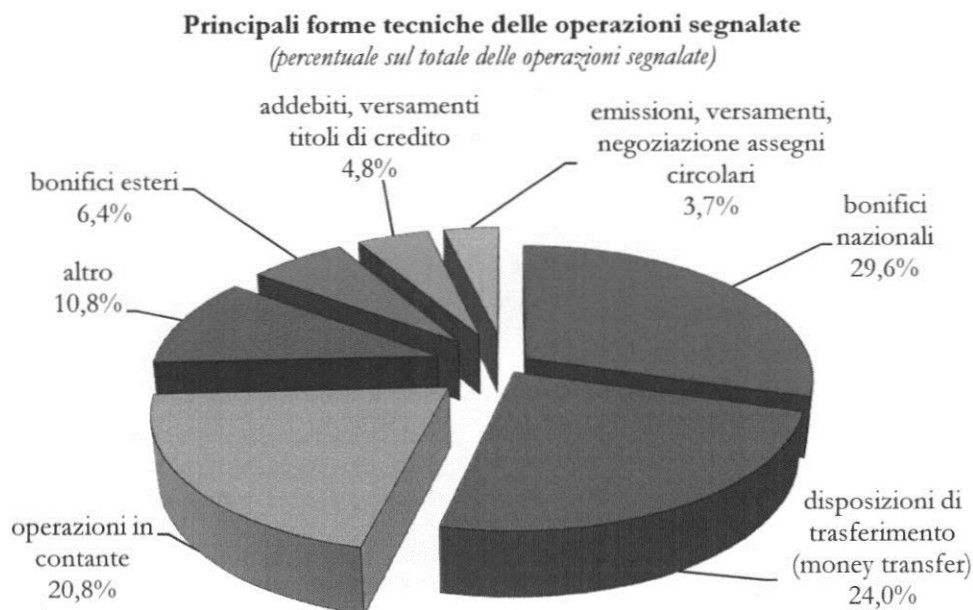
Distribuzione del numero di segnalazioni ricevute per classi di importo (valori in euro)



Anche la suddivisione per forme tecniche delle operazioni segnalate si presenta in continuità rispetto all'anno precedente, con la prevalenza di bonifici domestici la cui incidenza sul dato complessivo aumenta di tre punti percentuali (dal 26,6% al 29,6%). Rimangono pressoché costanti le operazioni in contante e le rimesse di pagamento. Dopo la flessione dello scorso anno, si è stabilizzata anche la componente di bonifici esteri (Figura 1.4).

Tipologie di operazioni segnalate

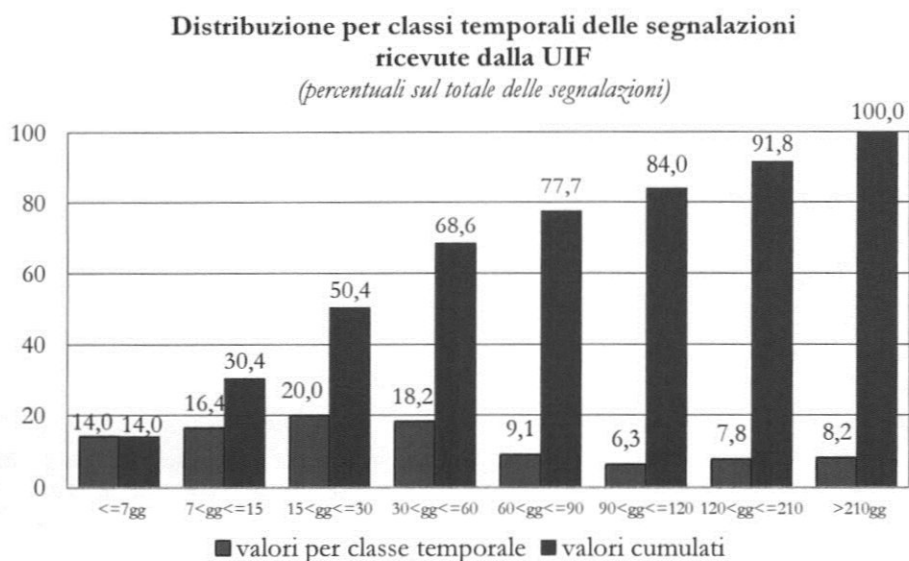
Figura 1.4



La tempistica di invio delle segnalazioni pone in luce alcuni miglioramenti rispetto allo scorso anno: le segnalazioni pervenute entro un mese dall'esecuzione delle operazioni sono pari al 50,4% del dato complessivo (49,8% nel 2017), quelle pervenute entro due mesi sono il 68,6% (66% nel 2017), mentre entro tre mesi sono il 77,7% (come nel 2017; Figura 1.5).

Tempi di inoltro delle segnalazioni

Figura 1.5



Si evidenzia tuttavia un lieve peggioramento rispetto al 2017 dei livelli di reattività degli operatori nelle classi temporali più basse: la concentrazione di segnalazioni effettuate nei primi 15 giorni dalla rilevazione dell'operazione sospetta è pari al 30,4%, in lieve flessione rispetto all'anno precedente (33%). Le banche rimangono attestate su tempi di invio in linea con il dato dello scorso anno con il 33% delle segnalazioni inviate nelle prime due settimane dall'operazione. Nello stesso segmento temporale rimane invece contenuta la quota di intermediari finanziari diversi dalle banche (15,6% contro il 17% del 2017) e di operatori di gioco (10% contro il 9% del 2017), mentre può apprezzarsi la tempestività delle segnalazioni pervenute da professionisti nelle prime due settimane (55%).

1.3. La qualità della collaborazione attiva

Interventi sui segnalanti

Il miglioramento della qualità, tempestività e completezza delle segnalazioni rappresenta un obiettivo primario del sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; il ruolo dei segnalanti in questo ambito è cruciale. Il confronto con i segnalanti, a cui la UIF è attenta da tempo, costituisce uno strumento importante per aumentare l'efficacia della collaborazione attiva in termini di incisività delle informazioni fornite. L'Unità condivide annualmente gli esiti di specifici indicatori con i maggiori segnalanti della categoria banche e Poste.

Negli ultimi anni è stata predisposta una metodologia di monitoraggio dei segnalanti basata sia sulle valutazioni qualitative delle segnalazioni da parte degli analisti dell'Unità sia sui risultati di indicatori appositamente sviluppati, che ha permesso di realizzare attività di controllo e di intervento articolate in incontri e comunicazioni formali.

Nel 2018 la UIF ha proceduto, per quei segnalanti che già erano interessati da interventi correttivi nel corso del precedente anno, alla verifica dell'adeguamento alle raccomandazioni ricevute, avviando al contempo ulteriori interventi. Nel complesso l'attività ha coinvolto 27 operatori, cui è riconducibile il 51% per cento delle segnalazioni ricevute nell'anno, 16 dei quali appartenenti alle categorie banche e Poste, 9 a quelle degli istituti di pagamento (tra cui 8 operatori di money transfer) oltre a un prestatore dei servizi di gioco. Nei confronti dei principali operatori della categoria banche e Poste, l'Unità ha continuato a fornire un riscontro sintetico in merito alla rispettiva attività segnaletica con la distribuzione delle schede di feedback.

I principali aspetti critici osservati sono riferibili alla mancata capacità diagnostica dei segnalanti, soprattutto nella insufficiente focalizzazione dei motivi di sospetto, oltre che l'incompleta e non corretta compilazione del modello segnaletico.

Un'attenzione particolare è stata dedicata agli operatori di money transfer per i quali l'attività di monitoraggio ha considerato, oltre ai consueti indicatori, l'adeguatezza del numero di segnalazioni inoltrate dai segnalanti in relazione alla loro dimensione operativa ricavata dai dati delle rimesse rilevate dalla Banca d'Italia per la bilancia dei pagamenti. Il confronto tra la quota di mercato dei singoli operatori e la percentuale di segnalazioni inoltrate sul totale del comparto ha permesso di individuare operatori con apporti segnaletici elevati rispetto ai volumi transati e altri per i quali, al contrario, il contributo potrebbe essere deficitario.

Le schede di feedback forniscono alcuni indicatori mirati a disegnare il profilo di ciascun operatore su specifici aspetti segnaletici rispetto alla media della categoria di appartenenza e possono quindi rappresentare spunti di riflessione per ulteriori affinamenti dell'attività segnaletica. Gli indicatori riguardano quattro aspetti:

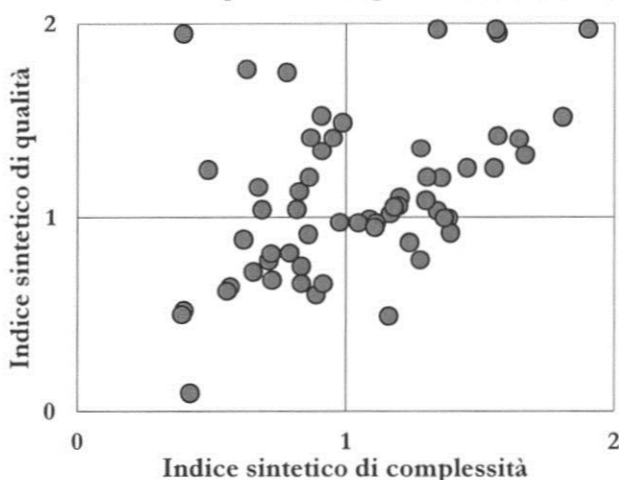
- l'*ampiezza della collaborazione*, misurata in base alla quantità di segnalazioni inviate dal segnalante nel periodo considerato e il totale di quelle inviate dal gruppo di riferimento. È un parametro che permette di valutare la dimensione quantitativa dell'attività segnaletica dell'operatore;
- la *tempestività*, rappresentata dalla distribuzione percentuale delle segnalazioni per classi temporali e dal valore mediano dei tempi di inoltro delle segnalazioni. Permette di valutare la velocità di reazione al verificarsi degli elementi costitutivi del sospetto;
- la *qualità*, misurata da indicatori che colgono la rilevanza delle segnalazioni (livello di rischio, esito dell'analisi finanziaria e presenza di interesse da parte degli Organi investigativi). Sintetizza la capacità di intercettare operazioni a effettivo rischio di riciclaggio;
- la *complessità*, espressa dai livelli di strutturazione delle operazioni e dei soggetti nella segnalazione. Disegna la capacità di rappresentare i sospetti in modo adeguato ed efficace.

Come per gli anni precedenti, ogni singolo segnalante tra i principali della categoria banche e Poste è stato profilato secondo i risultati degli indicatori riferiti agli aspetti di qualità e di complessità delle segnalazioni inviate rispetto a quelli medi della categoria. La *Figura 1.6* ne mostra il posizionamento nelle quattro classi di qualità/complessità della collaborazione attiva. L'elaborazione è stata effettuata con riferimento ai 60 operatori appartenenti alla categoria banche e Poste che nel corso del 2018 hanno inviato più di 100 segnalazioni.

Valutazione della qualità e complessità delle segnalazioni

Figura 1.6

Grafico a dispersione in base agli indici di qualità/complessità dei segnalanti della categoria banche e Poste che hanno inviato più di 100 segnalazioni nel 2018 (1)



(1) Per ciascun indice il valore medio della categoria è pari a 1.

Rispetto al 2017 la qualità media delle segnalazioni del campione esaminato è rimasta invariata, mentre è aumentato il numero di intermediari con segnalazioni di qualità superiore alla media (55% nel 2018 contro il 40% del precedente anno). Tale risultato sembra confermare l'utilità degli interventi effettuati dall'Unità e del confronto con i segnalanti. Nel dettaglio, 19 tra gli intermediari scrutinati (pari al 31,7%) hanno inviato segnalazioni di qualità e complessità superiori al benchmark di riferimento (contro il 30,6% del 2017).

Gli intermediari che hanno inviato segnalazioni di complessità meno elevata ma comunque di qualità superiore alla media sono 14 (il 23,3%): questa è la categoria dove si è registrato il miglior risultato rispetto allo scorso anno, quando solo 6 operatori (il 9,7%) erano qui posizionati. Dieci operatori hanno inviato segnalazioni con un livello di complessità elevato ma di qualità al di sotto della media (16,7% del totale), 17 hanno presentato segnalazioni con livelli sia di qualità sia di complessità inferiori alla media. Tale dato è notevolmente inferiore in percentuale rispetto a quello dello scorso anno (28,3% contro il 38,7% dei 24 segnalanti in peggiore posizione del 2017).

2. L'ANALISI OPERATIVA

L'analisi finanziaria realizzata dalla UIF è volta a ridefinire e ampliare l'originario contesto segnalato, a identificare soggetti e legami oggettivi, a ricostruire i flussi finanziari sottostanti all'operatività descritta, a individuare operazioni e situazioni riconducibili a finalità di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, aumentando così il patrimonio informativo di ciascuna segnalazione.

L'analisi, preceduta da una fase di arricchimento automatico dei dati forniti dai segnalanti, viene effettuata sfruttando il patrimonio informativo della UIF e consente di riclassificare le segnalazioni in base al rischio e alla tipologia di operazioni. I contesti più rilevanti vengono così selezionati, trattati nel modo più efficace e disseminati per i successivi sviluppi investigativi. Il processo segue l'approccio *risk-based* definito dagli standard internazionali e consente di adattare l'azione dell'Unità tenendo conto delle minacce e delle vulnerabilità identificate nell'ambito degli esercizi di *risk assessment* e dei risultati dell'analisi strategica.

2.1. I dati

Nel 2018 sono state analizzate e trasmesse agli Organi investigativi 98.117 segnalazioni di operazioni sospette, con un aumento del 4,4% rispetto al 2017 (*Tavola 2.1*).

Tavola 2.1

	Segnalazioni analizzate				
	2014	2015	2016	2017	2018
Valori assoluti	75.858	84.627	103.995	94.018	98.117
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	-17,9	11,6	22,9	-9,6	4,4

Il flusso di segnalazioni lavorate e inviate, leggermente superiore a quello delle SOS in entrata nello stesso periodo, è stato adeguato ad assorbire l'aumento delle segnalazioni ricevute e a ridimensionare ulteriormente lo stock delle segnalazioni in lavorazione.

2.2. Il processo di analisi

La raccolta e la gestione delle segnalazioni sono supportate dal sistema informatizzato RADAR basato sulla piattaforma Infostat UIF che rappresenta il canale di acquisizione del flusso segnaletico nonché la sua prima fonte di arricchimento.

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

Il crescente flusso di segnalazioni, nonostante alcune zone di significativa eterogeneità, restituisce segnali di miglioramento della collaborazione attiva, sia sotto il profilo quantitativo sia in termini di qualità e tempestività dell'informazione.

La tempestività delle lavorazioni

Si rileva un ulteriore miglioramento della percentuale di segnalazioni inviate agli Organi investigativi nei primi 30 giorni dalla ricezione, che dal 74,5% dello scorso anno si attesta al 77,5%. Tale risultato è in buona parte determinato dalle SOS inviate nei primi 7 giorni che nel 2018 sono pari al 45,2% contro il 43,2% del 2017. I rapidi tempi di esecuzione si confermano tali anche con riferimento alle segnalazioni connotate da un profilo di rischio più elevato, il 51,5% delle quali viene lavorato e trasmesso nei primi 7 giorni, percentuale che diventa pari all'89% per le segnalazioni inviate nei primi 30 giorni.

Unitamente alla tempestività, rimane cruciale la valorizzazione del flusso segnaletico di cui l'Unità è destinataria. È ormai consolidata l'integrazione del patrimonio segnaletico con un ampio insieme di basi dati nel sistema RADAR. Rimane tuttavia la necessità, da un lato, di continuare a incrementare la disponibilità di fonti informative da integrare nel processo di analisi e, al contempo, di potenziare gli strumenti che agevolino l'interpretazione del quadro informativo complessivo.

Comunicazioni oggettive

Sotto il primo aspetto è imminente l'avvio della rilevazione delle comunicazioni oggettive che consentirà all'Unità di disporre da settembre di dati analitici sulle transazioni in contante che favoriranno l'interpretazione e l'arricchimento delle segnalazioni di operazioni sospette. La nuova base dati consentirà inoltre di avviare autonomi percorsi di analisi e monitoraggio di flussi potenzialmente anomali (cfr. il riquadro: *Le istruzioni per l'invio delle comunicazioni oggettive* nel capitolo 9). Sono stati anche avviati progetti per includere in RADAR nuove basi dati (Centrale dei rischi, Assetti proprietari e dati storici Infocamere, Centrale dei bilanci), al momento non accessibili in modalità automatica.

In merito al secondo aspetto è in fase avanzata un progetto basato su motori di *machine learning* che potrebbe garantire una classificazione automatica delle segnalazioni, consentendo di liberare risorse da focalizzare sui contesti di anomalia più innovativi e a maggiore complessità (cfr. il capitolo 10: *Le risorse e l'organizzazione*).

Flussi di ritorno sugli esiti investigativi

Un'ulteriore forma di valorizzazione della lavorazione delle SOS è l'invio di un flusso di ritorno a favore dei soggetti obbligati, avente a oggetto, al momento, le segnalazioni che, tenuto conto dei riscontri ricevuti dagli Organi investigativi, non presentano sufficienti elementi a supporto del sospetto di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (esiti negativi). Nel corso del 2018 l'Unità ha realizzato un canale dedicato per l'invio automatico di tali flussi attraverso la piattaforma Infostat UIF, che potranno successivamente essere integrati con gli esiti positivi, al fine di arricchire la valenza formativa e sinergica del rapporto con i segnalanti.

Lo scambio informativo con i soggetti obbligati e con le diverse controparti istituzionali è parte integrante del processo di analisi. Dopo l'introduzione nel 2017 della componente SAFE nel sistema informativo della UIF, che consente di gestire lo scambio informativo con le FIU estere, con le Autorità giudiziarie e con gli Organi investigativi, nel 2018 sono stati avviati i lavori per assicurare un canale dedicato agli scambi con i segnalanti integrato con la piattaforma RADAR. Gli analisti potranno pertanto interagire con i soggetti obbligati, elaborando richieste di informazioni direttamente all'interno di RADAR, avvalendosi così degli elevati standard di sicurezza che già caratterizzano la piattaforma.

2.3. La valutazione del rischio

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

Tale valutazione rappresenta una sintesi di molteplici fattori. Il primo di questi attiene al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo associato dai soggetti obbligati all'operatività segnalata. Il giudizio viene espresso su una scala di cinque valori e concorre a determinare la classe di rating automatico attribuito dal sistema RADAR a ogni SOS.

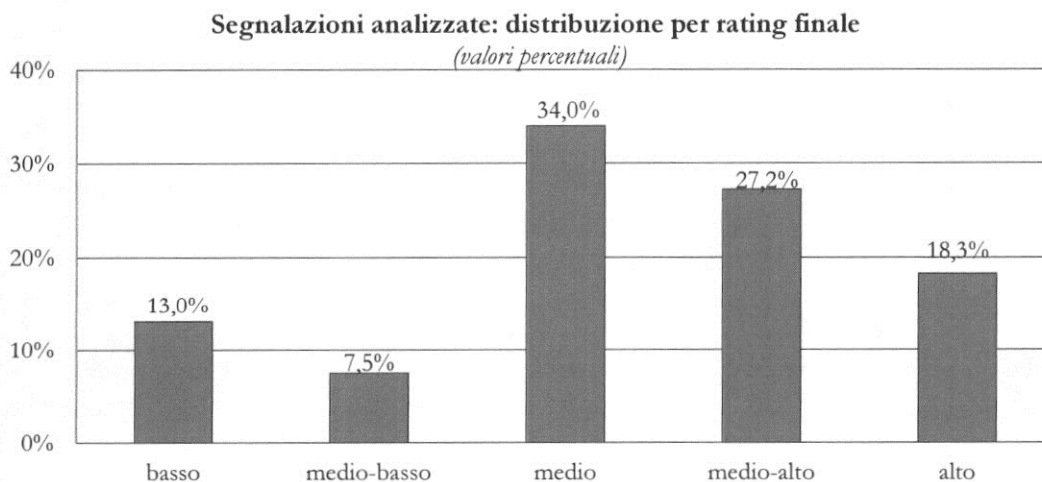
Il rating automatico, articolato anch'esso su cinque livelli ed elaborato sulla base di un algoritmo strutturato su variabili prevalentemente quantitative, rappresenta un primo giudizio sul rischio dell'operatività segnalata, che può discostarsi da quello fornito dal segnalante perché valorizza ulteriori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

Per quanto avanzato, un sistema di rating automatico non è ovviamente in grado di rappresentare adeguatamente eventuali elementi di rischio di natura tipicamente qualitativa rilevabili in sede di analisi finanziaria. Il rating automatico può essere quindi confermato oppure modificato nei diversi stadi di lavorazione interni alla UIF, ai fini della definizione del rating finale associato alla segnalazione e trasmesso agli Organi investigativi.

Nel 2018 la distribuzione dei rating finali attribuiti alle segnalazioni analizzate e lavorate è stata molto simile a quella dell'anno precedente. Il 45,5% delle segnalazioni sono state valutate a rischio medio-alto e alto (44% nel 2017; *Figura 2.1*).

Rating
finale
della UIF

Figura 2.1



Anche le altre fasce non presentano cambiamenti significativi: il 34% delle SOS hanno ricevuto un rating medio (35% nel 2017), il 20,5% un rischio più contenuto (21% nel 2017).

Le riclassificazioni attuate dagli analisti hanno riguardato principalmente segnalazioni a cui il sistema RADAR aveva attribuito un rating iniziale basso o medio-basso: il 46% di tali SOS ha ricevuto un rating finale medio e un rating medio-alto nel 5% dei casi. Più contenuta

è stata la transizione di segno inverso: le SOS di fascia medio-alta e alta valutate con un rating finale medio e medio basso sono state rispettivamente l'11,8% e il 4,7%.

Il confronto tra le valutazioni sulla rischiosità delle segnalazioni espresse dai segnalanti e dalla UIF evidenziano una sostanziale convergenza, con il 42,7% delle segnalazioni (44% nel 2017) che ha ricevuto un rating finale congruente con la rischiosità dichiarata dal segnalante (15,7% in quelle a rischio molto basso, 16,7% in quelle dove la rischiosità è molto elevata; *Tavola 2.2*). Il 29,5% delle segnalazioni che i segnalanti hanno valutato a rischio basso e medio-basso ha ricevuto invece un rating finale medio (18,2%) o medio-alto e alto (11,3%).

Tavola 2.2

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

		Rischio indicato dal segnalante			Totale
		Basso e medio-basso	Medio	Medio-alto e alto	
Rating UIF	Basso e medio-basso	15,7	3,7	1,2	20,5
	Medio	18,2	10,3	5,5	34,0
	Medio-alto e alto	11,3	17,5	16,7	45,5
Totale		45,2	31,5	23,3	100,0

2.4. La metodologia di analisi

Il processo di lavorazione delle segnalazioni di operazioni sospette prende avvio con l'analisi di primo livello, alla quale sono sottoposte tutte le segnalazioni pervenute, con lo scopo di valutarne l'effettivo grado di rischio e definirne il trattamento più appropriato. Sulla base delle informazioni acquisite sia in sede di arricchimento automatico sia da altre fonti, viene valutata la fondatezza del sospetto di riciclaggio e la necessità di effettuare ulteriori approfondimenti.

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

Quando si rende opportuno procedere a ulteriori approfondimenti per ricostruire il percorso finanziario di fondi sospetti, la segnalazione viene sottoposta a un'analisi di secondo livello, che si conclude con un documento di sintesi nel quale vengono esposte le ricostruzioni e i risultati delle verifiche finanziarie svolte.

In questa fase di lavorazione gli analisti dispongono di una pluralità di opzioni e strumenti di approfondimento. È possibile ad esempio contattare il segnalante o gli altri

soggetti obbligati per acquisire ulteriori informazioni, consultare i database dell'Agenzia delle Entrate, interpellare la rete estera delle FIU oltre che avvalersi di tutte le informazioni che si possono estrarre dal database della UIF.

La metodologia di analisi di tipo puntuale, attuata nell'ambito del perimetro della singola segnalazione e finalizzata alla ricostruzione dei flussi finanziari delle SOS, è oggetto di costante aggiornamento in linea con l'evoluzione dei rischi che emergono dal flusso segnalativo. Un peso particolare rivestono le aree di rischio emerse nell'ambito del National Risk Assessment che ha indotto al consolidamento progressivo di aree di specializzazione dell'analisi riferite al crimine organizzato, alla corruzione e all'evasione fiscale. Nel corso dell'anno sono state condotte riflessioni di carattere metodologico volte a una più puntuale focalizzazione di indici e criteri da utilizzare per l'individuazione precoce delle segnalazioni di maggiore rischiosità in termini di attinenza a ciascuna delle suddette tre tipologie di minacce, pur tenendo conto della ricorrente e reciproca sovrapposizione delle rispettive sfere di rischio (cfr. il capitolo 3: *Aree di rischio e tipologie*).

Accanto all'analisi di tipo puntuale, per le segnalazioni effettuate da money transfer è stata sperimentata una metodica innovativa incentrata sull'analisi aggregata delle segnalazioni di operazioni sospette che, attraverso l'esame massivo delle informazioni in esse contenute, con riferimento a un determinato arco temporale ovvero a una specifica tipologia operativa, mira a cogliere relazioni e connessioni tra soggetti e operatività non immediatamente evidenti nell'esame delle singole segnalazioni.

Analisi aggregata delle segnalazioni di money transfer

La metodologia di analisi aggregata è efficace soprattutto nei contesti caratterizzati da molteplici operazioni di ridotto importo, con numerosi nominativi tra i quali non appare un soggetto rilevante o un fenomeno chiaro.

Queste caratteristiche la rendono pertanto adatta a essere applicata alle segnalazioni di money transfer, consentendo di fare emergere scenari significativi laddove le operazioni, se prese singolarmente, appaiono poco significative.

L'affinamento dei metodi nonché la capacità dei segnalanti di presentare contesti sempre più articolati ha suggerito, nel corso dell'anno, di utilizzare il patrimonio informativo reso disponibile con questo tipo di analisi individuando appositi indicatori di rischio capaci di distinguere i contesti più critici.

Gli indicatori definiscono i diversi profili dell'operatività degli attori (siano essi agenti o esecutori) e dei canali di trasferimento del denaro tra la singola provincia italiana di esecuzione dell'operazione e lo stato controparte (di seguito "corridoio"). L'obiettivo è quello di far emergere le posizioni con elevati volumi e numero di operazioni, segnalate da diversi operatori, che quindi coinvolgono più circuiti di trasferimento del denaro, e, soprattutto, qualificare le caratteristiche dell'operatività anomala, che assume diverse specificità secondo il profilo valutato (agenti, esecutori o corridoi).

Gli indicatori consentono di individuare gli agenti la cui operatività lascia sospettare un possibile utilizzo di tecniche di frazionamento negli invii (aggirando così i limiti imposti dagli operatori di money transfer) e quelli che sembrerebbero favorire trasferimenti di denaro di dubbia origine, come nei casi in cui la clientela è costituita da soggetti che eseguono

transazioni di invio e di ricezione con paesi controparte differenti da quelli originari.

Gli indicatori individuano soprattutto gli esecutori che effettuano trasferimenti che non possono riportarsi alle tipiche rimesse di emigranti, quali quelli che interagiscono con controparti ubicate in diversi paesi che svolgono al contempo il ruolo di *sender* e di *receiver*, che alimentano il sospetto di perseguire illeciti anche partecipando a reti organizzate a livello internazionale. Sono rilevati anche i casi in cui l'esecuzione delle operazioni avviene in più comuni del territorio italiano, che lasciano adito a dubbi sull'origine della provvista. Altro aspetto considerato è quello delle ricariche su carte prepagate, spesso non disgiunto dalle realizzazioni di truffe informatiche.

Gli indicatori elaborati mirano anche a evidenziare i corridoi utilizzati da possibili organizzazioni stanziate stabilmente sul nostro territorio, di matrice nazionale o straniera, con attività opache. Sono valutati sia la presenza di soggetti non originari dello stato controparte dei trasferimenti sia il coinvolgimento di più paesi nei flussi transati, che disegnano così direzioni del denaro più articolate di quanto possa emergere dall'analisi delle singole operazioni. All'interno dei corridoi vengono valutati i principali attori presenti, sia nel ruolo di agenti sia in quello di esecutori.

La metodologia di analisi aggregata, effettuata con cadenza periodica, permette di rivalutare il contenuto di singole SOS che non presentavano immediatamente profili di rischio elevati e che sono state disseminate in tempi molto rapidi sulla base dell'analisi di primo livello. Inoltre gli analisti possono procedere ad approfondimenti mirati per i contesti maggiormente meritevoli di attenzione, in quanto potenzialmente più rischiosi o riferiti ad aspetti di particolare interesse, completando così con una visione allargata l'analisi sulle segnalazioni sospette dei money transfer.

**Protocollo
d'intesa
con la DNA**

Sul versante dell'analisi puntuale, è proseguita la valorizzazione dei dati investigativi, utili a orientare le scelte di approfondimento verso contesti di potenziale interesse in considerazione dei soggetti coinvolti nelle segnalazioni. Accanto agli indicatori di pregiudizio investigativo che sin dal 2014 la UIF riceve dalla Guardia di Finanza correlati a eventuali precedenti di polizia a carico dei soggetti segnalati, si è aggiunto un ulteriore apporto informativo grazie al Protocollo d'Intesa sottoscritto il 7 maggio 2018 tra la UIF e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo nel quadro della nuova normativa antiriciclaggio. Secondo tale Protocollo, l'Unità comunica tempestivamente alla DNA le anagrafiche contenute nelle segnalazioni; in base a queste ultime, la DNA effettua un confronto con i nominativi presenti nelle proprie basi dati e trasmette alla UIF, per ciascun soggetto riscontrato, l'attinenza a procedimenti giudiziari in corso, con l'avvenuta comunicazione alla competente Procura della Repubblica. Tale flusso informativo consente all'Unità di integrare i risultati dell'analisi con gli elementi relativi all'eventuale "storia criminale" del soggetto. Da marzo 2019 la DNA comunica alla UIF, oltre alla presenza di soggetti nelle proprie basi dati, anche un rating variabile a seconda dei livelli di coinvolgimento riscontrati nell'ambito dell'attività investigativa (cfr. il riquadro: *La collaborazione con la DNA* nel capitolo 7).

**Analisi
congiunta**

Proseguono inoltre gli esperimenti di analisi congiunte con diverse FIU nell'ambito della Piattaforma delle FIU dell'Unione europea (cfr. il capitolo 8: *La collaborazione internazionale*). In particolare, nel 2018 sono stati completati due esercizi, di cui uno di particolare rilievo su un articolato caso di frode intracomunitaria, finalizzato alla individuazione di una metodologia comune e condivisa da parte delle FIU europee.

2.5. Le segnalazioni non rilevanti

Una delle funzioni cardine assegnate alle FIU è rappresentata dalla selezione delle informazioni da trasferire agli Organi investigativi.

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

Le segnalazioni analizzate e ritenute non rilevanti in termini di rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo rappresentano l'altro versante dell'esito del processo di analisi. Tale valutazione, coerentemente con il nuovo dettato del D.lgs. 90/2017 che ha abbandonato l'equivoco termine "archiviazione", continua a esprimere la fondamentale funzione della FIU di selezione di contesti che, sotto il profilo finanziario, appaiono meritevoli di approfondimento in sede investigativa. L'individuazione di segnalazioni non rilevanti riveste, inoltre, particolare importanza nel confronto con i segnalanti, consentendo di migliorare la qualità della collaborazione attiva.

Nel 2018 la percentuale delle segnalazioni analizzate e ritenute prive di evidenti profili di rischio è stata pari al 16,3% in sostanziale continuità con il 2017 (17,1%; *Tavola 2.3*).

Tavola 2.3

Segnalazioni valutate non rilevanti					
	2014	2015	2016	2017	2018
SOS analizzate	75.858	84.627	103.995	94.018	98.117
SOS valutate non rilevanti (1)	16.263	14.668	10.899	16.042	15.952
<i>Percentuale di segnalazioni non rilevanti sul totale delle analizzate</i>	<i>21,4</i>	<i>17,3</i>	<i>10,5</i>	<i>17,1</i>	<i>16,3</i>

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

Le segnalazioni in questione evidenziano un quadro in cui le informazioni di natura finanziaria, supportate anche da quelle investigative, non consentono di confermare il sospetto che ha indotto il segnalante all'invio della SOS. La scelta del trattamento di lavorazione e l'assegnazione del rating finale sono attività che devono tenere conto anche degli eventuali precedenti investigativi. Tali informazioni, mutate dalla presenza di indicatori di pregiudizio che dal 2014 gli Organi investigativi veicolano alla UIF in base ai soggetti contenuti nella singola segnalazione e dagli incroci con le evidenze della DNA (cfr. il paragrafo: *Il processo di analisi*), costituiscono pertanto parte integrante del percorso di analisi che caratterizza in particolare le segnalazioni connotate da un rating di fascia bassa.

Anche nel 2018 è stata confermata la scelta di trasmissione sistematica agli Organi investigativi delle segnalazioni non rilevanti, soluzione volta ad assicurare il rispetto della previsione normativa che assicura la consultazione delle stesse a fini investigativi. Al contempo, tali esiti sono stati oggetto di comunicazione ai segnalanti attraverso le nuove funzionalità

che consentono l'invio di tali flussi mediante la piattaforma Infostat UIF (cfr. *Comunicato della UIF* del 24 maggio 2018).

Le segnalazioni che sono state repute non rilevanti attraverso l'attribuzione di un rating finale basso e medio-basso evidenziano un significativo tasso di convergenza con il rischio indicato dal segnalante (79,3%; *Tavola 2.4*).

Tavola 2.4

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

		Rischio indicato dal segnalante			Totale
		Basso e medio-basso	Medio	Medio-alto e alto	
Rating UIF	Basso	71,7	0,4	0,1	72,1
	Medio-Basso	7,6	17,5	2,8	27,9
	Totale	79,3	17,9	2,8	100,0

I casi in cui la percezione di rischio elevato da parte del segnalante non è stata confermata in esito alla valutazione dell'analista sono inferiori al 3%. La quota di segnalazioni non rilevanti, pervenute con una rischiosità media e rivalutate con un rating di rischiosità bassa o medio-bassa, si attesta al 17,9% (20,5 nel 2017).

2.6. I provvedimenti di sospensione

La UIF – anche su richiesta del NSPV, della DIA, dell'Autorità giudiziaria e di FIU estere – può disporre la sospensione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per un massimo di cinque giorni lavorativi, a condizione che ciò non rechi pregiudizio alle indagini. Il provvedimento di sospensione viene adottato in genere a fronte di comunicazioni spontanee da parte di intermediari che anticipano il contenuto di segnalazioni di operazioni sospette oppure scaturisce da operazioni segnalate ma ancora non eseguite.

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

Le istruttorie ai fini di sospensione sono state 329 rispetto alle 214 del 2017. Il relativo valore è aumentato del 13,5%, superando lievemente i 153 milioni di euro. La crescita del numero di operazioni valutate per un'eventuale sospensione riflette anche l'approccio più proattivo intrapreso nell'anno dalla UIF, che in 30 casi ha avviato d'ufficio la valutazione di adozione del provvedimento di sospensione su operazioni non eseguite segnalate in RADAR senza che il segnalante avesse avanzato specifica richiesta.

Nel complesso, in 47 casi sono emersi i presupposti per l'adozione del provvedimento di sospensione (il 14,3% di quelle valutate rispetto al 17,8% del 2017, per un valore complessivo di 38,8 milioni di euro; *Tavola 2.5*).

Tavola 2.5

Sospensioni					
	2014	2015	2016	2017	2018
Numero di operazioni	41	29	31	38	47
Valore totale delle operazioni (milioni di euro)	45,5	16,7	18,9	66,4	38,8

La categoria preponderante fra i segnalanti è stata anche nel 2018 quella delle società assicurative (81% del totale, con casistiche riguardanti in prevalenza riscatti di polizze), seguita da banche e Poste (14%). Per la prima volta hanno presentato un'informativa una società controllata da un soggetto pubblico e un istituto di pagamento. La quasi totalità delle istruttorie è relativa a soggetti coinvolti in indagini e poco meno della metà riguarda nominativi collegati con ambienti di criminalità organizzata. Nel 2018 sono inoltre aumentate le istruttorie relative a operazioni di utilizzo di provvista derivante da una possibile truffa o frode informatica a danno di cittadini stranieri titolari di conti esteri. In tali casi sono state consultate anche le competenti FIU estere per verificare la sussistenza di un interesse da parte dell'Autorità giudiziaria estera.

Tra le operazioni oggetto di sospensione si segnala il primo caso derivante da un'operazione di cambio di virtual asset in euro. A seguito del provvedimento di sospensione adottato dall'UIF, l'Autorità giudiziaria ha sequestrato le disponibilità in euro e valuta virtuale giacenti su un rapporto acceso presso un prestatore di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale, nell'ambito di un'indagine relativa a un furto di virtual asset per un controvalore di circa 150 milioni di dollari.

2.7. Flussi informativi sull'interesse investigativo

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

Il processo di analisi si completa con l'inoltro delle segnalazioni e delle relative analisi agli Organi investigativi, che a cadenza regolare restituiscono all'UIF un riscontro circa l'interesse investigativo correlato alle segnalazioni trasmesse. Nel 2018 gli Organi investigativi hanno inviato alla UIF quasi 173.000 feedback.

Mentre gli indicatori di pregiudizio inviati dagli Organi investigativi e dalla DNA sono strumenti a disposizione della UIF contestuali all'analisi della segnalazione, il feedback porta a conoscenza dell'analista l'esito di precedenti analisi della UIF. Offre inoltre un contributo rilevante nelle decisioni sul trattamento di segnalazioni successive che evidenzino punti di contatto soggettivi o operativi con le pregresse segnalazioni.

Per quanto affetto anche da fattori esogeni e indipendenti dall'operato dell'Unità, il feedback degli Organi investigativi costituisce un importante momento di verifica dell'efficacia del processo di analisi. Oltre tre quarti dei feedback positivi della Guardia di Finanza hanno riguardato segnalazioni analizzate dalla UIF nel biennio 2017-18 e classificate a rischio alto e medio-alto. Solo l'1,5% dei feedback positivi ha interessato segnalazioni valutate a rischio basso e medio-basso. La medesima convergenza si rileva anche con riferimento ai feedback positivi della DIA, che nel periodo sono concentrati per l'88,2% su segnalazioni contrassegnate da rating alto o medio-alto.

3. AREE DI RISCHIO E TIPOLOGIE

L'analisi operativa svolta dalla UIF sulle segnalazioni di operazioni sospette consente l'individuazione di tipologie caratterizzate da elementi ricorrenti e rilevanti per la valutazione dei rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Attraverso le tipologie operative la UIF è in grado di classificare le segnalazioni e diffondere indicazioni aggiornate per agevolare l'individuazione delle operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati. La diffusione dei risultati, a beneficio della collaborazione attiva, si completa con la pubblicazione di casistiche di riciclaggio all'interno della Collana *Analisi e studi dei Quaderni dell'Antiriciclaggio*.

3.1. Le principali aree di rischio

Anche nel 2018 le aree di rischio giudicate più rilevanti in sede di National Risk Assessment (evasione fiscale, corruzione, criminalità organizzata) hanno assunto un peso significativo nell'attività di analisi delle SOS. Attesa la rilevanza strategica di tali minacce, l'utilizzo delle metodiche più consolidate è stato accompagnato dall'individuazione di nuovi approcci metodologici, maggiormente improntati a una disamina trasversale delle informazioni segnalatiche. Tali sforzi, avviati in parte negli anni precedenti e in parte nel 2018, hanno condotto alla definizione di criteri e indicatori in via di sperimentazione e integrazione nel processo di analisi.

3.1.1. Evasione fiscale

Nel 2018 circa un quinto delle segnalazioni di operazioni sospette pervenute all'Unità sono state ricondotte a possibili violazioni della normativa fiscale. L'analisi finanziaria ha confermato la versatilità degli illeciti tributari che, come già osservato in passato, si inseriscono spesso in un contesto più ampio di quello fiscale; non di rado gli illeciti fiscali fanno parte di schemi fraudolenti complessi posti in atto per celare l'origine illecita delle risorse.

Le segnalazioni riferibili a tale tipologia si sono attestate, in termini percentuali, a circa il 20% del totale, in calo rispetto al 2017 (24%). La diminuzione è da attribuire alla conclusione delle fasi esecutive della voluntary disclosure i cui termini di adesione si sono sostanzialmente chiusi nel 2017⁹. Al netto della voluntary disclosure, in termini assoluti, le segnalazioni classificate nella tipologia fiscale sono risultate in aumento, superando quota 17.000¹⁰. Circa il 72% dei casi emersi in tale area di rischio è stato ricondotto a schemi operativi consolidati caratterizzati da giri di fondi tra persone fisiche e giuridiche collegate, possibili false fatturazioni, transiti su rapporti personali di operatività apparentemente di natura commerciale, prelevamenti di denaro contante da rapporti aziendali. L'analisi integrata delle informazioni disponibili ha confermato frequenti connessioni con contesti di criminalità organizzata ovvero con fenomeni di usura, estorsione, corruzione.

⁹ Le segnalazioni ricondotte alla voluntary disclosure riguardano in particolare rientri effettivi di somme dichiarate in sede di adesione alla procedura ovvero successivi utilizzi delle somme già rimpatriate. La fattispecie ha rappresentato circa l'11% delle segnalazioni della categoria fiscale.

¹⁰ Nel biennio precedente, le segnalazioni riconducibili alla tipologia fiscale al netto di quelle di voluntary disclosure sono risultate poco più di 15.000 nel 2016 e circa 16.700 nel 2017.

Cessione di crediti tributari

Altre segnalazioni di operazioni sospette hanno portato all'attenzione dell'Unità operativa connesse ai trasferimenti di crediti e debiti IVA caratterizzati da elementi di anomalia. In generale, l'acquisto di crediti IVA, nel rispetto della normativa di settore, consente all'acquirente di compensare proprie posizioni debitorie nei confronti dell'Autorità fiscale e al cedente di monetizzare in breve tempo i propri crediti fiscali. In taluni casi, tuttavia, l'analisi tecnica ha evidenziato la ricorrenza di elementi tipici delle frodi nelle fatturazioni mirate alla formazione strumentale di posizioni creditorie nei confronti del fisco. Spesso la cessione dei crediti tributari, presumibilmente falsi, è avvenuta a prezzi di molto inferiori al loro valore nominale¹¹.

Indebita compensazione debiti tributari

Sono state osservate anche operazioni di accollo di debiti tributari da parte di imprese che dichiaravano di aver maturato posizioni creditorie nei confronti del fisco anche per importi considerevoli e presumibilmente fittizie. Sotto un profilo economico, l'impresa originaria debitrice accetta che il pagamento dei propri debiti tributari possa essere eseguito da un soggetto terzo al quale fornisce solo una parte della liquidità che sarebbe necessaria per l'estinzione del debito tributario (la differenza tra il valore nominale del debito oggetto di accollo e l'ammontare della liquidità concretamente fornita all'accollante rappresenta il vantaggio economico che riceve l'accollato). L'impresa accollante, al fine di estinguere il debito di cui si è fatta carico, lo compensa con propri crediti nei confronti del fisco; in tal modo, da un lato acquisisce definitivamente i fondi ricevuti dall'impresa accollata, mentre dall'altro lato ottiene una immediata riscossione del proprio credito vantato nei confronti del fisco. Tale prassi, già oggetto di una risoluzione dell'Agenzia delle Entrate che ne ha dichiarato la non ammissibilità sul piano fiscale¹², continua a essere praticata, associata spesso a comportamenti fraudolenti, anche con il supporto di professionisti e consulenti del settore fiscale, connessi all'utilizzo di crediti inesistenti.

Alcune segnalazioni hanno evidenziato la possibile ricorrenza di reati tributari di omesso versamento IVA e/o di ritenute certificate ovvero, per una minima parte, di omesse dichiarazioni annuali. In tali casi, la UIF ha trasmesso alle Autorità investigative le segnalazioni, corredate delle analisi tecniche ritenute opportune, anche ai sensi dell'art. 331 c.p.p.; nel 2018 le denunce in esame per reati fiscali hanno rappresentato circa un quarto di tutte le segnalazioni inviate ex art. 331, rimanendo sostanzialmente stabili in numero assoluto e quasi tutte, alla data del 31/12/2018, caratterizzate da ulteriore seguito investigativo. In taluni casi, le Autorità inquirenti, a breve distanza temporale dalla ricezione della segnalazione, hanno dato luogo a contestazioni penali in capo agli autori dei reati.

Paesi a rischio

Sul piano metodologico, dopo aver avviato, nel 2016, una mappatura geografica e funzionale dei paesi a rischio (cd. paradisi fiscali), sulla base di un campione prescelto di paesi, si è proseguito, nel corso del 2018, ad ampliare ulteriormente tale campione nonché ad affinare la metodologia di analisi. Nell'anno in rassegna il numero di segnalazioni che coinvolgono transazioni effettuate in contropartita con paesi a rischio di riciclaggio, al netto di quelle appartenenti alla categoria voluntary disclosure, è notevolmente cresciuto (+16%). Su queste segnalazioni si concentra un tasso di interesse investigativo molto elevato, in particolare nei

¹¹ Per una descrizione più dettagliata della tematica relativa alla cessione di crediti IVA inesistenti si fa rimando al par. 3.5.2. del *Rapporto Annuale UIF per il 2017*.

¹² L'Agenzia delle Entrate è intervenuta sulla questione con la risoluzione n. 140/E del 15 novembre 2017, escludendo che il debito oggetto di accollo possa essere estinto utilizzando in compensazione crediti vantati dall'accollante nei confronti dell'Erario.

casi oggetto di approfondimenti condotti dalla UIF grazie a un'accresciuta capacità di selezione e al coinvolgimento delle FIU estere.

Al fine di conseguire un risultato più equilibrato e attendibile nella selezione delle segnalazioni della specie, è in corso una valutazione per ponderare i criteri consolidati (condizioni di vantaggio connaturate agli assetti normativi di natura commerciale, societaria, fiscale e la persistenza di opacità delle informazioni sulla titolarità effettiva) con altri elementi indicativi di peculiarità del paese sotto il profilo socio-demografico. In via esemplificativa, la solidità degli intermediari finanziari potrebbe rendere un paese particolarmente appetibile nelle scelte di investimento da parte dei soggetti non residenti; la posizione geografica potrebbe costituire una specifica caratteristica di attrattività. Tali considerazioni costituiscono un ulteriore elemento di valutazione per discernere le situazioni fisiologiche da quelle patologiche.

Non meno importante, nel considerare il livello di rischio del paese, è anche la conoscenza circa l'adesione o meno alla Convenzione Multilaterale (Common Reporting Standard- CRS) che consente lo scambio automatico di informazioni tra gli Stati in materia fiscale.

Sempre sul versante metodologico, è stata condotta una rilevazione delle segnalazioni da cui emerge l'operatività di società cd. cartiere, utilizzate nell'ambito di schemi di frode fiscale basati sulle false fatturazioni. Partendo dalle caratteristiche consolidate che tali entità sono solite presentare (struttura produttiva sottodimensionata o nulla a fronte di un ingente fatturato, capitale minimo di legge, assenza di affidamenti bancari, redditività marginale), è in corso di sviluppo un indicatore sintetico costruito a partire dai dati di bilancio. L'indicatore in questione è basato su una serie di componenti specifiche per le singole aree gestionali: patrimonio, redditività, struttura produttiva ed esposizione finanziaria. L'obiettivo è agevolare l'individuazione delle entità di interesse all'interno di reti complesse di società in cui normalmente questi schemi finanziari si realizzano.

Società cartiere

Allo stato attuale i primi test a cui è stato sottoposto l'indicatore hanno dato esiti interessanti in quanto, nella maggioranza dei casi, non solo sono stati confermati gli esiti delle analisi finanziarie delle segnalazioni sospette ma sono state anche individuate, nelle reti più complesse, ulteriori cartiere. Ove il percorso di sperimentazione dovesse concludersi positivamente, l'indicatore sintetico consentirebbe di arricchire gli schemi di anomalia rendendo disponibile ai segnalanti un percorso logico per analizzare i bilanci dei loro clienti al fine di integrare nella descrizione della movimentazione del conto anche informazioni di carattere contabile.

3.1.2. Corruzione e fattispecie di abuso di fondi pubblici

L'approfondimento finanziario di contesti potenzialmente riconducibili a fattispecie di natura corruttiva si è ulteriormente ampliato nel corso del 2018, tanto nell'ambito delle segnalazioni di operazioni sospette quanto in occasione di analisi condotte dall'Unità in sede ispettiva ovvero in occasione di specifiche collaborazioni richieste dall'Autorità giudiziaria.

Considerata l'eterogeneità delle manifestazioni finanziarie della corruzione e la loro difficile riconducibilità a schemi preordinati, l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette si è incentrato principalmente sul profilo dei soggetti e sulle connessioni dirette e indirette con funzioni di natura pubblica, alla luce anche dell'operatività, sebbene questi risultati non immediatamente riconducibile a fattispecie di carattere corruttivo.

L'esame dell'operatività segnalata e in particolare dei soggetti controparte, caratterizzati da legami di varia natura con uffici di natura pubblica, ha portato alla ricostruzione di contesti potenzialmente connotati da illecite dazioni di fondi ovvero da trasferimenti di utilità per finalità corruttive.

Investimenti degli enti previdenziali

Sono proseguite le analisi connesse a talune iniziative di investimento degli enti previdenziali. Le anomalie osservate sono riconducibili a scelte di investimento dei patrimoni degli enti, sovente condizionate da situazioni di potenziale conflitto di interesse; gli approfondimenti svolti hanno evidenziato possibili fattispecie corruttive, intervenute tra gli esponenti di un ente previdenziale e le società a cui era affidata la gestione delle risorse degli enti, o i professionisti che svolgevano a favore di questi ultimi attività di consulenza. Ne sono conseguite operazioni di investimento, concentrate in particolare sul settore immobiliare, aventi controparti sia nazionali che estere collegate ai citati advisor e alle società di gestione, a scapito di logiche basate esclusivamente su criteri di redditività e correttezza; ulteriore effetto di tali politiche gestionali sospette è stata l'adozione di pratiche contabili volte a sostenere artificiosamente i risultati di esercizio degli enti stessi.

Condizionamento azione giudiziaria

Analisi avviate nel 2017 e ampliate nel 2018, anche in connessione con una collaborazione con l'Autorità giudiziaria, hanno consentito di ricostruire un'organizzazione, formata da imprenditori e avvocati attivi su tutto il territorio nazionale, con collegamenti con persone politicamente esposte, in grado di influenzare importanti sentenze emanate da diversi Consigli di Giustizia amministrativa regionali e dal Consiglio di Stato. Gli approfondimenti hanno fatto emergere il pagamento, a favore di funzionari pubblici, dei loro familiari e di persone a vario titolo collegate, di utilità di varia natura ovvero la possibilità, offerta dal gruppo di imprenditori coinvolti, di schermare all'estero disponibilità non dichiarate tramite l'intervento di società estere. In alcuni casi, tali operazioni sono state individuate dalla UIF anche grazie al contributo essenziale della collaborazione internazionale con altre FIU.

Intestazione fittizia di beni

In alcuni casi le dinamiche corruttive, soprattutto a livello locale, sono risultate innestate all'interno di contesti fortemente permeati dalla criminalità organizzata di stampo mafioso. In tali circostanze, il ricorso all'intestazione fittizia di beni (soprattutto di quote societarie) a copertura degli affari illeciti rende più difficoltosa la ricostruzione dei rapporti tra corruttori e corrotti, pur nell'ambito di situazioni in cui appaiono relativamente chiare le reciproche utilità conseguite dagli stessi, ovvero quelle potenzialmente conseguibili. Sono stati riscontrati flussi finanziari diretti a funzionari di grado apicale di enti territoriali – sotto la cui responsabilità si sviluppa l'iter dei diversi procedimenti amministrativi (finalizzati al rilascio di autorizzazioni, concessioni, ecc.) – da parte di soggetti apparentemente estranei alle organizzazioni criminali ma di fatto contigui a queste ultime in virtù di legami finanziari, imprenditoriali o parentali, il tutto sulla base di giustificazioni poco o per nulla coerenti con la natura della relazione esistente tra le controparti e, pertanto, potenzialmente idonee a mascherare i reali intenti corruttivi delle operazioni poste in essere.

Società e PEP

Nell'ambito delle iniziative per la definizione di approcci sistematici alla valutazione di segnalazioni di operazioni sospette riferibili a condotte e contesti corruttivi, la UIF ha avviato la sperimentazione di una metodica volta a valorizzare l'esistenza di connessioni delle società segnalate con persone politicamente esposte (PEP). L'attenzione si è concentrata sull'operatività di società nelle quali (o sulla base delle indicazioni del segnalante o attraverso il riscontro di altre basi dati incluse nel data warehouse dell'Unità) è stato possibile riconoscere, sin dalla prima valutazione della segnalazione, un legame – frequentemente non esplicito né immediatamente decodificabile secondo i parametri definiti per la titolarità effettiva – tra società e un PEP che potrebbe determinare situazioni di potenziali conflitti di interesse.

La metodica in parola si riflette sul percorso di analisi, orientato a sondare la compresenza di ulteriori elementi di rischio quali il settore economico di attività, l'aggiudicazione e/o la partecipazione a gare d'appalto, la percezione di risorse pubbliche. Nei casi in cui l'informazione sulla presenza di una connessione tra una società e un PEP si sia anche saldata con alcuni di questi elementi di attenzione – qualificando e rafforzando il sospetto di possibili conflitti di interessi – le analisi condotte hanno generalmente fatto emergere situazioni compatibili con possibili irregolarità sintomatiche di minacce più gravi.

La connessione politica può rappresentare un tassello di un più articolato approccio metodologico che, partendo da contesti societari a rischio specifico, tenti una ricostruzione, in chiave finanziaria, delle reti relazionali valorizzando anche informazioni di fonti aperte qualificate. Sotto questo specifico profilo, la maggiore disponibilità di informazioni attraverso i siti istituzionali delle Amministrazioni pubbliche può rivelarsi decisiva nell'indirizzare l'analisi finanziaria verso i contesti più meritevoli di approfondimento investigativo. L'approfondimento finanziario di segnalazioni che riferivano di violazioni degli obblighi di tracciabilità finanziaria in tema di contratti pubblici da parte di imprese aggiudicatrici ha, da un lato, consentito di ricostruire connessioni soggettive significative in termini di rischio corruttivo; dall'altro, grazie allo sfruttamento di informazioni pubblicamente disponibili sulle imprese aggiudicatrici ovvero sulle stazioni appaltanti, si è riscontrato come le anomalie finanziarie fossero spesso associate alla presenza di indici rivelatori di un potenziale rischio di corruzione negli appalti: la presenza di elevate percentuali di ribasso; il ricorso da parte delle stazioni appaltanti ad affidamenti diretti (spesso rappresentati come urgenti); il numero contenuto di offerte ammesse in caso di procedure aperte; gli elevati scostamenti dei costi effettivi rispetto a quelli di aggiudicazione. In alcuni casi, peraltro, si è potuto accertare che l'operatività finanziaria è avvenuta in contropartita con soggetti poi riscontrati come contraenti della medesima stazione appaltante, suggerendo la possibile esistenza di sistemi di partecipazione alle gare secondo una logica spartitoria o di cartello.

Su questo versante metodologico, per una migliore comprensione delle anomalie finanziarie segnalate, sono apparse di particolare rilievo le informazioni contenute in alcune basi dati pubblicamente disponibili, in primo luogo quelle nella Banca dati Nazionale dei Contratti Pubblici, cui si possono aggiungere, ad esempio, quelle riportate nelle anagrafi fornitori della PA, negli elenchi delle SOA autorizzate dall'ANAC (e delle collegate persone fisiche) nonché in quelle del futuro Albo nazionale dei componenti delle commissioni di gara.

3.1.3. Criminalità organizzata

Nel corso del 2018 le operazioni e i contesti individuati come riconducibili, almeno potenzialmente, agli interessi delle principali consorterie mafiose hanno mostrato un incremento rispetto al 2017. L'aumento è ascrivibile, più che alla numerosità di casi, al miglioramento della capacità di valorizzare le variabili già presenti negli archivi della UIF, all'avvio, nella seconda parte dell'anno passato, dello scambio informativo sistematico con la DNA nonché alla crescita dei confronti informativi intervenuti nel corso dell'anno con gli OO.II. nell'ambito della collaborazione istituzionale definita dal quadro normativo.

Oltre a migliorare la capacità di selezione, l'insieme dei richiamati fattori ha permesso il consolidamento di competenze specifiche nonché l'individuazione e l'analisi di contesti di sempre maggiore complessità.

Gli scambi e la crescita di momenti di confronto operativo con le autorità preposte al contrasto del crimine organizzato hanno consentito una positiva integrazione tra fattori ed

elementi informativi di natura economico finanziaria e informazioni di diversa natura; ciò assume particolare importanza alla luce della sostanziale neutralità dei contesti mafiosi sotto il profilo finanziario, le cui dinamiche non si differenziano, di norma, da quelle proprie di contesti di criminalità ordinaria.

L'operatività finanziaria riconducibile a potenziali interessi mafiosi appare distribuita su tutto il territorio nazionale (ancorché con intensità a volte leggermente diverse) e sono confermate le proiezioni transregionali coerentemente con le evidenze investigative. L'operatività in connessione con l'estero è risultata molto frequente e in qualche caso si è rivelata particolarmente intensa. Con sempre maggiore frequenza si osserva la gestione di flussi canalizzati verso hub finanziari esteri (conti di prima o seconda destinazione) a valle di rilevanti movimentazioni domestiche (spesso volte a occultare risorse in danno dell'erario, ma che altrettanto spesso vedono confluire anche flussi apparentemente leciti) che rendono particolarmente difficile distinguere la natura e l'origine dei movimenti finanziari. In assenza di ulteriori riferimenti, non si può escludere che le disponibilità accumulate sui conti esteri (soprattutto localizzati nell'area balcanica e dell'Est Europa) possano essere variamente utilizzate, ad esempio come garanzia per l'ottenimento di fidi bancari anche di rilevante entità – considerando l'ammontare elevato dei depositi – ovvero per disporre ulteriori pagamenti estero su estero. Gli approfondimenti condotti evidenziano anche un incremento dei flussi di ritorno verso l'Italia attraverso l'utilizzo di carte di credito emesse all'estero per il prelievo su ATM nazionali, finanziamenti per iniziative imprenditoriali e/o immobiliari nonché pagamenti per forniture e/o servizi erogati dall'estero.

La migliore capacità di individuare contesti potenzialmente riferibili a interessi mafiosi si è riflessa sull'incremento del numero delle segnalazioni ritenute di interesse dagli OO.II.: in particolare, il 58% circa delle segnalazioni individuate come potenzialmente attinenti a contesti di crimine organizzato ha ricevuto nel corso del 2018 almeno un feedback positivo di interesse investigativo, con un sensibile incremento rispetto al 2017. In tale ambito le imprese segnalate assumono in gran parte la forma giuridica di società a responsabilità limitata, spesso semplificata, che consente una maggiore flessibilità gestionale e normativa, la possibilità di frammentare la proprietà dell'azienda e di ridurre quindi il rischio di sequestri dell'intero capitale sociale che, peraltro, nella maggioranza dei casi esaminati, presenta un valore nominale molto contenuto.

I settori economici e imprenditoriali sono inoltre quelli tradizionalmente di interesse delle consorterie mafiose: tra i principali, il commercio (tabaccherie e altri generi di monopolio, prodotti petroliferi e lubrificanti, autoveicoli, elettronica, grande distribuzione) e le costruzioni (ivi compresi i servizi immobiliari) ma sono ben rappresentati (sia pure con percentuali inferiori) anche altri rami di attività come ad esempio manifattura, ristorazione, comunicazione, attività professionali di supporto alle imprese nonché trasporto e magazzinaggio. A maggior livello di dettaglio, anche nei casi in cui le percentuali riferite al censimento settoriale delle imprese siano inferiori, emergono settori a elevato rischio in ragione del fatto che riguardano servizi o attività erogati in collaborazione o in concorrenza con la mano pubblica (come ad esempio, la sanità e l'assistenza sociale, la fornitura di energia elettrica, gas e acqua, la gestione di reti fognarie e dei rifiuti) o che, comunque, sono destinatari di risorse pubbliche anche in forma di appalti.

Sul piano territoriale, nel 2018 è stato avviato uno studio sperimentale finalizzato a verificare la quantità e la qualità delle segnalazioni di operazioni sospette inoltrate da intermediari operanti in zone ritenute particolarmente a rischio di infiltrazione mafiosa. Il percorso metodologico adottato ha previsto la preliminare individuazione delle aree potenzialmente

interessate dal fenomeno a livello di singoli comuni, considerando quale criterio selettivo l'esistenza a carico degli stessi di decreti di scioglimento per infiltrazione mafiosa più o meno recenti. I dati geografici di riferimento sono stati completati con la definizione di un campione di confronto costituito da altrettanti comuni ubicati in regioni tradizionalmente meno interessate dalla penetrazione della criminalità organizzata ma qualificati come simili ai primi sulla base di specifiche variabili (popolazione, reddito pro capite, inclusione finanziaria, ecc.) riassunte in un indicatore di verosimiglianza. La differenza (sotto l'aspetto quali-quantitativo) tra i flussi segnaletici associati ai due cluster, non spiegata dalle predette variabili, consentirà di ottenere utili informazioni sull'eventuale alterazione del processo valutativo degli intermediari finalizzato all'adempimento degli obblighi di collaborazione attiva.

3.2. Ulteriori esiti dell'analisi operativa

L'analisi operativa ha messo in luce ulteriori tipologie degne di attenzione, oggetto di specifici approfondimenti.

3.2.1. Flussi finanziari anomali connessi all'importazione di tessili dalla Cina

Già da diversi anni i flussi finanziari dall'Italia verso la Cina sono contraddistinti da anomalie presumibilmente riconducibili, almeno per una parte significativa, al fenomeno della sottofatturazione delle merci importate dal paese asiatico, consistente nella dichiarazione non veritiera del valore imponibile nelle bollette doganali al fine di evadere le imposte dovute (IVA e dazi).

La sottofatturazione comporta l'esigenza, da parte delle società italiane destinatarie delle merci, di corrispondere ai fornitori cinesi la differenza tra il valore fatturato e quello reale dei beni scambiati mediante l'invio verso la Cina di flussi finanziari, integrativi di quelli collegati alle transazioni ufficiali, con sistemi e modalità meno agevolmente tracciabili rispetto al tradizionale canale bancario, in modo da ostacolare l'attività di accertamento e controllo da parte delle autorità doganali e fiscali.

Negli anni scorsi si è osservato che il canale delle rimesse finanziarie (money transfer) è stato impropriamente utilizzato per ingenti trasferimenti verso la Cina. Le analisi svolte sulle segnalazioni di operazioni sospette, confermate anche da ispezioni in loco, hanno evidenziato l'invio dei fondi mediante molteplici operazioni di importo unitario artificialmente frazionato, in modo da eludere le disposizioni normative in materia di limitazioni all'uso del contante.

Le diverse autorità impegnate nel controllo e nella repressione degli illeciti in materia di flussi finanziari e di merci, nonché nella vigilanza sugli intermediari finanziari (Agenzia delle Dogane e dei monopoli, Guardia di Finanza, UIF, Banca d'Italia) hanno attuato nel corso degli anni decise azioni di contrasto ai fenomeni descritti da cui sono derivate importanti indagini giudiziarie e misure di rigore nei confronti di diversi istituti di pagamento coinvolti nel trasferimento del contante.

Nel corso degli anni, però, si è anche osservata una notevole capacità degli esecutori di modificare le proprie modalità operative sia con riferimento all'importazione delle merci (cambiamento dei porti di arrivo e delle località di sdoganamento) sia in relazione al trasferimento dei flussi finanziari alle società esportatrici (coinvolgimento di società di money transfer diverse, utilizzo di servizi finanziari diversificati).

In tale contesto, sulla base di informazioni riferite dall'Agenzia delle Dogane, si è appreso che a partire dal 2017 risulta un notevole incremento delle quantità di prodotti tessili di origine cinese sdoganate in Ungheria e successivamente trasferite in altri paesi europei, ove sono situate le società destinatarie delle merci. Parallelamente a tale andamento si è assistito a una rilevante diminuzione del valore medio per chilogrammo delle merci in esame dichiarato presso gli uffici doganali ungheresi.

Recenti approfondimenti condotti dalla UIF hanno messo in evidenza flussi finanziari anomali tra Italia e Ungheria riferibili a soggetti di origine cinese operanti nel settore tessile. Nel dettaglio, numerose società, aventi sede principalmente nelle province di Prato e Roma, hanno trasferito ingenti somme (oltre 120 milioni di euro nel biennio 2017-18) a favore di imprese ungheresi riconducibili a soggetti cinesi che, a loro volta, hanno inviato i fondi a società dell'Est asiatico. Inoltre, le informazioni acquisite mediante il canale della collaborazione internazionale hanno consentito di individuare versamenti di contante in euro di importo molto rilevante (oltre 1 miliardo di euro nel biennio 2017-18) sui conti correnti di alcune delle società ungheresi coinvolte nella movimentazione. Il contante potrebbe giungere in Ungheria da altri paesi europei ove sono situate le società destinatarie delle merci (Italia, ma anche Francia, Germania, Spagna, Portogallo) mediante movimentazioni transfrontaliere effettuate senza la prevista dichiarazione, in violazione della normativa valutaria.

3.2.2. Anomalie finanziarie nel settore dell'oro

L'approfondimento di diverse segnalazioni di operazioni sospette ha evidenziato elementi di anomalia nell'operatività dei principali attori del mercato dell'oro e dei metalli preziosi: i compro-oro e gli operatori professionali in oro.

Il commercio in via professionale dell'oro, nelle due categorie dell'oro da investimento e oro industriale¹³, può essere svolto, oltre che dalle banche, solo dagli operatori professionali in oro che, dopo aver effettuato la prevista comunicazione preventiva alla Banca d'Italia¹⁴, al ricorrere di determinati requisiti sono iscritti nel relativo elenco.

L'attività dei compro-oro, invece, è svolta generalmente da ditte individuali¹⁵ e consiste nell'acquisto o permuta di oggetti in metalli preziosi usati, all'ingrosso o al dettaglio, che possono subire una destinazione alternativa: reimmissione sul mercato, con eventuali interventi di manutenzione o riparazione; destinazione a produttori di oreficeria ovvero a operatori professionali per la successiva fusione.

Sotto il profilo finanziario, di norma, si osserva un'operatività in base alla quale i compro-oro acquistano monili dai privati cittadini, per poi rivenderli, sotto forma di rottami d'oro

¹³ Cfr. L. 7/2000 art. 1, per oro da investimento s'intende "l'oro in forma di lingotti o placchette di peso accettato dal mercato, ma comunque superiore ad un grammo, di purezza pari o superiore a 995 millesimi, rappresentato o meno da titoli; le monete d'oro di purezza pari o superiore a 900 millesimi, coniate dopo il 1800, che hanno avuto corso legale nel Paese di origine, normalmente vendute a un prezzo che non supera dell'80% il valore sul mercato libero dell'oro in esse contenuto, incluse nell'elenco predisposto dalla Commissione delle Comunità Europee ed annualmente pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, serie C, nonché le monete aventi le medesime caratteristiche, anche se non ricomprese nel suddetto elenco". L'oro industriale è costituito dal "materiale d'oro diverso dall'oro di investimento, ad uso prevalentemente industriale, sia in forma di semilavorati di purezza pari o superiore a 325 millesimi, sia in qualunque altra forma e purezza". L'oro così definito non ricomprende i prodotti di gioielleria, annoverabili tra gli oggetti in metalli preziosi (D.lgs. 92/2017 recante le "Disposizioni per l'esercizio dell'attività di compro-oro, in attuazione dell'art. 15 comma 2 lett. l), L. 170/2016").

¹⁴ L. 7/2000, art. 1, comma 3.

¹⁵ Il D.lgs. 92/2017 ha previsto l'obbligo per i compro-oro di iscriversi nel Registro degli operatori compro oro, tenuto e gestito dall'OAM.

destinati alla fusione, agli operatori professionali, i quali provvedono a regolare il pagamento delle fatture a mezzo di strumenti tracciabili, quali assegni o bonifici.

Le anomalie segnalate all'Unità hanno riguardato, in alcuni casi, l'operatività di comprooro che acquistano da privati gioielli di sospetta provenienza illecita, rivendendoli poi a operatori professionali.

Inoltre, sulla base delle dichiarazioni ricevute dall'Unità, sono stati esaminati comprooro e operatori professionali attivi in zone territorialmente distanti rispetto ai distretti orafi, la cui operatività è caratterizzata da flussi finanziari in entrata e uscita nonché acquisti e vendite di oro, sia da investimento che industriale, apparsi sovradimensionati rispetto alla media del settore e conclusi spesso con persone fisiche che non operano nel comparto, talvolta coinvolte in procedimenti penali dinanzi all'Autorità giudiziaria.

Le segnalazioni sono state approfondite sia attraverso l'analisi della movimentazione finanziaria sui conti degli operatori segnalati, sia esaminando le dichiarazioni oro in possesso dell'Unità, nelle quali questi ultimi sono dichiaranti ovvero controparti (acquirenti o venditrici) di operazioni oro. Gli approfondimenti hanno evidenziato che i corrispettivi emersi dalle dichiarazioni oro presentate sono risultati inferiori rispetto alla movimentazione complessiva registrata sui rispettivi conti, lasciando ipotizzare quindi un commercio di materiale aurifero maggiore rispetto a quello ufficialmente dichiarato.

L'analisi delle segnalazioni è stata condotta anche avvalendosi degli scambi informativi con le FIU estere, le quali sono state interessate in relazione ad acquisti di oro da parte degli operatori professionali segnalati in contropartita con società del settore dei metalli preziosi, aventi sede legale in stati esteri sia comunitari che extra-comunitari.

Molte delle società estere controparti sono risultate partecipate o amministrate da cittadini italiani ai quali talvolta fanno capo gli stessi operatori professionali; viceversa, in altri casi, le società sono risultate amministrate o partecipate da cittadini stranieri, comunque collegati all'Italia, in particolare per la residenza, e che probabilmente hanno assunto un ruolo di prestanome.

Seguendo uno schema già ricostruito anche in sede giudiziaria, spesso queste società svolgono il ruolo di cartiere, utilizzate per emettere fatture di vendita a nome delle controparti italiane, volte a "ripulire" l'oro di provenienza illecita, che risulta così oggetto di compravendita infra-comunitaria, e a giustificare i bonifici verso l'estero disposti dalle società italiane acquirenti. A fronte di tale provvista, il canale di collaborazione internazionale ha consentito di verificare come le somme trasferite attraverso i bonifici disposti dalle società italiane siano state azzerate attraverso ingenti prelievi di contante.

Nell'ambito del contesto sopra descritto è stata segnalata e approfondita la movimentazione finanziaria di un operatore professionale in oro, inserito in un'organizzazione criminale dedita alla fusione di oro di provenienza illecita, acquistato da cittadini stranieri in contanti, con successiva immissione dei lingotti sul mercato legale tramite una cartiera con sede legale in un paese dell'Est Europa.

Il settore dell'oro, infine, è stato interessato anche da fenomeni più peculiari, identificati grazie alle analisi finanziarie svolte. In particolare, sono stati condotti approfondimenti relativi a contesti di natura corruttiva, nell'ambito dei quali sono emersi anomali accrediti di flussi finanziari di importo rilevante, rivenienti da vendite di oro da investimento.

3.2.3. Altre tipologie operative

Contante

Fra le tipologie operative emerse più frequentemente nell'attività di analisi, l'incidenza delle segnalazioni sull'utilizzo anomalo di contante rimane uguale a quella dello scorso anno (33% del totale). La centralità che il contante ancora riveste negli scambi nel nostro Paese è in sintonia con la scelta di focalizzare in una fase iniziale su tale forma tecnica l'imminente nuovo flusso informativo delle comunicazioni oggettive.

Viene tuttora riservata attenzione alle segnalazioni aventi a oggetto i prelievi di contante presso ATM italiani attraverso carte di debito estere. Per quanto le banche non siano nella condizione di conoscere il titolare della carta utilizzata, la ricorrenza di prelievi mediante la stessa carta costituisce un elemento di rischio, specie in presenza di volumi significativi di contante prelevato. Nei casi più rischiosi le segnalazioni pervenute hanno consentito di attivare i canali internazionali per approfondire la titolarità delle carte e dei conti correnti di appoggio. In molti casi è emersa la titolarità di rapporti bancari, specie nei paesi dell'Est Europa, da parte di nominativi italiani, talora non estranei a contesti di criminalità organizzata, che, attraverso bonifici esteri disposti a valere su conti italiani, avevano accreditato la provvista sui conti correnti esteri. Attesa l'impossibilità della banca di risalire al nominativo che effettua i prelievi, la suddetta operatività è finalizzata ad agevolare l'utilizzo di disponibilità apparentemente estere sul territorio italiano rendendo tuttavia complessa l'indagine sulla provenienza. In altri casi, l'interlocuzione con FIU estere ha consentito di ricondurre i prelievi a condotte di clonazione delle relative carte, essendo stati disconosciuti dai titolari legittimi.

Richieste fraudolente di finanziamento

Sono pervenute alcune segnalazioni, aventi a oggetto richieste fraudolente di finanziamento supportate da documentazione reddituale contraffatta che, analizzate congiuntamente, hanno consentito di individuare una fattispecie dai tratti peculiari e rilevanti: la presentazione coordinata e continuata presso un medesimo sportello bancario di un'elevata quantità di richieste di piccoli finanziamenti da parte di nuovi clienti, tra di loro apparentemente non collegati. Le singole richieste sono state ricondotte a uno schema unitario grazie all'analisi degli utilizzi delle somme accreditate a titolo di fido in cui era possibile distinguere bonifici o ricariche di carte prepagate a favore di soggetti terzi ricorrenti, oltre alla monetizzazione del residuo in un arco temporale piuttosto ristretto. Tale ricorrenza, non giustificata da rapporti tra gli affidati e i beneficiari, ha alimentato il sospetto di una regia comune dei percettori finali dietro le plurime richieste di finanziamento, alla luce della contiguità temporale, della concentrazione territoriale, del modus operandi sostanzialmente sovrapponibile tra i diversi richiedenti. Il riscontro di flussi finanziari incrociati tra i beneficiari finali è infine apparso indicativo di una potenziale rete di soggetti in grado non solo di veicolare presso lo sportello di riferimento le richieste di finanziamento ma anche di agevolarle procurando dichiarazioni reddituali artefatte. I flussi finanziari si ponevano pertanto come sorta di ritorno commissionale per servizi illeciti erogati.

Truffa allo Stato in materia di contributi previdenziali

Nel corso dell'anno sono state analizzate alcune segnalazioni che hanno evidenziato l'uso distorto di contributi previdenziali a favore di fondi pensione per attuare una truffa aggravata nei confronti dello Stato. In particolare, alcune imprese, talune riconducibili ai medesimi soggetti, hanno posto in essere un'operatività sospetta, rappresentata dal versamento di contributi su fondi pensione ai quali i rispettivi lavoratori non erano aderenti. Faceva poi seguito la richiesta di rimborso per errato versamento con accredito delle somme su rapporti intestati alle società medesime. Elemento cruciale è stata la modalità di pagamento dei contributi previdenziali: le suddette imprese infatti si sono avvalse della facoltà dei datori di lavoro di versare i contributi della previdenza complementare utilizzando la

compensazione di crediti di imposta in realtà insussistenti. I soggetti coinvolti nell'operatività segnalata sono imprese attive in settori eterogenei (edile, commercio di veicoli, fabbricazione di strutture metalliche, consulenza), molte di recente costituzione, prive di dipendenti e con capitale sociale minimo. La UIF ha adottato provvedimenti di sospensione aventi a oggetto le richieste di restituzione cui ha fatto seguito il sequestro preventivo di urgenza disposto dall'Autorità giudiziaria sull'importo complessivo delle somme versate sui fondi. Il decreto di sequestro ha peraltro disposto non solo il blocco delle somme ancora nella disponibilità dei fondi pensione e oggetto dei provvedimenti di sospensione, ma anche di quelle già restituite sui relativi conti societari.

Nel corso del 2018 è stata avviata una ricognizione delle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse nel 2017 e nel 2018 che, per indicazione del segnalante o a seguito di approfondimenti finanziari, risulterebbero riconducibili al fenomeno dell'usura. La finalità è quella di verificare, a distanza di qualche anno dall'emanazione del relativo schema di comportamento anomalo, la sua capacità di favorire l'individuazione di casistiche riconducibili all'usura nonché di nuove tipologie operative meritevoli di attenzione. **Usura**

L'analisi, in via di completamento, evidenzia una ridotta capacità del sistema di intercettare fenomeni di usura. La percentuale di SOS riferibili al fenomeno rimane molto esigua e per lo più indotta dalla diffusione di notizie di stampa che rivelano il coinvolgimento di clienti in indagini giudiziarie per fatti di usura. L'ipotesi in corso di verifica è che lo schema di anomalia presenti un elevato livello di complessità che induce i segnalanti all'inoltro della segnalazione senza pervenire a una esaustiva disamina del sospetto di usura ma limitandosi a porre in evidenza solo alcuni elementi sintomatici di più facile individuazione.

Dalle segnalazioni emergono profili soggettivi ricorrenti per i presunti usurai. Si tratta di piccoli imprenditori (38% cento delle segnalazioni) o di pensionati (15%), quasi sempre di sesso maschile; significativa è l'ulteriore quota di segnalazioni esaminate (circa l'8%) a carico di soggetti privi di occupazione. All'operatività basata sul frequente e rilevante utilizzo di contante e assegni, si affiancano elementi di novità rispetto alle anomalie identificate in passato quali il subentro del presunto usuraio, in qualità di socio, in imprese intestate ai potenziali usurati, la vendita da parte di questi ultimi di beni immobili (appartamenti, negozi, ecc.) a prezzi decisamente inferiori a quelli di mercato, nonché modalità operative meno ricorrenti nei contesti segnalati, quali le ricariche di carte prepagate. Ulteriori miglioramenti nella capacità dei segnalanti di rilevare sospetti di usura potranno discendere da un aggiornamento del relativo schema di anomalia con gli elementi di novità emersi.

Il contributo dei professionisti si è rivelato importante soprattutto nell'individuazione di operazioni in comparti assoggettati a normative di settore la cui conoscenza è cruciale per intercettare tecniche di riciclaggio innovative. Nel corso del 2018, infatti, sono pervenute segnalazioni concernenti il potenziale abuso del sistema di incentivazione e agevolazione di cui godono le startup innovative. Il motivo del sospetto è scaturito dalla concentrazione di richieste di iscrizione alla sezione speciale delle startup innovative presso il Registro delle imprese da parte di alcune società a responsabilità limitata di recente costituzione, tra loro non collegate ma radicate nel medesimo territorio. Le richieste di iscrizione si accompagnavano a ingenti aumenti di capitale, incongrui rispetto alla rilevanza delle imprese stesse, tutte scarsamente attive, in un arco temporale ristretto e, in quasi tutti i casi, riservati ai titolari effettivi delle società deliberanti, circostanza non coerente rispetto alla finalità dell'aumento di capitale da parte delle startup, orientato normalmente a consentire l'ingresso di nuovi soci che apportano risorse fresche per assecondare i piani di sviluppo. **Professionisti e startup innovative**

Operazioni societarie irregolari	<p>Frequenti le anomalie rilevate in sede notarile concernenti essenzialmente operazioni societarie irregolari (acquisti e cessioni ravvicinate di quote societarie, improvviso o illogico cambio di sede, conferimenti di beni e servizi in quota del capitale sociale).</p> <p>Nell'ambito della revisione contabile sono state inviate numerose segnalazioni che traggono spunto da irregolarità fiscali, tra le quali, in particolare, il mancato versamento dell'IVA, l'evasione previdenziale e le false fatturazioni.</p>
Abuso di fondi pubblici per assistenza ai migranti	<p>Nel corso del 2018 sono pervenute diverse segnalazioni che hanno richiamato l'attenzione sul fenomeno dell'anomalo utilizzo di fondi erogati dalle Prefetture per l'accoglienza dei migranti a cooperative, il più delle volte neo costituite. Nei casi esaminati è risultato ricorrente che una parte significativa dei fondi pubblici siano stati utilizzati dai beneficiari per effettuare prelievi in contanti non supportati da idonea documentazione giustificativa. Sono stati rilevati altresì bonifici a favore di conti correnti intestati alle cooperative medesime o a soggetti alle stesse riconducibili, cui fa seguito il prelievo di contanti. L'utilizzo del contante non permette di stabilire quale sia l'effettivo impiego delle somme ricevute e accresce motivi del sospetto relativamente al non corretto utilizzo delle medesime. Le segnalazioni della specie hanno frequentemente avuto seguito investigativo.</p>
Segnalazioni dei money transfer	<p>Le segnalazioni dei money transfer riflettono la tipicità del settore, costituito da granularità di trasferimenti ed elevata numerosità di soggetti coinvolti che ne condiziona la tipologia di lavorazione. Oltre all'analisi di primo e di secondo livello, infatti, l'Unità svolge su questa tipologia di SOS un'analisi aggregata periodica (cfr. il riquadro: <i>Analisi aggregata delle segnalazioni di money transfer</i> nel capitolo 2) necessaria per evidenziare contesti e rischi trasversali emergenti solo dalla lettura congiunta delle informazioni contenute nelle SOS.</p> <p>La principale anomalia evidenziata dai segnalanti è riferita all'incoerenza geografica dei flussi, ossia la mancata coincidenza tra paese di origine dell'esecutore delle rimesse e paese controparte dei trasferimenti, che non permette quindi di riportare i flussi alle tipiche rimesse degli emigranti. Questa anomalia cela diverse casistiche.</p>
Traffico di migranti	<p>La più rilevante negli ultimi anni è stata quella relativa al traffico di migranti, caratterizzata da elevata frammentazione di trasferimenti, spesso di importi singoli molto contenuti, con ricezioni da stati ricchi e limitati invii verso le zone di origine dei soggetti coinvolti, principalmente africane o mediorientali. Queste caratteristiche e la localizzazione in Sicilia, Calabria e Puglia, riportano l'operatività al fenomeno degli sbarchi, come peraltro confermato anche da evidenze investigative. Le stesse caratteristiche si sono riscontrate in operatività localizzate in zone di confine al Nord Italia (principalmente Trieste e Imperia) e possono presumibilmente riferirsi a ingressi di migranti via terra.</p> <p>La casistica relativa al traffico dei migranti ricomprende attività criminali sempre più complesse realizzate nelle fasi successive all'arrivo in Italia. Possono ricondursi a questa fenomenologia alcune operatività articolate che vedono i protagonisti interagire con più paesi controparte, come fossero punti di contatto di organizzazioni estere, e che interessano principalmente le grandi città. In questo ambito si colloca anche la tipologia relativa alla falsificazione dei documenti per soggetti entrati illegalmente in Italia al fine di consentirne il proseguimento del viaggio verso altri paesi europei.</p>
Tratta di esseri umani	<p>Un fenomeno distinto, ma che può intrecciarsi con il favoreggiamento dell'immigrazione, è quello della tratta di esseri umani che racchiude diverse tipologie di sfruttamento, spesso ipotizzate dagli stessi segnalanti, in risposta a richieste di informazioni su soggetti indagati da autorità investigative anche estere. L'operatività è qui caratterizzata soprattutto</p>

da invii, spesso di importi limitati, verso il paese di origine degli stessi esecutori, che, a differenza della casistica del traffico dei migranti, possono essere sia gli sfruttatori sia le vittime del traffico e sono diffusi sul territorio nazionale.

Un'anomalia ricorrente, riportabile a uno schema noto, è quella delle truffe online di vario genere, soprattutto riferite a soggetti originari di alcune zone dell'Africa centrale, che si caratterizzano in ricezioni di fondi da soggetti residenti in Nord America o Nord Europa (anche mediante bonifici) e l'immediata distrazione delle somme ricevute tramite prelievo o giroconto su altri conti, oppure in operazioni di invii a beneficiari in Africa effettuati da soggetti localizzati in varie parti d'Italia, spesso da questi ultimi sconosciute. Talvolta dietro questi flussi si celano vere e proprie organizzazioni criminali stanziati sul territorio, tese a utilizzare anche altri strumenti finanziari, come le carte di pagamento, non solo per perseguire frodi ma anche altri illeciti come lo spaccio di stupefacenti o lo sfruttamento della prostituzione. Le operatività più complesse sono localizzate a Torino e in alcune zone della Campania.

Truffe online

Altra anomalia ben conosciuta è quella definita del frazionamento di fondi, metodo utilizzato per inviare denaro in un ristretto arco di tempo che superi in volume la soglia consentita dall'operatore di money transfer e, al contempo, nascondere i reali attori dei trasferimenti. In passato questa anomalia è stata particolarmente rilevante per i trasferimenti verso la Cina eseguiti da mittenti di origine cinese, coadiuvati da agenti compiacenti spesso della medesima nazionalità; tuttavia da qualche anno i trasferimenti di flussi di questo tipo, di origine presumibilmente irregolare, sembrano preferire altri canali di trasmissione possibilmente di ancora più difficile tracciabilità. Nel 2018 si è inoltre registrato un aumento di trasferimenti anomali di denaro segnalati dai money transfer riferibili a questa casistica, con localizzazione a Bologna e Rovigo.

Frazionamento dei fondi

Anche nel 2018 sono state oggetto di analisi segnalazioni che hanno posto in evidenza operatività sospetta in titoli potenzialmente idonea a integrare fattispecie di *market abuse*. In particolare, le segnalazioni concernevano transazioni incrociate su strumenti finanziari derivati poco liquidi e scarsamente negoziati, realizzate con modalità e tempistiche di immissione sintomatiche di scambi conclusi previ accordi preventivi. L'analisi delle transazioni evidenziava negli ordini di vendita prezzi superiori ai valori teorici dei titoli sottostanti oppure ordini di acquisto a prezzi inferiori ai valori teorici dei titoli sottostanti. Il risultato finale di tali contratti consisteva generalmente in un potenziale trasferimento di fondi attraverso le predette operazioni concertate attesa la scarsa liquidità degli strumenti finanziari negoziati e la successione temporale degli ordini incrociati. La stessa potrebbe altresì essere finalizzata a influenzare il meccanismo di determinazione dei prezzi degli strumenti finanziari oggetto degli scambi: tale evidenza parrebbe corroborata, in primo luogo, dal riscontro di transazioni a valori superiori e inferiori rispetto ai teorici che hanno determinato un nuovo prezzo massimo e minimo dello strumento. Gli approfondimenti condotti hanno poi evidenziato in alcuni casi la coincidenza della parte venditrice con quella compratrice, avvalorando il sospetto di attività di *wash trading*, operazioni prive di una reale modifica della titolarità degli strumenti finanziari.

Trading su titoli e market abuse

Nel corso del 2018 è stato rilevato un crescente numero di segnalazioni che evidenziano utilizzi anomali di conti personali e carte prepagate che potrebbero essere ricondotti a frodi informatiche. In particolare, nelle segnalazioni viene posta l'enfasi sull'utilizzo di carte prepagate e di conti personali che ricevono improvvisamente accrediti che vengono in un lasso di tempo molto breve in parte monetizzati e in parte trasferiti a terze parti, talora all'estero. Più recentemente, accanto all'usuale monetizzazione, si assiste anche alla loro conversione in

Frodi informatiche

valuta virtuale. I titolari dei rapporti segnalati sono spesso stranieri, disoccupati, pensionati oppure soggetti con una travagliata storia imprenditoriale. Viene pertanto evidenziata l'incoerenza del profilo soggettivo, dichiarato in sede di adeguata verifica, e la improvvisa crescita della movimentazione dei conti personali, spesso di recente attivazione e accesi per spese familiari. La ricostruzione dei flussi finanziari, ricorrendo anche alla collaborazione delle FIU estere, ha consentito di risalire a episodi di truffa che hanno generato la disponibilità poi oggetto di trasferimento e frazionamento avvalendosi dei conti e delle carte suddette. Tra le tipologie di frodi emerse nel corso del 2018 si è più volte rilevato il dirottamento di pagamenti di forniture verso IBAN diversi da quelli del creditore (es. azienda fornitrice; beneficiario di liquidazione di sinistro assicurativo) attraverso l'intrusione fraudolenta nelle comunicazioni con il debitore finalizzata a indurre la modifica delle coordinate bancarie del rapporto a favore del quale effettuare il pagamento (cd. *man in the middle*).

3.3. Settori e aree di rischio emergenti

Accanto ai rischi noti e consolidati rimane costante l'attenzione ai settori emergenti e innovativi, potenzialmente forieri di nuovi rischi e opportunità di utilizzi illeciti.

Virtual asset

Sono pervenute all'Unità segnalazioni concernenti le valute virtuali, indotte, più che da un fondato sospetto, dalla mera percezione di pericolosità intrinseca della tipologia operativa, soprattutto nelle negoziazioni di valuta da parte di persone fisiche per finalità di investimento o speculative. Non mancano, però, casi nei quali l'investimento in valute virtuali per l'importo particolarmente rilevante ovvero per il contesto in cui si inserisce assume evidenti caratteristiche di anomalia. Alcune segnalazioni hanno evidenziato un'operatività finanziaria apparentemente connessa all'acquisto di bitcoin da parte di soggetti indagati per i reati di traffico di stupefacenti, riciclaggio e auto-riciclaggio. L'operatività sui conti loro intestati si caratterizza da un lato per i frequenti e rilevanti versamenti e prelievi di contante non giustificati dalle attività da loro svolte e, dall'altro, per i numerosi bonifici da e verso società estere specializzate nella compravendita di criptovalute e conti correnti di cui sono titolari persone residenti all'estero coinvolte negli stessi procedimenti penali. La dimensione internazionale delle operazioni poste in essere ha comportato il coinvolgimento delle FIU dei paesi interessati dai flussi di capitali.

In un altro caso esaminato dalla UIF è emerso un acquisto di virtual asset per un importo complessivo molto rilevante da parte di una società. La provvista utilizzata per l'acquisto derivava da una medesima controparte ed è stata trasferita agli acquirenti delle valute virtuali a seguito di molteplici giri di fondi che coinvolgevano soggetti operanti nel settore informatico più volte segnalati alla UIF per una movimentazione riconducibile a fenomeni di false fatturazioni/frodi fiscali. Un ulteriore elemento di anomalia si rinveniva anche nella movimentazione successiva all'acquisto della valuta virtuale che consisteva nel prelievo immediato della stessa dal rapporto senza usufruire dei servizi di *trading* offerti dalla piattaforma informatica utilizzata per il cambio.

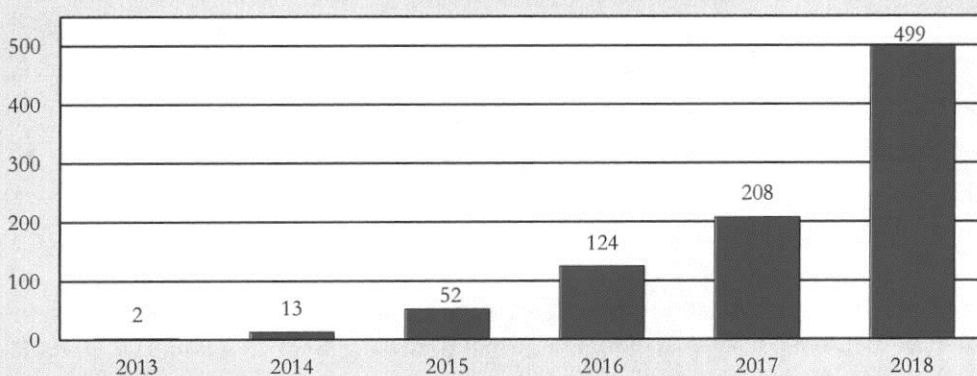
Atteso il progressivo incremento di segnalazioni inerenti all'uso di virtual asset, nel 2018 è stata avviata una ricognizione volta a comprendere la rilevanza e ricorrenza del tema nel patrimonio segnalativo di derivazione bancaria da cui sono emerse dimensioni del fenomeno ancora contenute. La riflessione è stata intrapresa anche in vista del prevedibile incremento di segnalazioni provenienti da tale settore operativo alla luce della registrazione dei primi *exchangers* di valute virtuali presso il portale Infostat (cfr. il paragrafo: *I flussi segnalativi* nel capitolo 1). Tale settore inoltre è destinato ad arricchirsi ulteriormente del contributo offerto

dai gestori di portafogli di valuta virtuale che verranno assoggettati agli obblighi segnalatici in sede di recepimento della quinta direttiva.

Segnalazioni di operazioni sospette e virtual asset

La diffusione delle valute virtuali e l'indubbia rischiosità che tali strumenti presentano in ragione delle loro specifiche caratteristiche in termini di potenziali utilizzi per finalità di riciclaggio o finanziamento del terrorismo hanno indotto la UIF, nel corso del 2018, ad avviare una ricognizione delle SOS aventi a oggetto l'operatività in virtual asset. Un'analisi su circa 900 segnalazioni riferite al fenomeno ricevute a partire dal 2013 evidenzia un trend in costante crescita, di pari passo con la progressiva diffusione dello strumento e la crescente attenzione del settore finanziario verso tale comparto.

Numero di segnalazioni ricevute con riferimento a virtual asset



I segnalanti che hanno inoltrato il maggior numero delle SOS esaminate appartengono tutti alla categoria banche e Poste (95,5%), a cui si aggiungono, con una quota residuale (2,3%) gli istituti di pagamento e gli IMEL (1,3%). Nella quasi totalità dei casi osservati l'operatività segnalata riguarda bonifici da o verso *exchangers* finalizzati all'acquisto o alla vendita di virtual asset o a più articolate attività di trading, con presumibili intenti di investimento o speculazione. L'importo complessivo delle operazioni in valuta virtuale segnalate è di circa 96 milioni di euro.

Le principali evidenze emerse dall'analisi del campione mostrano come, in quasi il 70% dei casi, i soggetti segnalati, spesso individui di giovane età, verosimilmente più competenti nell'utilizzo della tecnologia informatica, sono risultati censiti negli archivi interni degli operatori unicamente per la loro operatività in virtual asset. La maggioranza delle segnalazioni esaminate, specie quelle più datate, non riferisce di sospetti precisi e circostanziati, ma sembra prevalentemente motivata dalla diffidenza del segnalante nei confronti dello strumento, dall'incertezza in merito al relativo status giuridico, o dall'incoerenza tra l'operatività in virtual asset e il profilo soggettivo ed economico del segnalato. In molti casi il sospetto si è focalizzato sulle modalità di costituzione della provvista impiegata in virtual asset. È spesso venuto in rilievo il ruolo svolto da alcuni individui, intervenuti come collettori di fondi provenienti da una molteplicità di soggetti, mediante ricariche frazionate di carte prepagate, accrediti di bonifici esteri o ripetute operazioni in contanti, singolarmente di importo non significativo, ma cumulativamente di ammontare rilevante.

In un numero significativo di segnalazioni il motivo del sospetto è basato sul collegamento con fenomeni illeciti, con particolare riferimento al reimpiego dei proventi di attività commerciali non dichiarate, spesso svolte online, o di reati quali truffe o frodi informatiche: si citano ad esempio casi di traffico di carte clonate, estorsioni online con successiva richiesta di riscatto in valute virtuali (*ransomware*), vendita di beni online mai consegnati, phishing e attività fraudolente riconducibili a schemi piramidali. In alcuni casi si sono rilevati elementi di anomalia di maggiore complessità non riconducibili a uno schema predefinito. Ci si riferisce a segnalazioni aventi a oggetto distrazioni di fondi pubblici, operazioni con controparti localizzate in paesi a rischio o riferite a contesti caratterizzati da collegamenti soggettivi con vicende di crimine organizzato.

In merito al finanziamento del terrorismo, le SOS esaminate non hanno offerto un campione significativo, dal momento che solo in 15 casi il sospetto rappresentato dal segnalante è stato ricondotto a tale fenomeno. In termini strettamente numerici, il dato sembrerebbe avvalorare la tesi secondo cui i virtual asset non sarebbero un agevole strumento a disposizione dei terroristi, soprattutto per quelli affiliati all'ISIL¹⁶.

Con riferimento alle controparti interessate dalle operazioni in esame, tra i circa 100 *exchangers* coinvolti nell'operatività segnalata è stata evidenziata, in particolare, la ricorrenza di 9 società, presso cui si concentra oltre il 77% degli importi.

La UIF, anche alla luce della nuova disciplina di prevenzione introdotta dal D.lgs. 90/2017¹⁷, ha emanato il 28 maggio 2019 una nuova *Comunicazione relativa all'utilizzo anomalo di valute virtuali*¹⁸, contenente tra l'altro indicazioni operative sulle modalità di segnalazione.

L'avvento delle tecnologie Fintech sta modificando radicalmente anche il mercato dei servizi di pagamento e con esso la natura dei rischi di riciclaggio insiti nel settore. I regolatori e le imprese Fintech devono ampliare la collaborazione per favorire lo sviluppo dei nuovi servizi e allo stesso tempo consentire una mitigazione dei relativi rischi.

I pagamenti Fintech e i rischi di riciclaggio

Fino a non molti anni fa i servizi di pagamento in moneta legale erano offerti in larga prevalenza dal sistema bancario. Alle banche si sono gradualmente affiancati gli istituti di pagamento (IP) e gli istituti di moneta elettronica (IMEL), che si differenziano dagli istituti bancari per un'operatività limitata, costi ridotti e struttura organizzativa semplificata.

Questa struttura, ormai consolidata, del mercato dei servizi di pagamento sta rapidamente modificandosi con l'avvento del Fintech, con cui si indica la fornitura di prodotti e

¹⁶ Sul punto si vedano: *Terrorist use of virtual currencies* e lo studio dell'Europarlamento *Virtual currencies and terrorist financing: assessing the risks and evaluating responses*.

¹⁷ I prestatori di servizi relativi all'utilizzo di virtual asset (limitatamente allo svolgimento dell'attività di conversione di valute virtuali da o in valute aventi corso forzoso) sono annoverati tra i destinatari degli obblighi di adeguata verifica della clientela, conservazione di dati, documenti e informazioni, segnalazione delle operazioni sospette. A essi si applicano le disposizioni dettate per l'attività di cambiavalute ed è prescritta la loro iscrizione in una sezione speciale del registro tenuto dall'Organismo degli Agenti e dei Mediatori (OAM).

¹⁸ La comunicazione segue quella del 30 gennaio 2015 nella quale la UIF ha richiamato l'attenzione dei destinatari del D.lgs. 231/2007 sulla necessità di monitorare l'operatività in valute virtuali e individuare gli eventuali elementi di sospetto, a fini di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

servizi finanziari mediante l'utilizzo intensivo delle tecnologie dell'informazione (*cloud computing, internet of things, big data, intelligenza artificiale, ecc.*). La possibilità di utilizzare la telefonia mobile (divenuta *smartphone*) per effettuare pagamenti è stata facilitata dall'introduzione della tecnologia di comunicazione in prossimità (NFC) e dall'introduzione di sensori biometrici (impronte digitali, riconoscimento vocale, facciale, dell'iride, ecc.) che consentono di identificare la clientela e di accedere direttamente a un account o a un altro dispositivo. Infine la diffusione della tecnologia delle Application Programming Interfaces (API) ha consentito lo sviluppo di applicazioni per accedere ai conti bancari e alle relative informazioni. Un ulteriore impulso alla modifica della struttura del mercato dei servizi di pagamento è venuto dalla direttiva PSD2 (2015/2366) recepita in Italia con il D.lgs. 218/2017 ed entrata in vigore nel gennaio 2018. Lo stesso decreto ha adeguato le disposizioni interne al regolamento IFR (2015/751). La direttiva consente ai nuovi operatori di ottenere informazioni sui conti intrattenuti dalla propria clientela presso gli intermediari e di effettuare pagamenti e trasferimenti in nome di essa.

Nei pagamenti l'utilizzo integrato di queste innovazioni tecnologiche e l'apertura del mercato fornita dalla PSD2 hanno favorito l'introduzione di nuove tipologie di servizi, una diversificazione nelle modalità di accesso da parte del cliente, l'ingresso di nuovi operatori che partecipano alla fornitura del servizio, collaborando in vario modo anche con imprese la cui attività principale è esterna al mondo finanziario. Questi nuovi operatori o Third Party Providers (TPP) includono gli Account Information Services Providers (AISP) che prestano servizi di informazione sui conti e i Payment Initiation Services Providers (PISP) che offrono servizi di disposizione di ordini di pagamento. Lo strumento principale offerto dai TPP sono i *digital wallets*, spazi virtuali che contengono dati sui propri conti bancari, strumenti di pagamento, moneta elettronica e altre informazioni sull'utente che sono gestiti tramite applicazioni o servizi web per effettuare o ricevere pagamenti e trasferimenti di denaro.

Nel modello di mercato dei servizi di pagamento guidato dal Fintech i dati sono la fonte principale di creazione di valore aggiunto e rappresentano allo stesso tempo la principale fonte di rischi di riciclaggio e di opportunità per contrastarlo. La partecipazione di più soggetti alla fornitura del servizio determina una dispersione del patrimonio informativo, finora prevalentemente accentrato presso il sistema bancario, e delle responsabilità di prevenzione dei rischi di riciclaggio. La stessa operazione finanziaria non è più percepita come tale dal cliente perché parte di un'esperienza di acquisto più ampia e articolata. Ne può derivare anche una minore consapevolezza dei rischi di riciclaggio.

Gli operatori, con cui la UIF ha avviato una stretta collaborazione per la condivisione delle strategie antiriciclaggio nel nuovo contesto, segnalano come aspetti maggiormente problematici quelli legati alla verifica a distanza dell'identità della clientela e all'incertezza sulle regole applicabili ai TPP. Viene inoltre evidenziato come, nel nuovo contesto, le informazioni rilevanti per una conoscenza effettiva della clientela non siano tanto quelle ottenute nella fase di *onboarding* della clientela (in cui si instaura un rapporto continuativo), caratterizzata da maggiori adempimenti normativi, ma quelle ricavabili dai suoi comportamenti finanziari successivi, che nel nuovo mercato sono disperse nella filiera. La tecnologia e le caratteristiche degli operatori Fintech ampliano inoltre gli spazi per arbitraggi normativi internazionali limitando gli effetti dei controlli nazionali.

La disponibilità di un'ampia mole di dati e la riduzione dei costi della loro gestione nell'ambito del Fintech può peraltro facilitare il presidio dei rischi di riciclaggio nei diversi

punti strategici e l'efficacia dell'analisi delle operazioni sospette da parte della UIF.

Il mercato dei servizi di pagamento è in rapida evoluzione e i suoi confini sono tuttora difficilmente tracciabili sia in termini di tipologia degli operatori che di strumenti offerti. Ciò rende non agevole individuarne le anomalie e le vulnerabilità al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Il dinamismo del mercato richiede che le strategie di prevenzione siano flessibili e articolate. Agli obblighi per gli operatori dovranno essere affiancati strumenti informativi di supporto e di formazione alla consapevolezza dei rischi e alla capacità di individuarli e forme di collaborazione continuativa fra istituzioni e mercato.

4. IL CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

A fronte di un progressivo arretramento dello “Stato Islamico” sul piano militare, che ne ha determinato – soprattutto nello scenario mediorientale – un sensibile ridimensionamento delle ambizioni di controllo territoriale, la minaccia del terrorismo internazionale continua a rimanere elevata in tutto il mondo.

Nel territorio europeo l’attenzione delle autorità deputate al contrasto al terrorismo è rivolta soprattutto alla minaccia specifica dei combattenti stranieri di ritorno dal conflitto (*returnees*) e alle forme sempre più parcellizzate assunte dal fenomeno generale, che vede la presenza di piccole cellule autoctone, anche scollegate dai network internazionali e da soggetti che agiscono sempre più spesso in modo isolato (lupi solitari). La maturazione di sentimenti religiosi radicali da parte di questi ultimi può avvenire nelle comunità e nei luoghi di aggregazione locali, all’interno di strutture detentive, o sempre più spesso previo autoindottrinamento, favorito dai nuovi mezzi di comunicazione.

L’Unità di Informazione Finanziaria negli ultimi anni ha risposto all’evoluzione delle minacce terroristiche pubblicando indicatori specifici volti a rafforzare la capacità del sistema finanziario di intercettare i flussi sospetti (Comunicati UIF del 18 aprile 2016 e del 13 ottobre 2017), affinando i propri processi e strumenti di analisi delle segnalazioni, intensificando la cooperazione domestica e internazionale. In tale ambito, la revisione del D.lgs. 231/2007 (2017) ha consentito di ampliare le occasioni di interlocuzione con gli altri attori istituzionali coinvolti nel contrasto al terrorismo (DNA e Organismi di sicurezza dello Stato).

4.1. Le segnalazioni di operazioni sospette

Le segnalazioni classificate dai soggetti obbligati come sospetto finanziamento del terrorismo nel 2018 hanno superato le 1.000 unità, registrando una crescita dell’8,7% rispetto al 2017 (Figura 4.1). Si è pertanto consolidato il processo di crescita iniziato nel 2015 e proseguito in modo considerevole nei due anni successivi, in concomitanza con l’ascesa del fenomeno dell’ISIS e con le cruente azioni terroristiche che hanno interessato l’Europa.

Nel quinquennio 2014-18 le segnalazioni di finanziamento del terrorismo sono aumentate di oltre 10 volte, la quota sul totale è passata dallo 0,1% all’1,1%, conseguenza dell’accesa reattività dei soggetti obbligati ai movimenti finanziari sospetti, favorita anche dalla pubblicazione dei Comunicati della UIF in materia e dai connessi adeguamenti dei sistemi di rilevazione degli intermediari. All’incremento ha concorso anche l’intensificazione delle attività investigative e giudiziarie a carico di sospetti terroristi e di soggetti destinatari di misure preventive per fenomeni di radicalizzazione.

Poco meno del 50% delle segnalazioni pervenute (514) è stato inoltrato da istituti di pagamento e punti di contatto comunitari, in particolare dagli operatori di money transfer, il cui contributo – in crescita del 42,4% rispetto al 2017 – è aumentato in modo sensibile dal 2016 per effetto di specifici meccanismi segnaletici attivati per i contesti a maggior rischio da alcuni istituti operanti su scala globale (Tavola 4.1). La quota restante di segnalazioni è ascrivibile quasi integralmente a banche e Poste (45,0% del totale), il cui numero assoluto ha registrato una contrazione rispetto allo scorso anno (-16,5%). Resta del tutto marginale il contributo dei professionisti e degli altri operatori non finanziari (3,3% del totale) che, per tipo di operatività, risultano meno interessati dal fenomeno.

Tipologie
di segnalanti

Figura 4.1

**Operazioni segnalate**

Le operazioni più frequentemente segnalate sono prelievi e versamenti di contante (34,3%) e invii e incassi di rimesse di denaro tramite circuiti di money transfer (26,2%); le restanti operazioni sono costituite in netta prevalenza da bonifici (19,4%, di cui il 3,5% bonifici esteri) e da utilizzi di carte e moneta elettronica (15,9%). Le tipologie di operatività tendono a riflettere le caratteristiche socio-economiche e le abitudini finanziarie dei soggetti segnalati (Figura 4.2).

Tavola 4.1

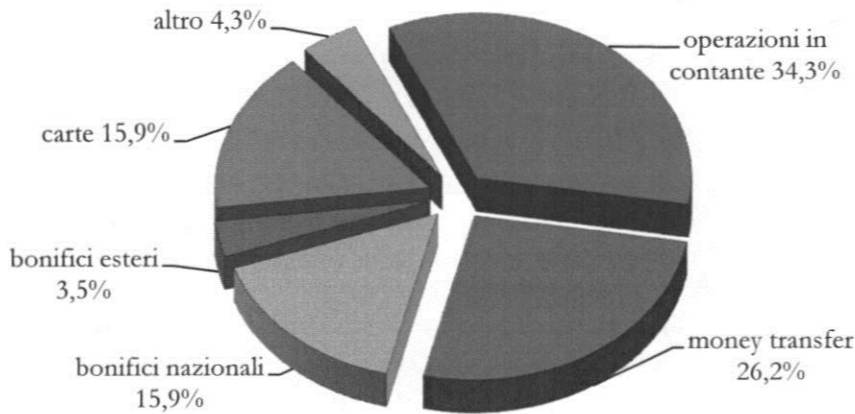
Segnalazioni di finanziamento del terrorismo per tipologia di segnalante

TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	2017		2018	
	(valori assoluti)	(quota %)	(valori assoluti)	(quota %)
Intermediari bancari e finanziari	961	98,0	1.031	96,7
IP e punti di contatto	361	36,8	514	48,2
Banche e Poste	575	58,6	480	45,0
IMEL e punti di contatto	1	0,1	17	1,6
Altri interm. e op. fin. (1)	24	2,4	20	1,9
Soggetti obbligati non finanziari	20	2,0	35	3,3
Notai e CNN	18	1,8	12	1,1
Altri soggetti non fin. (2)	2	0,2	23	2,2
Totale	981	100,0	1.066	100,0

(1) Inclusi gli intermediari finanziari ex art. 106 TUB, le imprese di assicurazione, le SGR SICAV e SICAF e gli altri intermediari non ricompresi nei precedenti. – (2) Inclusi i prestatori di servizi di gioco e i professionisti e gli altri operatori non finanziari non ricompresi nei precedenti.

Figura 4.2

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



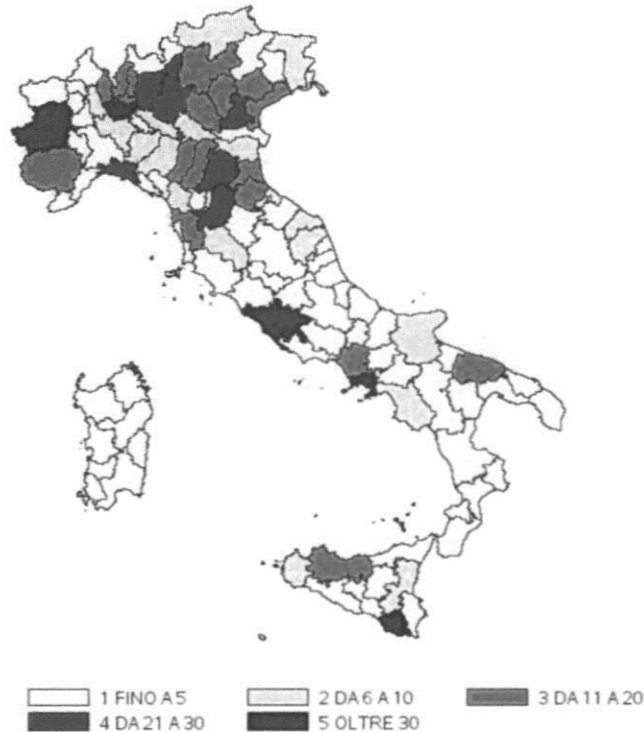
(1) I dati sono calcolati considerando il numero effettivo delle operazioni, incluse quelle segnalate in forma "cumulata".

La distribuzione geografica delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo tende a caratterizzarsi per una maggiore incidenza delle regioni e delle province a più alta densità di stranieri; un quarto delle segnalazioni è localizzata in Lombardia (25,2%), seguita da Lazio (11,3%), Emilia-Romagna (9,8%), Veneto (8,5%). Relativamente più contenuta rispetto al dato generale risulta la quota di segnalazioni delle regioni meridionali, con l'eccezione della Sicilia (7,9%; *Figura 4.3*).

Distribuzione geografica

Figura 4.3

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



Le province con una maggiore presenza di segnalazioni, oltre alle grandi aree metropolitane e ai distretti industriali settentrionali, includono anche alcune zone del Mezzogiorno e del Nord che, per collocazione geografica, sono notoriamente interessate da flussi migratori di transito e dai connessi fenomeni criminali legati all'immigrazione.

4.2. Le tipologie delle operazioni sospette di terrorismo

I flussi finanziari del terrorismo, rispetto al riciclaggio, possono essere di origine lecita e, specie nel caso di soggetti che agiscono individualmente, sono scarsamente rilevanti sotto il profilo degli importi. I trasferimenti di denaro sono spesso perfezionati attraverso strumenti non tracciabili (contante) o sono canalizzati su circuiti di trasferimento di denaro alternativi (*bawala*) circostanze che enfatizzano l'attitudine "mimetica" del fenomeno, le cui manifestazioni finanziarie difficilmente sono intercettate dai sistemi di rilevazione automatica delle operazioni anomale tradizionalmente utilizzati dagli operatori finanziari. Ne consegue che l'elemento soggettivo diviene l'elemento di sospetto più ricorrente, in molti casi l'unica fonte di innesco della segnalazione.

L'analisi delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo consente di classificare le segnalazioni in alcune tipologie ricorrenti, che trovano riscontro negli Indicatori di anomalia del finanziamento del terrorismo pubblicati nel 2010 dalla Banca d'Italia, su proposta della UIF, e nei più recenti Comunicati pubblicati dalla UIF nel 2016 e 2017.

Soggetti indagati
e designati
in liste

La tipologia più frequentemente riscontrata, in oltre il 50% dei contesti segnalati, è costituita dalle segnalazioni originate dal coinvolgimento di clienti di banche, istituti di pagamento e altri operatori finanziari in procedimenti giudiziari o attività di indagine e misure di prevenzione per terrorismo o per radicalismo religioso. L'allarme sociale associato alla minaccia terroristica determina una spiccata reattività da parte degli operatori alle vicende di cronaca e alle richieste di informazioni sulla propria clientela, che li induce a una minuziosa attività di ricognizione, a ritroso, dei movimenti finanziari effettuati dai clienti per supportare l'azione investigativa.

Tali segnalazioni, anche per il profilo economico dei soggetti coinvolti, raramente sono connotate da operatività complesse o di dimensione finanziaria significativa. Tuttavia, anche nei casi di importo poco rilevante, le potenzialità informative di queste segnalazioni si sono rivelate molto promettenti per le successive attività investigative per la presenza di indizi, tracce e collegamenti finanziari utili a interpretarne i comportamenti, identificando possibili attività sospette, e a ricostruirne i legami, individuando eventuali reti di sostenitori e di facilitatori.

Il contributo di gran lunga più significativo a tale tipologia è ancora quello fornito da alcuni operatori di servizi di money transfer, i quali hanno avviato già da qualche anno meccanismi segnaletici innescati dalle richieste di informazioni su sospetti terroristi ricevute dalle autorità. Tali meccanismi prevedono la sistematica ricostruzione, su scala globale, delle reti dei trasferimenti di denaro riferibili ai soggetti all'attenzione delle autorità dei diversi paesi e alle loro controparti finanziarie, e l'attivazione dei relativi flussi segnaletici a tutte le FIU degli stati interessati a vario titolo dai trasferimenti. Questo sistema consente di ampliare notevolmente il raggio di azione delle FIU, che vengono messe a conoscenza dei movimenti finanziari posti in essere tra persone indagate all'estero per terrorismo e soggetti residenti nella propria giurisdizione, che potrebbero essere componenti della stessa rete o fiancheggiatori.

Un'ulteriore casistica ricorrente (10%) è quella originata dal sistema delle liste internazionali del terrorismo, importante presidio adottato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite a ridosso degli attentati del 2001. Tale sistema prevede la designazione dei soggetti condannati per azioni terroristiche in liste pubbliche che impongono il congelamento dei loro fondi e attività economiche, bloccando ogni ulteriore accesso al sistema finanziario. Per adempiere a tali prescrizioni normative gli operatori si avvalgono di sistemi di controllo anagrafico che identificano tentativi di apertura di rapporti o di esecuzione di operazioni extra-conto da parte di soggetti designati, ovvero operazioni della propria clientela con controparti della specie; nella maggior parte dei casi, poiché gli operatori non dispongono delle generalità complete, si rivelano delle semplici omonimie.

Un'altra fattispecie frequente – sia pure in calo negli ultimi due anni – è costituita dalle segnalazioni riferite agli enti non profit di varia forma a sfondo religioso (*Tavola 4.2*). Enti non profit

Tavola 4.2

Segnalazioni riferite a enti non profit di natura religiosa (1)					
	2014	2015	2016	2017	2018
Numero di segnalazioni	30	50	125	81	71
Quota percentuale sul totale delle segnalazioni classificate come finanziamento del terrorismo	35,7	16,8	16,8	7,3	6,0

(1) Il numero e la quota sono rilevati tenendo conto anche delle segnalazioni pervenute originariamente con categoria di sospetto di riciclaggio.

Il settore delle Non Profit Organizations (NPO) è da sempre al centro dell'attenzione degli organismi internazionali deputati al contrasto finanziario del terrorismo, anche in ragione della sua intrinseca vulnerabilità determinata dall'esposizione ad alcuni fattori di rischio specifici. Il GAFI nella Raccomandazione 8 ha posto l'accento, tra l'altro, sui rischi di infiltrazioni da parte di organizzazioni terroristiche o di esponenti con posizioni radicali, rischi accentuati dalla naturale vocazione internazionale degli operatori non profit e dall'ampia disponibilità di contante raccolto attraverso le donazioni dei fedeli.

Le segnalazioni sulle NPO a sfondo religioso – non sempre classificate con categoria di sospetto terrorismo dai soggetti obbligati – traggono origine, nella maggior parte dei casi, dalle attività di monitoraggio specifiche poste in essere dagli istituti di credito sui conti correnti intestati alle stesse e ai relativi esponenti, volte a intercettare movimenti finanziari anomali per dimensioni o caratteristiche non coerenti con l'oggetto sociale o con le motivazioni fornite dagli esponenti stessi.

Tra le anomalie più ricorrenti, che tengono conto degli Indicatori di anomalia pubblicati nel Provvedimento della Banca d'Italia (2010), figurano i prelievi e versamenti di contante di importi unitari o complessivi significativi e i bonifici domestici o esteri con persone fisiche o con altre associazioni. L'operatività è spesso motivata con raccolte straordinarie di contributi tra i fedeli, da utilizzare per l'acquisto e l'allestimento di immobili da destinare a centri di culto. In alcuni casi la segnalazione riguarda operazioni di costituzione di nuove associazioni, laddove le modalità di finanziamento siano ritenute sospette a causa dell'opacità sull'origine dei fondi.

Anomalie operative

Le tipologie sopra descritte, accomunate dalla circostanza di essere qualificate da elementi di sospetto individuali (persone indagate o designate, enti a sfondo religioso) costituiscono circa due terzi del totale delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo. La quota restante è costituita da segnalazioni originate da anomalie operative ricondotte a ipotesi di finanziamento del terrorismo sulla base delle caratteristiche o del comportamento della clientela o della connotazione territoriale delle transazioni (paesi a rischio).

Si tratta nella maggior parte dei casi di prelevamenti o versamenti di contante di importo non congruo rispetto al profilo del soggetto e di utilizzi anomali di carte prepagate, che si prestano a essere impiegate – soprattutto presso alcune comunità di immigrati – come mezzo di trasferimento di denaro in ambito nazionale, nel contesto di attività non sempre lecite, tramite ricariche reciproche tra carte ovvero ricariche in contanti seguite da prelevamenti. La qualificazione del sospetto di finanziamento del terrorismo in questo secondo gruppo di tipologie si configura nella maggior parte dei casi per la sola circostanza che la clientela segnalata è originaria di aree geografiche considerate a rischio. Il sospetto può essere alimentato anche dalla presenza di trasferimenti di fondi sul territorio nazionale o *cross-border* (bonifici nazionali ed esteri, rimesse di denaro) tra clienti e terzi soggetti, specie se collocati in paesi diversi da quelli di origine dei clienti e pertanto non inquadrabili come destinatari di rimesse. Talvolta il sospetto si qualifica sulla base del comportamento dei clienti o di manifestazioni ostentative del proprio credo religioso tenute ad esempio in occasione dell'adeguata verifica.

Le anomalie finanziarie, in assenza di altri elementi più qualificanti, possono essere in molti casi giustificate dalla maggiore attitudine da parte di tale clientela – anche per abitudini culturali e per minor grado di bancarizzazione – all'utilizzo degli strumenti sopra richiamati e al ricorso a prestiti o sovvenzionamenti reciproci in sostituzione dei tradizionali finanziamenti bancari. In tale ambito, una casistica in crescita – che interessa anche numerose segnalazioni di riciclaggio – è quella in cui i trasferimenti di fondi tra immigrati, posti in essere mediante l'utilizzo alternativo o talvolta congiunto delle carte prepagate e dei servizi di money transfer, convergono in ultima istanza sugli stessi soggetti, che assumono un ruolo di collettori, i quali provvedono a trasferirli nel paese di origine o in altro paese, lasciando ipotizzare l'esistenza di organizzazioni dedite alla gestione di sistemi alternativi di trasferimenti di denaro.

Hawala e finanziamento del terrorismo

Fra questi assume valenza emblematica la *hawala*, sistema in cui il trasferimento dei fondi avviene tramite anticipazioni su base fiduciaria fra gli agenti (gli *hawaladar*), seguite da compensazioni periodiche fra gli stessi. Se in astratto la *hawala*, qualora gestita interamente in contanti, potrebbe non intercettare mai il sistema finanziario ufficiale e quindi non essere rilevata dagli intermediari segnalanti, in concreto essa può lasciare tracce sia nella fase di raccolta (ad esempio i menzionati flussi transitanti su carte di pagamento o sul canale dei money transfer) sia in quella di compensazione periodica (trasferimenti verso l'estero di importo non minimale a favore di soggetti ricorrenti, identificabili con gli omologhi *hawaladar* corrispondenti nei paesi esteri). In tale schema, inoltre, l'*hawaladar* che effettui anticipazioni dovrà, di necessità, disporre di un patrimonio personale adeguato; infine l'eventuale svolgimento di un'attività commerciale con l'estero risulta funzionale a dissimulare le reali motivazioni delle compensazioni periodiche.

I menzionati sistemi informali di trasferimento fondi, peraltro, risultano esposti al rischio di finanziamento del terrorismo, come evidenziato a livello sia internazionale che nazionale. In particolare, con riferimento alla realtà italiana, recenti indagini hanno rivelato l'esistenza di contatti personali fra individui riferibili a organizzazioni terroristiche e alcuni *ha-*

waladar, fornendo un riscontro investigativo alle ipotesi formulate dagli analisti UIF nell'ambito delle relazioni tecniche. Ne è emerso uno scenario in cui i fondi destinati al finanziamento del terrorismo sono affidati a soggetti che, svolgendo il servizio di trasferimento di fondi all'estero per mero scopo di lucro, si rivolgono indiscriminatamente a ogni genere di clientela, indipendentemente dall'origine della provvista e dalla motivazione economica sottostante il trasferimento. Ne consegue che l'individuazione di forme di abusivismo finanziario, in particolare se orientate a trasferire fondi in zone a rischio, per qualsiasi finalità e anche indipendentemente dal ricorrere di specifici sospetti di collegamento con ambienti radicali o scopi terroristici, si rivela funzionale allo smantellamento di canali che risultano esposti al rischio di utilizzo per fini di finanziamento del terrorismo. Pertanto, per le segnalazioni riferibili alla *hawala*, anche quando trasmesse dai segnalanti per sospetto riciclaggio, l'analisi finanziaria condotta dalla UIF mira, da un lato, a ricostruire i flussi e la rete dei soggetti coinvolti individuando e vagliando gli elementi di rischio a supporto della possibilità di finanziamento del terrorismo, dall'altro, a evidenziare la possibile integrazione di fattispecie di abusivismo finanziario: la reiterata menzione di un'attività di raccolta di fondi e il loro trasferimento all'estero da parte di soggetti ricorrenti (anche tramite *hawala*) induce infatti a sospettare che questi svolgano stabilmente tale attività a scopo di lucro e a vantaggio di terzi, comportamento che, in assenza delle autorizzazioni previste dall'ordinamento, si configura come illecito esercizio di attività riservate.

Alla luce di ciò, la UIF esamina con particolare attenzione il ricorrere di tali schemi nell'ambito delle segnalazioni di operazioni sospette e dei conseguenti approfondimenti finanziari, indipendentemente dal sospetto manifestato dal segnalante, soprattutto quando siano coinvolti contesti geografici a rischio per il finanziamento del terrorismo o settori economici che per loro natura possono essere utilizzati come copertura commerciale per forme indirette di finanziamento (*trade-based terrorist financing*): è il caso, ad esempio, di attività di import-export, di *shipping* o di commercio di autoveicoli e macchinari usati (cfr. *Rapporto Annuale UIF per il 2017*, p. 72 e *Quaderni dell'antiriciclaggio, Analisi e studi*, n. 7, 2016, p. 43).

Negli ultimi tre anni, sulla scorta della propria partecipazione ai gruppi di lavoro sul tema presso gli organismi internazionali e delle esperienze dei sanguinari attentati che hanno interessato l'Europa, la UIF ha sensibilizzato gli operatori sul rischio di finanziamento del terrorismo, attraverso la creazione di un proprio portale dedicato, costantemente aggiornato con i documenti degli organismi internazionali più rilevanti. La UIF ha inoltre diffuso informazioni sui nuovi fattori di rischio connessi al fenomeno dei combattenti terroristi stranieri e al più recente fenomeno dei *returnees* in due Comunicati (cfr. l'inizio del capitolo). Essi pongono l'attenzione sui comportamenti inattesi della clientela, sintomatici dell'attività di *foreign fighters* in partenza o di ritorno (liquidazioni di rapporti improvvise, allontanamenti ingiustificati dal nostro Paese, inadempienze nel pagamento di rate di finanziamenti, acquisti anomali di titoli di viaggio e richieste di cambio valute). Nel 2018 gli indicatori, analogamente all'anno precedente, hanno originato un discreto numero di segnalazioni, non sempre tuttavia supportate da altri elementi di rischio utili a indirizzare il contesto di sospetto nella direzione del finanziamento del terrorismo. In alcuni casi la presenza di spunti finanziari o di elementi soggettivi interessanti ha determinato l'attivazione di approfondimenti finanziari mirati, le cui risultanze sono state prontamente messe a disposizione degli Organi investigativi.

4.3. Le analisi della UIF

Metodi, percorsi e strumenti di analisi delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo, affini a quelli dei contesti di riciclaggio, conservano alcune peculiarità dettate dalle caratteristiche del fenomeno che, diversamente dal riciclaggio, richiede la massima valorizzazione delle informazioni soggettive e di contesto (legami) e di alcuni elementi informativi che possono avere limitato spessore finanziario.

Dal 2015 è stato costituito presso la UIF un settore dedicato, al quale è attribuita anche la competenza di analisi finanziaria delle segnalazioni dei money transfer, settore notoriamente più esposto al rischio di finanziamento del terrorismo e da cui proviene il maggior contributo in termini segnaletici. La scelta organizzativa contribuisce alla maturazione di conoscenze e competenze specifiche e alla definizione di prassi omogenee specifiche, maggiormente orientate al fenomeno, garantendo un più efficace presidio sulle segnalazioni. Sono analizzati anche quei casi classificati in origine con categoria di sospetto riciclaggio ma che presentino connessioni certe e significative – elementi soggettivi, legami finanziari, connotazioni operative forti – con contesti noti di finanziamento del terrorismo o che siano associati all'universo dell'associazionismo religioso. In tale prospettiva, così come negli anni precedenti, nel 2018 sono state rivalutate numerose segnalazioni di riciclaggio, includendo le quali il numero effettivo di segnalazioni di finanziamento del terrorismo risulterebbe pari a 1.176 (1.106 nel 2017).

Gli approfondimenti finanziari prevedono spesso una minuziosa attività di ricostruzione di flussi ad ampio spettro e di profilatura soggettiva e finanziaria, e l'utilizzo di strumenti evoluti di *network analysis*, orientati all'analisi di reti di trasferimenti anche complesse. Le analisi finanziarie costituiscono un naturale complemento delle indagini tradizionali in quanto consentono di rilevare, anche a ritroso nel tempo, attraverso la lettura delle tracce finanziarie, comportamenti e collegamenti soggettivi.

Gli approfondimenti condotti dall'Unità sulle segnalazioni hanno messo ancora una volta in evidenza l'esistenza, soprattutto nelle province del Nord e del Mezzogiorno interessate dai flussi migratori, di gruppi criminali gestiti da stranieri, in alcuni casi già segnalati alla UIF, aventi secondo le ipotesi investigative punti di contatto con il terrorismo internazionale.

Da qualche anno, nell'ottica della pronta condivisione delle informazioni più rilevanti, è stato attivato un meccanismo di alert informativo con il quale vengono anticipati al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria i contesti a maggiore rischio analizzati dalla UIF, anche ai fini di una tempestiva disseminazione delle informazioni alle altre autorità coinvolte nel contrasto al terrorismo.

4.4. Interventi di organismi internazionali

Le iniziative di monitoraggio dei rischi di finanziamento del terrorismo sono proseguite a livello globale allo scopo di individuare efficaci strategie per il rafforzamento della prevenzione e del contrasto del finanziamento del terrorismo. Nel 2018 il GAFI ha aggiornato l'*Operational Plan* antiterrorismo adottato nel 2016 per le attività del GAFI stesso e dei Paesi membri, nella cornice della *Strategy on combatting terrorism financing*, elaborata nel 2016.

Vengono perseguite tre linee di azione: aumentare l'efficacia del recepimento nazionale degli standard, soprattutto nella fase delle indagini e della cooperazione inter-istituzionale; migliorare la valutazione dei rischi specifici di

terrorismo e finanziamento del terrorismo; facilitare lo sviluppo di sistemi nazionali di prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo in linea con gli standard, specie in supporto dei paesi con maggiori carenze.

Il GAFI ha pubblicato un rapporto dedicato al finanziamento delle attività di reclutamento per attività terroristiche (*Financing of recruitment for terrorist purposes*). Tale rapporto approfondisce le modalità di finanziamento di iniziative di propaganda volte a favorire la radicalizzazione e l'affiliazione. Un altro documento è stato elaborato per definire e condividere strategie complessive di contrasto del finanziamento del terrorismo (*Terrorist financing disruption strategies*).

Il GAFI aggiorna sistematicamente la ricognizione di tipologie di finanziamento del terrorismo (*ISIL, Al-Qaeda and Affiliates Financing*) che raccoglie l'esperienza delle autorità nazionali. Gli sviluppi recenti evidenziano che la perdita del controllo sul territorio da parte dell'ISIL determina la contrazione delle risorse derivanti dallo sfruttamento del territorio stesso.

Aumentano i traffici di natura commerciale con l'esterno (soprattutto di petrolio); si sviluppano attività di trasferimento (in contante o via hawala) di fondi precedentemente accumulati, sia per sostenere cellule locali sia per investimento in attività commerciali o finanziarie (cambiavalute, money transfer); persistono attività di rapimento e di estorsione e si nota il ricorso, sia pure limitato, a strumenti avanzati di pagamento e trasferimento (moneta elettronica, valute virtuali).

I progetti in corso, cui la UIF contribuisce attivamente, riguardano l'elaborazione di linee guida per la valutazione dei rischi di finanziamento del terrorismo (*Terrorist Financing Risk Assessment Guidance*), il confronto sull'utilizzo di crypto-asset per attività illecite e i problemi nell'intercettazione e nella confisca (*The Criminal Exploitation of Virtual Assets for ML/TF Purposes: Addressing Challenges with Investigations and Confiscation*). Sono stati avviati progetti su modalità e strumenti per la confisca in casi *cross-border* (*Cross-Border Conviction-Based Asset Recovery*) e sullo svolgimento di attività finanziarie illecite *trade-based*. I lavori proseguono anche attraverso il confronto con il settore privato.

L'azione di contrasto al finanziamento del terrorismo è proseguita, in Europa, in linea con l'*Action Plan* adottato dalla Commissione nel 2016. Tra le molteplici linee di azione individuate figurano il rafforzamento della cooperazione tra autorità competenti (in particolare le FIU) e la prevenzione dell'anonimato nelle transazioni finanziarie.

Nell'ambito dei lavori del Gruppo Egmont la terza fase dell'ISIL Project (cfr. Rapporto Annuale UIF per il 2017, par. 5.4.) attualmente in corso è focalizzata sul finanziamento dei soggetti (sia lupi solitari che piccole cellule) che agiscono in maniera isolata o comunque senza supporto di organizzazioni strutturate. Le analisi si concentrano sulle segnalazioni di operazioni sospette relative ai soggetti coinvolti negli attacchi terroristici, il cui contributo informativo assume particolare rilevanza per ricostruire reti di terroristi e individuare i relativi facilitatori.

La UIF ha preso parte alla conferenza ministeriale No Money for Terror, organizzata a Parigi il 25 e 26 aprile 2018 dalla Presidenza della Repubblica francese. In linea con le indicazioni del G20, le conclusioni dei ministri dei 70 paesi partecipanti ribadiscono soprattutto la necessità di criminalizzare adeguatamente il finanziamento del terrorismo, rafforzare la collaborazione tra autorità, intensificare il confronto con il settore privato.

4.5. Gli scambi internazionali

Nell'ambito dell'*ISIL Project* del Gruppo Egmont, ora orientato anche allo studio del supporto finanziario dei *foreign fighters*, un gruppo di FIU, tra cui la UIF, è impegnato nello scambio multilaterale di informazioni su soggetti e attività potenzialmente d'interesse, sulla base di indicatori più ampi rispetto a veri e propri sospetti.

Nel corso del 2018 la UIF ha ricevuto 124 richieste e informative da FIU estere relative a fenomeni di finanziamento del terrorismo, di cui 29 si riferiscono a *cross-border reports* ricevuti da una FIU europea e 22 costituiscono informative spontanee relative a reti di rimesse effettuate da possibili facilitatori di terroristi: particolare attenzione è stata posta all'effettuazione di rimesse tramite internet. In alcuni sporadici casi le informative ricevute dall'estero hanno riguardato anche soggetti collegati a terrorismo interno di natura eversiva. Le richieste effettuate dalla UIF in materia di finanziamento del terrorismo sono state 49, la maggior parte delle quali indirizzate a FIU di paesi europei.

La collaborazione si estende, oltre che alla condivisione delle informazioni, allo svolgimento di approfondimenti congiunti. La UIF ha promosso, nell'ambito della Piattaforma delle FIU della UE un esercizio di analisi congiunta su reti transnazionali di rimesse riconducibili al finanziamento del terrorismo.

5. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

5.1. L'attività ispettiva

La UIF contribuisce alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo anche attraverso accertamenti ispettivi presso i soggetti obbligati alle segnalazioni di operazioni sospette e alle comunicazioni all'Unità.

L'ispezione è uno strumento non ordinario che si affianca agli approfondimenti cartolari per verificare il rispetto degli obblighi di collaborazione attiva e per acquisire informazioni su operatività e fenomeni rilevanti. Attraverso le verifiche on site la UIF persegue l'obiettivo di rafforzare la cultura della collaborazione presso i destinatari, innalzando il livello qualitativo del loro contributo.

L'Unità conduce ispezioni di tipo generale per approfondire settori e operatività a rischio e accertare l'adeguatezza delle procedure finalizzate alla segnalazione di operazioni sospette e il corretto adempimento degli obblighi di collaborazione attiva; effettua inoltre ispezioni mirate per ricostruire flussi finanziari attinenti a una specifica operatività, integrando le informazioni acquisite in sede di analisi delle SOS o da FIU estere ovvero per approfondire tematiche emerse nell'ambito della collaborazione con l'Autorità giudiziaria, gli Organi investigativi e le Autorità di vigilanza di settore.

La UIF orienta l'attività ispettiva attraverso una programmazione che tiene conto del grado di esposizione ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo delle diverse categorie di soggetti obbligati e delle iniziative di controllo delle altre autorità.

Nel 2018 la UIF ha effettuato 20 ispezioni, 18 a carattere generale e 2 di tipo mirato; queste ultime svolte in relazione a irregolarità emerse presso specifici punti operativi e al coinvolgimento di clientela degli intermediari in vicende giudiziarie (*Tavola 5.1*).

Tavola 5.1

	Ispezioni				
	2014	2015	2016	2017	2018
Totale	24	24	23	20	20
Banche	12	4	8	4	8
Società fiduciarie	3	3	4	4	3
IP e altri intermediari finanziari	-	9	3	3	2
SGR e SIM	3	2	1	-	4
Imprese di assicurazione	-	2	-	6	-
Altri soggetti (1)	6	4	7	3	3

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

Le verifiche ispettive sono state orientate a cogliere profili di rischio emergenti in attività maggiormente esposte all'utilizzo per fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo o sono state condotte presso destinatari della normativa meno consapevoli dei risvolti operativi derivanti dalla collaborazione attiva.

Nell'individuazione degli intermediari da sottoporre a controllo la UIF ha tenuto conto di diversi fattori sintomatici di possibili carenze in tema di collaborazione attiva: l'assenza, l'esiguo numero, la scarsa qualità delle segnalazioni di operazioni sospette; la sussistenza di riferimenti in segnalazioni trasmesse da altri soggetti obbligati; le anomalie rilevate dall'analisi dei dati aggregati; la presenza di notizie pregiudizievoli sull'intermediario o sulla sua clientela; le informazioni o le richieste specifiche da parte degli organi investigativi o delle autorità di vigilanza di settore. A fronte di contesti estremamente diversificati, l'efficace coordinamento in ambito ispettivo con le autorità di vigilanza di settore, con il NSPV della Guardia di Finanza e con l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli ha consentito di valorizzare in chiave multidisciplinare le rispettive competenze.

Nel 2018 sono stati intensificati i controlli su succursali italiane di intermediari comunitari, anche al fine di rilevare anomalie derivanti da asimmetrie nei quadri normativi nazionali, favorendo arbitraggi e comportamenti elusivi. In tale ambito sono stati anche esaminati flussi finanziari connessi con l'operatività di prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale.

In relazione ad anomalie rilevate nell'operatività con paesi esteri e controparti a elevato rischio geografico, la UIF ha condotto ispezioni su intermediari che svolgono attività di finanziamento degli scambi con l'estero e di banca corrispondente. In tali comparti sono emerse aree di debolezza nella capacità di rilevare possibili profili di sospetto, riconducibili soprattutto al mancato utilizzo di tutte le informazioni disponibili nei diversi rami aziendali, all'adozione di un approccio meramente formale nelle attività di verifica delle controparti, nonché all'assenza di idonei indicatori di anomalia nelle procedure interne. Nel comparto delle lettere di credito è emersa la necessità di adottare processi di valutazione integrati che considerino le specificità dei paesi coinvolti, lo *standing* delle controparti e la congruità dei prezzi delle merci oggetto di compravendita.

Sono proseguite le iniziative di controllo presso società fiduciarie sottoposte alla sorveglianza del Ministero dello Sviluppo economico. Le verifiche hanno riscontrato carenze nell'adempimento degli obblighi di collaborazione attiva dovute, tra l'altro, alla mancanza di sistemi informativi adeguati a valutare correttamente la profilatura di rischio della clientela, all'eccessivo affidamento riposto nella valutazione dell'origine dei fondi da parte degli altri intermediari intervenuti nell'operatività, a una non sufficiente attenzione ai temi della prevenzione.

Si è concluso il primo ciclo di interventi ispettivi a carattere generale presso i principali concessionari del comparto giochi e scommesse, selezionati in collaborazione con l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli. Le verifiche hanno messo in evidenza come la funzione anticiclaggio, in un settore particolarmente a rischio di infiltrazione di fondi di provenienza illecita, sia spesso accentrata e sottodimensionata, dotata di inadeguati strumenti di monitoraggio e controllo delle reti distributive. Tra le principali criticità è emerso il mancato approfondimento delle informazioni sul profilo soggettivo dei clienti e/o dei soggetti convenzionati, soprattutto con riferimento alla rilevazione di commistioni tra i responsabili dei punti operativi e le attività transitate presso i punti medesimi.

In esito agli accertamenti ispettivi, la UIF ha provveduto a trasmettere informative alle autorità di vigilanza e controllo sui profili di rispettiva competenza, nonché all'Autorità giudiziaria su fatti di possibile rilievo penale. I soggetti ispezionati sono stati interessati sulle carenze rilevate e sollecitati ad apportare le necessarie misure correttive. Sono state inoltre avviate iniziative a fini sanzionatori in merito alle violazioni di natura amministrativa nelle materie di competenza.

5.2. Le procedure sanzionatorie

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

Le misure sanzionatorie di competenza della UIF svolgono una funzione di *enforcement* e deterrenza significativa, ma solo complementare rispetto a quella che deriva dal complessivo sistema dei presidi organizzativi imposti dalla normativa, dai controlli delle diverse autorità, dalle sanzioni di natura penale.

Nel 2018 sono state avviate 8 contestazioni (tutte a seguito di accertamenti ispettivi) per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per omessa segnalazione di operazioni sospette (*Tavola 5.2*). Le contestazioni riguardano operazioni sospette non segnalate per un importo complessivo di circa 2,3 milioni di euro.

Tavola 5.2

Irregolarità di rilievo amministrativo					
	2014	2015	2016	2017	2018
Omessa segnalazione di op. sospette	11	32	17	17	8
Omessa trasmissione dei dati aggregati	-	-	1	-	1
Omessa dichiarazione oro	8	7	5	5	26
Omesso congelamento di fondi e risorse economiche	8	10	8	5	-

La netta diminuzione rispetto agli anni precedenti di tale dato deriva principalmente dalla riforma del sistema sanzionatorio di cui al D.lgs. 90/2017, che ha introdotto una duplice competenza del MEF e delle Autorità di vigilanza per le violazioni in tema di collaborazione attiva compiute dai soggetti vigilati. In base all'esito dei controlli l'Unità, valutata la riconducibilità della fattispecie rilevata alla competenza dell'una o dell'altra autorità, contesta agli interessati e trasmette al MEF per l'eventuale irrogazione della sanzione ovvero sottopone alle Autorità di vigilanza di settore le ipotesi di violazione degli obblighi segnalatici per l'eventuale contestazione e irrogazione della sanzione. La complessa articolazione delle competenze sanzionatorie ha reso necessario rafforzare sul piano operativo le forme di raccordo tra Autorità, anche attraverso la reciproca partecipazione ai rispettivi organi collegiali deputati alla valutazione delle irregolarità.

Con riferimento alla normativa in materia di trasferimento dell'oro (cfr. il paragrafo: *Le dichiarazioni oro* nel capitolo 6), la UIF cura l'istruttoria dei procedimenti sanzionatori, anche avviati da altre autorità, inviando i relativi atti al MEF, unitamente a una relazione illustrativa su quanto rilevato. Nel 2018 l'Unità ha inviato al MEF la documentazione relativa a 26 procedimenti sanzionatori in materia. Di questi procedimenti 11 sono riferiti a operazioni di disposizione relative a oro da investimento effettuate da soggetti privati con un'unica società

tedesca, attiva in diverse aree del territorio nazionale, portate all'attenzione della UIF dalla Guardia di Finanza; con riferimento a tali casi il MEF ha condiviso la linea interpretativa della UIF, in base alla quale le operazioni della specie, indipendentemente dalla consegna del materiale aurifero all'acquirente, vanno considerate operazioni non finanziarie assoggettate all'obbligo dichiarativo di cui alla L. 7/2000.

6. L'ANALISI STRATEGICA

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

L'analisi strategica fa uso delle informazioni e delle indicazioni derivanti dall'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, dall'analisi delle Segnalazioni Anti-Riciclaggio Aggregate (SARA), dall'attività operativa, dalla collaborazione con autorità nazionali e internazionali e dagli accertamenti ispettivi. Tali fonti sono all'occorrenza integrate da ulteriori dati e notizie appositamente richiesti agli intermediari.

Le informazioni vengono elaborate e raccordate tra loro al fine di contribuire a indirizzare l'azione istituzionale della UIF, la programmazione delle attività e la selezione degli obiettivi prioritari da perseguire. L'analisi strategica impiega anche metodi quantitativi, quali tecniche econometriche e strumenti di *data mining*, che permettono di identificare tendenze e anomalie su base statistica.

Tra le finalità dell'analisi strategica rientra la valutazione del rischio di coinvolgimento in operazioni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo del sistema economico-finanziario nel suo complesso, o di aree geografiche, mezzi di pagamento e settori economici specifici, nonché l'individuazione di situazioni e contesti che possono essere oggetto di approfondimenti mirati.

6.1. I dati aggregati

Le segnalazioni SARA sono inviate mensilmente dagli intermediari finanziari e derivano dall'aggregazione di dati sulla loro operatività secondo criteri determinati dalla UIF con proprio *Provvedimento*; riguardano tutte le operazioni disposte dalla clientela per importi (anche frazionati) superiori a 15.000 euro.

I dati hanno carattere aggregato e anonimo e coprono tutta la gamma degli strumenti di pagamento e delle operazioni finanziarie. Le aggregazioni dei dati SARA riguardano principalmente il mezzo di pagamento utilizzato, l'ubicazione della dipendenza dell'intermediario segnalante, il settore di attività economica e la residenza del cliente, l'ubicazione del soggetto controparte e del suo intermediario (nel caso dei bonifici). I dati si riferiscono sia alle operazioni in entrata sia a quelle in uscita e riportano separatamente l'eventuale ammontare delle transazioni effettuate in contante.

Il numero dei dati aggregati SARA ricevuti dalla UIF è rimasto sostanzialmente stabile attestandosi su circa 100 milioni nel corso del 2018, per un totale di oltre 330 milioni di singole operazioni sottostanti; si è registrato un lieve incremento degli importi segnalati, che si attestano a 30 mila miliardi di euro (+4%). La numerosità degli intermediari segnalanti si è invece ulteriormente ridotta rispetto all'anno precedente, soprattutto a causa dei processi di incorporazione e fusione (-4%). Il settore bancario continua a coprire il 95% dei dati inviati e il 97% degli importi segnalati (*Tavola 6.1*). **I dati SARA**

Le società fiduciarie ex art. 106 TUB sono da quest'anno presentate come categoria a sé, vista la consistenza raggiunta sia in termini di numero di intermediari sia di volumi segnalati. Gli istituti di moneta elettronica sono la categoria che ha maggiormente incrementato l'operatività segnalata in termini di importo (8 miliardi di euro) e di operazioni (oltre 670 mila). Tale aumento, registrato soprattutto nel corso del secondo semestre del 2018, è da imputare, in particolare, a specifici operatori.

Tavola 6.1

Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (dati SARA)				
TIPOLOGIA DI INTERMEDIARI	Numero dei se- gnalanti nell'anno	Numero di dati aggregati inviati (1)	Importo totale dei dati aggre- gati inviati (miliardi di euro)	Numero delle operazioni sottostanti i dati aggregati
Banche, Poste e CDP	571	97.624.486	29.098	305.595.629
Società fiduciarie ex L.966/1939	218	49.913	28	153.303
SGR	193	1.419.283	208	6.447.402
Int. finanziari ex art. 106 TUB	205	1.363.156	314	4.802.629
SIM	121	170.180	97	4.339.569
Imprese ed enti assicurativi	75	1.358.070	130	2.599.976
Istituti di pagamento	54	701.956	38	7.690.457
IMEL	8	54.882	8	670.920
Soc. fiduciarie ex art.106 TUB	39	111.597	85	444.194
Totale	1.484	102.853.523	30.006	332.744.079

(1) Il singolo dato della segnalazione SARA viene calcolato dal segnalante raggruppando le operazioni secondo precisi criteri di aggregazione. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; le statistiche riportate nella tavola si basano su dati aggiornati al 7 marzo 2019.

La UIF offre supporto amministrativo e tecnico ai segnalanti: le richieste di assistenza ricevute nel corso del 2018 sono state circa 1.500.

All'interno dei dati SARA, le operazioni realizzate in contanti costituiscono una delle informazioni più significative nell'ottica di prevenzione del riciclaggio. Nelle segnalazioni è riportato, oltre all'ammontare dei prelievi e dei versamenti di contante su conti correnti, anche l'importo regolato in contanti nelle altre tipologie di transazioni (quali compravendita di titoli ed emissione di certificati di deposito).

**Le operazioni
in contante**

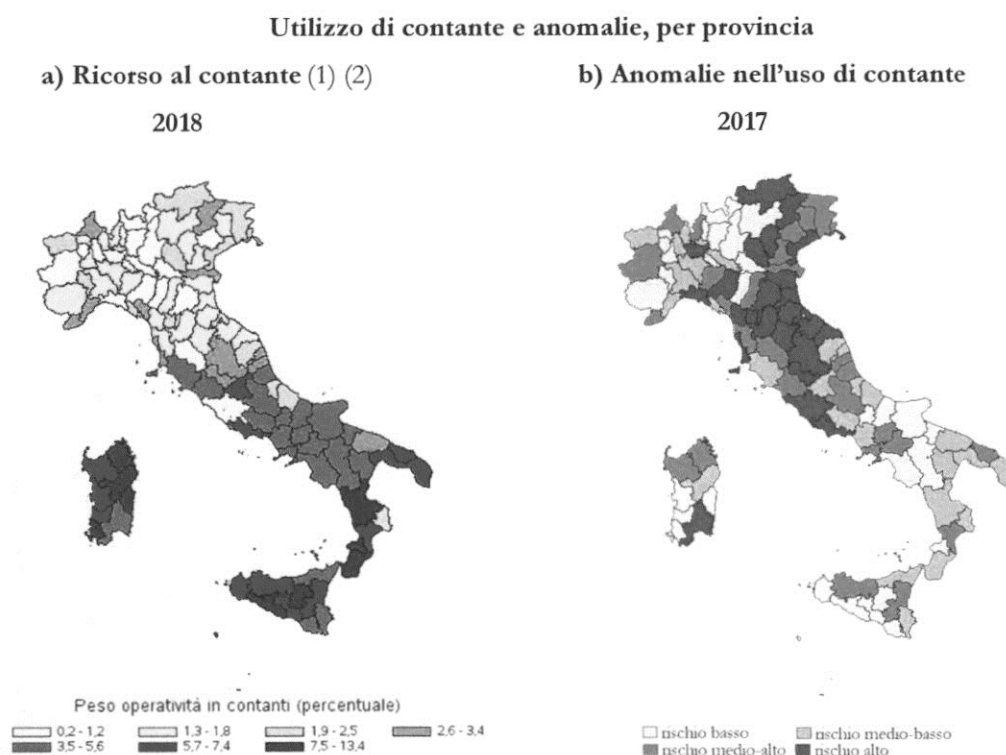
Continua da vari anni la contrazione dell'operatività in contante che nel 2018 si è attestata su 204 miliardi di euro (-3% rispetto al 2017). Il dato riflette sia la crescente diffusione di strumenti alternativi di pagamento, sia l'efficacia del monitoraggio sui possibili utilizzi illeciti posto in essere dagli intermediari finanziari e dalle autorità di controllo.

La ripartizione tra prelievi e versamenti in contante rimane asimmetrica per le caratteristiche intrinseche dei dati: i prelievi, solitamente più frammentati e quindi di importo inferiore alla soglia di segnalazione SARA, hanno fatto registrare un volume complessivo di 12 miliardi di euro (14 nel 2017), mentre i versamenti si sono collocati a 192 miliardi (da 196).

Permane un'accentuata disomogeneità territoriale nell'utilizzo del contante (Figura 6.1a), dovuta in primo luogo a differenze economiche, di abitudini, di diffusione e offerta di servizi finanziari sul territorio. Mediante l'applicazione di modelli econometrici è possibile depurare l'operatività in contanti delle sue determinanti strutturali; l'operatività residua, potenzialmente anomala in quanto non riconducibile a un impiego fisiologico, può essere sintomatica di condotte illecite. Sulla base dell'incidenza per provincia di tali anomalie vengono definiti indicatori di rischio (Figura 6.1b; cfr. il riquadro *Utilizzo anomalo del contante*).

Pur se riferite ad anni successivi, le due mappe della Figura 6.1 consentono un confronto¹⁹. Come noto, il ricorso al contante è più elevato nel Meridione (mappa di sinistra); qualora si tenga conto dei fondamentali economici e finanziari per depurare i dati dagli utilizzi fisiologici, la distribuzione territoriale degli utilizzi inattesi e anomali – stimati per il 2017 – mostra invece una concentrazione di province ad alto rischio nelle aree del Centro-Nord, le cui ricche economie si prestano alla crescente infiltrazione da parte della criminalità (mappa di destra).

Figura 6.1



(1) Peso dell'operatività in contanti sul totale della movimentazione. – (2) I dati SARA utilizzati non includono le operazioni effettuate da clienti costituiti dalla Pubblica amministrazione e da intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi considerati equivalenti dal DM MEF del 10 aprile 2015, per uniformità con il 2017. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nel presente capitolo sono aggiornati al 7 marzo 2019.

Il bonifico costituisce un altro strumento di pagamento censito nei flussi SARA che riveste particolare importanza nell'ambito del contrasto alla criminalità finanziaria. Il contenuto informativo delle segnalazioni riferite ai bonifici è ampio, includendo anche

¹⁹ Nel grafico si riporta la mappa riferita al 2017 poiché è l'anno più recente per il quale sono disponibili tutti i dati necessari per la stima del modello. Peraltro i risultati preliminari sulle anomalie identificate nel 2018 configurano una mappa provinciale del rischio che non si discosta in maniera marcata da quella riportata nella Figura 6.1.

informazioni riguardanti il comune (o paese straniero) di residenza della controparte e del suo intermediario. Tale ricchezza informativa consente di elaborare statistiche e correlazioni basate sulla provenienza e sulla destinazione territoriale dei fondi.

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

I bonifici
da e verso
l'estero

L'insieme dei bonifici verso e da paesi esteri ha superato i 2.700 miliardi di euro, con un aumento del 6% rispetto al 2017. In particolare, i flussi in uscita hanno raggiunto i 1.300 miliardi di euro, contro i quasi 1.400 miliardi di flussi in entrata (Tavola 6.2).

Tavola 6.2

Bonifici esteri in uscita e in entrata, per paese di destinazione e origine (1)			
Bonifici verso l'estero	Importi (miliardi di euro)	Bonifici dall'estero	Importi (miliardi di euro)
Totale	1.325	Totale	1.396
verso paesi UE	999	da paesi UE	1.035
Regno Unito	306	Regno Unito	322
Germania	229	Germania	215
Francia	190	Francia	213
Belgio	68	Belgio	67
verso paesi non UE	326	da paesi non UE	361
Stati Uniti	133	Stati Uniti	133
Turchia	49	Turchia	49
Cina	17	Giappone	21
Giappone	5	Cina	10
di cui paesi a fiscalità priv.	81	di cui paesi a fiscalità priv.	86
Svizzera	38	Svizzera	41
Hong Kong	13	Serbia	13
Serbia	13	Hong Kong	9
Singapore	4	Abu Dhabi	6

(1) Cfr. la nota 2 della Figura 6.1.

Si conferma la forte concentrazione dei flussi con i paesi membri dell'Unione europea, principali partner commerciali dell'Italia. A questi si aggiungono, tra i paesi non comunitari, gli Stati Uniti e la Turchia, con la quale i volumi di scambio sono aumentati di oltre il 40% in entrambe le direzioni.

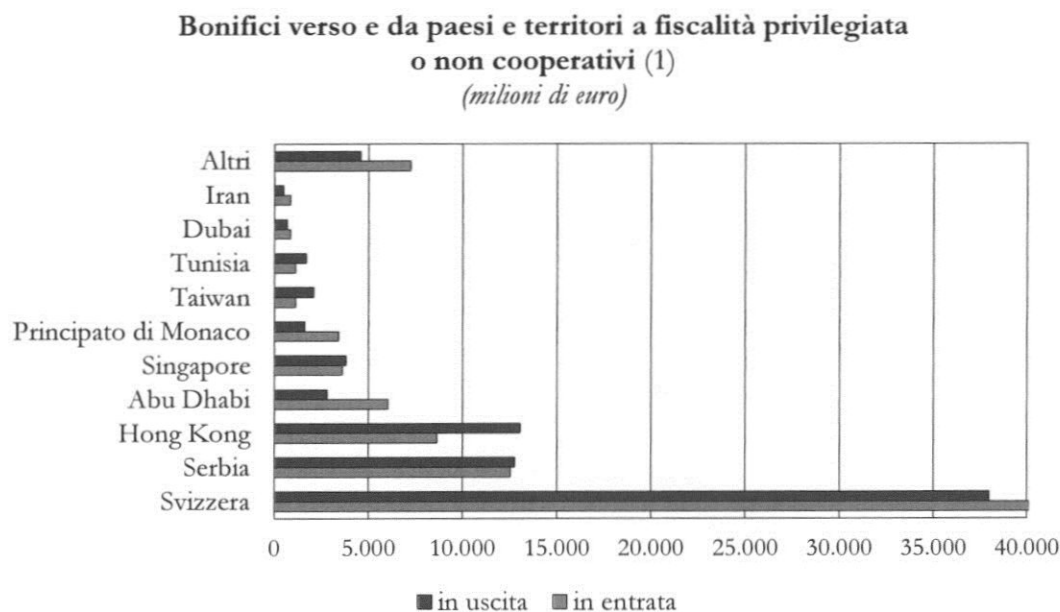
Flussi con
paesi
a fiscalità
privilegiata

Il volume dei flussi finanziari con i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi è aumentato, risentendo in misura sostanziale delle modifiche apportate alle liste di riferimento per il 2018²⁰. I flussi in entrata e quelli in uscita sono aumentati rispetto al 2017 rispettivamente del 21% e del 30%, in gran parte a causa dell'ingresso della Serbia e della Tunisia tra i

²⁰ L'elenco dei paesi non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata, riportato nel Glossario, è tratto dai decreti ministeriali attuativi del TUIR in vigore al 31 agosto 2018 e dalla lista di *High-risk and non-cooperative jurisdictions*

principali paesi controparte (Figura 6.2). In controtendenza con lo scorso anno, i flussi finanziari da e per l'Iran hanno subito un brusco calo, arrestandosi a 850 e 480 milioni di euro (-10% e -13% rispettivamente), verosimilmente riconducibili alle nuove tensioni politiche internazionali con quel paese.

Figura 6.2



(1) Cfr. la nota 2 della Figura 6.1.

La distribuzione provinciale dei flussi con i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi si conferma disomogenea sia per i bonifici in uscita che per quelli in entrata: le province con i picchi nell'incidenza di tali flussi risultano presenti su tutto il territorio nazionale (Figura 6.3a). Come nel caso dell'utilizzo del contante, anche per i bonifici esteri è possibile identificare la componente spiegata dai fondamentali economici e finanziari (in questo caso, quelli delle province italiane e dei paesi esteri interessati dai vari flussi): gli scostamenti tra i bonifici osservati e quelli attesi sulla base di modelli econometrici possono essere utilizzati come indice di anomalia (cfr. il *Rapporto Annuale per il 2017*, pp. 85-86). L'incidenza provinciale dei flussi anomali (corrispondenti ai maggiori scostamenti stimati per il 2017) è rappresentata in Figura 6.3 per i movimenti sia in entrata che in uscita dall'Italia: essa fornisce una rappresentazione della distribuzione del rischio di riciclaggio associato ai flussi finanziari con l'estero.

Le anomalie nei flussi finanziari

Le anomalie in uscita risultano concentrate in province economicamente sviluppate del Centro-Nord, quelle in entrata nel Sud e nelle Isole; in entrambi i casi l'incidenza di anomalie è elevata anche in province limitrofe a paesi a rischio (Principato di Monaco e Svizzera). Coerentemente con questo quadro, la correlazione tra i flussi anomali e le denunce di specifici reati mostra che i flussi anomali in uscita sono più frequenti nelle province con maggiori mercati di beni e servizi illeciti (ad es. commercio di droga e prostituzione), mentre i flussi anomali in entrata sono più frequenti nelle province con maggiore controllo criminale del territorio (ad es. reati di estorsione).

pubblicata dal GAFI a febbraio del 2018, coerentemente con la pubblicazione delle statistiche dei *Quaderni Antiriciclaggio, Dati statistici*, riferite al 2018. Rispetto al 2017, sono entrati nella lista Serbia, Tunisia, Sri Lanka e Trinidad e Tobago.

Figura 6.3

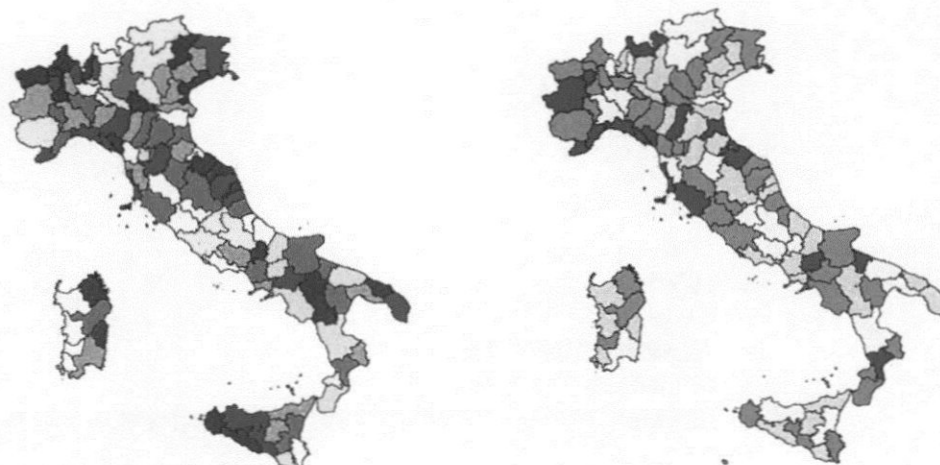
I bonifici 'a rischio'

- a) Quota di bonifici con paesi 'a rischio' sul totale dei bonifici esteri (1) b) Anomalie nei bonifici esteri

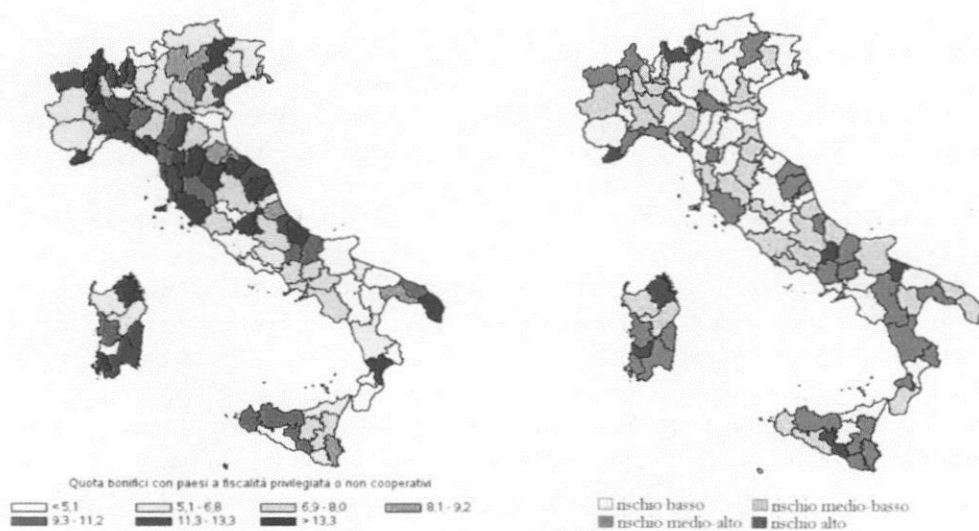
2018

2017

Bonifici verso l'estero



Bonifici dall'estero



(1) Cfr. la nota 2 della Figura 6.1. I paesi a rischio utilizzati nelle mappe di sinistra sono quelli a fiscalità privilegiata o non cooperativi.

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

La qualità dei dati è essenziale per assicurare l'affidabilità delle analisi e degli studi dei flussi finanziari. Per identificare potenziali errori di segnalazione, i dati aggregati sono sottoposti, al momento dell'acquisizione presso la UIF, a controlli statistici automatici basati su metodi quantitativi. Questa attività di controllo è funzionale a individuare non solo possibili dati errati, ma anche eventuali flussi anomali meritevoli di approfondimento da parte del segnalante. I controlli sono di due tipi: in quelli sistemici i dati di ogni segnalante vengono posti a confronto con le segnalazioni di tutto il sistema riferite allo stesso mese; i controlli di tipo non sistemico, invece, raffrontano il comportamento del singolo intermediario con le segnalazioni trasmesse dal medesimo nei dodici mesi precedenti.

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

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

I controlli statistici effettuati nel corso del 2018 hanno identificato circa 25 mila dati aggregati potenzialmente anomali (27 mila nell'anno precedente). È stata richiesta la verifica di questi dati a 844 segnalanti (di cui 526 banche), che solo nel 5% dei dati anomali hanno riscontrato errori, provvedendo a effettuare le opportune correzioni. In 260 casi (circa l'1% del totale) il dato oggetto della verifica è risultato collegato a segnalazioni di operazioni sospette già trasmesse alla UIF; in ulteriori 190 casi gli intermediari segnalanti hanno riesaminato l'operatività collegata per l'eventuale invio di una segnalazione di operazione sospetta.

I controlli statistici sulla correttezza dei dati

È stato recentemente completato l'aggiornamento del modello di analisi sull'utilizzo anomalo di contante. Attraverso l'impiego di una nuova metodologia econometrica è stato possibile ricavare indicatori di rischio di riciclaggio tenendo conto dell'operatività dei singoli intermediari finanziari all'interno di ciascun comune italiano²¹. Ciò consente di ottenere indicazioni operative più puntuali a beneficio dell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio, innanzitutto da parte dell'Unità, ma anche da parte delle altre autorità e del sistema dei segnalanti.

Utilizzo anomalo di contante

Utilizzo anomalo del contante

Lo studio aggiorna e affina il lavoro pubblicato nel 2016, che consente di identificare le movimentazioni di contante non coerenti con i fondamentali socio-economici e finanziari e, quindi, potenzialmente riconducibili ad attività illecite.

²¹ La precedente versione dello studio consentiva la definizione di indicatori di rischio di riciclaggio soltanto fino al massimo dettaglio territoriale dei comuni: cfr. Ardizzi G., P. De Franceschis e M. Giammatteo (2018), "Cash payment anomalies: An econometric analysis of Italian municipalities", *International Review of Law and Economics*, 56, pp. 105-121.

Viene proposta una nuova metodologia di analisi, che permette di individuare le anomalie nell'uso di contante a un maggiore livello di dettaglio, ossia per singola banca in ciascun comune. Gli indicatori di rischio di riciclaggio così ottenuti rappresentano quindi degli strumenti ancora più puntuali per orientare l'azione delle autorità e degli intermediari impegnati nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio.

La variabile che il nuovo modello cerca di spiegare è il rapporto tra i versamenti in contante e il totale dei versamenti diversi dal contante (assegni e bonifici), osservati a livello di sportello bancario. Questa misura di 'propensione all'utilizzo di contante' è messa in relazione con diverse variabili esplicative. Rispetto al modello precedente, ai fondamentali economici e finanziari osservati localmente - il reddito imponibile, il valore dei versamenti diversi dal contante e il numero di sportelli bancari - è stato aggiunto un indicatore delle dimensioni complessive dell'operatività finanziaria di ciascuno sportello. Tra le altre variabili esplicative, a variabili rappresentative dell'economia sommersa e della connotazione geografica dei comuni è stata aggiunta la classificazione bancaria dei singoli intermediari (definita sulla base della scala di operatività, del tipo di attività svolta e della localizzazione geografica). La specificazione del modello è stata scelta inizialmente sulla base dei dati del 2015; il modello così ottenuto è poi stato stimato anche sui dati del 2017, utilizzando le informazioni aggiornate.

Il modello consente quindi di stimare, a livello di singola banca in ciascun comune, la parte di "propensione all'uso di contante" spiegata dai fattori strutturali e in quanto tale fisiologica: è così possibile identificare - per differenza rispetto all'utilizzo di contante osservato - la componente anomala o non giustificabile sulla base dei fondamentali, potenzialmente riconducibile a proventi di attività illecite.

Aggregando i nuovi risultati è possibile derivare indicatori di rischio per singolo intermediario, oltre ad aggiornare e affinare gli indicatori a livello comunale e provinciale che era possibile ottenere con la vecchia metodologia.

Le misure così ottenute sono state validate attraverso l'incrocio con indicatori indipendenti di riciclaggio e di criminalità: in particolare, l'indicatore di rischio ottenuto dallo studio risulta correlato, a livello provinciale, con:

- misure di attività di riciclaggio quali il numero di operazioni sospette segnalate alla UIF;
- indicatori territoriali di attività criminali come le denunce per reati selezionati (traffico di stupefacenti, riciclaggio, sfruttamento della prostituzione, estorsione e associazione mafiosa).

Inoltre, la mappa provinciale del rischio di riciclaggio costruita sulla base dello studio risulta coerente con le evidenze investigative e giudiziarie disponibili: le province più anomale coincidono in larga misura con quelle a maggiore incidenza mafiosa, sia nei territori tradizionali di origine delle organizzazioni criminali italiane, sia nelle altre aree del Paese dove le stesse hanno successivamente esteso la loro influenza.

Un secondo studio econometrico, sviluppato in collaborazione con il Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia, rappresenta la prima verifica empirica dell'effetto sull'attività segnaletica delle banche derivante dall'attività ispettiva delle Autorità antiriciclaggio²². Sono stati utilizzati i dati sul numero di SOS ricevute dall'Unità, i dati SARA sull'operatività finanziaria degli intermediari bancari, nonché le informazioni sugli accessi ispettivi antiriciclaggio condotti dalla Vigilanza della Banca d'Italia e dalla UIF e sui relativi esiti nel biennio 2012-13. I risultati mostrano che le ispezioni inducono un aumento del numero di SOS e della probabilità che un'operazione sospetta sia segnalata. L'incremento delle segnalazioni non avviene a scapito della qualità o rilevanza delle stesse, riguardando in pari misura non solo quelle di basso contenuto informativo, ma anche quelle di rischio elevato (come misurato dal rating UIF; cfr. il capitolo 2: *L'analisi operativa*). L'impatto delle ispezioni si è osservato prevalentemente in concomitanza con l'attuazione, da parte delle autorità, di una qualche forma d'intervento (dalla lettera di richiamo all'avvio di un procedimento sanzionatorio).

Effetto delle
ispezioni

Sono disponibili i primi risultati dello studio che l'Unità sta completando sui bilanci delle imprese infiltrate dalla criminalità organizzata. A partire dai provvedimenti giudiziari di vario tipo (sequestri preventivi e provvedimenti di confisca) attuati nel decennio 2007-2017, è stato definito un campione di società controllate dalla criminalità organizzata: i dati di bilancio consentono di individuare fattori ricorrenti nella situazione patrimoniale e nella gestione di queste società.

Analisi
dei bilanci
di imprese
infiltrate

Vengono individuate diverse modalità di infiltrazione delle imprese da parte della criminalità organizzata. Innanzitutto si possono distinguere le imprese che ottengono una posizione predominante nel proprio mercato attraverso l'impiego del metodo mafioso a danno dei concorrenti; queste imprese mostrano tipicamente un fatturato maggiore delle corrispondenti imprese sane, ma anche costi del lavoro e per i beni intermedi maggiori: a fronte di tali dati si può ipotizzare che la remunerazione di manodopera e fornitori sia gonfiata per pagare la manovalanza criminale e distribuire surrettiziamente gli utili, abbattendo così i profitti a bilancio e il pagamento delle relative imposte. Una seconda categoria di imprese è quella che la mafia gestisce con finalità esclusive di investimento, abbandonando violenza e intimidazione e realizzando una mimetizzazione pressoché completa nell'economia legale: gli indicatori di bilancio di queste imprese sono pertanto per lo più simili a quelli delle altre imprese. È stata anche condotta un'analisi dinamica dei bilanci, che ha evidenziato come l'aggressione da parte del crimine organizzato si concentri su imprese in difficoltà economica e finanziaria: la contrazione del fatturato e del capitale registrata tipicamente prima dell'infiltrazione è seguita da una rapida ripresa negli anni successivi, con una concomitante crescita del costo del lavoro.

Nell'ambito dell'attività di elaborazione di indicatori sintetici di rischio di riciclaggio, la UIF ha avviato, in collaborazione con la Vigilanza della Banca d'Italia, un progetto di ampliamento del set di indicatori già in uso nei controlli antiriciclaggio per le banche. Il progetto intende estendere il calcolo delle misure sintetiche di rischio al complesso degli intermediari non bancari. I risultati potranno contribuire ad arricchire le informazioni già utilizzate a supporto delle valutazioni dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo del settore finanziario con il fine di aumentare l'efficacia dell'azione di controllo delle autorità attraverso l'adozione di un approccio *risk-based*.

Indicatori
di rischio
per intermediari
non bancari

È proseguita la partecipazione dell'Unità alla sperimentazione della Banca d'Italia sulle opportunità di utilizzo delle metodologie di analisi basate sui *big data*. In particolare, si è consolidato lo sfruttamento dell'apposita piattaforma costituita dal Dipartimento di Informatica, che consente l'applicazione di metodi *big data* ai più recenti dati SARA per l'identificazione

Big data

²² Gara M., Manaresi F., Marchetti D.J. e Marinucci M. (2019), "The impact of anti-money laundering oversight on banks' suspicious transaction reporting: Evidence from Italy", UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio, Analisi e studi* n. 12.

in un'ottica antiriciclaggio di picchi, anomalie e correlazioni di interesse a livello territoriale o settoriale.

Alcune sperimentazioni hanno mostrato che l'adozione delle nuove tecnologie e metodologie nella ricerca di anomalie consente un risparmio dei tempi di lavorazione fino a due terzi rispetto all'utilizzo di tecniche e software tradizionali.

Altre attività

La UIF ha continuato a contribuire attivamente in numerose occasioni al dibattito scientifico nazionale e internazionale su materie attinenti alla propria attività. Particolare rilevanza ha avuto l'organizzazione, in collaborazione con il Centro di ricerca britannico RUSI (Royal United Services Institute for Defense and Security Studies), del Workshop "Contribution of advanced analytics to AML supervision and enforcement".

Nel mese di giugno 2018 la UIF ha organizzato a Londra, in collaborazione con il think-tank britannico RUSI, un Workshop internazionale sull'applicazione di metodi quantitativi avanzati nel campo dell'antiriciclaggio da parte delle autorità e dei segnalanti (cd. Suptech e Regtech). Al convegno hanno partecipato banche centrali e autorità finanziarie (tra cui Bank of England e FCA), istituzioni governative britanniche (tra cui Tesoro, Interni e Dogane) e comunitarie (Commissione europea ed Europol), rappresentanti dell'FBI, università (quali University College di Londra, Bocconi e Max Planck Institute), nonché alcuni dei principali intermediari internazionali. Sono state discusse le opportunità che il progresso tecnologico e scientifico offre alle autorità e al settore privato in materia di compliance e controlli antiriciclaggio, approfondendo il tema dell'utilizzo di nuove tecniche per l'analisi dei dati massivi relativi alle transazioni finanziarie. Alcuni dei partecipanti all'iniziativa hanno effettuato presentazioni riguardanti la propria esperienza, contribuendo da diversi punti di vista ad approfondire il tema oggetto dell'incontro. La UIF ha presentato gli indicatori di rischio di riciclaggio sviluppati per il settore bancario in collaborazione con la Vigilanza della Banca d'Italia.

Anche nel 2018 la UIF è stata invitata a presentare la propria attività di analisi e studio nel corso di convegni scientifici nazionali e internazionali. Alcuni lavori sono stati selezionati per la presentazione nell'ambito della IV conferenza internazionale su "Governance, Crime and Justice Statistics" (UNODC), del VI Workshop internazionale su "Computational Economics and Econometrics" (IRCrES-CNR), della conferenza annuale della "European Association of Law & Economics" (EALE) e del Workshop "Harnessing big data & machine learning technologies for Central Banks" (Banca d'Italia). La UIF è stata invitata, per la seconda volta, a partecipare all'incontro di esperti – organizzato a Ginevra dall'UNCTAD e dall'UNODC – per la definizione di "Indicatori di flussi finanziari illeciti", inclusi tra gli "Obiettivi di sviluppo sostenibile" definiti nell'Agenda 2030 dell'ONU.

È stata recentemente avviata una collaborazione tra la UIF e il *Financial Stability Institute* della BRI sull'applicazione delle tecniche di analisi *big data* nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo: a questo fine, un rappresentante della UIF è stato invitato in qualità di *fellow* a realizzare un progetto di ricerca congiunto, finalizzato a elaborare una rassegna internazionale sull'impiego di queste metodologie.

6.3. Le dichiarazioni oro

La regolamentazione del mercato dell'oro in Italia prevede l'obbligo di dichiarare alla UIF le operazioni aventi a oggetto oro da investimento o materiale d'oro a uso prevalentemente industriale (diverso dall'oro da gioielleria). L'obbligo riguarda le operazioni di importo pari o superiore a 12.500 euro, relative rispettivamente al commercio o al trasferimento al seguito da o verso l'estero. Le dichiarazioni sono suddivise tra dichiarazioni a consuntivo, che hanno cadenza mensile e incorporano tutte le operazioni poste in essere nel periodo di riferimento, e dichiarazioni preventive, previste per i trasferimenti

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

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

Nel 2018 il valore delle operazioni di compravendita di oro si è mantenuto stabile (13 miliardi di euro): il calo dei prezzi (-4% in media, in linea con quelli di mercato) e del numero delle operazioni è stato compensato da un marcato aumento dell'importo medio per operazione (*Tavola 6.3*).

Tavola 6.3

Dichiarazioni relative alle operazioni in oro a consuntivo			
TIPOLOGIA DI OPERAZIONE	Numero di dichiarazioni	Numero di operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)
Compravendita	33.250	89.506	13.174
Prestito d'uso (accensione)	1.330	3.118	893
Prestito d'uso (restituzione)	312	411	53
Altra operazione non finanziaria	53	53	27
Trasferimento al seguito dall'estero	105	155	181
Servizi di consegna per investimenti oro	486	490	129
Totale	35.536	93.733	14.457

Anche quest'anno i trasferimenti al seguito dall'estero sono rimasti fortemente concentrati su pochi soggetti, con un ulteriore incremento del valore dell'oro dichiarato (+8%).

A fronte di un aumento del numero dei soggetti iscritti al sistema, il gruppo di quelli effettivamente attivi si è ulteriormente contratto (da 443 nel 2017 a 419 nel 2018; *Tavola 6.4*). La maggior parte delle nuove iscrizioni ha riguardato gli operatori professionali e le persone fisiche. L'attività di assistenza fornita dalla UIF ai segnalanti si è mantenuta costante intorno alle 600 richieste. L'oro da investimento rappresenta anche quest'anno la tipologia di oro più scambiata (51%), seguito dall'oro industriale (41%; nel restante 8% dei casi non è possibile individuare una finalità univoca dello scambio). Gli operatori professionali in oro continuano a rappresentare la principale categoria di dichiaranti, con una quota del 75% sul totale del valore scambiato; le banche si attestano al 24%, mentre resta minima la quota dei privati (1%).

**Tipologie di
dichiaranti**

Con riferimento alla distribuzione territoriale delle controparti italiane, si conferma la forte concentrazione nei tradizionali distretti orafi: oltre a Vicenza e Alessandria, sembra consolidarsi la formazione di un macrodistretto in Toscana comprendente, oltre alla provincia di Arezzo (che da sola rappresenta quasi la metà del mercato), quelle di Firenze e Siena.

Controparti

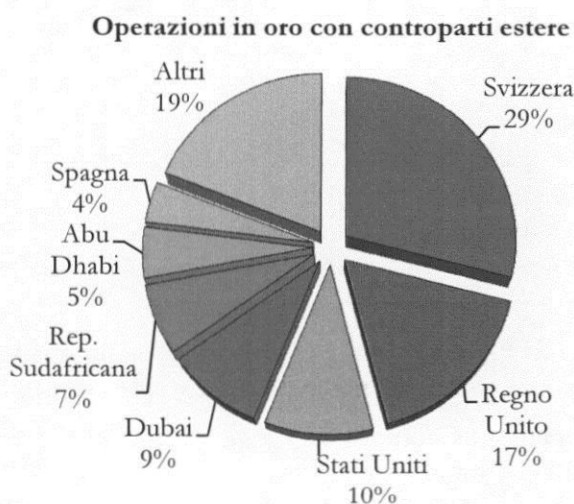
Poco meno di un terzo (4 miliardi di euro) degli importi dichiarati continua a riferirsi a controparti estere; permane anche la spiccata concentrazione su pochi paesi: oltre il 70% degli importi si riferisce a 5 paesi (Figura 6.4).

Tavola 6.4

Categorie di segnalanti delle dichiarazioni relative alle operazioni in oro totali			
TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	Numero di segnalanti iscritti	Numero di segnalanti attivi nell'anno	Numero di dichiarazioni
Banche	78	39	5.632
Operatori professionali	423	341	30.474
Privati persone fisiche	107	14	19
Privati persone giuridiche	81	25	262
Totale	689	419	36.387

I pesi dei maggiori paesi esteri hanno subito variazioni rilevanti: in particolare, è diminuita la quota di Dubai (da 15% a 9%), mentre è risalita la quota della Svizzera (dal 26% al 29%). Tra i primi 5 paesi controparte quest'anno figura anche la Repubblica Sudafricana (7%), verso cui si sono indirizzate le operazioni di pochi soggetti.

Figura 6.4



Statistiche sulle dichiarazioni oro preventive

Nel corso dell'anno il valore complessivo dei trasferimenti di oro al seguito verso l'estero ha mostrato un forte aumento (+19%; Tavola 6.5), a fronte di un sensibile calo nel numero delle operazioni (-12%).

Analisi sul database ORO

Oltre a fornire informazioni utili per l'analisi delle SOS (cfr. il paragrafo: *Anomalie finanziarie nel settore dell'oro* nel capitolo 3), l'incrocio dei dati contenuti nelle dichiarazioni oro con altre banche dati e l'analisi di alcune prassi operative ha consentito di individuare condotte e operatività anomale e di elaborare alcuni indicatori di rischio. Le evidenze così ottenute sono state trasmesse agli Organi investigativi.

Sono state individuate discrepanze fra il volume di attività degli operatori professionali delineato dalle dichiarazioni oro e quello registrato nei dati di bilancio, che potrebbero essere sintomatiche di fenomeni di evasione fiscale.

Dichiarazioni preventive (trasferimento al seguito verso l'estero) (1)		
TIPOLOGIA DI OPERAZIONE	Numero di dichiarazioni/ operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)
Vendita	831	818
Nessuna (mero trasferimento)	18	3
Altre operazioni non finanziarie	2	0,4
Totale	851	821

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

Sono anche emerse società che effettuano sistematicamente operazioni in oro senza effettuare la prevista dichiarazione e senza essere registrate nell'apposito albo della Banca d'Italia, situazione che potrebbe sottendere casi di esercizio abusivo dell'attività suscettibili di approfondimento. Le differenze tra le dichiarazioni effettuate prima del trasporto dell'oro verso l'estero e quelle a consuntivo sono sintomatiche di un'anomala movimentazione con l'estero, se si considera che tra i paesi destinatari dei trasferimenti con le differenze più significative sono ricompresi alcuni centri finanziari opachi. Sono stati definiti anche ulteriori indicatori di operatività anomala in oro, con riferimento, ad esempio: 1) a operazioni 'specchiate' che due operatori effettuano nello stesso mese con prezzi molto discosti da quelli di mercato; 2) alla elevatissima concentrazione in pochi operatori degli acquisti da controparti private registrata in province specifiche. In diversi casi le anomalie identificate trovano riscontro nelle SOS esaminate dall'Unità. Infine, l'analisi di recenti vicende giudiziarie che hanno coinvolto importanti operatori ha permesso di definire alcuni schemi di condotte anomale per l'individuazione di società cartiere e reti illecite operanti nel mercato.

7. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ

7.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria

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

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

La Magistratura e gli Organi delle indagini trasmettono a loro volta informazioni alla UIF. La DNA fornisce un periodico riscontro alla UIF sull'utilità delle informazioni ricevute.

In virtù di tali scambi informativi, l'Unità è in grado di esercitare con maggiore efficacia le proprie funzioni, ampliando le conoscenze su tipologie e prassi criminali e fornendo un contributo più incisivo all'azione di prevenzione e contrasto.

I dati del 2018 mostrano che la collaborazione con l'Autorità giudiziaria e con gli Organi inquirenti è in aumento. Sono pervenute 265 richieste dell'Autorità giudiziaria, alla quale la UIF ha inviato 488 risposte, dato quest'ultimo che comprende anche i seguiti alla prima interlocuzione con cui vengono comunicate le successive segnalazioni di operazioni sospette e le informative ricevute da omologhe controparti estere riguardanti i nominativi di interesse dell'Autorità giudiziaria (*Tavola 7.1*).

Le richieste inoltrate dall'Autorità giudiziaria all'Unità sono in genere volte ad acquisire informazioni in possesso della UIF nell'ambito dell'analisi delle SOS e della collaborazione internazionale, ovvero ad attivare determinate FIU estere. Specifiche richieste sono finalizzate a ottenere approfondimenti finanziari funzionali a indagini in corso.

Tavola 7.1

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

L'Unità ha prestato la propria collaborazione nell'ambito di indagini relative a criminalità organizzata, traffico di stupefacenti, ipotesi di corruzione, abusivismo finanziario, truffe e riciclaggio. Sono pervenute, inoltre, diverse richieste di collaborazione riguardanti il contrasto al *financial cybercrime* (si è trattato in prevalenza di fenomeni di abusivismo finanziario realizzato attraverso piattaforme informatiche e di frodi informatiche) e al gioco online illegale.

Sempre più frequentemente l'Autorità giudiziaria si avvale della collaborazione della UIF nello svolgimento di indagini riconducibili ad attività criminali a carattere transfrontaliero, al fine di acquisire con tempestività informazioni utili a fini di indagine. La trasmissione di informative di fonte estera all'Autorità giudiziaria avviene nel rispetto del previo consenso rilasciato dalle controparti interessate e con l'adozione di speciali cautele a salvaguardia della riservatezza e dei limiti di utilizzo.

Gli scambi informativi con le controparti estere hanno permesso di individuare i titolari di conti utilizzati per veicolare i proventi di attività illecite, di acquisire un quadro conoscitivo più ampio dei soggetti collegati a indagini in corso, di facilitare l'adozione di sequestri preventivi di fondi, anche di ingente ammontare, riconducibili a esponenti della criminalità organizzata.

Le richieste di attivazione per conto dell'Autorità giudiziaria hanno riguardato principalmente le FIU di Regno Unito, Danimarca, Malta, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Romania. Sono sostenuti, altresì, gli scambi di informazioni con le FIU di Svizzera e Lussemburgo. Sotto il profilo operativo, l'utilizzo da parte della Guardia di Finanza del Portale SAFE (cfr. Rapporto Annuale per il 2017, p. 98) nell'ambito delle indagini delegate dall'Autorità giudiziaria, ha contribuito ad aumentare la collaborazione fornita dall'Unità, specie sul fronte internazionale, consentendo di sviluppare scambi informativi più fluidi e rapidi.

Nel 2018 hanno continuato a registrarsi gli effetti della depenalizzazione di alcuni reati previsti dalla normativa antiriciclaggio disposta dal legislatore nel 2016²³, con una costante riduzione del numero delle denunce ex art. 331 c.p.p.. Il numero delle informative a fini di indagine risulta altresì in diminuzione (Tavola 7.2).

Tavola 7.2

Segnalazioni all'Autorità giudiziaria					
	2014	2015	2016	2017	2018
Denunce ex art. 331 c.p.p.	85	233	157	115	87
di cui: presentate all'Autorità giud.	7	5	2	3	-
effettuate nell'ambito delle relazioni tecniche trasmesse agli OO.II.	78	228	155	112	87
Informative utili a fini di indagine	23	17	16	26	16

Anche per il 2018 la UIF ha messo a disposizione delle Procure della Repubblica la propria esperienza e competenza tecnica, nel rispetto dei ruoli stabiliti dall'ordinamento. Il 5 aprile e il 25 luglio 2018 sono stati stipulati Protocolli d'intesa rispettivamente con le Procure della Repubblica di Napoli e di Firenze.

Gli accordi disciplinano, in attuazione della prevista normativa, lo scambio di informazioni di reciproco interesse e prevedono l'individuazione di aree tematiche per l'analisi congiunta di fatti e informazioni. Sono regolate le modalità di utilizzo della documentazione e viene rimarcata l'esigenza di iniziative di formazione reciproca.

²³ L. 8/2016.

La collaborazione con la DNA

La riforma introdotta dal D.lgs. 90/2017 ha valorizzato il ruolo della DNA nell'ambito del sistema di prevenzione anticiclaggio, introducendo tra l'altro forme innovative di collaborazione con la UIF (art. 8 del D.lgs. 231/2007). Le nuove disposizioni incorporano e arricchiscono il patrimonio di proficue relazioni tra l'Unità, la DNA e le DDA consolidatosi negli anni.

Il 7 maggio 2018 è stato definito con la DNA il Protocollo tecnico-operativo con il quale sono state disciplinate le modalità di attuazione di tali forme di collaborazione. Il Protocollo fa seguito a quello sottoscritto, in attuazione della riforma, il 5 ottobre 2017 tra la UIF, la DNA e gli OO.II. (cfr. *Rapporto Annuale per il 2017*, pp. 15-16) e precisa le modalità di scambio di dati e informazioni, al fine di assicurare un più immediato utilizzo degli elementi contenuti nelle segnalazioni di operazioni sospette da parte della DNA e un migliore orientamento delle analisi finanziarie dell'Unità (cfr. il paragrafo: *La metodologia di analisi* nel capitolo 2).

Sulla base di quanto previsto dai protocolli, l'Unità comunica alla DNA i dati anagrafici dei soggetti segnalati e di quelli a essi collegati, con modalità tali da assicurarne il trattamento in forma anonima al fine di verificare la loro attinenza a procedimenti penali in corso; la DNA può chiedere alla UIF ulteriori informazioni e specifiche analisi nei casi d'interesse. A sua volta la UIF riceve riscontro sulla rilevanza delle informazioni fornite. Il feedback della Direzione Nazionale riguarda la presenza dei soggetti segnalati nelle proprie basi dati e riporta un rating di rischio fondato sul livello di coinvolgimento del soggetto in attività investigative.

L'esperienza dei primi mesi di applicazione dei protocolli ha evidenziato una significativa utilità delle informazioni scambiate ai fini dell'attività di impulso e coordinamento assegnato alla DNA. Per la UIF le informazioni ottenute costituiscono un prezioso elemento integrativo nelle analisi e contribuiscono a definirne meglio le priorità e ad affinare le metodologie.

Gli scambi sono attuati utilizzando tecniche crittografiche che garantiscono la riservatezza dei dati, in linea con quanto previsto dal dettato normativo (cfr. i paragrafi: *La metodologia di analisi* e *Risorse informatiche* rispettivamente nei capitoli 2 e 10). È in corso di realizzazione l'automazione del processo di produzione e invio delle informazioni alla DNA, nonché la graduale integrazione all'interno del sistema RADAR dei flussi informativi restituiti alla UIF.

La UIF ha continuato a prendere parte alle attività del tavolo tecnico costituito presso la DNA, al quale partecipa anche l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, attraverso un costante scambio di informazioni.

Nel 2018 il portale SAFE è stato ulteriormente arricchito; il nuovo sistema informatico consente di gestire in maniera completamente automatizzata gli scambi di informazioni con l'Autorità giudiziaria. La UIF ha avviato iniziative formative specifiche presso alcune Procure volte a illustrare le funzionalità di tale sistema informatico e a diffondere le relative istruzioni operative.

SAFE

In tale prospettiva sono stati organizzati incontri formativi specifici con le Procure di Brescia, Napoli e Ancona; sono stati avviati i contatti per l'adozione di analoghe iniziative con altre Procure.

7.2. La collaborazione con il MEF e il CSF

La UIF collabora con il MEF fornendo il proprio contributo nella definizione delle politiche di prevenzione, nell'elaborazione della normativa che regola la materia, nell'attività di partecipazione agli organismi internazionali, in quella sanzionatoria. In tale ambito la UIF partecipa ai lavori del Comitato di Sicurezza Finanziaria, istituito presso il MEF con funzioni di analisi e coordinamento in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Tutte le autorità impegnate nel sistema di prevenzione e contrasto sono rappresentate in seno al Comitato, che funge da punto di raccordo nella definizione delle strategie in materia e cura l'attuazione delle misure sanzionatorie internazionali.

La UIF partecipa ai lavori della rete di esperti di cui si avvale il CSF, in particolare, fornendo supporto nell'elaborazione di risposte ai quesiti posti da operatori commerciali e intermediari finanziari riguardanti l'applicazione di sanzioni finanziarie derivanti da regolamenti europei, contribuendo al consolidamento di orientamenti interpretativi e allo sviluppo di prassi operative in materia di sanzioni.

È proseguita l'attività del gruppo di lavoro che ha portato all'adozione di un documento di aggiornamento del National Risk Assessment, approvato dal CSF a marzo 2019. Per quanto riguarda la normativa secondaria, il CSF si è espresso favorevolmente sulle *Istruzioni* della UIF in materia di comunicazioni oggettive (cfr. il paragrafo *La disciplina secondaria e l'autoregolamentazione* nel capitolo 9).

7.2.1. Liste di soggetti designati e misure di congelamento

La UIF segue l'attuazione delle misure di congelamento di fondi e di risorse economiche²⁴ nell'ambito delle sanzioni finanziarie adottate a livello nazionale o dell'Unione europea e riconducibili essenzialmente al contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

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

In materia di contrasto al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, l'Unione europea, anche in ottemperanza a quanto disposto da alcune risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, ha ulteriormente inasprito il quadro delle sanzioni finanziarie nei confronti della Corea del Nord con l'emanazione del regolamento CE/2017/1509. Nel corso del 2018 l'Unione europea ha adottato sedici modifiche al predetto regolamento relativo alla Corea del Nord riguardanti, tra l'altro, l'ampliamento delle liste di soggetti cui applicare il congelamento dei fondi, nonché all'introduzione di nuove categorie di merci (fra cui il petrolio) per le quali è vietata l'esportazione e la relativa prestazione di assistenza finanziaria da parte di intermediari finanziari europei. Sono stati confer-

²⁴ Art. 10, comma 1, D.lgs. 109/2007.

mati l'obbligo di inviare segnalazioni di operazioni sospette alle FIU in caso di sospetto finanziamento della proliferazione (art. 23) e uno specifico regime autorizzatorio per i trasferimenti di fondi che sorpassano determinate soglie di importo.

Gli importi dei congelamenti di fondi e risorse economiche si sono mantenuti sui livelli del 2017. Due rapporti sono stati estinti per l'addebito di spese e commissioni e tre nuovi rapporti sono stati sottoposti a congelamento (*Tavola 7.3*).

Tavola 7.3

Misure di congelamento al 31/12/2018					
PAESI E SOGGETTI	Rapporti e operazioni sottoposti a congelamento	Soggetti sottoposti a congelamento	Importi congelati		
			EUR	USD	CHF
ISIL e Al-Qaeda	32	26	39.268	114	50
Iran	17	4	1.086.120	158.453	37.593
Libia	4	3	125.334	132.357	-
Siria	28	5	18.564.736	240.825	149.872
Ucraina/Russia	2	1	93.781	-	-
RDP della Corea	3	4	8.000	-	-
Totale	86	43	19.917.239	531.749	187.516

In tale quadro sono stati sottoposti a congelamento conti correnti e risorse economiche riconducibili a quattro soggetti recentemente listati dall'ONU e dall'Unione europea. Nell'ambito della partecipazione ai lavori del CSF, la UIF ha contribuito a effettuare gli accertamenti di propria competenza sul rispetto della normativa in questione, in particolare a fronte delle richieste pervenute dai Panel di esperti dell'ONU, incaricati di verificare il livello di adempimento alle prescrizioni contenute nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza relative ai differenti programmi sanzionatori in vigore. Nel corso del 2018 la UIF ha ricevuto 6 comunicazioni di congelamenti di fondi nei confronti di soggetti inclusi nelle liste dei destinatari di sanzioni finanziarie. Nella maggior parte dei casi si tratta di aggiornamenti relativi alla movimentazione di conti intestati a banche siriane designate, per le quali il CSF ha disposto le specifiche autorizzazioni consentite, in determinate ipotesi, dalla normativa dell'Unione europea.

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

La normativa promuove la collaborazione tra le diverse autorità e istituzioni competenti a livello nazionale, prevedendo che, in deroga al segreto d'ufficio, il MEF, le Autorità di vigilanza di settore, la UIF, la DIA, la Guardia di Finanza e le amministrazioni e gli organismi interessati collaborino tra loro al fine di agevolare l'individuazione di ogni circostanza dalla quale emergono fatti e situazioni la cui conoscenza può essere utilizzata per prevenire l'uso del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Scambi con la
Vigilanza della
Banca d'Italia

Lo scambio di informazioni con il Dipartimento di Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia è stato costante. La Vigilanza ha sottoposto alla UIF informative connesse all'attività ispettiva, concernenti possibili carenze in materia di collaborazione attiva da parte dei soggetti obbligati; la UIF, a sua volta, ha portato all'attenzione della Vigilanza le anomalie riscontrate presso gli intermediari con riguardo agli assetti organizzativi e all'adempimento degli obblighi rientranti nella sfera delle valutazioni di competenza del Dipartimento (con riguardo alle valutazioni a fini sanzionatori cfr. il paragrafo: *Le procedure sanzionatorie* nel capitolo 5).

... con
la CONSOB

È proseguita la collaborazione con la CONSOB, con il consueto scambio di flussi informativi relativi a ipotesi di omesse segnalazioni rilevate nell'ambito di accertamenti ispettivi e di analisi su abusi di mercato. Nel corso del 2018 per ottimizzare il processo di gestione dei flussi informativi si sono svolti incontri finalizzati ad affinare ulteriormente i criteri generali di selezione delle informazioni da trasmettere.

... con l'IVASS

Anche nel 2018 lo scambio di informazioni con l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni si è incentrato sulla verifica dell'assenza di connessioni con attività di riciclaggio o finanziamento del terrorismo di vicende riguardanti la *governance* di imprese assicurative.

Le richieste dell'IVASS hanno spesso veicolato esigenze informative che coinvolgono le competenze di Autorità di vigilanza estere. Considerato il particolare regime di confidenzialità dei dati in possesso della UIF, tali richieste sono state soddisfatte trasmettendo alle FIU dei paesi interessati le informazioni disponibili per eventuali profili di analisi a fini antiriciclaggio e rilasciando il consenso a fornirne comunicazione alle locali Autorità di vigilanza assicurative, nel rispetto dei vincoli imposti dalla normativa nazionale e internazionale. L'IVASS è stato informato di tali collaborazioni con le autorità estere interessate. Le incertezze presenti hanno indotto la UIF a proporre un apposito intervento normativo nell'ambito delle iniziative in corso volte ad apportare correttivi al D.lgs. 231/2007 e a recepire la quinta direttiva.

MISE e Agenzia
delle Dogane e dei
monopoli

Gli esiti delle analisi condotte dalla UIF su società fiduciarie e operatori di gioco, sono state trasmesse, per i profili di competenza, rispettivamente al Ministero dello Sviluppo economico e all'Agenzia delle Dogane e dei monopoli. L'Agenzia ha trasmesso diverse informative alla UIF che hanno permesso di condurre specifici approfondimenti su flussi finanziari anomali, che in alcuni casi sono risultati collegati ad attività illecite di interesse investigativo.

Comitato
Investor Visa
for Italy

La UIF partecipa al Comitato inter-istituzionale "Comitato Investor Visa for Italy", deputato a valutare la domanda di nulla osta ai requisiti stabiliti dalla legge per il rilascio del visto agli stranieri che intendono effettuare in Italia investimenti o donazioni a carattere filantropico di cospicuo ammontare (cfr. *Rapporto Annuale UIF per il 2017*, p. 22).

Nel 2018 è stato aggiornato il Manuale operativo che disciplina la procedura per l'ottenimento del visto e sono state pubblicate apposite F.A.Q. per i quesiti ricorrenti²⁵. È stato precisato che, tra i documenti che lo straniero deve produrre ai fini dell'accertamento dei requisiti richiesti, deve sussistere un'attestazione dell'intermediario presso cui i fondi sono depositati, nella quale lo stesso intermediario dichiara di rispettare e di aver concretamente applicato nei confronti del cliente la normativa nazionale antiriciclaggio e antiterrorismo, in conformità con gli standard internazionali del GAFI.

Ministero
della
Giustizia

Come previsto dal D.lgs. 231/2001, anche nel 2018 la UIF ha fornito consulenza al Ministero della Giustizia, collaborando nell'attività di revisione dei codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti ai fini della prevenzione di reati.

²⁵ Cfr. *Investor Visa for Italy*.

In tale ambito sono proseguiti i lavori per la predisposizione di linee guida destinate alle associazioni quali strumento di ausilio nella redazione dei codici di comportamento, volto a favorire il successivo iter di approvazione da parte delle amministrazioni interessate.

La UIF partecipa con propri rappresentanti al Tavolo di coordinamento inter-istituzionale costituito dal Ministero degli Affari esteri per sviluppare un approccio integrato sul tema della corruzione, stimolare il confronto tra tutti gli enti interessati, definire le posizioni da tenere in ciascun tavolo tecnico, promuovere un coordinamento delle politiche. Il Tavolo incoraggia inoltre la raccolta e la condivisione di elementi e proposte al fine di assicurare la partecipazione attiva delle delegazioni che rappresentano l'Italia nelle sedi internazionali.

**Tavolo
di coordinamento
anticorruzione**

Al Tavolo sono presenti numerose istituzioni tra cui, oltre al Ministero degli Affari esteri, che lo coordina, il Dipartimento della Funzione pubblica, l'ANAC, il Ministero della Giustizia, la Consip, il Ministero dell'Economia (con rappresentanti dei Dipartimenti del Tesoro e delle finanze), il CONI, il Ministero dell'Interno (con rappresentanti del Dipartimento della Polizia di Stato), la Guardia di Finanza, l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, l'Istat, l'AGCM.

8. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE

8.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere

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

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

In base al principio di multidisciplinarietà, le FIU devono disporre, per l'analisi domestica e per gli scambi reciproci, di informazioni "finanziarie, investigative, amministrative". Le FIU, inoltre, devono fornire le informazioni richieste esercitando nei due ambiti i medesimi poteri. Lo scambio di informazioni tra FIU avviene attraverso canali telematici di comunicazione rapidi e sicuri. In ambito internazionale, il Gruppo Egmont gestisce e sviluppa la rete protetta denominata Egmont Secure Web. In ambito europeo viene utilizzata un'infrastruttura di comunicazione decentrata, denominata FIU.NET, che consente lo scambio strutturato di informazioni su base bilaterale o multilaterale, offrendo al contempo standardizzazione, immediatezza e sicurezza degli scambi.

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

Il raggio della collaborazione internazionale è in costante aumento: la UIF ha scambiato informazioni con tutte le FIU della UE e, complessivamente, con 125 controparti a livello globale (rispetto alle 101 del 2017 e alle 87 dell'anno precedente). Le tipologie di operatività sospetta trattate negli scambi riguardano in buona parte i fenomeni criminali più diffusi in Italia: criminalità organizzata, corruzione, illeciti fiscali. Nell'ambito della funzione di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, la UIF invia richieste di informazioni a FIU estere qualora emergano collegamenti oggettivi o soggettivi con altri paesi. Le richieste mirano di regola a ricostruire l'origine o l'utilizzo di fondi trasferiti da o verso altre giurisdizioni, a individuare beni mobili o immobili all'estero, a venire a conoscenza di accertamenti o indagini in corso in altre giurisdizioni o della titolarità effettiva di società o enti costituiti in altri paesi.

Lo scambio di informazioni consente, inoltre, di fornire utili elementi a supporto della collaborazione che la UIF presta agli Organi investigativi e all'Autorità giudiziaria (cfr. il paragrafo: *La collaborazione con l'Autorità giudiziaria* nel capitolo 7).

Le richieste
a FIU estere

Nel 2018 la UIF ha inviato 1.082 richieste di informazioni a FIU estere, il 41,8% in più rispetto al 2017. Il dato conferma la tendenza degli ultimi anni al crescente ricorso alla collaborazione internazionale, in linea con le raccomandazioni formulate dal GAFI in esito alla Mutual Evaluation dell'Italia del 2015 (*Tavola 8.1*). L'aumento riguarda sia le richieste inviate per l'analisi di operazioni sospette con collegamenti esteri (+21%), sia quelle effettuate per esigenze dell'Autorità giudiziaria (+113,4%).

Tavola 8.1

Richieste effettuate a FIU estere					
	2014	2015	2016	2017	2018
Per rispondere a esigenze dell'Autorità giudiziaria	146	217	204	172	367
Per esigenze di analisi interna	242	323	340	591	715
Totale	388	540	544	763	1.082

È proseguito l'utilizzo della funzionalità Ma3tch offerta da FIU.NET per l'incrocio anonimo di intere basi dati, che consente di individuare ricorrenze nominative in archivi delle FIU partecipanti e collegamenti con altri paesi non emergenti dal contesto analizzato.

Le richieste
da FIU estere

La UIF ha ricevuto 2.228 richieste e informative spontanee da altre FIU (*Tavola 8.2*). Il leggero calo rispetto al 2017 non altera la tendenza alla consistente crescita degli scambi consolidatasi negli anni recenti. I più elevati volumi registrati soprattutto nel 2016 sono da ascrivere soprattutto all'avvio dei flussi di segnalazioni di operazioni sospette *cross-border*, poi attestatisi su quantità più moderate in attesa della definizione di adeguati criteri comuni. Per contro, sono in netto aumento le richieste e le informative spontanee, sia sul canale Egmont sia su quello FIU.NET.

Tavola 8.2

Richieste/informative spontanee ricevute e risposte fornite					
	2014	2015	2016	2017	2018
Canale Egmont	486	1.078	1.259	668	594
<i>Richieste/informative spontanee</i>	<i>486</i>	<i>695</i>	<i>723</i>	<i>504</i>	<i>577</i>
<i>Scambi sull'ISIL</i>		<i>383</i>	<i>536</i>	<i>164</i>	<i>17</i>
Canale FIU.NET	453	1.075	2.055	1.578	1.634
<i>Richieste/informative spontanee</i>	<i>453</i>	<i>518</i>	<i>580</i>	<i>524</i>	<i>602</i>
<i>Segnalazioni cross-border</i>		<i>557</i>	<i>1.475</i>	<i>1.054</i>	<i>1.032</i>
Totale	939	2.153	3.314	2.246	2.228
Riscontri forniti (1)	1.144	1.223	1.568	1.232	1.681
Informative a OO.II.	713	868	1.430	2.031	3.070

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

La UIF intrattiene anche scambi con FIU che non utilizzano il canale Egmont, assicurando in ogni caso l'applicazione di adeguati presidi di sicurezza. È questo il caso, soprattutto, di controparti che non sono membri dell'Organizzazione.

In ambito europeo, gli scambi automatici di segnalazioni *cross-border* che, ai sensi della quarta direttiva antiriciclaggio, “riguardano un altro Stato membro” e vengono inoltrate alla FIU di tale Stato, costituiscono un'importante fonte di informazioni.

Nel 2018 sono pervenute 1.032 segnalazioni della specie. Esse contengono al proprio interno molteplici informative, il cui numero si ragguaglia a 6.718. Le segnalazioni ricevute formano oggetto di valutazione, approfondimento e disseminazione in base al livello di priorità. Esse sono inoltre impiegate per incroci nell'analisi delle operazioni sospette segnalate alla UIF.

Particolarmente intensa e proficua è la collaborazione per l'approfondimento di articolati schemi di riciclaggio internazionale o di possibile finanziamento del terrorismo. Le tipologie più ricorrenti di attività sospette portate all'attenzione da controparti estere riguardano l'utilizzo di denaro contante, il trasferimento di fondi da parte di soggetti coinvolti in indagini in Italia, l'utilizzo di trust e società fiduciarie estere con finalità di dissimulazione o di elusione/evasione fiscale. In notevole aumento sono anche le operazioni connesse a truffe telematiche e all'accesso abusivo a sistemi informatici, con sottrazione e invio di fondi; la collaborazione mira in questi casi sia a seguire la traccia di trasferimenti fraudolenti sia a bloccare tempestivamente le disponibilità per renderne possibile il recupero.

Gli scambi con FIU di paesi dell'Europa dell'Est hanno fatto emergere i contorni finanziari di un'estesa operatività riconducibile a frodi fiscali su vasta scala, collegate anche alla criminalità organizzata italiana. Essa è caratterizzata dall'apertura di conti esteri, spesso intestati a società, sui quali vengono fatti affluire ingenti fondi in bonifici e contanti; questi vengono successivamente prelevati o ulteriormente trasferiti senza una particolare logica economica e con modalità tali da ostacolare la tracciabilità. Un altro importante filone di approfondimenti avviato su base multilaterale riguarda un ampio fenomeno di trade-based money laundering, che coinvolge numerose giurisdizioni ed è caratterizzato dalla movimentazione di importi significativi, dal ricorso alla sovra e sottofatturazione e dalla partecipazione di numerose società del settore del commercio di materiale elettronico, utilizzate per riciclare proventi del traffico di stupefacenti.

La UIF fornisce collaborazione alle controparti estere in conformità con le regole europee e gli standard internazionali. In particolare, vengono inviati alle FIU i dati relativi a segnalazioni di operazioni sospette, informazioni rilevanti acquisite da archivi esterni o dai soggetti obbligati, elementi investigativi ottenuti dagli organi competenti. A fronte delle richieste o informative pervenute, la UIF ha fornito nell'anno 1.681 riscontri a FIU estere (+36% rispetto all'anno precedente). Rientrano in tale dato sia le risposte a richieste di collaborazione, sia i feedback sull'utilizzo di informazioni ricevute in comunicazioni spontanee. In numerosi casi, il feedback viene fornito anche sulla qualità e utilità dell'assistenza ricevuta.

Nel corso del 2018 si è registrato un significativo numero di scambi con FIU estere relativi alla sospensione di operazioni o al blocco di fondi, in Italia o all'estero (66 casi in totale).

La collaborazione tra la UIF e le proprie controparti estere rende possibile la sospensione amministrativa dell'operatività, impedendo la dispersione delle disponibilità di origine illecita in pendenza dello svolgimento delle necessarie procedure rogatorie per l'applicazione di misure di sequestro o di confisca.

Collaborazione per la sospensione di operazioni

L'applicazione di misure di sospensione su richiesta di FIU estere è specificamente prevista dalle nuove regole europee, recepite nell'ordinamento italiano dal D.lgs. 90/2017. I casi trattati riguardano sia il blocco di attività all'estero, comunicato in via d'urgenza dalle FIU dei paesi interessati in ragione di rilevanti collegamenti con l'Italia, sia per converso la richiesta di FIU estere di sospendere operazioni o bloccare conti in Italia in presenza di attività sospette rilevate o di esigenze cautelari.

In 44 occasioni FIU estere hanno portato all'attenzione della UIF l'applicazione di misure di blocco di conti o altre disponibilità riconducibili a soggetti collegati con l'Italia, il più delle volte sottoposti a indagini. Alla UIF è stato chiesto riscontro sull'interesse, da parte italiana, al mantenimento del blocco per la possibile applicazione di misure cautelari attraverso i canali di collaborazione investigativa. La UIF ha in questi casi tempestivamente informato gli organi investigativi italiani, consentendo di individuare, bloccare e sequestrare disponibilità di soggetti indagati che non erano emerse negli accertamenti domestici.

Ulteriori interventi hanno riguardato il blocco di attività o disponibilità in Italia su richiesta di FIU di altri paesi. Nel 2018 sono pervenute 22 richieste della specie, connesse soprattutto ad attività di truffa, spesso di natura informatica, o di furto d'identità, e di trasferimento in Italia dei relativi proventi con l'intento di immediato prelevamento o ulteriore trasferimento. Anche in questi casi è stato spesso possibile realizzare interventi tempestivi per evitare la dispersione dei fondi, consentendo alle autorità estere interessate di valutare e avviare le procedure necessarie per la richiesta di sequestro. Particolarmente importante è stata la collaborazione degli intermediari italiani interessati, i quali spesso hanno applicato vincoli di utilizzo sui rapporti di destinazione delle disponibilità illecite.

Scambi
di informazioni
con organi
investigativi

L'art. 13, comma 1, del D.lgs. 231/2007 prevede che la UIF possa utilizzare negli scambi informativi con omologhe controparti estere anche le informazioni investigative appositamente acquisite dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e dalla Direzione Investigativa Antimafia, in deroga alla riservatezza dei dati, "fatte salve le norme sul segreto di indagine".

Il riferimento esplicito al rispetto del segreto di indagine, per quanto non comporti novità sul piano sostanziale rispetto al sistema previgente, ha reso necessaria, secondo l'interpretazione degli OO.II., una rivisitazione in senso restrittivo del sistema e delle procedure preordinati a fornire alla UIF i dati investigativi, generando conseguenti ritardi nella fase applicativa che rischiano di compromettere e vincolare il funzionamento stesso degli scambi internazionali.

La UIF trasmette d'iniziativa agli Organi investigativi le informazioni di fonte estera, previa acquisizione del necessario consenso da parte delle FIU interessate. Il dato (3.070 informative) è aumentato rispetto all'anno precedente; ciò riflette sia alcuni cambiamenti nelle modalità di rilevazione, sia l'ampiamiento di tale forma di disseminazione. Questa è rivolta, oltre che al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria e alla Direzione Investigativa Antimafia, anche ad altri organi investigativi competenti per indagini su particolari fattispecie di reato, nel rispetto di specifici presidi di riservatezza e delle condizioni di utilizzo poste dalle controparti estere.

Nel corso del 2018 la UIF ha adeguato i processi di lavoro per gli scambi informativi con gli Organi investigativi, ai quali vengono inviati i dati identificativi dei soggetti contenuti in comunicazioni di FIU estere per consentire tempestivi riscontri e ottenere le informazioni investigative necessarie per la collaborazione internazionale. Inoltre, le informazioni sottostanti vengono rese successivamente disponibili, subordinatamente al consenso delle FIU interessate, tenendo conto della rilevanza dei casi prospettati e dei collegamenti con l'Italia.

Tale disseminazione delle informazioni si basa su criteri selettivi, di tipo oggettivo e soggettivo, riferiti al riscontro di elementi quali fumus di reato, attività della criminalità organizzata, illeciti fiscali, presenza di disponibilità all'estero, incroci con segnalazioni di operazioni sospette, riferimenti a indagini o a soggetti politicamente esposti. Si procede alla disseminazione agli OO.II., inoltre, nei casi segnalati dall'NSPV o dalla DLA come di specifico interesse.

Una componente essenziale del nuovo processo di lavoro è costituita dall'utilizzo del portale SAFE per la trasmissione delle comunicazioni in tempo reale e in condizioni di sicurezza. Un rilevante vantaggio del nuovo sistema

di comunicazione è rappresentato dalla possibilità di esportare in forma strutturata i nominativi dei soggetti contenuti nelle richieste trasmesse dalla UIF ai sensi dell'art. 13 del D.lgs. 231/2007, per la successiva alimentazione del sistema SIVA da parte degli Organi investigativi.

Nel 2018 sono proseguiti i lavori per l'attuazione degli scambi automatici di segnalazioni di operazioni sospette *cross-border* tra le FIU dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 53 della quarta direttiva. La Piattaforma delle FIU, nell'ambito di un progetto cui la UIF partecipa, ha approvato una prima serie di criteri, di natura soggettiva e oggettiva, volti a concentrare gli scambi su ipotesi di effettivo interesse per le analisi, evitando flussi troppo ampi.

Segnalazioni
cross-border

Rilevano per gli scambi automatici, in primo luogo, le segnalazioni effettuate da soggetti che operano in regime di libera prestazione. Inoltre, criteri di natura soggettiva fanno riferimento ad esempio al luogo di residenza di individui o enti coinvolti ovvero all'esistenza di indagini in altri Stati. Elementi oggettivi riguardano l'origine o la destinazione estera dei flussi finanziari o la tenuta all'estero di conti o rapporti. Viene fatto riferimento inoltre a collegamenti con attività illecite realizzate in un altro Stato e al rilievo del caso per altri paesi, in base a elementi desunti da basi dati specializzate ovvero da apprezzamenti discrezionali.

In considerazione dell'ampio ambito delle segnalazioni suscettibili di rientrare in tali criteri, è prevista un'ulteriore selezione basata sul *matching* attraverso FIU.NET per l'estrazione di incroci significativi di collegamenti tra paesi.

L'invio delle segnalazioni *cross-border* è ancora caratterizzato da occasionalità e forte eterogeneità. Solo poche FIU hanno attivato scambi sistematici di segnalazioni *cross-border*, alcune continuano ad avvalersi di procedure manuali e applicano solo in maniera parziale i criteri concordati.

Prosegue l'impegno nei lavori europei, rivolto all'affinamento dei criteri per aumentare la qualità delle informazioni, attraverso un'adeguata selezione, e contenere l'impatto sulle risorse delle FIU.

8.2. Lo stato della collaborazione tra FIU

La qualità della collaborazione tra FIU ha registrato miglioramenti. Le richieste e le informative pervenute da alcune controparti, specie europee, sono connotate da una maggiore attenzione alla descrizione del caso e degli elementi di sospetto. Appare più ampia anche la capacità di scambiare informazioni finanziarie, spesso acquisite dai soggetti obbligati, per dare riscontro alle richieste di informazioni. Un impulso a tali miglioramenti proviene dalle riforme legislative realizzate nei paesi europei per il recepimento della quarta direttiva e dalle conseguenti iniziative intraprese a livello nazionale ed europeo per accrescere la capacità delle FIU di accedere a informazioni per le proprie analisi e per la collaborazione con le controparti estere.

L'efficacia dello scambio di informazioni continua tuttavia a incontrare ostacoli rilevanti, legati alla diversità nella natura istituzionale e nell'organizzazione delle FIU, con ripercussioni sulla loro indipendenza e sui loro poteri. Manca un ambito omogeneo di capacità informative, permangono vincoli all'utilizzo delle informazioni per successivi accertamenti investigativi, non è sempre netta la demarcazione tra attività di analisi finanziaria e di accertamento investigativo.

Ulteriori progressi sono necessari per ampliare la capacità delle FIU di accedere a informazioni, specie finanziarie e societarie, condividerle per le analisi e consentirne l'utilizzo per successive indagini, ove necessario. Una maggiore integrazione operativa e la progressiva maturazione di prassi e approcci comuni potranno trarre impulso dal consolidarsi

di metodologie di analisi congiunta su fenomeni di rilievo cross-border. La Commissione europea, in conformità a quanto previsto dall'art. 65 della quarta direttiva, ha avviato un'analisi dello stato della cooperazione tra le FIU nell'Unione e a livello globale, allo scopo di individuare ostacoli e opportunità di ulteriore rafforzamento, anche in vista della realizzazione di un meccanismo di supporto e coordinamento (cfr. Rapporto Annuale UIF per il 2017, p. 10).

La natura delle FIU europee. Modelli "amministrativo" e "investigativo"

Le norme antiriciclaggio europee sono caratterizzate dalla definizione di requisiti minimi e da disposizioni concentrate su aspetti generali, che rimettono ai legislatori nazionali la definizione di rilevanti ambiti della regolamentazione. In un contesto di regole flessibili, le FIU europee presentano significative differenze di natura istituzionale e nelle caratteristiche organizzative. Questa varietà influisce direttamente sulle caratteristiche delle attività svolte, sulle informazioni disponibili, sulla capacità di prestare collaborazione.

Nell'Unione europea le FIU amministrative formano il gruppo più numeroso: esse sono 13 a fronte delle 10 caratterizzate da natura investigativa o giudiziaria; 5 possiedono caratteristiche miste.

Le FIU amministrative, nel rispetto dei necessari requisiti di autonomia e indipendenza, sono generalmente inserite all'interno di istituzioni pubbliche, di autorità di vigilanza o di banche centrali, come nel caso italiano. Le FIU organizzate secondo un modello investigativo sono parti delle rispettive amministrazioni nazionali di polizia e sono caratterizzate da diversi livelli di dipendenza gerarchica e configurazioni organizzative: si riscontrano unità separate, con propri sistemi di governance, ma anche uffici interni di dipartimenti o strutture di contrasto della criminalità economica o di altri reati gravi. Le FIU caratterizzate da natura ibrida, in ragione della compresenza di elementi amministrativi e investigativi, sono collocate all'interno di autorità amministrative, agenzie di polizia o organismi giudiziari; sono specializzate nell'analisi di operazioni sospette e sono separate da settori delle stesse organizzazioni presso cui sono costituite.

Il modello amministrativo consente di regala una maggiore rispondenza al ruolo tipico delle FIU, che consiste nello svolgimento di analisi finanziarie distinte dalle attività di indagine e nel dialogo con il settore privato, specie quello dell'intermediazione bancaria e finanziaria.

I vantaggi del modello amministrativo attengono sia all'efficacia dell'azione e della collaborazione sia ai requisiti di autonomia e indipendenza. Le FIU amministrative si interpongono tra i soggetti segnalanti e gli organi delle indagini, facilitando il dialogo basato sulla comune cultura tecnico-finanziaria. Inoltre, le FIU amministrative sviluppano metodi autonomi di analisi finanziaria, specializzati e distinti rispetto alle attività di indagine e idonei a fornire a queste valore aggiunto nella ricostruzione e nell'interpretazione di fenomeni economici complessi.

L'evidenza empirica alla base del *Mapping Exercise* sulle caratteristiche, i poteri e la collaborazione delle FIU europee, condotto dalla Piattaforma delle FIU europee sotto l'egida della Commissione nonché i risultati delle valutazioni del GAFI indicano che per le FIU di polizia la necessaria distinzione tra analisi e indagine tende a sfumare, con possibili sovrapposizioni tra i due compiti in un'attività unitaria (cfr. Rapporto Annuale UIF per il 2016, p. 106). L'accesso alle informazioni finanziarie è spesso considerato atto di indagine e necessita dell'attivazione dei relativi poteri, in generale basati sull'autorizzazione di organi terzi (ad esempio, del pubblico ministero competente).

8.3. Gli sviluppi della rete FIU.NET

Nell'ambito della Piattaforma delle FIU dell'Unione europea e dell'Advisory Group di FIU.NET è proseguito il dibattito sul funzionamento e l'utilizzo del sistema FIU.NET nelle infrastrutture informatiche di Europol. La Roadmap del 2017 per l'integrazione di FIU.NET nei sistemi informativi di Europol è stata oggetto di una complessiva revisione da parte di un Gruppo di lavoro, al quale la UIF ha partecipato. Sono stati elaborati, tra l'altro, alcuni principi guida sui quali dovrà essere basata la nuova piattaforma per la cooperazione tra le FIU europee.

Il sistema FIU.NET è finalizzato a fornire supporto alla collaborazione e allo scambio di informazioni tra le FIU europee, con Europol in veste di service provider. Il sistema è, quindi, orientato a favorire la cooperazione FIU-to-FIU e le FIU sono le esclusive titolari dei dati scambiati; sono esclusi incroci o commistioni con dati presenti nei database di Europol. Gli approfondimenti del gruppo di lavoro si concentrano anche sulle implicazioni di protezione dei dati che deriverebbero dalla configurazione accentrata del sistema. È stato richiesto un parere al Garante Europeo per la Protezione dei Dati Personali sulla compatibilità della soluzione centralizzata con le necessarie garanzie di tutela dei dati oggetto degli scambi tra le FIU.

8.4. La Piattaforma delle FIU europee

La Piattaforma, attiva sin dal 2006 e formalmente riconosciuta dalla quarta direttiva, ha confermato il proprio ruolo di sede di coordinamento delle FIU europee per l'attuazione delle regole dell'Unione attraverso lo sviluppo di prassi comuni e di forme di operatività congiunta.

L'art. 51 della quarta direttiva assegna alla Piattaforma un ampio mandato, concentrato sullo sviluppo della collaborazione, sia attraverso gli strumenti tradizionali della condivisione informativa sia facendo leva su forme innovative di scambi automatici e analisi congiunte. L'attuazione di tale mandato poggia sui risultati e sulle proposte emerse dall'esercizio di *Mapping* sulle criticità nell'organizzazione e nelle attività delle FIU europee. Un esteso piano di lavoro, articolato in cinque aree tematiche, viene attuato attraverso molteplici progetti operativi.

Sono state aggiornate le conclusioni sulle modalità per l'utilizzo delle informazioni scambiate precisando le finalità di intelligence e accertamento che possono essere perseguite attraverso la disseminazione. È tuttora in corso il progetto volto a definire criteri applicativi per l'ordinata attuazione degli scambi automatici tra le FIU europee di segnalazioni di operazioni sospette con tratti di interesse comune (cfr. il paragrafo: *Lo scambio di informazioni con FIU estere*).

Nella Piattaforma le FIU individuano e approfondiscono minacce e vulnerabilità di rilievo comune, confrontando modelli comportamentali emersi nell'operatività e contribuendo all'elaborazione del Supra-National Risk Assessment (cfr. il paragrafo: *Ulteriori iniziative europee e internazionali* nel capitolo 9). La Piattaforma è inoltre la sede nella quale le FIU elaborano analisi e proposte su temi europei di policy che riguardano le FIU. Nei mesi recenti l'impegno è stato rivolto all'esame dei numerosi provvedimenti legislativi in discussione (cfr. il paragrafo: *L'evoluzione della normativa europea* nel capitolo 9), in particolare della Proposta di direttiva sulla condivisione e l'utilizzo di informazioni finanziarie, e agli approfondimenti per la configurazione di un meccanismo europeo di coordinamento e di supporto. La UIF ha promosso su questi temi l'elaborazione di analisi e posizioni comuni a supporto della Commissione europea e dei *policy maker* europei e nazionali.

È anche proseguita, nella Piattaforma, la discussione sull'evoluzione di FIU.NET e sull'utilizzo della rete per gli scambi di informazioni. Al centro dell'attenzione sono stati le difficoltà di assicurare i necessari livelli di funzionalità ed efficacia, lo sviluppo della Roadmap per la realizzazione di un sistema più robusto, lo scarso coinvolgimento delle FIU nella *governance* della rete e il regime di protezione dei dati.

Sul piano operativo, nella Piattaforma viene dato impulso ad attività innovative di collaborazione tra le FIU attraverso lo svolgimento di analisi congiunte (*joint analysis*) su casi di rilievo *cross-border*.

Analisi congiunte – Progetti coordinati dalla UIF

Diversamente dalle modalità tradizionali di collaborazione, fondate sulla richiesta e la trasmissione di informazioni per l'analisi dei casi all'attenzione delle singole FIU interessate, nello svolgimento di analisi congiunte viene condiviso non solo il necessario bagaglio informativo ma il processo stesso di approfondimento delle attività sospette di comune rilievo.

Si tratta di una forma operativa necessaria per la trattazione di casi che presentano collegamenti con molteplici paesi e non si prestano a essere trattati efficacemente mediante analisi condotte sul solo piano nazionale. La condivisione delle informazioni disponibili o acquisibili a livello nazionale si accompagna all'esame di tali informazioni da parte di gruppi internazionali di analisti designati dalle FIU coinvolte. È in tal modo possibile condividere l'intero iter di approfondimento, arricchendo progressivamente la base informativa comune, svolgere un confronto sulle caratteristiche del caso, giungere a conclusioni condivise che tengono conto dell'operatività nei vari paesi e dei diversi metodi, strumenti e sensibilità nell'analisi. La UIF ha promosso e coordinato due dei tre esercizi di analisi congiunta, completati nel 2018.

Insieme alle FIU di Olanda (nel ruolo di *co-lead*), Belgio, Francia e Spagna sono state approfondite attività riconducibili al finanziamento del terrorismo, realizzate mediante complesse e stratificate operazioni di rimesse internazionali di denaro.

Un secondo esercizio (svolto con le FIU di Bulgaria, Croazia, Germania e Repubblica Ceca) è stato dedicato alla possibilità di sviluppare una metodologia di analisi verso la quale le FIU europee possano convergere, pur mantenendo le proprie specificità anche al fine di consentire l'efficace collaborazione e l'analisi congiunta.

L'esercizio è stato condotto seguendo un approccio operativo bottom up: il team è partito dall'analisi congiunta di un articolato fenomeno di frode all'IVA intracomunitaria ("frode carosello"); sono stati isolati e precisati gli strumenti, sia informativi sia di metodo, applicati dalle FIU coinvolte negli approfondimenti; è stato in tal modo possibile, nel rapporto finale, esporre la ricostruzione del fenomeno esaminato (per ogni ulteriore seguito mediante disseminazione nazionale) e pervenire a una prima metodologia comune per lo svolgimento di attività di analisi.

Sperimentando modalità e strumenti innovativi, i team multinazionali di analisti hanno lavorato a stretto contatto attraverso video e audio-conferenze; incontri diretti si sono svolti in Italia presso la UIF. L'esperienza sviluppata negli esercizi di analisi congiunta ha consentito di porre in evidenza prospettive di sviluppo della nuova forma di collaborazione. Gli spunti emersi sono raccolti in un apposito rapporto, approvato dalla Piattaforma, utile alle riflessioni in corso per l'evoluzione del sistema europeo delle FIU verso la creazione di un meccanismo comune che faciliti la collaborazione e le analisi congiunte.

8.5. Rapporti con controparti estere e assistenza tecnica

Le attività di collaborazione internazionale sul piano operativo si inquadrano in rapporti più ampi con le controparti estere, nell'ambito dei quali la UIF condivide esperienze, sviluppa attività di interesse comune, partecipa a interventi di assistenza tecnica. Particolarmente frequenti si sono mantenuti, nel corso del 2018, i contatti con le FIU geograficamente più vicine (specie San Marino, Santa Sede, Svizzera) per la diretta trattazione di casi di comune interesse e il confronto su fattori di rischio, innovazioni normative, modifiche organizzative.

Per l'esame di un vasto fenomeno di *trade-based money laundering* radicato in Italia ma esteso a numerosi altri paesi è stato promosso dalla UIF un tavolo multilaterale di approfondimento. Le evidenze emerse negli scambi informativi sono state valutate insieme alle FIU e agli organi investigativi competenti di Stati Uniti e Spagna, sviluppando simultaneamente attività di analisi finanziaria e di indagine.

La UIF ha anche proseguito il proprio impegno di assistenza tecnica internazionale nelle materie di competenza, principalmente rivolta alle proprie controparti, attraverso iniziative bilaterali e la partecipazione a progetti multilaterali.

La richiesta di interventi o contributi si è mantenuta sostenuta anche per effetto delle positive valutazioni espresse nella Mutual Evaluation dell'Italia sulle prassi operative della UIF e sui risultati ottenuti.

Nel corso dell'anno l'Unità ha organizzato una visita di studio di esponenti della FIU albanese, nell'ambito della quale sono stati illustrati gli strumenti e le metodologie sviluppati a supporto delle attività di ricezione, analisi e collaborazione internazionale. Particolare attenzione è stata rivolta all'esperienza in materia di finanziamento del terrorismo e di crypto-asset.

Il tema di segnalazioni di operazioni sospette connesse alle valute virtuali è stato anche al centro di un incontro presso l'Unità con rappresentanti della FIU della Corea del Sud. Nei lavori, l'Unità ha illustrato anche le caratteristiche degli strumenti e dei processi di lavoro per la gestione e l'approfondimento di vaste quantità di informazioni di natura eterogenea.

La UIF ha ospitato una delegazione della FIU della Bulgaria per un seminario incentrato sugli strumenti e sui processi di lavoro per la ricezione delle segnalazioni di operazioni sospette e le connesse attività di approfondimento, disseminazione e collaborazione. La visita si è svolta nell'ambito di un progetto, finanziato dall'Unione europea, volto a potenziare le capacità di analisi e di cooperazione nel quadro della nuova regolamentazione europea.

Come in passato, esperti della UIF hanno preso parte in qualità di relatori a un corso formativo per funzionari e ufficiali di polizia provenienti dai paesi della Comunità dei Caraibi (CARICOM) organizzato dalla Scuola di Polizia Economico-Finanziaria della Guardia di Finanza.

Presso tale scuola con il contributo dell'Unità si sono svolte anche attività di formazione dedicate a funzionari di organismi di polizia di altri paesi europei, che si inseriscono nell'ambito dei progetti pianificati dall'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL).

Numerose FIU di paesi che hanno in corso una revisione del proprio assetto istituzionale antiriciclaggio - anche in connessione alle attività di recepimento delle nuove regole europee - hanno richiesto il contributo della UIF per approfondire gli aspetti regolamentari, le caratteristiche, l'organizzazione e le attività del sistema italiano.

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

8.6. La partecipazione al GAFI

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

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

È proseguita nel 2018 la partecipazione ai lavori del GAFI, nell'ambito della delegazione italiana coordinata dal MEF. L'impegno, nei gruppi di lavoro e in sede plenaria, è stato rivolto in particolare alle Mutual Evaluation dei paesi membri svolte nell'ambito del quarto ciclo e alle relative verifiche di *follow-up*.

Il contributo ha riguardato tutte le diverse fasi della procedura: la ricognizione dei rischi posti da ciascun paese coinvolto e della qualità della collaborazione con le locali autorità, l'analisi in sede di predisposizione dei rapporti, la partecipazione alla discussione per la loro approvazione.

La UIF ha anche continuato a partecipare con propri esperti ai processi di valutazione di sistemi antiriciclaggio dei singoli paesi, con l'obiettivo di favorire la corretta attuazione degli standard e l'efficacia delle relative misure.

Esperti della UIF hanno partecipato come assessor, nel quarto ciclo, alle Mutual Evaluation di Belgio, Canada, Austria, Svizzera; un esperto è impegnato nella valutazione di Malta. Reviewer della UIF sono intervenuti nelle verifiche relative alla Repubblica Ceca (nell'ambito di Moneyval) e della Cina. Un esperto è coinvolto nelle verifiche di follow-up della Spagna, concentrate sui profili di efficacia.

L'impegno nelle attività di valutazione consente di far emergere carenze nei sistemi antiriciclaggio dei singoli paesi rispetto agli standard internazionali e criticità sul piano dell'efficacia, con particolare riguardo alle caratteristiche, alle attività e alla collaborazione internazionale delle FIU dei paesi interessati. Oltre a contribuire agli approfondimenti in corso sui rischi connessi all'innovazione tecnologica e alle possibili misure specifiche per la *compliance* in relazione a operatori e strumenti innovativi (Fintech/Regtech), la UIF ha partecipato direttamente alle attività di ricognizione e analisi del settore dei crypto-asset e all'elaborazione di standard antiriciclaggio mirati per tenere conto dei rischi peculiari in tale settore.

Standard in materia di virtual asset

In linea con gli indirizzi formulati dai Paesi del G20, il GAFI ha esteso la previsione di presidi antiriciclaggio a operatori e attività in virtual asset. L'approccio adottato, basato sulla modifica della Raccomandazione 15, è articolato nei seguenti elementi principali.

Definizione di virtual asset. Fa riferimento ad asset che si prestano al trasferimento oltre che allo scambio tra diversi soggetti: *"A virtual asset is a digital representation of value that can be digitally traded, or transferred, and can be used for payment or investment purposes"*.

Definizione di virtual asset service provider (VASP). Tale nozione è incentrata sul riferimento a specifiche attività e determina l'ambito di applicazione delle misure antiriciclaggio. Sono così individuati gli operatori che svolgono attività di: conversione tra virtual asset e valute fiat; conversione tra diverse tipologie di virtual asset; trasferimento di virtual asset tra diversi conti o indirizzi (non necessariamente tra diversi soggetti); custodia o amministrazione di virtual asset o relative credenziali; svolgimento di attività connesse all'emissione o al collocamento di virtual asset (Initial Coin Offerings).

Determinazione degli obblighi e del relativo regime dei controlli. Quanto ai primi, essi comprendono tutti gli ordinari presidi di adeguata verifica, conservazione, segnalazione di operazioni sospette. Con riguardo ai controlli, viene prevista la possibilità per i paesi di scegliere tra un regime di autorizzazione e vigilanza, basato su requisiti soggettivi e di capitale e verifiche penetranti, e un sistema di registrazione e monitoraggio, fondato su requisiti e controlli semplificati; resta in ogni caso ferma la necessità di assicurare la verifica del rispetto degli obblighi antiriciclaggio (il GAFI non interviene sui controlli settoriali, per fini di stabilità, trasparenza o correttezza, la cui natura e intensità sono rimesse agli organismi internazionali competenti e alle autorità nazionali).

Le soluzioni individuate sono condizionate dalla necessità di individuare compromessi tra posizioni nazionali spesso distanti e si caratterizzano per un elevato grado di genericità. Il contenuto delle regole applicabili e alcuni dettagli applicativi, essenziali per adattare gli istituti classici alle figure e alle attività innovative oggetto di attenzione, sono esposti in un'apposita Nota interpretativa della Raccomandazione 15.

La natura immateriale dell'attività svolta rende particolarmente delicato individuare criteri idonei a determinare il paese tenuto a regolare e controllare i VASP. Il tradizionale criterio territoriale sinora applicato negli standard internazionali e nelle regole europee, basato sul luogo di stabilimento fisico per individuare le norme e le autorità competenti è stato adattato e completato. Il GAFI ha accolto un approccio basato sulla rilevanza sia del luogo di "istituzione" o stabilimento sia del luogo ove l'attività viene prestata: i VASP devono essere soggetti obbligati nel paese in cui sono istituiti o altrimenti basati; inoltre, i paesi nei quali i VASP svolgono la propria attività (senza presenza fisica) possono estendere a tali soggetti il proprio regime antiriciclaggio. Tale approccio appare destinato a sollevare questioni applicative per i controlli, l'*enforcement*, la segnalazione e l'approfondimento di operazioni sospette. Ulteriori precisazioni verranno formulate in linee guida dedicate, che terranno conto delle prime esperienze applicative e del confronto con il settore privato

La UIF ha inoltre partecipato all'individuazione e all'approfondimento di tipologie aggiornate di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, apportando i casi e l'esperienza emersi nell'attività operativa (cfr. il paragrafo: *Interventi di organismi internazionali* nel capitolo 4).

Il Forum dei Capi delle FIU del GAFI costituisce, per le FIU dei paesi membri, una sede per approfondire e proporre spunti utili per le attività di policy e di definizione di standard. Tuttavia, il Forum resta privo di una configurazione stabile nell'organizzazione del GAFI e svolge la propria attività in base al rinnovo deciso di volta in volta dalla Presidenza di turno; questa propone le priorità da perseguire. Le conclusioni raggiunte e i documenti elaborati vengono tenuti in conto nei lavori del GAFI e informano le iniziative riguardanti le FIU.

Il Forum ha da ultimo predisposto due documenti, relativi ai modelli di partnership tra settore pubblico e settore privato per favorire la collaborazione attiva e alle procedure di rilevazione e segnalazione di operazioni sospette. La Presidenza statunitense ha promosso nuovi progetti su temi individuati come prioritari.

Il progetto su “*Countering Proliferation Finance. FIUs' Roles*” è volto a una ricognizione delle esperienze nazionali nella rilevazione dei rischi di finanziamento della proliferazione, nell'individuazione e segnalazione di operazioni sospette, nell'applicazione di adeguate contromisure attraverso sanzioni finanziarie e attività investigative mirate.

Gli approfondimenti scontano l'esistenza di significative differenze tra gli approcci nazionali e nel ruolo svolto dalle FIU, in un quadro di standard concentrati soprattutto sull'applicazione di misure di congelamento. L'obiettivo perseguito è quello di contribuire alle riflessioni avviate per ampliare gli standard sul contrasto alla proliferazione, ad esempio con l'introduzione di apposite fattispecie penali e di obblighi di segnalazione di operazioni sospette.

Il progetto avviato dal Forum su “*Enhancing FIU Strategic Analysis*” mira ad approfondire le principali caratteristiche di tale funzione (significativamente differenziata, da FIU a FIU, nei metodi, nelle fonti informative, negli output), individuare i fattori di efficacia e le difficoltà principali, approfondire gli strumenti disponibili a supporto delle FIU.

L'obiettivo è quello di rendere disponibili alle FIU stesse una rassegna di pratiche e indirizzi utili a convergere verso metodi e obiettivi condivisi e rafforzare l'efficacia delle attività di analisi strategica. La UIF contribuisce attivamente al progetto, apportando l'esperienza sviluppata attraverso studi recenti, in particolare basati su metodi di analisi quantitativa.

Un terzo progetto è dedicato al ruolo degli intermediari e delle FIU nella segnalazione ed è destinato soprattutto ad approfondire i limiti connaturati ai presidi antiriciclaggio vigenti a fini di monitoraggio e di rilevazione di attività illecite in crypto-asset.

8.7. La partecipazione ad altri organismi internazionali

La UIF contribuisce alle attività del Gruppo Egmont, promuovendone le policy e le linee d'azione con riferimento all'attività delle FIU. Particolare rilevanza rivestono, nelle attività del Gruppo, le procedure di *Support and Compliance* avviate in presenza di *rating* insufficienti assegnati nelle *Mutual Evaluation* su aspetti relativi alle attività e competenze delle FIU. Le verifiche, nel Gruppo Egmont, sono incentrate sulle criticità nella cooperazione internazionale e promuovono l'adozione di adeguati interventi correttivi, anche attraverso iniziative mirate di assistenza tecnica. Ove necessario, vengono definiti piani di azione finalizzati a rimuovere i limiti alla capacità delle FIU di collaborare, ad esempio attraverso l'acquisizione di informazioni aggiuntive dai soggetti obbligati. Nel corso del 2018 il Gruppo Egmont ha concluso l'analisi preliminare dei rapporti relativi alle FIU di 10 paesi. La UIF ha contribuito attivamente, in particolare finalizzando le *review* per le FIU di Svizzera e Austria.

La procedura di Support and Compliance, al momento limitata ai soli profili di conformità tecnica, sarà ampliata all'esame dell'efficacia dell'operato delle FIU, con particolare riguardo alle attività di analisi (Immediate

Outcome 6 della Metodologia GAFI) e di collaborazione internazionale (Immediate Outcome 2). I lavori nel Gruppo Egmont per l'adeguamento delle procedure sono rivolti a evitare duplicazioni con le valutazioni del GAFI e individuare gli aspetti maggiormente rilevanti per l'attività delle FIU.

Le attività del Gruppo Egmont sono proseguite con l'individuazione e l'approfondimento di tipologie di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. In particolare l'*ISIL Project* ha proseguito l'attività, concentrando l'attenzione sul progetto dedicato a "*Lone Actors and Small Cells*" (cfr. il paragrafo: *Interventi di organismi internazionali* nel capitolo 4).

Ulteriori progetti in corso sono dedicati al riciclaggio dei proventi da corruzione e allo sviluppo di forme efficaci di collaborazione tra FIU e autorità doganali.

È stato assegnato alla UIF il premio "*Best Egmont Case Award of Excellence*" nell'ambito dell'iniziativa "*STAR - STolen Asset Recovery*" della Banca Mondiale. Il caso premiato, sviluppato attraverso analisi e scambi informativi con altre FIU, riguarda la distrazione di fondi di enti di natura pubblica sottoposti a procedure concorsuali²⁶.

Come membro della delegazione italiana, la UIF segue le attività del *Moneyval*. In tale ambito, ha partecipato con un proprio esperto alla *Mutual Evaluation* della Repubblica di Malta. Inoltre, un esperto scientifico della UIF fornisce supporto alle attività della Conferenza delle Parti prevista dalla Convenzione di Varsavia del 2005 su riciclaggio e finanziamento del terrorismo del Consiglio d'Europa.

²⁶ *Casistiche di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, Quaderni dell'antiriciclaggio*, n. 11, 2018.

9. IL QUADRO NORMATIVO

9.1. Il contesto internazionale ed europeo

9.1.1. L'evoluzione della normativa europea

La quinta direttiva antiriciclaggio²⁷ è stata pubblicata il 19 giugno del 2018. Essa apporta al quadro normativo comunitario modifiche mirate su alcune materie specifiche e richiede interventi di aggiornamento degli ordinamenti nazionali a poco tempo dal recepimento della quarta direttiva²⁸, processo ancora non completato in alcuni paesi.

La quinta direttiva

La quinta direttiva, in particolare, amplia l'ambito dei soggetti obbligati, includendovi operatori in valute virtuali; prevede regole più dettagliate per l'adeguata verifica, a fronte soprattutto dei rischi connessi all'uso di carte prepagate e a controparti di paesi ad "alto rischio" (individuati in un'apposita lista europea); estende le misure di trasparenza della titolarità effettiva di società e trust attraverso registri nazionali accessibili e interconnessi; rafforza i poteri delle FIU nell'analisi domestica e la capacità di prestare collaborazione. Viene attribuito alla Commissione europea il compito di valutare l'efficacia della cooperazione tra le FIU dell'Unione e proporre l'istituzione di un "meccanismo di coordinamento e supporto".

In attuazione delle previsioni europee la Commissione europea ha in corso approfondimenti per l'elaborazione di un rapporto sull'attività e la cooperazione delle FIU e l'istituzione di un meccanismo di coordinamento e di supporto²⁹. L'analisi si articola su quattro temi principali: 1) collaborazione tra FIU europee e FIU di paesi terzi; 2) collaborazione tra FIU dell'Unione; 3) compiti del meccanismo europeo; 4) possibile ruolo delle FIU e del meccanismo nello svolgimento di controlli. Un'ampia consultazione su questi temi è stata svolta con gli Stati membri, in particolare, con le FIU. Queste hanno sviluppato analisi e posizioni comuni per contribuire alle riflessioni in corso sulla base dell'esperienza e delle relative esigenze operative.

La collaborazione tra le FIU

Il meccanismo europeo di coordinamento e supporto delle FIU

Il meccanismo europeo dovrebbe acquisire le competenze al momento attribuite alla Piattaforma delle FIU, ad esempio per l'attuazione uniforme delle regole comuni e per la partecipazione al funzionamento di FIU.NET.

L'azione del meccanismo dovrebbe concentrarsi sulle aree di criticità individuate nel recente *Mapping Exercise* e sulle conclusioni e proposte formulate nel relativo Rapporto. Essa riguarderebbe in particolare i metodi e le prassi di lavoro, le attività di analisi non efficacemente esercitabili solo a livello nazionale, la collaborazione tra le FIU europee. I compiti affidati al meccanismo non dovrebbero invece ricomprendere le funzioni fondamentali delle FIU; resterebbero pertanto radicate sul piano nazionale la ricezione delle segnalazioni di operazioni sospette dai soggetti obbligati, l'analisi finanziaria delle medesime e la conseguente disseminazione.

Un primo campo di intervento potrebbe riguardare la definizione di pratiche comuni o linee guida sul contenuto delle segnalazioni di operazioni sospette, sulla natura e sulle

²⁷ Direttiva UE/2018/843.

²⁸ Direttiva UE/2015/849.

²⁹ Art. 65, comma 2, della quarta direttiva, come modificato dalla quinta direttiva.

modalità di svolgimento dei compiti di analisi. A fronte della genericità delle regole europee in materia, una maggiore omogeneità nelle segnalazioni e nelle analisi favorirebbe sia l'efficacia nazionale sia la collaborazione reciproca.

Un ulteriore allineamento operativo andrebbe realizzato specificamente sugli strumenti e sui metodi delle analisi congiunte; tale fattispecie, che trova già riscontro nel catalogo delle competenze della Piattaforma³⁰, concerne l'esame di casi che, per le loro caratteristiche transnazionali, anche se arricchiti da scambi informativi con omologhe autorità, non si prestano a una trattazione efficace da parte delle singole FIU interessate.

Il meccanismo potrebbe essere la sede appropriata per definire forme e metodi omogenei per le attività di collaborazione che le FIU europee devono intrattenere sul piano bilaterale o multilaterale. Possono rientrare in tale ambito interventi relativi al contenuto e al formato degli scambi, all'utilizzo delle informazioni fornite, alle criticità nei rapporti con FIU di paesi terzi.

La soluzione organizzativa prescelta dovrà comunque assicurare caratteristiche di *governance* e di gestione delle informazioni idonee a garantire l'indipendenza (sia del meccanismo sia delle singole FIU nazionali che vi partecipano), la riservatezza e l'appropriato trattamento delle informazioni.

Altri provvedimenti legislativi europei

Altri provvedimenti legislativi europei, adottati di recente o in fase di definizione, anche non strettamente connessi alla disciplina antiriciclaggio, rendono necessarie corrispondenti modifiche sul piano nazionale. Tali iniziative si ricollegano a motivazioni e finalità concorrenti: il rafforzamento dei presidi a fronte dei rischi di terrorismo; le criticità emerse nel sistema dei controlli sulla compliance; l'esigenza di ampliare le forme di collaborazione e di scambio di informazioni, finanziarie e investigative e con le autorità di vigilanza, anche al di là dell'ambito del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. L'impatto sulle attività, i poteri e le forme di cooperazione delle FIU è significativo.

La collaborazione tra FIU, autorità investigative ed Europol

Uno schema di direttiva³¹ concernente scambi informativi tra le FIU, Organi investigativi nazionali ed Europol, prevede flussi di informazioni finanziarie dalle FIU verso dette autorità, nel rispetto dell'indipendenza operativa e delle analisi delle unità di intelligence finanziaria; lo schema conferma e rafforza la necessità che le FIU accedano ad adeguate informazioni investigative.

L'obiettivo dell'intervento è quello di consentire l'uso più esteso possibile delle informazioni delle FIU a supporto di indagini per reati gravi³², anche al di là della sfera del riciclaggio, dei relativi reati presupposto e del finanziamento del terrorismo.

A fronte di rilevanti episodi di coinvolgimento di banche europee in attività illegali, a collaborazione tra FIU e autorità di vigilanza
sono delineate forme più dirette di collaborazione tra le FIU e le autorità di supervisione.

³⁰ L'art. 51 della quarta direttiva prevede infatti lo svolgimento di "analisi congiunte di casi di carattere transfrontaliero".

³¹ Lo schema di direttiva è elaborato sulla base della Proposta del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio COM/2018/213 final - 2018/0105 (COD).

³² Individuati con rinvio alla lista di fattispecie di cui al regolamento UE/2016/794, relativo alle competenze di Europol.

In tale quadro, nella revisione della direttiva “CRD IV”³³ sono stati inseriti emendamenti che prevedono sia una cooperazione rafforzata tra le autorità di supervisione prudenziale e quelle di controllo antiriciclaggio sia forme di condivisione informativa tra tali autorità e le FIU.

In conformità con tali linee di indirizzo, le FIU potranno intrattenere una collaborazione più ampia con le autorità di vigilanza prudenziale e antiriciclaggio a livello nazionale ed europeo. In particolare, le informazioni su segnalazioni di operazioni sospette potranno essere impiegate per i controlli sulla compliance e sull'organizzazione interna, con modalità più estese, anche se selettive. Allo stesso tempo, informazioni su anomalie riscontrate nello svolgimento dei controlli di vigilanza, comunicate alle FIU, consentiranno di individuare e analizzare possibili attività economiche illegali.

Si pongono nella stessa prospettiva le modifiche, in fase di adozione³⁴, al regolamento UE/2010/1093 concernente l'EBA. Pur confermando la competenza nazionale nei controlli antiriciclaggio, all'EBA vengono affidate nuove competenze per lo svolgimento di valutazioni (*reviews*) sulle autorità di vigilanza nazionali; l'esercizio di azioni di *enforcement* e sanzione, l'applicazione di poteri di *binding mediation*, di poteri sostitutivi in caso di inerzia dei supervisori nazionali, l'elaborazione di linee guida per favorire i controlli e sviluppare la collaborazione. L'EBA viene abilitata ad acquisire dalle competenti autorità nazionali di controllo le informazioni necessarie per i nuovi compiti; è altresì prevista la necessità di un coordinamento stretto tra l'EBA e le FIU, nel rispetto dello status e degli obblighi di queste ultime.

Gli interventi di coordinamento accentrati a livello europeo, indotti dal recente verificarsi di crisi locali, dovrebbero essere preceduti da una mappatura dei diversi sistemi nazionali nell'ottica di conseguire un maggiore grado di convergenza tra gli stessi e, quindi, evitare che dall'accentramento possa derivare un abbassamento del livello di efficacia raggiunto dai migliori ordinamenti, come in più occasioni sottolineato dalla UIF.

Il regolamento UE/2018/1672 amplia le misure volte al monitoraggio del trasporto transfrontaliero al seguito di denaro contante, nonché alla condivisione e all'utilizzo delle relative informazioni. Nella nuova disciplina le autorità competenti (di regola le Dogane) sono tenute a trasmettere alla FIU del rispettivo paese con cadenza quindicinale tutte le dichiarazioni (relative al trasporto di valori di importo pari o superiore a 10.000 euro); rilevano per la dichiarazione strumenti ulteriori rispetto al contante, quali carte di pagamento e altri mezzi idonei a incorporare valore liquido. Oltre alle dichiarazioni, vanno trasmesse alla FIU le informazioni relative a casi di sospetto di riciclaggio o finanziamento del terrorismo riscontrati dalle autorità doganali, senza limiti di soglia, nonché a ipotesi di violazione dell'obbligo di dichiarazione emerse nel corso dei controlli.

**Controlli
sul contante**

I flussi informativi tra le Dogane e le FIU avranno luogo attraverso il Sistema Informativo Doganale (Customs Information System), al quale le FIU dovranno connettersi in base a standard tecnici definiti dalla Commissione europea con l'ausilio del Cash Control Working Group, al quale partecipano le amministrazioni doganali degli Stati Membri. Il regolamento prevede anche che le FIU debbano inoltrare alle controparti europee le dichiarazioni che contengono elementi di interesse o di rilievo cross-border.

³³ Cfr. la Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 16 aprile 2019 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva UE/2013/36 per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale (COM (2016)0854 – C8-0474/2016 – 2016/0364(COD)).

³⁴ Cfr. COM (2018) 646 final.

Presidi penali

Sul piano dei presidi penali, dopo l'estensione del reato di finanziamento del terrorismo realizzata con la direttiva UE/2017/541, è stata introdotta una nuova e più ampia fattispecie di riciclaggio armonizzata, basata sulle fonti internazionali (direttiva UE/2018/1673).

L'intervento riguarda sia la configurazione delle condotte di riciclaggio sia i reati presupposto. Le prime vengono individuate e tipizzate rispetto alle regole internazionali; i secondi vengono definiti in termini ampi, attraverso il riferimento sia a fattispecie specifiche sia all'entità della pena fissata negli ordinamenti nazionali; viene prevista la rilevanza dei reati presupposto commessi all'estero, purché costituiscano reati anche nel territorio nazionale; viene esclusa la necessità di determinare tutti gli elementi e le circostanze relativi ai reati presupposto per pervenire all'incriminazione per riciclaggio. La nuova fattispecie si affianca, senza sostituirla, a quella amministrativa che la quarta direttiva antiriciclaggio pone alla base delle misure preventive.

OLAF Con il regolamento³⁵ che istituisce una Procura europea (European Public Prosecutor Office - EPP), titolare dell'azione penale per reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, viene attribuito all'OLAF (Ufficio Europeo per la lotta alle frodi) il compito di prestare supporto alle relative indagini. In tale contesto, nel maggio 2018, la Commissione ha presentato una Proposta di regolamento volta ad adeguare conseguentemente le competenze e i poteri dell'OLAF, attraverso modifiche al regolamento UE/2013/883.

La Proposta prevede la possibilità per l'OLAF di acquisire informazioni dagli archivi nazionali dei conti bancari, resi obbligatori dalla quinta direttiva antiriciclaggio, individuando nelle FIU il punto di accesso nazionale alle informazioni sui conti bancari. Nel negoziato in Consiglio e Parlamento è previsto un più generico riferimento ad autorità competenti a fungere da punto di accesso nazionale, tra cui possono rientrare le FIU, individuate dagli Stati membri.

Procura europea

Con una Comunicazione al Parlamento e al Consiglio presentata dalla Commissione a settembre 2018³⁶ si prospetta l'estensione delle competenze della Procura europea al coordinamento e allo svolgimento di indagini in materia di terrorismo.

L'ambito dell'intervento è determinato mediante rinvio alla recente direttiva UE/2017/541 in materia penale e comprende un novero ampio di fattispecie, ivi incluse quelle di supporto finanziario al terrorismo. In questa prospettiva, la Comunicazione fa specifico riferimento a necessarie forme di collaborazione tra il Procuratore europeo e le FIU da determinarsi in disposizioni attuative.

9.1.2. Ulteriori iniziative europee e internazionali

Il Supra-National Risk Assessment

In attuazione delle previsioni comunitarie nel 2018 la Commissione europea ha avviato i lavori per l'aggiornamento della prima valutazione sovranazionale dei rischi (Supra-National Risk Assessment - SNRA), pubblicata il 26 giugno 2017.

La valutazione, da aggiornare con periodicità biennale, è prevista dalla quarta direttiva quale parte integrante dell'approccio basato sul rischio che informa il sistema antiriciclaggio. L'SNRA del 2017 è corredato da raccomandazioni cui gli Stati membri erano tenuti a uniformarsi secondo il principio "comply or explain".

Alcune misure di mitigazione sono state introdotte dalla quinta direttiva, con particolare riguardo al completamento del *risk-based approach*, all'istituzione di registri per l'individuazione dei titolari effettivi, al rafforzamento della cooperazione tra FIU. La nuova valutazione sovranazionale, da pubblicarsi nella seconda metà del 2019, riesamina i rischi individuati nel

³⁵ Regolamento UE/2017/1939.

³⁶ COM (2018) 641 final.

primo esercizio per valutarne la persistenza alla luce delle raccomandazioni della Commissione e delle misure applicate dagli Stati membri; la valutazione individua nuovi fattori di rischio di portata sovranazionale.

Le FIU europee sono direttamente coinvolte negli approfondimenti, cui contribuiscono apportando i risultati dell'attività operativa. La UIF ha partecipato attivamente collaborando con gli altri organi italiani interessati.

I lavori a livello europeo hanno riguardato diversi aspetti: la ricognizione delle misure adottate dai paesi membri per affrontare i rischi già emersi nel precedente esercizio; lo stato di attuazione delle relative raccomandazioni; la raccolta e la valutazione dei dati rappresentativi delle attività svolte nei vari settori d'interesse (segnalazioni di operazioni sospette, scambi internazionali, indagini, confische); la descrizione dei rischi di nuova emersione.

La Commissione europea ha pubblicato l'aggiornamento dell'elenco dei paesi terzi che, in ragione di carenze strategiche nei propri sistemi di prevenzione, presentano rischi elevati di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per l'Unione³⁷, individuati sulla base di un'ap-
Paesi terzi ad alto rischio

Il documento è stato elaborato con un approccio differente da quello basato sul pedissequo allineamento alla lista nera del GAFI (più volte criticato dal Parlamento europeo) e definisce la procedura e i criteri sulla base dei quali l'Unione europea individua autonomamente le giurisdizioni che presentano specifiche criticità per il Mercato interno. Gli elementi sui quali concentrare le valutazioni sono individuati avendo riguardo ai presidi previsti dalla quarta direttiva, come integrata dalla quinta; essi comprendono il quadro giuridico e istituzionale, le fattispecie di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, gli obblighi di segnalazione, i poteri delle autorità competenti, le misure di prevenzione, il grado di trasparenza societaria e fiscale, il sistema sanzionatorio, la collaborazione internazionale.

L'obiettivo dell'individuazione di paesi terzi ad alto rischio è, da un lato, di tutelare l'integrità del sistema economico-finanziario dell'Unione attraverso l'applicazione da parte dei soggetti obbligati di misure di verifica rafforzata commisurate ai rischi, dall'altro, di spingere i paesi ad alto rischio a porre in essere le misure correttive necessarie per il superamento delle carenze rilevate.

Nella valutazione si tiene conto sia delle evidenze raccolte dal GAFI e dagli altri organismi competenti sia di aspetti di specifica rilevanza nella prospettiva europea, sulla base anche di elementi forniti dagli Stati membri e da altre istituzioni. La procedura prevede la possibilità per la Commissione di richiedere apporti informativi a organismi europei quali la Piattaforma delle FIU europee, le autorità di vigilanza europee, Europol e il Servizio europeo per l'azione esterna.

Sulla base delle analisi svolte, la Commissione ha individuato 23 paesi con carenze strategiche nei regimi di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; la relativa lista, pubblicata il 13 febbraio 2019, è stata predisposta in sintonia con le indicazioni del Parlamento europeo ed è più ampia di quella elaborata dal GAFI.

Le 23 giurisdizioni individuate dalla Commissione sono: Afghanistan, Samoa americane, Bahamas, Botswana, Repubblica popolare democratica di Corea, Etiopia, Ghana, Guam, Iran, Iraq, Libia, Nigeria, Pakistan, Panama, Portorico, Samoa, Arabia Saudita, Sri Lanka, Siria, Trinidad e Tobago, Tunisia, Isole Vergini americane, Yemen.

La lista predisposta dalla Commissione ha peraltro incontrato una forte opposizione da parte degli Stati membri in seno al Consiglio. Questi hanno ritenuto inopportuno distaccarsi dall'approccio del GAFI e dal riferimento ai paesi da questo indicati come caratterizzati da

³⁷ L'art. 9 della quarta direttiva, come modificata dalla quinta direttiva, attribuendo alla Commissione il compito di formare una lista di paesi a rischio per l'Europa, ha sancito l'abbandono del criterio basato sull'inserimento in una lista di paesi terzi caratterizzati da regimi antiriciclaggio "equivalenti".

“deficienze strategiche”. Il Consiglio ha per questo rifiutato l’approvazione del relativo atto delegato, che viceversa era stato approvato dal Parlamento europeo.

Il GAFI ha discusso e approvato a febbraio 2019 il primo rapporto di valutazione di *follow-up* della Mutual Evaluation dell’Italia.

La valutazione GAFI di *Follow-up* dell’Italia

Il Rapporto, a due anni dalla valutazione del nostro paese condotta nel 2015-16, riguarda il comparto della *Technical Compliance* (analisi di conformità della normativa agli standard GAFI). Su tale piano la valutazione ha avuto esito positivo, anche alla luce delle regole introdotte con il recepimento della quarta direttiva. Il rating relativo a otto Raccomandazioni, tra cui quelle attinenti all’attività della UIF, è stato innalzato al livello massimo (*Compliant*); allo stesso tempo viene mantenuta evidenza dei limiti che permangono nel nuovo quadro di regole.

Per i profili di specifico interesse della UIF, viene riconosciuta l’esplicita estensione dell’obbligo di segnalazione e del campo di attività dell’Unità anche ai casi di sospetto di reati presupposto, oltre che di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (Raccomandazioni 20 e 29). Viene dato atto delle nuove disposizioni che prevedono forme di accesso da parte della UIF a informazioni investigative a supporto delle funzioni di analisi (art. 12, comma 4, del D.lgs. 231/2007). In tema di collaborazione internazionale, l’estensione del campo di azione della UIF ai reati presupposto del riciclaggio risolve anche il rilievo a suo tempo formulato sulla Raccomandazione 40, rendendo esplicita la piena capacità dell’Unità di scambiare informazioni (cfr. art. 13 del D.lgs. 231/2007).

La valutazione della concreta efficacia applicativa delle nuove previsioni sarà oggetto di una successiva verifica di *follow-up* sugli aspetti della *Effectiveness* che, secondo le regole procedurali che governano l’iter delle valutazioni, è prevista a distanza di cinque anni, anche sulla base di informazioni acquisite in una nuova visita on-site.

Sotto altri aspetti il rapporto registra progressi nella regolamentazione dell’approccio basato sul rischio (Raccomandazione 1), della vigilanza antiriciclaggio sotto i profili della valutazione dei rischi specifici (Raccomandazione 26) e dell’ampiezza delle misure sanzionatorie (Raccomandazione 27). Anche in tali casi è prospettato l’innalzamento dei rating da *Largely Compliant* a *Compliant*. In assenza di sviluppi adeguati sono per ora confermate le valutazioni non pienamente positive relative al rispetto degli standard in materia di adeguata verifica di “persone politicamente esposte” (Raccomandazione 12) e di rapporti di corrispondenza (Raccomandazione 13).

Valutazione UNCAC

Si è concluso il secondo ciclo di valutazione dell’attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) da parte dell’Italia. L’esercizio, condotto da un team internazionale selezionato dall’*United Nations Office for Drugs and Crime* (UNODC), è incentrato sull’attuazione dei capitoli della Convenzione relativi alla prevenzione (artt. 5-14) e all’*asset recovery* (artt. 51-59).

La UIF insieme all’ANAC, alla CONSIP e al Ministero dell’Interno, ha fatto parte di un gruppo ristretto che, tra il 2017 e il 2018, ha seguito le varie tappe della peer review, fornendo contributi scritti e partecipando al confronto con i valutatori.

L’*Executive Summary* del Rapporto UNCAC dedica ampio spazio alle misure di prevenzione del riciclaggio, dando conto dell’evoluzione legislativa recente volta ad attuare la quarta

direttiva europea e a recepire le raccomandazioni che il GAFI ha rivolto all'Italia dopo la propria Mutual Evaluation. Il documento passa in rassegna le funzioni della UIF, evidenziandone la varietà e rilevando che nel quadro della collaborazione domestica sono stati introdotti altri interlocutori istituzionali della UIF, ma sono stati anche posti limiti che condizionano l'accesso della UIF a informazioni investigative. Tra le raccomandazioni rivolte all'Italia vi è quella di rafforzare ulteriormente la collaborazione tra la UIF e le altre autorità competenti.

La UIF partecipa regolarmente al Tavolo di coordinamento inter-istituzionale costituito dal Ministero degli Affari esteri per sviluppare un approccio unitario al tema della corruzione, stimolare il confronto tra gli enti interessati, definire le posizioni, promuovere un coordinamento nelle diverse sedi competenti, specie in ambito internazionale³⁸.

9.2. La normativa nazionale

Nel corso del 2018 la normativa antiriciclaggio nazionale ha formato oggetto, a livello primario, di limitate modifiche e, sul piano della regolamentazione secondaria, di diverse iniziative delle autorità competenti volte principalmente a dare attuazione alla riforma realizzata con il D.lgs. 90/2017.

Nuovi interventi normativi si rendono ora necessari per recepire nel nostro ordinamento la quinta direttiva.

9.2.1. Gli interventi legislativi

Sono stati recentemente avviati presso il MEF i lavori per apportare al D.lgs. 231/2007 modifiche volte sia ad attuare la quinta direttiva³⁹ (cfr. il paragrafo: *L'evoluzione della normativa europea*) sia a realizzare interventi correttivi⁴⁰ di alcune criticità emerse in sede di applicazione delle disposizioni introdotte con la riforma del 2017.

Lo scorso 22 marzo il MEF ha posto in consultazione pubblica uno schema di decreto legislativo finalizzato a detti scopi.

In sintesi, la bozza di articolato prevede: i) l'estensione degli obblighi antiriciclaggio ai prestatori di servizi di portafoglio digitale e una più precisa configurazione dei soggetti che commerciano in opere d'arte o che agiscono in qualità di intermediari nel commercio delle stesse (anche in porti franchi); ii) l'attuazione delle specifiche disposizioni comunitarie che regolano la collaborazione internazionale tra autorità; iii) alcuni interventi sui rapporti di collaborazione istituzionale tra UIF, DNA e Organi investigativi; iv) la revisione di alcuni profili dell'adeguata verifica della clientela (con particolare riferimento a quella "rafforzata" per operazioni e rapporti che coinvolgono paesi terzi ad alto rischio); v) l'aggiornamento delle disposizioni concernenti il novero dei soggetti che può accedere alle informazioni sulla titolarità effettiva di persone giuridiche e trust; vi) limitate modifiche alle disposizioni in materia di sanzioni amministrative.

I lavori per il recepimento della quinta direttiva

³⁸ Al Tavolo partecipano diverse istituzioni tra cui il Dipartimento della Funzione pubblica, l'ANAC, il Ministero della Giustizia, la Consip, il Ministero dell'Economia e delle finanze, il CONI, il Ministero dell'Interno, la Guardia di Finanza, l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, l'Istat, l'AGCM.

³⁹ È in corso l'iter parlamentare di emanazione della legge di delegazione che annovera anche il recepimento della quinta direttiva antiriciclaggio.

⁴⁰ Ai sensi dell'art. 31, comma 5, della L. 234/2012, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore di decreti legislativi adottati in relazione alle deleghe legislative conferite con la legge di delegazione europea per il recepimento di direttive, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive. Tale termine, per il D.Lgs. 90/2017, scade il 4 luglio 2019.

Nel corso del 2018 il D.lgs. 231/2007 è stato oggetto di due interventi di adeguamento tecnico.

Il reato di “indebita utilizzazione e falsificazione di carte di credito e di pagamento” è stato espunto dal D.lgs. 231/2007⁴¹ a seguito dell’inserimento della fattispecie nell’art. 493-ter del codice penale per effetto del D.lgs. 21/2018⁴², che ha attratto nell’ambito del codice penale talune fattispecie incriminatrici già presenti in leggi speciali.

Inoltre, con riguardo agli assegni bancari e postali emessi per importo pari o superiore a 1.000 euro, in caso di mancato inserimento della clausola di non trasferibilità nonché del nome o della ragione sociale del beneficiario, è stata modificata la sanzione minima applicabile, che passa da 3.000 euro al 10% per le violazioni relative a importi inferiori a 30.000 euro, qualora ricorrano le circostanze di minore gravità accertate ai sensi dell’art. 67 del D.lgs. 231/2007.

Dal 1° gennaio 2019 è stato riportato a 15.000 euro il limite per il trasferimento di denaro contante per l’acquisto di beni e di servizi legati al turismo da parte di persone fisiche di cittadinanza diversa da quella italiana e che abbiano residenza fuori dal territorio dello Stato. Restano fermi gli adempimenti richiesti dalla legge al cedente del bene o al prestatore del servizio⁴³.

9.2.2. La disciplina secondaria e l’autoregolamentazione

Nel mese di aprile 2018 sono state emanate le *Istruzioni e gli Indicatori di anomalia elaborati dalla UIF per gli uffici delle Pubbliche amministrazioni*⁴⁴, tenuti alla comunicazione all’Unità di dati e informazioni concernenti operazioni sospette⁴⁵. Sul Provvedimento dell’Unità il CSF ha reso parere favorevole nella riunione del 27 marzo 2018; in tale circostanza il Comitato ha approvato anche le linee guida per la mappatura e la valutazione dei rischi da parte delle Pubbliche Amministrazioni interessate (cfr. *Rapporto Annuale UIF per il 2017*, par. 1.3.1.).

Le Istruzioni regolano, in un’ottica di continuità con la disciplina previgente in materia, i presupposti, le modalità e il contenuto delle comunicazioni delle Pubbliche amministrazioni. Gli indicatori di anomalia sono volti ad agevolare le valutazioni connesse alle comunicazioni di operazioni sospette, a contenere gli oneri e a favorire l’omogeneità delle comunicazioni medesime. Gli indicatori hanno riguardo al “soggetto cui è riferita l’operazione”, ossia alla persona fisica o entità giuridica che entra in relazione con le Pubbliche amministrazioni, nei cui confronti possono emergere elementi di sospetto. Gli indicatori di carattere generale riguardano l’identità o il comportamento del predetto soggetto e le modalità di richiesta o esecuzione delle operazioni; quelli specifici per tipologia di attività sono riferiti a compiti di amministrazione attiva o di controllo di cui all’art. 10, comma 1, del D.lgs. 231/2007 e, in particolare, enucleano anomalie inerenti ai settori degli appalti e dei contratti pubblici, dei finanziamenti pubblici e relativi al comparto “immobili e commercio”.

La diffusione delle indicazioni dell’Unità ha contribuito ad accrescere l’attenzione alla collaborazione attiva da parte delle categorie di soggetti riconducibili alla Pubblica amministrazione, come testimoniato anche dalle istanze pervenute alla UIF da diverse amministrazioni regionali e comunali e da rilevanti società partecipate (cfr. il riquadro: La collaborazione attiva della Pubblica amministrazione nel capitolo 1).

Il D.lgs. 90/2017 ha introdotto nel D.lgs. 231/2007⁴⁶ l’obbligo per gli operatori di comunicare le comunicazioni oggettive smettere alla UIF, con cadenza periodica, comunicazioni concernenti dati e informazioni

⁴¹ Art. 55, comma 5, del D.lgs. 231/2007.

⁴² Art. 7 del D.lgs. 21/2018, emanato in attuazione della delega contenuta all’art. 1, comma 85, lett. q), della L. 103/2017.

⁴³ Art. 1, comma 245, della L. 145/2018, che modifica l’art. 3 del DL 16/2012, convertito con modificazioni dalla L. 44/2012. Il limite di cui all’articolo 3 era stato determinato in 10.000 euro dal D.lgs. 90/2017.

⁴⁴ Le disposizioni sono state pubblicate nel sito della UIF e nella GU, Serie Generale n. 269 del 19 novembre 2018.

⁴⁵ Art. 10, comma 4, del D.lgs. 231/2007.

⁴⁶ Art. 47 del D.lgs. 231/2007.

individuati in base a criteri di tipo oggettivo connessi con il rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Le comunicazioni oggettive sono utilizzate per l'approfondimento di operazioni sospette e per effettuare analisi di fenomeni o tipologie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Spetta alla UIF il compito di individuare con proprie istruzioni, sentito il CSF, le operazioni, il contenuto e la modalità di trasmissione delle comunicazioni medesime.

Le Istruzioni per l'invio delle comunicazioni oggettive

Le *Istruzioni* predisposte dalla UIF individuano, in coerenza con gli *assessment* nazionali e internazionali sui rischi, le categorie di operazioni interessate e dei soggetti destinatari del Provvedimento.

Sono sottoposte ai nuovi obblighi di comunicazione le operazioni in contante in quanto categoria a elevato rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; è stato stabilito un criterio di rilevazione delle operazioni fondato sul superamento di una soglia di importo pari o superiore a 10.000 euro, calcolato su base mensile e prendendo in considerazione anche eventuali operazioni "cumulate" nel medesimo periodo, singolarmente pari o superiori a 1.000 euro ed effettuate dallo stesso cliente o esecutore.

In considerazione della tipologia di operazioni oggetto di comunicazione, il novero dei destinatari è composto da banche, Poste Italiane, IMEL, IP, succursali di tali intermediari di paesi comunitari e di paesi terzi, nonché banche, IP e IMEL di paesi comunitari tenuti a designare un punto di contatto centrale.

I dati richiesti devono essere inoltrati dai destinatari con periodicità mensile. In ragione del carattere di riservatezza delle informazioni trattate e in linea di continuità con le modalità previste per gli altri obblighi segnaletici, esse saranno acquisite dalla UIF per via telematica, attraverso il portale Infostat UIF.

In adempimento di una precisa indicazione legislativa, vengono espressamente individuate le ipotesi in cui le comunicazioni oggettive escludono l'obbligo di segnalazione dell'operazione come sospetta; in particolare, tale esclusione viene collegata a due criteri, uno oggettivo (il mancato collegamento dell'operatività in contanti con altre operazioni di diversa tipologia che facciano desumere una complessa attività sospetta) e uno soggettivo (l'operatività in contanti non sia effettuata da clienti a elevato rischio di riciclaggio).

Nel mese di luglio 2018 l'Unità ha posto in consultazione pubblica le Istruzioni sulle comunicazioni oggettive. Si è trattato della prima consultazione pubblica effettuata su un provvedimento di competenza dell'Unità che, sebbene non richiesta, è stata ritenuta opportuna considerata la rilevanza degli adempimenti previsti, anche per garantire la trasparenza delle scelte normative effettuate dall'Unità. La consultazione, conclusasi il 10 agosto 2018, ha registrato un ampio e proficuo coinvolgimento degli operatori, che ha dato luogo a chiarimenti e anche ad alcuni limitati interventi di precisazione e rettifica del testo normativo e della sua appendice tecnica.

Il 14 novembre 2018 il Provvedimento è stato sottoposto per il previo parere al Comitato di Sicurezza Finanziaria che, a seguito di un'interlocuzione scritta con le diverse autorità interessate, si è espresso positivamente il 20 marzo 2019. Le Istruzioni sono state pubblicate il 28 marzo 2019 sul sito internet della UIF (unitamente ai risultati della consultazione) e il 15 aprile u.s. in Gazzetta Ufficiale.

Alla luce del prolungarsi di questo iter di approvazione, l'obbligo di invio delle comunicazioni oggettive decorre da aprile 2019; tuttavia, in sede di prima applicazione, il Provvedimento prevede che i dati riferiti ai mesi di aprile, maggio, giugno e luglio possano essere inviati entro il 15 settembre 2019.

Virtual asset In materia di valute virtuali la UIF ha emanato il 28 maggio 2019 una specifica *Comunicazione* (cfr. il riquadro: *Segnalazioni di operazioni sospette e virtual asset* nel capitolo 3).

Consob Il 4 giugno 2018 la Consob ha emanato una comunicazione⁴⁷ sui criteri e le metodologie di autovalutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo⁴⁸ cui i revisori legali e le società di revisione sono esposti nell'esercizio della loro attività.

La metodologia di autovalutazione dei rischi si articola nelle fasi di identificazione del "rischio inerente", analisi delle vulnerabilità relative ai presidi di mitigazione del rischio concretamente adottati e determinazione del rischio residuo. Una volta determinato il rischio residuo, nel documento di autovalutazione dei rischi dovranno essere descritte le iniziative correttive o di adeguamento intraprese.

Nel mese di settembre la Commissione ha adottato il Regolamento unico di attuazione del D.lgs. 231/2007 per i revisori legali e le società di revisione vigilati, in materia di organizzazione, procedure e controlli, nonché di adeguata verifica e di conservazione⁴⁹.

Il Regolamento prevede che i revisori legali e le società di revisione si dotino di presidi organizzativi, procedurali e di controlli interni adeguati per prevenire, mitigare e gestire i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Sono richieste risorse, procedure e funzioni organizzative chiaramente individuate e adeguatamente specializzate; vengono fornite istruzioni per la valutazione del rischio e l'adeguata verifica della clientela. In materia di collaborazione attiva sono indicati i requisiti e le modalità di individuazione del responsabile per le segnalazioni di operazioni sospette, nonché le attività richieste ai soggetti coinvolti nella procedura segnalativa. Sono ammesse modalità di conservazione dei documenti, dei dati e delle informazioni in formato cartaceo o elettronico; di alcuni dati e informazioni è prevista tuttavia la registrazione in archivi informatici per assicurarne un'immediata e facile consultazione.

IVASS Il 12 febbraio 2019 l'IVASS ha emanato il Regolamento in materia di organizzazione, procedure e controlli interni e di adeguata verifica della clientela per il settore assicurativo.

Le disposizioni rafforzano i presidi antiriciclaggio, valorizzando ulteriormente l'adozione di un approccio basato sul rischio da parte di imprese e intermediari assicurativi. In materia di collaborazione attiva il responsabile delle SOS è tra l'altro chiamato a effettuare verifiche, anche a campione, in raccordo con la funzione antiriciclaggio e con quella di revisione interna, sulla congruità delle valutazioni di primo livello.

È stato stabilito che, se non è possibile individuare un'impresa di riferimento, i broker segnalino direttamente all'UIF le operazioni sospette. In materia di adeguata verifica, è stato confermato espressamente che il controllo costante del comportamento del cliente si riferisce anche ai casi in cui vengano distribuiti più contratti assicurativi allo stesso soggetto, pure se per conto di altre imprese. Inoltre, nel caso di difformità tra esecutore e soggetto che adempie al pagamento del premio, nonostante sia venuta meno l'equiparazione tra le due figure, è stato previsto l'obbligo di identificare il secondo e acquisire notizie circa il legame con il contraente.

Banca d'Italia La Banca d'Italia ha posto in consultazione gli schemi delle disposizioni in materia di: *i)* organizzazione, procedure e controlli in materia antiriciclaggio; *ii)* adeguata verifica della clientela; *iii)* conservazione; *iv)* sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa⁵⁰. All'elaborazione di detti schemi normativi ha contribuito anche la UIF.

Le disposizioni relative a organizzazione, procedure e controlli interni antiriciclaggio sono state emanate il 26 marzo 2019.

Le disposizioni individuano i principi generali della metodologia di autovalutazione dei rischi introdotta dal decreto antiriciclaggio. Particolare attenzione è rivolta al ruolo dei punti di contatto e al rapporto che intercorre tra gli

⁴⁷ Comunicazione n. 0186002 del 4 giugno 2018.

⁴⁸ Ai sensi dell'art. 15, comma 1, del D.lgs. 231/2007.

⁴⁹ Delibera Consob del 4 settembre 2018, n. 20570.

⁵⁰ Le nuove disposizioni in materia sanzionatoria sono state emanate il 15 gennaio 2019; sul contenuto delle medesime si veda *infra*.

stessi, gli intermediari esteri e la rete di distributori e agenti. In materia di collaborazione attiva sono disciplinati requisiti e compiti del responsabile delle SOS, del quale sono rafforzati i requisiti di indipendenza e gli obblighi di riservatezza ed è valorizzato il ruolo; è previsto che il responsabile delle SOS debba valutare le operazioni sospette di cui abbia conoscenza anche in mancanza di comunicazioni da parte del primo livello aziendale di controllo nonché verificare a campione la congruità dell'operato di quest'ultimo. È inoltre introdotta una disciplina più dettagliata per i gruppi, conferendo un ruolo preminente all'attività di direzione, controllo e coordinamento della capogruppo e prevedendo l'obbligo di istituire una base informativa comune che consenta a tutte le società una omogenea valutazione della clientela (cfr. Rapporto Annuale UIF per il 2017, par. 1.3.1.).

Lo schema delle disposizioni in materia di adeguata verifica valorizza ulteriormente l'approccio basato sul rischio; fornisce indicazioni integrative rispetto al decreto per l'individuazione del titolare effettivo; reca esemplificazioni dei fattori di rischio elevato previsti dal decreto e individua misure rafforzate che possono essere adottate. Sono contemplati strumenti tecnologicamente avanzati tra i meccanismi di riscontro nell'adeguata verifica a distanza; è consentito l'utilizzo di terzi intermediari per l'adeguata verifica, in coerenza con le disposizioni del decreto antiriciclaggio, anche laddove questi ultimi abbiano provveduto a distanza (cfr. Rapporto Annuale UIF per il 2017, par. 1.3.1.).

La bozza delle disposizioni per la conservazione e l'utilizzo dei dati e delle informazioni a fini antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo, tenuto conto che il decreto antiriciclaggio non prevede più l'istituzione obbligatoria dell'Archivio Unico Informatico (AUI), è volta ad assicurare comunque che le autorità competenti siano in grado di acquisire in modo completo e tempestivo tutte le informazioni necessarie per lo svolgimento dei propri compiti in materia antiriciclaggio. In particolare, ai predetti fini gli intermediari possono estrarre i dati da un sistema di conservazione prescelto sulla base delle specifiche tecniche e degli standard forniti dalle disposizioni ovvero avvalersi di archivi standardizzati, tra i quali rientrano anche quelli già istituiti alla data di entrata in vigore della riforma. Al fine di ridurre gli oneri a carico dei soggetti obbligati lo schema conferma l'esclusione dall'obbligo di rendere disponibili, secondo modalità standardizzate, i dati relativi a rapporti e/o operazioni considerate meno rilevanti ai fini della vigilanza antiriciclaggio.

Il 23 gennaio 2018 la Banca d'Italia ha pubblicato una Comunicazione in materia di procedure di adeguata verifica rafforzata sulle Persone Politicamente Esposte⁵¹, al fine di diffondere buone prassi ed esempi utili a migliorare la gestione dei relativi rapporti da parte degli intermediari.

Comunicazione della Banca d'Italia in materia di PEP

Sulla base delle criticità riscontrate in seguito ad alcune ispezioni tematiche condotte dalla Banca d'Italia sono stati individuati i seguenti profili di attenzione: i) la gestione dei rapporti con le PEP; ii) l'individuazione di tali soggetti; iii) la classificazione del rischio; iv) l'elaborazione di procedure interne chiare e di presidi efficaci sia in fase di instaurazione del rapporto sia di rinnovo, nonché di sistemi di monitoraggio delle transazioni capaci di intercettare eventuali anomalie; v) l'appropriata articolazione del sistema dei controlli interni.

Il 15 gennaio 2019 la Banca d'Italia ha rivisto le disposizioni di vigilanza in materia sanzionatoria al fine di tenere conto delle novità introdotte dal D.lgs. 90/2017 con riguardo alle violazioni antiriciclaggio⁵². Il Provvedimento disciplina le fasi del procedimento sanzionatorio e individua gli elementi dai quali si può desumere la sussistenza di violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime.

Il Provvedimento della Banca d'Italia in materia sanzionatoria

Vengono in rilievo: i) la capacità di esporre l'intermediario a significativi rischi di riciclaggio, di finanziamento del terrorismo o, più in generale, a rilevanti rischi legali o reputazionali; ii) il ricorrere di violazioni di una medesima disposizione in un numero significativo di casi, tenuto conto delle dimensioni, della complessità organizzativa e dell'operatività dell'intermediario; iii) il carattere diffuso e non occasionale delle violazioni, tale da far ritenere le stesse riconducibili all'ordinario modo di operare dell'intermediario ovvero sintomatiche di carenze nelle procedure operative, nei presidi organizzativi e di controllo adottati dall'intermediario; iv) la sussistenza di violazioni di una pluralità di

⁵¹ Artt. 1, comma 2, lett. dd) e 24, comma 5, lett. c), del D.lgs. 231/2007.

⁵² Nell'occasione le disposizioni sono state allineate a quanto previsto sul piano sanzionatorio in attuazione della direttiva UE/2014/65 (MiFID II) e della direttiva UE/2014/91 (UCITS V).

disposizioni in materia di antiriciclaggio.

Il Provvedimento tiene altresì conto del parere del 3 agosto 2018, con il quale il Consiglio di Stato ha chiarito che la Banca d'Italia ha potestà sanzionatoria nei confronti dei titolari di funzioni di amministrazione, direzione o controllo degli intermediari vigilati per le violazioni antiriciclaggio, a eccezione di quelle in materia di segnalazione di operazioni sospette rientranti, per espressa previsione di legge, nella competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze⁵³.

In materia di successione nel tempo di disposizioni sanzionatorie, e conseguente necessità di applicare la legge più favorevole al responsabile delle violazioni, nell'ambito del sistema sanzionatorio modificato all'indomani della quarta direttiva antiriciclaggio, la Suprema Corte di Cassazione ha stabilito che l'art. 69, comma 1 del D.lgs. 231/2007 è applicabile anche ai procedimenti pendenti di opposizione a una sanzione amministrativa già erogata. Ciò dal momento che l'applicazione dell'art. 69, del D.lgs. 231/2007, secondo il quale: "Nessuno può essere sanzionato per un fatto che alla data di entrata in vigore delle disposizioni di cui al presente Titolo non costituisce più illecito", non è condizionata alla mancata conclusione del procedimento sanzionatorio, bensì al solo carattere di definitività del Provvedimento⁵⁴.

Disposizioni della Banca d'Italia per operatori che svolgono trattamento di contante

Il 23 aprile 2019 la Banca d'Italia ha emanato le disposizioni per l'iscrizione e la gestione dell'elenco degli operatori non finanziari che svolgono professionalmente l'attività di custodia e trasporto ai sensi dell'art.134 del TULPS, limitatamente all'attività di trattamento del denaro contante⁵⁵. Il medesimo provvedimento contiene disposizioni rivolte a tali operatori in materia di organizzazione, procedure e controlli antiriciclaggio.

Le disposizioni individuano i requisiti necessari per l'iscrizione; sono stabiliti, inoltre, presidi organizzativi specifici in materia antiriciclaggio, consentendo semplificazioni per gli operatori di minori dimensioni; sono disciplinate le segnalazioni periodiche rilevanti per finalità di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Disposizioni dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli

Nel comparto del gioco, il 15 febbraio 2019, l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli ha emanato – previa presentazione al CSF – disposizioni a supporto degli operatori, per l'attuazione del D.lgs. 231/2007⁵⁶. Si tratta di linee guida ad ausilio dei concessionari di gioco in materia di antiriciclaggio, con disposizioni specifiche per i settori del bingo, del gioco a distanza, delle scommesse a quota fissa ipiche e sportive e dei video-lottery terminal.

Le linee guida prevedono misure minime per lo svolgimento delle attività di prevenzione, lasciando al concessionario la possibilità di adottare misure integrative; individuano inoltre comportamenti da sottoporre a monitoraggio ai fini della rilevazione di possibili anomalie, fermo restando quanto disposto dagli indicatori e schemi di anomalia elaborati dalla UIF. I concessionari di gioco sono tenuti ad adottare procedure e sistemi di controllo idonei a mitigare e gestire i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Tali procedure e sistemi devono consentire di verificare la corretta attività svolta anche per il tramite di distributori ed esercenti e devono essere adeguati ai rischi: delle tipologie di gioco; delle aree geografiche nelle quali si svolge l'offerta di gioco; della specifica clientela dei punti vendita; dell'impossibilità o difficoltà nell'identificazione del cliente. I concessionari curano la formazione e l'aggiornamento del personale preposto alle attività di adempimento degli obblighi antiriciclaggio.

In attuazione di quanto previsto dal riformato D.lgs. 231/2007⁵⁷, nel 2018 alcuni Organismi di autoregolamentazione hanno elaborato, a beneficio delle rispettive categorie di professionisti, regole tecniche in materia di analisi e valutazione del rischio, controlli interni, adeguata verifica e conservazione.

Le regole tecniche degli organismi autoregolamentati

⁵³ Art. 62, comma 9, del D.lgs. 231/2007.

⁵⁴ Cass. II sez. Civ., sent. nn. 20647 e 20648 dell'8 agosto 2018.

⁵⁵ Art. 8 del DL 350/2001, convertito con modificazioni dalla L. 409/2001.

⁵⁶ Art. 52, comma 4, del D.lgs. 231/2007.

⁵⁷ Art. 11, comma 2, del D.lgs. 231/2007.

L'obiettivo dell'autoregolamentazione è formulare regole operative capaci di valorizzare adeguatamente le specificità di ciascuna categoria professionale, in applicazione dell'approccio basato sul rischio. I testi proposti dai predetti Organismi sono stati sottoposti all'esame del CSF per il rilascio del parere previsto dalla legge. Il CSF ha statuito che le regole tecniche, se adeguate ai contenuti del parere e applicate in senso ad esso conforme, costituiscono idonee modalità semplificate di adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela e di conservazione prescritti dalla vigente normativa.

Il primo parere del Comitato (18 settembre 2018) ha riguardato le regole tecniche del Consiglio Nazionale del Notariato (CNN). Tali regole individuano alcune attività notarili per le quali sono da intendersi esclusi gli obblighi di adeguata verifica e si soffermano sulla disciplina applicabile dopo la riforma del 2017. Sono fornite indicazioni in tema di adeguata verifica semplificata, in particolare con riferimento a fattori di basso rischio relativi a tipologie di clienti, nonché riguardo alle modalità di acquisizione di informazioni su scopo e natura della prestazione. Ulteriori regole riguardano l'identificazione del cliente ovvero dell'esecutore e del titolare effettivo, i tempi di svolgimento dell'adeguata verifica e le modalità di conservazione dei dati e delle informazioni.

Il secondo atto rilasciato dal CSF (6 dicembre 2018) concerne le regole elaborate dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (CNDCEC), definitivamente approvate dal Consiglio il 16 gennaio 2019. Tali regole forniscono indicazioni per l'adempimento degli obblighi in materia di valutazione del rischio, adeguata verifica della clientela e conservazione dei documenti, dei dati e delle informazioni. Il CNCDEC ha in particolare classificato le principali prestazioni rese da commercialisti ed esperti contabili in base al rischio inerente alle stesse fornendo elementi di spiegazione al riguardo. Sono altresì precisati dettagli applicativi in tema di adeguata verifica ordinaria, semplificata e rafforzata, nonché di adempimento degli obblighi di conservazione. L'adozione di tale approccio mira a favorire l'abbandono di logiche burocratiche nell'adempimento degli obblighi, promuovendo invece la concentrazione sulle situazioni più esposte al rischio. È auspicabile che ne derivino benefici per la collaborazione attiva in termini di rilevanza dei sospetti individuati come meritevoli di segnalazione alla UIF. Alla luce delle regole tecniche il 16 maggio 2019 il Consiglio Nazionale ha approvato le linee guida per la valutazione del rischio, adeguata verifica, conservazione dei documenti, dei dati e delle informazioni ai sensi del D.lgs. 231/2007.

Per quanto concerne la categoria degli avvocati, la bozza di regole tecniche predisposta dal Consiglio Nazionale Forense è al vaglio del CSF. Le indicazioni del CNF sono tese a escludere l'applicazione della normativa di prevenzione con riguardo a talune attività svolte dagli avvocati, a fornire chiarimenti sulla disciplina applicabile dopo la riforma del 2017 e istruzioni in materia di valutazione del rischio, adeguata verifica, conservazione e segnalazione delle operazioni sospette; quest'ultimo ambito non rientra peraltro nelle materie che il D.lgs. 231/2007 rimette agli Organismi di autoregolamentazione.

Sono in corso di elaborazione le regole tecniche antiriciclaggio da parte dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro.

10. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE

10.1. Struttura organizzativa

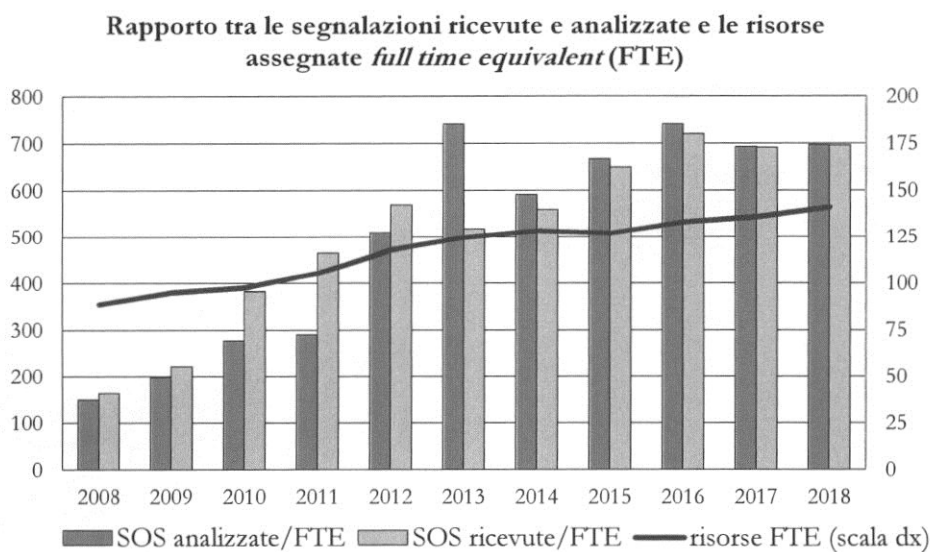
L'organizzazione della UIF prevede la figura del Direttore, coadiuvato dal Vice Direttore e da alcuni dirigenti in staff, e due Servizi: il Servizio Operazioni Sospette, che svolge l'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette, e il Servizio Analisi e Rapporti Istituzionali, che cura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

Nel febbraio 2019 è stata approvata una riforma organizzativa che, a seguito delle accresciute esigenze operative dell'Unità, prevede l'istituzione della figura dei Vice Capi Servizio, con un allineamento al modello vigente nella Banca d'Italia⁵⁸, la creazione di tre nuove Divisioni e la soppressione di due settori operativi. La Direzione è supportata anche dalla Commissione consultiva per l'esame delle irregolarità (COCEI), organo collegiale interno che ha il compito di analizzare anomalie e ipotesi di irregolarità ai fini dell'avvio di procedure sanzionatorie, di segnalare aspetti rilevanti alle Autorità di vigilanza di settore, all'Autorità giudiziaria e agli Organi investigativi nonché di assumere ogni altra iniziativa necessaria. Presso la UIF è costituito, come previsto dalla legge, un Comitato di esperti, composto dal Direttore della UIF e da quattro esperti nominati per tre anni con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, sentito il Governatore della Banca d'Italia. Il Comitato costituisce una preziosa sede di confronto, fornendo costante supporto all'attività dell'Unità e contributi di riflessione sulle questioni di maggiore rilievo.

10.2. Indicatori di performance e piano strategico

Nel 2018 l'indicatore di *performance* si è attestato a 696 SOS analizzate per risorse umane *full time equivalent* (FTE), con un ulteriore lieve miglioramento rispetto al 2017 (Figura 10.1).

Figura 10.1



⁵⁸ Cfr. Delibera Banca d'Italia 66/2019.

La variazione dell'indicatore riflette un aumento delle segnalazioni analizzate superiore a quello delle risorse umane impiegate con la riduzione dello stock in lavorazione: a fine anno le segnalazioni in corso di lavorazione erano pari al 54% del flusso medio mensile.

L'indicatore tende a sottostimare l'effettivo incremento di produttività perché non tiene conto delle attività svolte dalla UIF non collegate direttamente o indirettamente al trattamento delle segnalazioni di operazioni sospette, che vanno crescendo nel tempo in modo significativo.

La definizione delle linee strategiche

La UIF individua con cadenza triennale le proprie linee strategiche d'azione (Figura 10.2). Il piano strategico 2017-19 prevede che l'Unità persegua il miglioramento dell'efficienza e della qualità dell'analisi mediante lo sviluppo di metodologie e di strumenti informatici che favoriscano un approccio basato sul rischio e consentano un ancor più penetrante approfondimento delle SOS.

Viene confermato l'impegno per una crescente collaborazione con i segnalanti, gli Organi investigativi e giudiziari, la DNA, le altre autorità competenti e con le FIU estere, grazie anche all'impulso dato a nuovi strumenti di comunicazione.

L'obiettivo organizzativo è centrato sullo sviluppo di centri di specializzazione e degli strumenti informatici per l'analisi e sul miglioramento dei presidi di sicurezza e riservatezza. Sul piano della comunicazione la UIF punta a rafforzare la trasparenza e l'*accountability* anche favorendo le occasioni di confronto con i segnalanti, le istituzioni e la società civile.

Nel 2018 la pianificazione strategica della UIF è stata aggiornata per tener conto degli effetti dell'attuazione della riforma normativa intervenuta nel 2017, che comporta nuovi compiti operativi (come quelli connessi con l'introduzione di comunicazioni oggettive e con l'ampliamento degli interlocutori istituzionali) e di regolazione (in particolare le istruzioni per la Pubblica amministrazione e per le comunicazioni oggettive).

Ulteriori sviluppi deriveranno dall'evoluzione del Fintech, che produce cambiamenti nei prodotti e nei servizi finanziari, e dal recepimento della quinta direttiva antiriciclaggio, che amplierà ulteriormente l'ambito dei soggetti obbligati e i poteri informativi delle FIU. Altri provvedimenti europei in via di elaborazione introdurranno nuove forme di collaborazione delle FIU con Europol, con gli organismi investigativi nazionali, con le agenzie fiscali e doganali.

Figura 10.2

Obiettivi strategici della UIF e risultati conseguiti

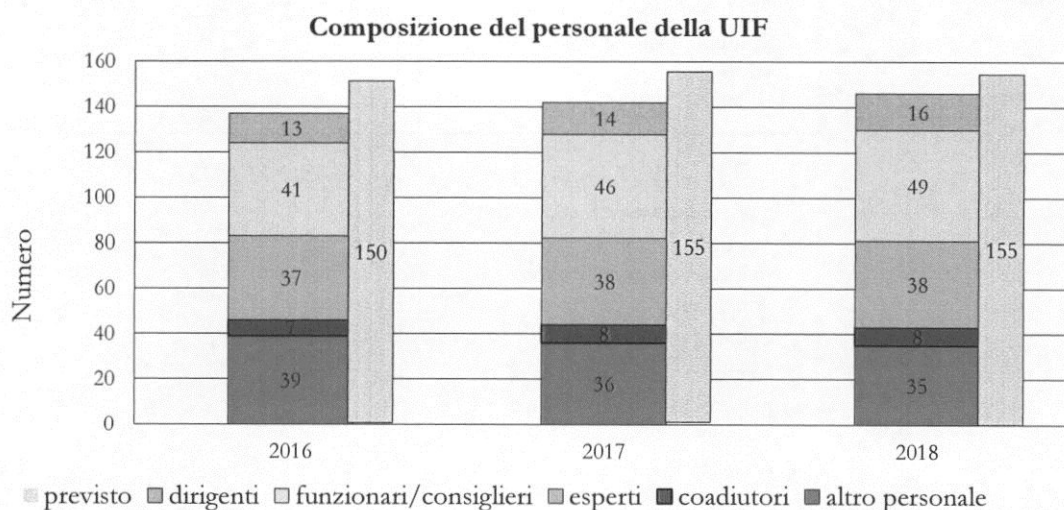
	2017 - 2019 (work in progress)	Riferimenti nel Rapporto UIF
Operatività	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Presidio dei livelli di efficienza ✓ Miglioramento di tecniche e strumenti per l'analisi operativa ✓ Approccio proattivo all'analisi ✓ Sviluppo analisi operativa e strategica maggiormente basata sul rischio 	<p>Par. 2.1 - 2.2</p> <p>Par. 2.4 - 3.1.1 - 3.1.3 - 4.3</p> <p>Par. 3.1.2 - 3.2.1 - 3.2.2 - 3.3</p> <p>Par. 2.3 - 2.4 - 4.3 - 8.1</p>
Collaborazione	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promozione di un maggior coinvolgimento dei segnalanti ✓ Avvio di un sistema integrato per lo scambio di informazioni con le Autorità (SAFE) ✓ Collaborazione con DNA ✓ Ricerca di ulteriori forme di collaborazione con OO.II. e Autorità ✓ Accrescimento dello scambio con altre FIU ✓ Impulso attività Piattaforma FIU 	<p>Par. 1.1 - 1.3 - 3.3</p> <p>Par. 2.2 - 7.1</p> <p>Par. 7.1</p> <p>Par. 5.1 - 7.2 - 7.3</p> <p>Par. 4.5 - 8.1 - 4.5</p> <p>Par. 2.4 - 2.5 - 8.4</p>
Organizzazione	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prosecuzione dell'azione di revisione organizzativa ✓ Creazione di centri di competenza specialistici ✓ Innalzamento dei presidi di sicurezza e riservatezza ✓ Sviluppo di strumenti informatici avanzati per l'analisi 	<p>Par. 10.1 - 10.3</p> <p>Par. 3.1 - 4.3 - 10.1</p> <p>Par. 10.4</p> <p>Par. 6.2 - 10.4</p>
Comunicazione	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Accrescimento ulteriore della trasparenza e dell'<i>accountability</i> ✓ Aumento delle occasioni di confronto con Autorità, operatori e società civile 	<p>Par. 10.5</p> <p>Par. 1.1 - 3.2 - 4.4 - 6.2 - 10.5</p>

✓conseguito ✓in corso di realizzazione

10.3. Risorse umane

Nel 2018 la compagine della UIF è passata da 142 a 146 addetti a seguito dell'uscita di 6 unità e dell'ingresso di 10 risorse, delle quali 4 di nuova assunzione e 6 provenienti da altre strutture della Banca d'Italia selezionate attraverso le procedure di mobilità interna (Figura 10.3). Persiste, peraltro, il divario rispetto all'organico programmato di 155 unità. La distribuzione fra i due Servizi al 31 dicembre vedeva assegnate 88 risorse al Servizio Operazioni Sospette e 54 al Servizio Analisi e Rapporti Istituzionali.

Figura 10.3



La crescita delle segnalazioni di operazioni sospette ricevute, i nuovi compiti connessi con le comunicazioni oggettive, le accresciute competenze normative, gli obiettivi di potenziamento delle attività di contrasto al terrorismo e di presidio su alcuni settori speciali (money transfer, carte di pagamento, gioco, servizi Fintech) e di rafforzamento dell'attività di collaborazione e di controllo hanno richiesto una riforma dell'organizzazione dell'attività della UIF che, unita all'aumento delle risorse umane dedicate, potesse affrontare adeguatamente i nuovi impegni. La riforma sarà attuata a fine 2019 e prevede: i) l'istituzione di una terza Divisione di analisi delle segnalazioni, che si affianca alle due già esistenti, con la finalità di rafforzare il presidio sulle attività ed equilibrare la distribuzione dei carichi operativi; ii) la creazione di una nuova Divisione Settori speciali e contrasto del finanziamento del terrorismo, che svilupperà anche l'analisi delle segnalazioni effettuate dai money transfer e di quelle collegate alle carte di pagamento e ai servizi di gioco che, caratterizzate dal frazionamento delle transazioni, richiedono tecniche specifiche di analisi; iii) l'assegnazione alla Divisione Gestione delle Informazioni della raccolta delle comunicazioni oggettive; iv) la creazione di una specifica divisione dedicata all'esame delle irregolarità e all'attività di pianificazione, supporto e coordinamento ispettivo.

Alle modifiche organizzative si affianca un rilevante impegno nella formazione professionale del personale, sia tramite l'organizzazione di seminari interni (9 nel 2018) sia attraverso la partecipazione a eventi formativi esterni su specifici temi d'interesse per l'Unità (20 corsi e 24 iscrizioni di personale UIF), quali il *cybercrime*, l'utilizzo dei *big data* e delle potenzialità del *machine learning* ai fini di analisi e studio. Sono state effettuate iniziative a distanza, in

particolare in materia di Fintech e di rapporti tra criminalità e potere politico. Anche la partecipazione a iniziative formative interne alla Banca d'Italia o al SEBC (74 corsi e 133 partecipazioni) ha consentito una crescita professionale degli addetti dell'Unità.

10.4. Risorse informatiche

Nel corso del 2018 sono proseguite le attività collegate all'evoluzione dell'infrastruttura IT dell'Unità lungo tre direttrici fondamentali: innalzamento dei presidi di sicurezza, arricchimento del patrimonio informativo disponibile, aumento dell'efficienza mediante l'automazione, la digitalizzazione e l'integrazione dei processi di analisi.

Sono stati effettuati numerosi interventi volti a rafforzare ulteriormente la sicurezza e i meccanismi di tracciabilità a disposizione del *management* dell'Unità. A ottobre 2018 è stata resa disponibile la nuova modalità di autenticazione a due fattori⁵⁹ (cd. autenticazione forte) al portale Infostat UIF, mentre a fine 2018 è stato avviato e recentemente concluso l'aggiornamento tecnologico dell'interfaccia del portale.

È stata rilasciata una nuova versione dell'applicazione SAFE, che rende disponibili canali telematici per lo scambio di informazioni con Autorità giudiziaria, Organi investigativi e FIU estere. Sono stati perfezionati i processi di lavoro interni e introdotte funzioni di monitoraggio aggiuntive che hanno permesso di innalzare la qualità dei dati mediante nuovi controlli.

Scambi
informativi

È in corso di realizzazione il sistema informatico per la raccolta dei dati relativi alle comunicazioni oggettive (cfr. il riquadro: *Le istruzioni per le comunicazioni oggettive* nel capitolo 9), che riguarderanno, almeno in una prima fase, le transazioni in contanti di importo superiore a una determinata soglia.

Comunicazioni
oggettive

È stato avviato un progetto per automatizzare il processo di trasmissione dei flussi informativi ai segnalanti. La prima fase del progetto si è concentrata sulla realizzazione delle funzionalità per l'invio automatico dell'elenco delle SOS che non presentano sufficienti elementi a supporto del sospetto di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (cd. esiti negativi). Le successive fasi del progetto si concentreranno sulla trasmissione automatica di ulteriori tipologie di comunicazione, quali le informazioni relative alle segnalazioni per cui le analisi hanno avuto esito positivo, nonché le schede di feedback (cfr. il paragrafo: *La qualità della collaborazione attiva* nel capitolo 1).

Flussi
di ritorno

Un ulteriore progetto mira a innalzare i presidi di sicurezza dei flussi informativi scambiati tra la UIF e i soggetti obbligati. La prima fase del progetto consentirà di veicolare le richieste di informazioni e le relative risposte tramite la piattaforma utilizzata dai segnalanti per l'invio delle SOS. La seconda fase, che sarà avviata nel secondo semestre del 2019, si focalizzerà sulla definizione di un nuovo tracciato che possa consentire di scambiare i dati in formato strutturato. A questo fine è stata avviata un'apposita collaborazione con l'Agenzia delle Entrate per valutare l'utilizzo di uno schema dati derivato da quello attualmente impiegato nell'ambito delle indagini finanziarie.

Scambio di
informazioni
riservate

⁵⁹ In fase di accesso al portale l'utente deve fornire, oltre a username e password, una OTP (*One-Time-Password*) ricevuta tramite SMS su un numero di cellulare appositamente comunicato.

**Classificazione
automatica
delle segnalazioni**

Prosegue il progetto di utilizzo di algoritmi di *machine learning* e *deep learning*, finalizzati alla costruzione di modelli previsionali in grado di effettuare scelte basate su dati e non su istruzioni informatiche statiche, avviato dalla UIF in collaborazione con il Dipartimento di Informatica della Banca d'Italia.

**Gestione
dell'anagrafe
dei partner**

È in corso di completamento un progetto finalizzato ad arricchire le funzionalità di gestione dell'anagrafe dei partner per rendere più agevole l'aggiornamento di alcune informazioni importanti ai fini dello scambio dei flussi (ad esempio quelle riferite al delegato per le operazioni sospette). Il progetto ha l'obiettivo di individuare soluzioni uniche per tutti i gestori delle applicazioni della UIF che già utilizzano tale anagrafe (RADAR, SARA e ORO). L'intervento è mirato anche alla gestione degli eventi che influenzano la storia del segnalante (es. fusioni, incorporazioni, cessazioni) e che risultano utili ai fini di una corretta gestione delle segnalazioni.

**Miglioramento
del matching
anagrafico**

È stata migliorata la modalità di accoppiamento anagrafico tra i nominativi censiti nelle diverse basi dati utilizzate dalla UIF. In tale ottica è stato anche avviato lo studio di un sistema più evoluto per il confronto anagrafico dei nominativi, volto a migliorare il trattamento dei nominativi stranieri che presentano specificità rilevanti rispetto a quelli occidentali⁶⁰ e, più in generale, la capacità dell'Unità di collegare differenti contesti di operatività mediante l'identificazione di entità anagrafiche ricorrenti.

**Carte, giochi
ed exchangers**

A fine 2018 è stato avviato un progetto volto alla realizzazione di nuove modalità di inoltro delle segnalazioni per gli operatori dei settori delle carte di pagamento e dei giochi. Obiettivo del progetto è acquisire i dettagli informativi delle segnalazioni mediante un nuovo tracciato dati standardizzato che i segnalanti dei settori interessati potranno utilizzare per trasmettere più agevolmente le SOS in modalità *data entry*. Alla luce delle modifiche apportate al D.lgs. 231/2007 che hanno ricompreso nell'alveo dei soggetti obbligati anche i prestatori di servizi di conversione di valuta virtuale da/in valuta avente corso legale (*exchangers*), è stata inoltre studiata un'estensione del tracciato per consentirne l'utilizzo anche ai nuovi operatori in valute virtuali.

**Scambio
informazioni
con la DNA**

A seguito dello scambio informativo tra l'Unità e la DNA, è in corso di realizzazione l'automazione del processo di produzione e invio delle informazioni dirette alla DNA, nonché la graduale integrazione dei flussi informativi restituiti dalla DNA all'interno della piattaforma di analisi dell'Unità (cfr. il riquadro: *La collaborazione con la DNA* nel capitolo 7).

10.5. Comunicazione esterna

La UIF dedica notevole attenzione al confronto con la società civile e con tutti i soggetti e le istituzioni partecipi del sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

I contenuti del *Rapporto annuale*, attraverso il quale la UIF dà conto della propria attività al Governo e al Parlamento e alla generalità dei cittadini, formano oggetto di una presentazione ufficiale con la partecipazione di rappresentanti delle istituzioni, degli intermediari finanziari, degli operatori e delle professioni. Il Rapporto annuale, in italiano e in inglese è disponibile sul *sito internet dell'Unità*.

⁶⁰ Es. nominativi arabi e cinesi, che richiedono criteri di matching anagrafico diversi da quelli applicati tradizionalmente.

L'*Audizione del Direttore della UIF* presso la Commissione 6^a Finanze e tesoro del Senato della Repubblica della XVIII legislatura, svoltasi nel settembre 2018, ha rappresentato un'importante occasione per riaffermare l'*accountability* come componente intrinseca dell'azione dell'Unità e come responsabilità verso la collettività.

Il sito internet della UIF, di recente interamente rivisto nella veste grafica, dà conto delle novità intervenute; accanto all'illustrazione dell'attività svolta, viene offerta una panoramica del complessivo sistema antiriciclaggio e antiterrorismo italiano e internazionale, con informazioni complete e aggiornate su aspetti normativi e istituzionali, iniziative e approfondimenti in materia. Nel gennaio 2019 è stato pubblicato il primo numero della *Newsletter della UIF* con anticipazioni dei dati statistici relativi al secondo semestre 2018, dei *Quaderni dell'antiriciclaggio – Dati statistici* e altre informazioni di interesse per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Il secondo numero presenta i contenuti del Workshop "Metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica", organizzato a marzo 2019 dal Centro Baffi Carefin dell'Università Bocconi e dalla UIF. Il numero di aprile ha presentato le comunicazioni oggettive di prossima introduzione, quello di maggio ha illustrato le iniziative dell'Unità in materia di virtual asset.

L'Unità continua a promuovere e favorire le occasioni di confronto e colloquio diretto con rappresentanti ed esponenti qualificati delle principali categorie destinatarie degli obblighi antiriciclaggio, con l'obiettivo di accrescere la consapevolezza delle finalità e delle modalità di utilizzo delle diverse tipologie di segnalazioni che il sistema trasmette alla UIF, fornendo elementi di feedback (cfr. il paragrafo: *La qualità della collaborazione attiva* nel capitolo 1), utili anche a fini di comparazione dei contesti e delle best practice a livello di sistema, e facilitando l'instaurazione di un più intenso dialogo destinato a migliorare gli standard della collaborazione attiva.

Nella medesima prospettiva si inquadrano le iniziative di pubblicazione promosse dalla UIF e la partecipazione di esponenti dell'Unità a momenti di studio e approfondimento della normativa e degli scenari di contrasto alla criminalità economica nelle sue varie forme.

La UIF prosegue nella redazione dei *Quaderni dell'antiriciclaggio*, divisi nelle due collane *Dati statistici* e *Analisi e studi*, diffusi a mezzo stampa e pubblicati sul sito internet dell'Unità. La prima collana, a cadenza semestrale, contiene statistiche sulle segnalazioni ricevute e informazioni di sintesi sull'operatività della UIF. La seconda, inaugurata nel marzo 2014, è destinata a raccogliere contributi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. In quest'ultima collana, a gennaio 2018 è stato pubblicato il *Quaderno n. 9* "Le linee di intervento della nuova regolamentazione antiriciclaggio nel settore del gioco", seguito, a giugno 2018, dal *Quaderno n. 10* "Come le statistiche bilaterali sul commercio estero possono aiutare a individuare i flussi finanziari illegali"; a luglio 2018 è stato pubblicato il *Quaderno n. 11* "Casistiche di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo" e a luglio 2019 il *Quaderno n. 12* "L'impatto delle ispezioni antiriciclaggio sulle segnalazioni di operazioni sospette delle banche: analisi empirica del caso italiano". È stato infine pubblicato sulla *International Review of Law and Economics* uno studio già apparso nella collana (cfr. il paragrafo: *Le analisi dei dati aggregati e le attività di studio* nel capitolo 6).

Nel corso del 2018 la UIF ha preso parte a convegni, seminari e incontri volti alla sensibilizzazione delle diverse tipologie di operatori e del pubblico e all'approfondimento con le altre autorità dei temi dell'antiriciclaggio e del contrasto al finanziamento del terrorismo. In particolare la UIF ha partecipato con propri relatori a circa 60 iniziative, di carattere divulgativo e formativo, a beneficio di altre autorità e associazioni di categoria, in contesti nazionali

e internazionali; tra tali eventi, di particolare importanza sono le docenze a corsi organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura, dalla Scuola di Formazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dall'Istituto superiore dei Carabinieri, dalla Polizia di Stato e dalla Direzione Servizi Antidroga del Ministero dell'Interno. L'Unità ha collaborato anche a cicli di lezioni e seminari presso la Scuola di Polizia Tributaria (destinati a personale interno e a funzionari di paesi esteri) e presso la Procura di Napoli, come pure è proseguita la collaborazione con gli Atenei, in particolar modo con l'Università La Sapienza di Roma. Sono state poi avviate iniziative formative che hanno coinvolto associazioni di categoria dei professionisti e rappresentanti degli enti locali (Comuni e Regioni).

GLOSSARIO

Amministrazioni e organismi interessati

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. a), del D.lgs. 231/2007, sono gli enti preposti alla supervisione dei soggetti obbligati non vigilati dalle autorità di vigilanza di settore, ossia le amministrazioni, ivi comprese le agenzie fiscali, titolari di poteri di controllo ovvero competenti al rilascio di concessioni, autorizzazioni, licenze o altri titoli abilitativi comunque denominati e gli organismi preposti alla vigilanza sul possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità, prescritti dalla pertinente normativa di settore. Per le esclusive finalità di cui al suddetto decreto, rientrano nella definizione di amministrazione interessata il Ministero dell'Economia e delle finanze quale autorità preposta alla sorveglianza dei revisori legali e delle società di revisione legale senza incarichi di revisione legale su enti di interesse pubblico o su enti sottoposti a regime intermedio, il Ministero dello Sviluppo economico quale autorità preposta alla sorveglianza delle società fiduciarie non iscritte nell'albo di cui all'art. 106 TUB.

Archivi standardizzati

Archivi mediante i quali sono resi disponibili i dati e le informazioni previsti dalle disposizioni emanate dalle competenti autorità di vigilanza di settore ai sensi dell'art. 34, comma 3, del D.lgs. 231/2007, secondo gli standard tecnici e le causali analitiche ivi indicate; essi includono gli Archivi Unici Informativi (AUI) già istituiti alla data di entrata in vigore del D.lgs. 90/2017.

Auto-riciclaggio

Ai sensi dell'art. 648-ter.1 del codice penale è punito per il reato di auto-riciclaggio "chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa". La norma è stata introdotta dall'art. 3, comma 3, della L. 186/2014.

Autorità di vigilanza di settore

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. c), del D.lgs. 231/2007, sono la Banca d'Italia, la CONSOB e l'IVASS in quanto autorità preposte alla vigilanza e al controllo degli intermediari bancari e finanziari, dei revisori legali e delle società di revisione legale con incarichi di revisione legale su enti di interesse pubblico e su enti sottoposti a regime intermedio e la Banca d'Italia nei confronti degli operatori non finanziari che esercitano le attività di custodia e trasporto di denaro contante e di titoli o valori a mezzo di guardie particolari giurate, in presenza della licenza di cui all'art. 134 TULPS, limitatamente all'attività di trattamento delle banconote in euro, in presenza dell'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 8 del DL 350/2001, convertito, con modificazioni, dalla L. 409/2001.

Autorità Nazionale Anticorruzione

Autorità che ai sensi dell'art. 19 del DL 90/2014, convertito con modificazioni dalla L. 114/2014, ha assorbito le funzioni e le risorse dell'ex Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP). L'Autorità è deputata a prevenire la corruzione nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della Pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione, nonché mediante attività conoscitiva.

Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF)

Ai sensi dell'art. 3 del D.lgs. 109/2007, è il Comitato istituito presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, presieduto dal Direttore generale del Tesoro, composto da quindici membri e dai rispettivi supplenti, nominati

con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, sulla base delle designazioni effettuate, rispettivamente, dal Ministro dell'Interno, dal Ministro della Giustizia, dal Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Ministro dello Sviluppo economico, dalla Banca d'Italia, dalla CONSOB, dall'ISVAP (oggi IVASS), dall'Unità di Informazione Finanziaria. Del Comitato fanno anche parte un dirigente in servizio presso il MEF, un ufficiale della Guardia di Finanza, un appartenente al ruolo dirigenziale o ufficiale di grado equiparato delle forze di polizia di cui all'art.16 della L. 121/1981, in servizio presso la DIA, un ufficiale dell'Arma dei Carabinieri, un dirigente dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli e un magistrato della DNA. Ai fini dello svolgimento dei compiti riguardanti il congelamento delle risorse economiche, il Comitato è integrato da un rappresentante dell'Agenzia del Demanio. Gli enti che partecipano con propri rappresentanti nel CSF comunicano al Comitato, anche in deroga a ogni disposizione in materia di segreto d'ufficio, le informazioni riconducibili alle materie di competenza del Comitato stesso. Inoltre, l'Autorità giudiziaria trasmette ogni informazione ritenuta utile per contrastare il finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Con l'entrata in vigore del D.lgs. 231/2007 le competenze del Comitato, inizialmente limitate al coordinamento in materia di contrasto finanziario al terrorismo, sono state estese anche alla lotta al riciclaggio (cfr. art. 5, comma 3, del D.lgs. 231/2007 previgente, oggi corrispondente all'art. 5, commi 5, 6 e 7).

Congelamento di fondi

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. b), del D.lgs. 109/2007, è il divieto, in virtù dei regolamenti comunitari e della normativa nazionale, di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione dei fondi o di accesso a essi, così da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che consente l'uso dei fondi, compresa la gestione di portafoglio.

Cross-border report

Con il termine s'intendono le segnalazioni di operazioni sospette ricevute da una FIU dell'Unione europea che riguardano un altro Stato membro e che, ai sensi dell'art. 53, comma 1, della quarta direttiva, devono essere prontamente trasmesse alle controparti interessate. Tali segnalazioni sono individuate sulla base di una metodologia sviluppata nell'ambito della Piattaforma delle FIU della UE.

Direzione Investigativa Antimafia (DIA)

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

Direzione Nazionale Antimafia e antiterrorismo (DNA)

La DNA, istituita nell'ambito della Procura generale presso la Corte di cassazione con DL 367/1991, convertito con modificazioni dalla L. 8/1992, ha il compito di coordinare, in ambito nazionale, le indagini relative alla criminalità organizzata. La competenza della Direzione Nazionale Antimafia è stata estesa alla trattazione di procedimenti in materia di terrorismo, anche internazionale, con il DL 7/2015, convertito con modificazioni dalla L. 43/2015. Ai sensi dell'art. 103 del D.lgs. 159/2011, alla Direzione è preposto un magistrato, con funzioni di Procuratore nazionale e due magistrati con funzioni di procuratore aggiunto, nonché, quali sostituti, magistrati scelti tra coloro che hanno svolto, anche non continuativamente, funzioni di pubblico ministero per almeno dieci anni e che abbiano specifiche attitudini, capacità organizzative ed esperienze nella trattazione di procedimenti in materia di criminalità organizzata e terroristica.

Financial Intelligence Unit (FIU)

Unità centrale nazionale che, al fine di combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, è incaricata di ricevere e analizzare segnalazioni di operazioni sospette e altre informazioni rilevanti in materia di riciclaggio, finanziamento del terrorismo e connessi reati presupposto, nonché della disseminazione dei risultati di tale analisi. In base alla scelta compiuta dal singolo legislatore nazionale, la FIU può assumere la natura di

autorità amministrativa, di struttura specializzata costituita all'interno delle forze di polizia o incardinata nell'ambito dell'Autorità giudiziaria. In alcuni Stati sono stati adottati modelli misti fra i precedenti.

Finanziamento dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa

Ai sensi dell'art.1, comma 1, lett. e), del D.lgs. 109/2007, per finanziamento dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa si intende la fornitura o la raccolta di fondi e risorse economiche, in qualunque modo realizzata e strumentale, direttamente o indirettamente, a sostenere o favorire tutte quelle attività legate all'ideazione o alla realizzazione di programmi volti a sviluppare strumenti bellici di natura nucleare o chimica o batteriologica.

Finanziamento del terrorismo

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. d), del D.lgs. 109/2007, per finanziamento del terrorismo si intende qualsiasi attività diretta, con ogni mezzo, alla fornitura, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi e risorse economiche, in qualunque modo realizzata, destinati a essere, direttamente o indirettamente, in tutto o in parte, utilizzati per il compimento di una o più condotte con finalità di terrorismo, secondo quanto previsto dalle leggi penali, ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione delle condotte anzidette.

FIU.NET

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

Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI)

Organismo intergovernativo creato in ambito OCSE, che ha lo scopo di ideare e promuovere strategie di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, a livello nazionale e internazionale. Nel 1989 ha emanato 40 raccomandazioni relative all'azione di monitoraggio in materia di riciclaggio, alle quali si sono successivamente aggiunte 9 raccomandazioni speciali relative al contrasto finanziario del terrorismo internazionale. La materia è stata interamente rivista nel 2012 con l'emanazione di 40 nuove raccomandazioni. Il GAFI promuove inoltre la diffusione delle misure antiriciclaggio e antiterrorismo al di fuori dell'ambito dei paesi membri collaborando con altri organismi internazionali e approfondisce le nuove tendenze e tipologie di riciclaggio.

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

Gruppo Egmont

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

Mezzi di pagamento

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. s), del D.lgs. 231/2007, sono il denaro contante, gli assegni bancari e postali, gli assegni circolari e gli altri assegni a essi assimilabili o equiparabili, i vaglia postali, gli ordini di accreditamento o di pagamento, le carte di credito e le altre carte di pagamento, le polizze assicurative trasferibili, le polizze di pegno e ogni altro strumento a disposizione che permetta di trasferire, movimentare o acquisire, anche per via telematica, fondi, valori o disponibilità finanziarie.

Moneyval (Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures and the financing of terrorism)

Sottocomitato dell'European Committee on Crime Problems (CDPC) del Consiglio d'Europa costituito nel settembre del 1997. Opera come organo preposto alle politiche antiriciclaggio nell'ambito del Consiglio – tenendo conto anche delle misure adottate dal GAFI – rivolgendo ai paesi aderenti specifiche raccomandazioni

in materia. Valuta le misure antiriciclaggio adottate dai paesi aderenti al Consiglio d'Europa diversi dai membri del GAFI. Possiede lo status di Associate Member del GAFI, in qualità di gruppo regionale. Dal gennaio 2011 Moneyval, interessato da una sostanziale modifica statutaria, opera come autonomo organismo di monitoraggio del Consiglio d'Europa in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo che risponde direttamente al Comitato dei Ministri, cui presenta il proprio Rapporto annuale.

Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV)

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

OAM

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. q), del D.lgs. 231/2007, indica l'Organismo per la gestione degli elenchi degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi, ai sensi dell'art. 128-*undecies* TUB. Presso l'OAM sono altresì tenuti: i) il registro dei cambiavalute nel cui ambito è istituita una sezione speciale dedicata ai prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale (art. 17-bis, comma 8-*bis*, del D.lgs. 141/2010, inserito dal D.lgs. 90/2017); ii) il registro dei soggetti convenzionati e agenti di cui all'art. 45 del D.lgs. 231/2007; iii) il registro degli operatori compro oro di cui all'art. 1, comma 1, lett. q), del D.lgs. 92/2017.

Office of Foreign Assets Control (OFAC)

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

Organismo di autoregolamentazione

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. aa), del D.lgs. 231/2007, è l'ente esponentiale, rappresentativo di una categoria professionale, ivi comprese le sue articolazioni territoriali e i consigli di disciplina cui l'ordinamento vigente attribuisce poteri di regolamentazione, di controllo della categoria, di verifica del rispetto delle norme che disciplinano l'esercizio della professione e di irrogazione, attraverso gli organi all'uopo predisposti, delle sanzioni previste per la loro violazione.

Paesi con carenze strategiche nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo individuati dal GAFI

Sono inclusi in questo ambito i Paesi aventi deboli presidi antiriciclaggio, individuati dal GAFI attraverso public statement pubblicati tre volte l'anno. In base a tali valutazioni (cfr. *FATF Public Statement February 2019* e *Improving Global AML/CFT compliance: On-going process February 2019*), risultano non allineati alla normativa di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo: Bahamas, Botswana, Cambogia, Repubblica Democratica di Corea, Etiopia, Ghana, Iran, Pakistan, Serbia, Sri Lanka, Siria, Trinidad and Tobago, Tunisia, Yemen.

Paesi e territori non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata

Paesi e territori elencati nella cosiddetta *black list* contenuta nel decreto del Ministro delle Finanze del 4 maggio 1999 (da ultimo modificato dal decreto ministeriale del 12 febbraio 2014): Andorra; Anguilla; Antigua e Barbuda; Aruba; Bahamas; Bahrein; Barbados; Belize; Bermuda; Bonaire; Brunei; Costa Rica; Curaçao, Dominica; Emirati Arabi Uniti (Abu Dhabi, Ajman, Dubai, Fujairah, Ras El Khaimah, Sharjah, Umm Al Qaiwain); Ecuador; Filippine; Gibilterra; Gibuti; Grenada; Guernsey (compreso Alderney e Sark); Hong Kong; Isola di Man;

Isole Cayman; Isole Cook; Isole Marshall; Isole Vergini Britanniche; Jersey; Libano; Liberia; Liechtenstein; Macao; Maldive; Malesia; Mauritius; Monserrat; Nauru; Niue; Oman; Panama; Polinesia Francese; Principato di Monaco; Saint Kitts e Nevis; Saint Lucia; Saint Vincent e Grenadine; Samoa; Seychelles; Singapore; Sint Eustatius e Saba; Sint Maarten – parte Olandese; Svizzera; Taiwan; Tonga; Turks e Caicos; Tuvalu; Uruguay; Vanuatu.

Paesi terzi ad alto rischio

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. bb), del D.lgs. 231/2007, sono i paesi non appartenenti all'Unione europea i cui ordinamenti presentano carenze strategiche nei rispettivi regimi nazionali di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, come individuati dalla Commissione europea, con il regolamento delegato UE/2016/1675 e successive modificazioni, nell'esercizio dei poteri di cui agli articoli 9 e 64 della direttiva UE/2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015.

Persone politicamente esposte

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. dd), del D.lgs. 231/2007, sono le persone fisiche che occupano o hanno cessato di occupare da meno di un anno importanti cariche pubbliche, nonché i loro familiari e coloro che con i predetti soggetti intrattengono notoriamente stretti legami, come di seguito elencate: 1) sono persone fisiche che occupano o hanno occupato importanti cariche pubbliche coloro che ricoprono o hanno ricoperto la carica di: 1.1 Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio, Ministro, Vice-Ministro e Sottosegretario, Presidente di Regione, assessore regionale, Sindaco di capoluogo di provincia o città metropolitana, Sindaco di comune con popolazione non inferiore a 15.000 abitanti nonché cariche analoghe in Stati esteri; 1.2 deputato, senatore, parlamentare europeo, consigliere regionale nonché cariche analoghe in Stati esteri; 1.3 membro degli organi direttivi centrali di partiti politici; 1.4 giudice della Corte Costituzionale, magistrato della Corte di Cassazione o della Corte dei conti, consigliere di Stato e altri componenti del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana nonché cariche analoghe in Stati esteri; 1.5 membro degli organi direttivi delle banche centrali e delle autorità indipendenti; 1.6 ambasciatore, incaricato d'affari ovvero cariche equivalenti in Stati esteri, ufficiale di grado apicale delle forze armate ovvero cariche analoghe in Stati esteri; 1.7 componente degli organi di amministrazione, direzione o controllo delle imprese controllate, anche indirettamente, dallo Stato italiano o da uno Stato estero ovvero partecipate, in misura prevalente o totalitaria, dalle Regioni, da comuni capoluoghi di provincia e città metropolitane e da comuni con popolazione complessivamente non inferiore a 15.000 abitanti; 1.8 direttore generale di ASL e di azienda ospedaliera, di azienda ospedaliera universitaria e degli altri enti del servizio sanitario nazionale; 1.9 direttore, vicedirettore e membro dell'organo di gestione o soggetto svolgenti funzioni equivalenti in organizzazioni internazionali; 2) sono familiari di persone politicamente esposte: i genitori, il coniuge o la persona legata in unione civile o convivenza di fatto o istituti assimilabili alla persona politicamente esposta, i figli e i loro coniugi nonché le persone legate ai figli in unione civile o convivenza di fatto o istituti assimilabili; 3) sono soggetti con i quali le persone politicamente esposte intrattengono notoriamente stretti legami: 3.1 le persone fisiche legate alla persona politicamente esposta per via della titolarità effettiva congiunta di enti giuridici o di altro stretto rapporto di affari; 3.2 le persone fisiche che detengono solo formalmente il controllo totalitario di un'entità notoriamente costituita, di fatto, nell'interesse e a beneficio di una persona politicamente esposta.

Piattaforma delle FIU dell'Unione europea

Organo europeo presieduto dalla Commissione e composto dalle FIU dell'Unione; esso, attivo dal 2006, è stato formalizzato dalla quarta direttiva che ne ha anche definito il mandato (art. 51). Questo si riferisce in particolare al rafforzamento della cooperazione, allo scambio di opinioni, alla prestazione di consulenza su questioni relative all'attuazione delle regole europee d'interesse per le FIU e i soggetti segnalanti.

Prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. ff), del D.lgs. 231/2007, sono le persone fisiche o giuridiche che forniscono a terzi, a titolo professionale, servizi funzionali all'utilizzo, allo scambio, alla conservazione di valuta virtuale e alla loro conversione da ovvero in valute aventi corso legale.

Pubbliche amministrazioni

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. hh), del D.lgs. 231/2007, sono le Amministrazioni pubbliche di cui all'art 1, comma 2, del D.lgs. 165/2001 e successive modificazioni, gli enti pubblici nazionali, le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall'Unione europea nonché i soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell'ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica.

Punto di contatto centrale

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. ii), del D.lgs. 231/2007, è il soggetto o la struttura, stabilito nel territorio della Repubblica, designato dagli istituti di moneta elettronica, quali definiti all'art 2, primo paragrafo, punto 3), della direttiva CE/2009/110, o dai prestatori di servizi di pagamento, quali definiti all'art 4, punto 11), della direttiva CE/2015/2366, con sede legale e amministrazione centrale in altro Stato membro, che operano, senza succursale, sul territorio nazionale tramite i soggetti convenzionati e gli agenti.

Riciclaggio e impiego

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

Ai sensi dell'art. 2, comma 4, del D.lgs. 231/2007 costituiscono riciclaggio, se commesse intenzionalmente, le seguenti azioni: a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni; b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; d) la partecipazione a uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione.

Soggetti convenzionati e agenti

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. nn), del D.lgs. 231/2007, sono gli operatori convenzionati ovvero gli agenti, comunque denominati, diversi dagli agenti in attività finanziaria iscritti nell'elenco di cui all'art. 128-quater, commi 2 e 6, TUB, di cui i prestatori di servizi di pagamento e gli istituti emittenti moneta elettronica, ivi compresi quelli aventi sede legale e amministrazione centrale in altro Stato membro, si avvalgono per l'esercizio della propria attività sul territorio della Repubblica italiana.

Soggetti designati

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. l), del D.lgs. 109/2007 per soggetti designati s'intendono le persone fisiche, le persone giuridiche, i gruppi e le entità designati come destinatari del congelamento sulla base dei regolamenti comunitari e della normativa nazionale.

Titolare effettivo

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. pp), del D.lgs. 231/2007, è la persona fisica o le persone fisiche, diverse dal cliente, nell'interesse della quale o delle quali, in ultima istanza, il rapporto continuativo è istaurato, la prestazione professionale è resa o l'operazione è eseguita.

Trade-based money laundering

Con il termine si intende il processo di occultare proventi di reati e trasferire valore attraverso l'utilizzo di transazioni commerciali per cercare di legittimare l'origine illecita degli stessi.

Valuta virtuale

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. qq), del D.lgs. 231/2007, è la rappresentazione digitale di valore, non emessa da una banca centrale o da un'autorità pubblica, non necessariamente collegata a una valuta avente corso legale, utilizzata come mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi e trasferita, archiviata e negoziata elettronicamente.

SIGLARIO

ABS	Asset-Backed Security
AG	Autorità giudiziaria
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
ATM	Automated Teller Machine
AUI	Archivio Unico Informatico
BCE	Banca Centrale Europea
CASA	Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo
CDP	Cassa Depositi e Prestiti
CIFG	Counter-ISIL Finance Group
CNDCEC	Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili
CNF	Consiglio Nazionale Forense
CNN	Consiglio Nazionale del Notariato
CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
CSF	Comitato di Sicurezza Finanziaria
DDA	Direzione Distrettuale Antimafia
DIA	Direzione Investigativa Antimafia
DNA	Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo
FIU	Financial Intelligence Unit
GAFI	Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale
IMEL	Istituto di moneta elettronica
IP	Istituto di pagamento
IRPEF	Imposta sui Redditi delle Persone Fisiche
ISIL	Islamic State of Iraq and the Levant
IVA	Imposta sul Valore Aggiunto
IVASS	Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni
MEF	Ministero dell'Economia e delle finanze
NRA	National Risk Assessment
NSPV	Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza
OAM	Organismo degli Agenti e dei Mediatori
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
PEP	Political Exposed Person

RADAR	Raccolta e Analisi Dati AntiRiciclaggio
SARA	Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate
SCO	Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato
SGR	Società di gestione del risparmio
SICAV	Società di investimento a capitale variabile
SIM	Società di intermediazione mobiliare
SOA	Società Organismo di Attestazione
SOS	Segnalazione di operazioni sospette
TUB	Testo Unico Bancario (D.lgs. 385/1993)
TUF	Testo Unico della Finanza (D.lgs. 58/1998)
TUIR	Testo Unico delle Imposte sui Redditi (DPR 917/1986)
TULPS	Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (R.D. 773/1931)
UE	Unione europea
UIF	Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
VD	Voluntary disclosure

**Relazione della Banca d'Italia al Comitato di Sicurezza Finanziaria sull'attività di
vigilanza e controllo antiriciclaggio.**

Anno 2018

Indice

Sommario	3
1. L'attività internazionale	4
1.1 Il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI).....	4
1.2 Financial Stability Board - Correspondent Banking Coordination Group.....	6
1.3 Il Comitato di Basilea.....	7
1.4 La nuova disciplina europea di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo... 7	
1.4.1 Le novità introdotte dalla Quinta direttiva antiriciclaggio	7
1.4.2 La riforma delle Autorità di Vigilanza europee (AVE) volta ad attribuire all'EBA nuovi poteri in materia antiriciclaggio	8
1.5 L'Anti-Money Laundering Committee	8
2. I lavori di recepimento delle novità introdotte dalla direttiva (UE) 2018/843 (cd. Quinta direttiva). Il decreto correttivo	10
3. Le Disposizioni attuative di competenza della Banca d'Italia	10
4. L'attività di vigilanza e controllo a livello nazionale.....	12
4.1 I controlli di vigilanza cartolare	14
Grafico 1 – Ripartizione del punteggio di rischio per le banche - 2018 (fonte Banca d'Italia).14	
4.2 Le ispezioni di vigilanza	15
4.2.1 Le ispezioni generali e settoriali	15
Grafico 2 - Numero di ispezioni generali condotte nel 2018 per tipologia di intermediario (fonte Banca d'Italia)	16
4.2.2 Le verifiche presso le dipendenze delle banche (cd. verifiche “sportellari”).....	16
Grafico 3 - Ispezioni “sportellari” per regione 2018 (fonte Banca d'Italia)	17
Grafico 4 - Numerosità dei rilievi per tipologia –2018 (fonte Banca d'Italia)	18
Grafico 5 - Incidenza di ogni tipologia di rilievo per categoria d'intermediario – 2018 (fonte Banca d'Italia).....	19
4.3 La vigilanza sulle società fiduciarie	19
4.4 Le procedure sanzionatorie	20
4.5 Principali criticità riscontrate e prospettive evolutive	20
Grafico 6 - Numero di rilievi per categoria (valori assoluti) – quadriennio 2015-18 (fonte Banca d'Italia).....	21
5. La collaborazione con altre Autorità.....	23
5.1 La collaborazione con l'Autorità Giudiziaria	23
5.2 La collaborazione con la UIF	23
5.3 La collaborazione con gli organi investigativi	23
5.4 La collaborazione con la Consob	23
6. La partecipazione al Comitato di Sicurezza Finanziaria	24
7.. L'attività di formazione e di sensibilizzazione	24
8. La sorveglianza sul sistema dei pagamenti	24
Sigle	27

Con il presente documento la Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia adempie agli obblighi previsti dall'art. 5, comma 7, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 – come modificato dal d. lgs. 25 maggio 2017, n. 90 – nei confronti del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), illustrando l'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo svolta nel corso dell'anno 2018 sulle banche e sugli intermediari finanziari non bancari nell'ambito dei compiti di vigilanza regolamentare, informativa e ispettiva che le sono attribuiti ai sensi del citato decreto. Il presente documento dà anche conto del contributo all'attività di contrasto dei reati in questione che la Banca d'Italia presta nell'esercizio della funzione di Sorveglianza sul sistema dei pagamenti, ai sensi dell'art. 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico bancario).

Sommario

Nel corso del 2018 è proseguita l'attività svolta dalla Banca d'Italia sul fronte della cooperazione nazionale ed internazionale per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio (AML) e del finanziamento del terrorismo (CFT).

A livello internazionale, la Banca d'Italia ha preso parte alle attività del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) e dei relativi gruppi di lavoro, dell'*Anti-Money Laundering Expert Group* (AMLEG), istituito in seno al Comitato di Basilea, nonché del *Correspondent Banking Coordination Group* (CBG).

In ambito europeo, la Banca d'Italia ha partecipato attivamente ai lavori dell'*Anti-Money Laundering Committee* (AMLC), costituito nell'ambito del Comitato Congiunto delle tre Autorità di Vigilanza Europee (AVE, in cui rientrano EBA, EIOPA e ESMA), che, come previsto dalla Direttiva 2015/849/UE (cd. Quarta Direttiva Antiriciclaggio), svolgono un significativo ruolo di armonizzazione nelle prassi di vigilanza in materia di antiriciclaggio e di convergenza normativa e regolamentare.

A livello nazionale, la Banca d'Italia ha lavorato all'elaborazione della disciplina secondaria in materia di: sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa; adeguata verifica della clientela; organizzazione, procedure e controlli interni nonché conservazione dei dati. Ha inoltre collaborato con i competenti uffici del Ministero dell'Economia e delle Finanze per la definizione di un decreto legislativo (di prossima adozione) recante sia disposizioni correttive e integrative al decreto legislativo n. 90/2017, che ha recepito la Quarta Direttiva, sia previsioni per il recepimento della Quinta Direttiva.

Si è confermato intenso e proficuo anche lo scambio d'informazioni con l'Autorità giudiziaria, le Amministrazioni pubbliche, gli organi investigativi e la UIF. Inoltre, l'Istituto ha fornito il proprio contributo tecnico e ha partecipato allo scambio di informazioni nell'ambito del CSF.

Nel corso del 2018, la Banca d'Italia nello svolgimento della funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti ha rivolto particolare attenzione ad assicurare che lo sviluppo di sistemi innovativi avvenga all'interno di una cornice in cui sono correttamente presidiati i rischi AML/CFT. In particolare, l'attività ha riguardato l'esame degli "*instant payments*", delle valute virtuali e dell'evoluzione delle minacce cibernetiche.

1. L'attività internazionale

1.1 Il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI)

Il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) è un organismo intergovernativo - creato in ambito OCSE nel 1990 - allo scopo di promuovere strategie globali di contrasto al riciclaggio.

Nel corso del 2018, il ruolo del GAFI è stato oggetto di un dibattito tra i suoi membri - avente ad oggetto la sua base istituzionale, lo *status* giuridico, la *governance* e il sistema di finanziamento - al fine di sostenere la sua capacità operativa di rispondere alle emergenti minacce di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Le iniziative oggetto di discussione sono volte ad aumentare la consapevolezza politica del lavoro del GAFI e ad accrescere l'impegno degli Stati membri nell'attuazione di sistemi AML/CFT efficaci. Queste iniziative hanno trovato anche il sostegno del G20 che ha accolto favorevolmente gli sforzi in atto per rafforzare le basi istituzionali del Gruppo.

Un primo passo in questa direzione è rappresentato dall'incontro, che si terrà nel corso del mese di aprile 2019 a cui sono stati invitati a partecipare i Ministri dell'economia e della giustizia degli Stati membri, per discutere dell'ampliamento del mandato a 2 anni della Presidenza e della vicepresidenza del GAFI.

Oltre a ciò, i lavori in ambito GAFI - in coincidenza con l'affidamento della Presidenza del Gruppo agli USA - sono stati in gran parte dedicati alla nuova strategia di contrasto al finanziamento del terrorismo; in tale quadro, a febbraio 2018 il GAFI ha rinnovato il piano di azione volto a contrastare il fenomeno e a sensibilizzare maggiormente gli Stati membri sul tema.

Il piano elaborato è composto da cinque punti chiave:

- 1) miglioramento della conoscenza del fenomeno, inclusi nuovi studi sulle tecniche di finanziamento utilizzate dai terroristi;
- 2) verifica sulla necessità di apportare modifiche agli standard GAFI;
- 3) verifica sull'efficace applicazione da parte dei Paesi degli strumenti esistenti per identificare le attività di finanziamento del terrorismo;
- 4) identificazione dei Paesi che presentano debolezze strategiche in relazione al finanziamento del terrorismo;
- 5) promozione di una maggiore collaborazione internazionale in ambito preventivo e repressivo, con un'attenzione specifica all'azione giudiziaria

Una ulteriore priorità del GAFI nel 2018 ha riguardato il contrasto al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, in relazione al quale è stato deciso di analizzare le situazioni di rischio per sviluppare tecniche d'indagine sulle reti di supporto allo sviluppo dei programmi di proliferazione e più incisive modalità di applicazione delle sanzioni internazionali.

Nel corso dell'anno, il GAFI ha continuato l'approfondimento della *Financial, Regulatory e Supervisory Technology (FinTech/RegTech/SupTech)* insieme con gli esperti internazionali dei settori, con l'obiettivo di valutare le migliori modalità di applicazione delle Raccomandazioni GAFI e le modalità di effettuazione dei controlli alla luce dell'innovazione tecnologica nel settore finanziario. Tutte le delegazioni del GAFI continuano a essere particolarmente sensibili all'esigenza di stare al passo dell'industria; su tali tematiche il GAFI ha organizzato a settembre 2018 in Cina un Forum con il settore privato con l'obiettivo di sostenere l'innovazione nei servizi finanziari, affrontando nel contempo le sfide normative e di vigilanza poste dalle tecnologie emergenti. I lavori del Forum si sono concentrati, tra l'altro, sulle tecnologie per l'identificazione digitale, su nuovi sistemi di "*transaction monitoring*" - che facendo leva sull'adozione di un'ampia gamma di sistemi (*big data*, intelligenza artificiale, algoritmi di auto-apprendimento), consentono agli intermediari di

intercettare in tempi molto contenuti transazioni sospette, riducendo al contempo costi e manualità degli adempimenti antiriciclaggio - nonché sulle tecnologie atte a facilitare la “*financial inclusion*” dei fornitori di *crypto* valute.

Al riguardo, al fine di rispondere al crescente uso di *virtual assets*¹ per il riciclaggio di denaro e/o il finanziamento del terrorismo e su richiesta dei ministri del G20, il GAFI ha apportato, lo scorso ottobre, modifiche ai propri standard (in particolare Raccomandazione 15 e Glossario) per una più stringente e omogenea applicazione della regolamentazione AML/CFT ai soggetti che svolgono attività in *virtual assets*. Sono stati individuati i *Virtual Assets Service Provider* (VASP), ossia i soggetti ai quali applicare gli obblighi AML/CFT. Essi sono, in particolare: i cd. “*exchanges*”, che convertono moneta *fiat* in *virtual assets*, e viceversa, o anche diverse tipologie di *virtual assets*, i cd *wallet providers*, che offrono servizi di custodia dei *virtual assets* o delle chiavi crittografate e i soggetti che offrono servizi di tipo finanziario per gli Initial Coin Offerings (ICO). Tali operatori dovranno essere autorizzati o registrati, saranno tenuti a effettuare sulla clientela le verifiche AML/CFT e verranno controllati o monitorati dalle autorità nazionali.

Al fine di fornire indicazioni più dettagliate, il GAFI ha definito una nota interpretativa della Raccomandazione 15 e ha deciso di sottoporre a pubblica consultazione la questione relativa agli obblighi AML/CFT cui dovranno essere sottoposti i trasferimenti elettronici di *virtual assets*. La nota interpretativa e le modifiche alle linee guida in materia di *virtual assets*, di cui si sta discutendo, verranno formalmente adottate dal GAFI nel giugno 2019.

Rappresentanti della Banca d'Italia hanno preso parte stabilmente alle Assemblee Plenarie tenutesi nel corso dell'anno, nonché agli incontri dei diversi gruppi di lavoro, di cui si sintetizzano di seguito le principali questioni trattate:

- Il *Policy Development Group* (PDG), gruppo che si occupa della definizione delle metodologie e delle *policy* antiriciclaggio, ha definito una *Guidance* in materia di modalità di applicazione degli obblighi di adeguata verifica da parte degli intermediari che offrono servizi di investimento (ad es. SGR). Il documento individua le misure idonee a mitigare gli specifici rischi di riciclaggio a cui è soggetto il mercato dei servizi di investimento, caratterizzato da un'operatività fortemente transnazionale che risente delle differenti scelte regolamentari dei singoli Stati, in termini di oneri richiesti agli intermediari ai fini dell'adempimento degli obblighi antiriciclaggio. Sono proseguiti inoltre i lavori per la predisposizione di una *Guidance* sull'utilizzo delle identità digitali a fini dell'adempimento degli obblighi antiriciclaggio.

- L'*International Cooperation Review Group* (ICRG), gruppo che si occupa della valutazione e delle relative iniziative nei confronti degli Stati ad alto rischio e non cooperativi, ha confermato la presenza nella “lista nera” (*blacklist*) della Corea del Nord e dell'Iran. Per la Corea del Nord, l'inserimento in “lista nera” continua a essere giustificato sia dalle significative carenze in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, sia per le minacce che il Paese pone in materia di proliferazione delle armi di distruzione di massa. Con riguardo all'Iran, è emerso che il Paese, pur continuando nell'azione di rimozione delle carenze nella propria legislazione AML-CFT, non ha completato l'attuazione dell'Action Plan concordato con il GAFI. Il GAFI ha comunque

¹ Il termine “*virtual asset*” viene utilizzato in modo intercambiabile con quelli “valute virtuali” e “*crypto assets*” è stato individuato dal GAFI come “opzione di compromesso” dato che alcuni paesi erano fortemente contrari a utilizzare il termine “valuta”, mentre altri paesi a utilizzare il termine “*crypto*”. La definizione individuata dal GAFI è “*digital representations of value that can be digitally traded or transferred and can be used for payment or investment purposes, including digital representations of value that function as a medium of exchange, a unit of account, and/or a store of value. The FATF emphasises that virtual assets are distinct from fiat currency (a.k.a. “real currency,” “real money,” or “national currency”), which is the money of a country that is designated as its legal tender.*”

deciso di non applicare all'Iran contromisure più severe rimandando ogni decisione alla plenaria di giugno 2019.

- *L'Evaluations and Compliance Group* (ECG), gruppo che si occupa delle *mutual evaluation* degli stati membri del GAFI, ha completato nel 2018 le valutazioni di Islanda, Israele, Regno Unito, Cina e Finlandia; in relazione alle carenze individuate, l'Islanda, la Cina e la Finlandia sono state poste nel processo di *follow-up* rafforzato. Nel corso della Plenaria di febbraio 2019, infine è stata effettuata la prima revisione di follow-up della Mutual Evaluation condotta nel 2015 sull'Italia. Il follow up ha riguardato la valutazione sulla adeguatezza della normativa AML italiana rispetto agli standard del GAFI. Nel rapporto viene evidenziato il rafforzamento complessivo del sistema antiriciclaggio italiano - anche in conseguenza del recente recepimento della IV Direttiva antiriciclaggio - rimanendo un giudizio non del tutto positivo solo per 2 su 40 raccomandazioni.

1.2 Financial Stability Board - Correspondent Banking Coordination Group

Nel corso del 2018 sono proseguiti i lavori del *Correspondent Banking Coordination Group* (CBCG), il gruppo incaricato di portare a termine il piano d'azione - elaborato su richiesta del G20 - per contrastare il fenomeno del declino dei rapporti interbancari di corrispondenza, costituito dal *Financial Stability Board* (FSB) in collaborazione con altri organismi internazionali che si occupano del fenomeno: la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale (FMI), il GAFI, il Comitato di Basilea, il *Committee on Payments and Market Infrastructures* (CPMI). Al CBCG partecipano rappresentanti della Banca d'Italia e della UIF.

Tra le iniziative poste in essere per l'esecuzione del piano d'azione, vanno ricordate:

- l'aggiornamento semestrale del Rapporto sul *correspondent banking*, che analizza la portata del fenomeno del declino dei rapporti interbancari di corrispondenza (cd. *de-risking*); i risultati dell'aggiornamento confermano la riduzione del numero di banche corrispondenti attive a livello globale; ciò tuttavia non ha comportato in media un calo dei volumi (in numero e in valore) dei messaggi di pagamento ricevuti dai paesi, specie da quelli con economia più piccola (PIL minore di \$ 10 miliardi);
- la conclusione dell'esercizio di monitoraggio affidato al GAFI e al Comitato di Basilea sulle modalità di attuazione a livello nazionale delle raccomandazioni prodotte per contrastare il *de-risking*; secondo quanto emerso, un'ampia percentuale di entità del settore privato hanno riferito di aver ricevuto guidance in materia di *correspondent banking* dai propri regolatori/supervisor, sebbene alcuni grandi fornitori di servizi bancari corrispondenti hanno comunicato di non aver osservato grandi cambiamenti nell'approccio tenuto dalle Autorità di vigilanza;
- l'organizzazione - d'intesa con il Comitato di Basilea - di un incontro tenutosi ad ottobre 2018 - a cui hanno partecipato rappresentanti sia del settore pubblico che di quello privato - per migliorare il coordinamento delle iniziative di assistenza tecnica a favore di quelle giurisdizioni più direttamente colpite dal fenomeno del declino dei conti di corrispondenza.

Posto che sono state completate numerose iniziative a livello internazionale, l'attenzione del FSB si sta concentrando sul monitoraggio dell'attuazione del piano d'azione a livello nazionale e degli sviluppi del fenomeno.

Inoltre, tenuto conto che la riduzione delle relazioni bancarie corrispondenti ha avuto anche un impatto significativo sulla capacità dei fornitori di servizi di rimessa di denaro di accedere ai servizi bancari, il FSB ha effettuato un monitoraggio sulle barriere esistenti per l'accesso ai servizi bancari nei confronti di questi soggetti e ha approvato un piano d'azione che prevede, tra l'altro, il miglioramento dell'attuazione degli standard internazionali e della vigilanza sul settore,

l'incoraggiamento dell'uso dell'innovazione tecnologica per l'accesso ai servizi bancari e l'assistenza tecnica a sostegno dell'attuazione delle raccomandazioni in materia. Il G20 ha chiesto al FSB di monitorare, insieme a GAFI, GPFI, FMI e Banca mondiale, l'adozione delle raccomandazioni a livello internazionale, riferendo sull'argomento nel giugno 2019.

1.3 Il Comitato di Basilea

La Banca d'Italia partecipa ai lavori dell'*Anti-Money Laundering Expert Group* (AMLEG), istituito in seno al Comitato di Basilea, con il compito di fornire ausilio al Comitato nel campo della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Nel corso del 2018 - in risposta ai recenti scandali di riciclaggio che hanno interessato diversi istituti bancari europei - il Comitato di Basilea ha approvato un piano di lavoro proposto dall'AMLEG, volto a sviluppare linee guide per promuovere la cooperazione tra Autorità di Vigilanza prudenziale e quelle competenti per la Vigilanza ai fini AML/CFT.

Il piano di lavoro riconosce la necessità di rafforzare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità prudenziali e AML, non solo per prevenire i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e mantenere l'integrità del sistema bancario, ma anche per garantire la solidità e la stabilità prudenziali del sistema bancario e finanziario nel suo complesso, preservandolo da ricadute reputazionali, che possono derivare da un coinvolgimento - anche inconsapevole - in fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

L'ultimazione dei lavori previsti nel piano comporterà una modifica alle guidelines del Comitato di Basilea in materia di "*Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism*".

Inoltre, nel corso dell'anno il Comitato di Basilea ha contribuito attivamente alle attività promosse dal FSB per contrastare il fenomeno del declino dei rapporti di corrispondenza (cd. *de-risking*). In tale quadro, è stato completato, d'intesa con il GAFI, il monitoraggio delle modalità con cui vengono attuate a livello nazionale le raccomandazioni prodotte negli ultimi anni dai principali organismi internazionali per contrastare il *de-risking*, e sul tema è stato organizzato - d'intesa con il FSB - un incontro ad ottobre 2018 tra rappresentanti del settore pubblico e l'industria.

Infine, l'AMLEG non ha mancato di fornire supporto alle attività del GAFI per gli aspetti d'interesse del settore bancario.

1.4 La nuova disciplina europea di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo

1.4.1 Le novità introdotte dalla Quinta direttiva antiriciclaggio

Il 9 luglio del 2018 è entrata in vigore la Direttiva (UE) n. 843 del 30 maggio 2018 (cd. Quinta Direttiva antiriciclaggio), che ha apportato modifiche alla Direttiva (UE) 849/2015 (c.d. Quarta Direttiva antiriciclaggio), volte a presidiare aspetti di debolezza emersi negli ultimi anni, anche in connessione con gli attentati terroristici avvenuti in Europa.

La Direttiva, tra l'altro:

- i)* riduce ulteriormente la possibilità per gli intermediari di emettere carte prepagate anonime;
- ii)* include nel novero dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio anche i soggetti che gestiscono piattaforme di valute virtuali e/o offrono servizi per la custodia e il trasferimento delle valute virtuali;
- iii)* detta specifiche disposizioni per la collaborazione tra Autorità di vigilanza su base *cross-border* (cfr. la Relazione al CSF sul 2016).

La Banca d'Italia ha fornito collaborazione tecnica al MEF sia per definire la posizione italiana nel negoziato, sia per elaborare lo schema di decreto di recepimento della Direttiva nell'ordinamento nazionale.

1.4.2 La riforma delle Autorità di Vigilanza europee (AVE) volta ad attribuire all'EBA nuovi poteri in materia antiriciclaggio

L'assetto della vigilanza antiriciclaggio in Europa è in rapida evoluzione. Gli scandali che hanno coinvolto di recente alcune banche estere hanno messo in evidenza alcuni limiti dell'assetto comunitario, caratterizzato in questa materia da un livello di armonizzazione normativa solo minimo e, sul piano dei controlli, da una difformità nelle prassi e metodologie di vigilanza adottate dalle autorità nazionali e da uno scarso coordinamento tra queste ultime e le autorità prudenziali.

Per rispondere alle lacune individuate, la Commissione ha predisposto un *action plan* recante una serie di proposte in gran parte realizzabile a normativa invariata. In parallelo, la Commissione europea ha presentato una proposta legislativa, confluita nella più ampia riforma dei regolamenti istitutivi delle AVE, al fine di rafforzare in maniera significativa i poteri dell'EBA in materia antiriciclaggio.

A seguito di un intenso dibattito, il Consiglio europeo e il Parlamento hanno approvato, con modifiche, la proposta della Commissione. In particolare, all'EBA è stato assegnato il potere di:

- definire *standard* comuni in materia antiriciclaggio e promuoverne l'uniforme applicazione;
- svolgere un ruolo di coordinamento dell'azione dell'UE in casi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che hanno una dimensione internazionale;
- acquisire informazioni dalle Autorità nazionali sulle carenze individuate nell'attività di vigilanza antiriciclaggio; queste informazioni verrebbero raccolte in un *database* centralizzato – cd. *information hub* – condiviso tra tutte le autorità competenti in materia;
- svolgere *risk assessment* periodici sulle strategie, capacità e risorse delle autorità nazionali competenti;
- svolgere *peer review* sulle autorità nazionali per testare l'adeguatezza delle relative strategie e risorse nell'esercizio delle funzioni AML/CTF;
- richiedere alle autorità nazionali di condurre accertamenti in caso di violazioni della disciplina antiriciclaggio e di valutare l'eventuale irrogazione di sanzioni, sostituendosi, in caso di inerzia, alle stesse autorità nell'adozione di provvedimenti individuali, applicando non solo la rilevante normativa europea ma anche le relative discipline nazionali attuative.

Le nuove competenze in materia antiriciclaggio saranno esercitate dall'EBA attraverso un nuovo organo – cd. *permanent internal Committee* – composto da tecnici di alto livello delle diverse autorità nazionali competenti e incaricato di coordinare l'attività dell'EBA in materia e di predisporre *draft decision* che verranno successivamente adottate dal *Board of Supervisors*.

La Banca d'Italia ha partecipato attivamente al negoziato fornendo contributi tecnici al MEF per l'elaborazione del testo di compromesso che è stato approvato dalle istituzioni europee in sede di trilatero.

1.5 L'Anti-Money Laundering Committee

La Banca d'Italia ha partecipato ai lavori dell'*Anti-Money Laundering Committee* (AMLC), costituito nell'ambito del Comitato Congiunto (*Joint Committee*) delle tre Autorità di Vigilanza Europee (AVE, in cui rientrano EBA, EIOPA e ESMA), che, come previsto dalla Quarta Direttiva, svolgono un significativo ruolo di armonizzazione nelle prassi di vigilanza in materia di antiriciclaggio e di convergenza normativa e regolamentare. In tale quadro, nel corso del 2018, i lavori delle AVE hanno seguito i seguenti filoni:

A) Accordo multilaterale per lo scambio d'informazioni con BCE in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo

In base a quanto previsto dall'art. 57-bis della IV Direttiva Antiriciclaggio, come modificata dalla V Direttiva Antiriciclaggio (EU 2018/843), le AVE hanno svolto un ruolo di supporto ai fini della conclusione di un Accordo Multilaterale volto a definire le modalità con cui realizzare scambi informativi tra la Banca Centrale Europea (BCE) e le Autorità competenti per la vigilanza in materia antiriciclaggio sugli intermediari bancari e finanziari operanti in Europa.

L'Accordo, che rappresenta una prima risposta ai recenti scandali che hanno visto banche europee coinvolte in operazioni di riciclaggio, con riflessi sulla stabilità patrimoniale, prevede che la BCE e le Autorità nazionali competenti condividano, sia d'iniziativa, sia su richiesta, le informazioni rilevanti e necessarie allo svolgimento dei compiti di vigilanza prudenziale e AML, con benefici in termini di trasparenza e integrazione delle attività di controllo.

L'accordo è entrato in vigore il 10 gennaio 2019.

B) Orientamenti congiunti sulla Cooperazione e sugli scambi informativi per finalità di vigilanza AML/CFT²

Gli Orientamenti congiunti sono stati emanati d'iniziativa da parte delle AVE allo scopo di definire le modalità pratiche con le quali rendere effettivi gli obiettivi di cooperazione e scambio informativo delineati nella IV Direttiva, a seguito delle modifiche introdotte dalla V Direttiva.

Gli Orientamenti - sottoposti a una fase di consultazione di 3 mesi durata fino all'8 febbraio u.s. – sono attualmente in fase di revisione post-consultazione. Una volta approvati, essi prevederanno la costituzione di *College* AML-CFT tra le Autorità competenti in tutti i casi in cui almeno 3 paesi europei siano coinvolti nella vigilanza di soggetti con sedi secondarie ovvero filiazioni all'estero.

La forma e la frequenza degli incontri dei *College* verranno definiti all'interno dello stesso con un approccio basato sul rischio.

I *College* costituiranno per le Autorità competenti un forum dove scambiare informazioni utili ad acquisire una visione olistica dei rischi fronteggiati da parte dei soggetti vigilati e potranno delineare un approccio comune nell'azione di controllo, fino a introdurre assistenza reciproca ovvero azioni coordinate.

Altri filoni di lavoro seguiti dalle AVE hanno riguardato:

C) La bozza di parere congiunto sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui è esposta l'Unione, a beneficio della valutazione del rischio sovranazionale che la Commissione conduce ai sensi dell'articolo 6 della Direttiva 2015/849/UE³.

Nel 2018, le AVE hanno proceduto all'elaborazione delle informazioni raccolte presso le Autorità Competenti in materia AML in Europa, per aggiornare il parere pubblicato nel febbraio 2017. Nel parere del 2017 emergevano - quali principali determinanti dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo per l'Unione Europea - carenze nei sistemi di controllo interno dei soggetti obbligati, parziale disomogeneità negli ordinamenti, limitato accesso da parte dei soggetti obbligati a informazioni di *intelligence* in materia di antiterrorismo, movimentazione di talune tipologie di flussi finanziari al di fuori dei canali ufficiali (es. hawala).

Da una prima analisi dei dati aggiornati, emerge che il quadro comparato dell'attività di controllo articolata su base nazionale permane molto differenziato in Europa. Specularmente all'impostazione del *Supranational Risk Assessment* (SNRA – analisi sovranazionale dei rischi) condotto dalla Commissione Europea, il parere in corso di aggiornamento evidenzierà anche rischi

² *Guidelines on cooperation and information exchange for AML/CFT supervision purposes.*

³ *Joint Opinion on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the Union's financial sector.*

specifici per alcuni settori finanziari. Inoltre, il parere sarà supportato dall'analisi quantitativa sulle informazioni raccolte.

D) Parere sull'impiego di soluzioni innovative nello svolgimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela⁴

All'inizio dell'anno le AVE hanno pubblicato un parere sull'impiego di soluzioni innovative nello svolgimento dell'adeguata verifica. Il parere cerca di promuovere un approccio comune tra Stati Membri che risulti neutrale rispetto alle soluzioni tecnologiche impiegate da parte degli intermediari nei propri processi di controllo e pone in risalto come soluzioni innovative tecnologicamente avanzate, se mal comprese o poco presidiate, possano determinare nuove forme di rischio e di vulnerabilità per gli intermediari.

Per favorire un approccio comune nelle prassi di vigilanza, il parere evidenzia pertanto i fattori che le Autorità di controllo dovrebbero considerare per valutare l'adeguatezza di soluzioni innovative in rapporto al rischio di ML/TF. In particolare, nel parere sono indicati 5 fattori riguardanti i meccanismi di supervisione e controllo, la qualità e l'adeguatezza dei presidi preordinati all'adeguata verifica della clientela, l'affidabilità di questi presidi, il canale distributivo e il rischio geografico.

In prospettiva, le AVE si propongono un aggiornamento dei fattori di rischio individuati negli specifici orientamenti a supporto dell'attività di adeguata verifica (RFGL), per tener conto degli approfondimenti condotti nel parere sulle soluzioni innovative.

2. I lavori di recepimento delle novità introdotte dalla direttiva (UE) 2018/843 (cd. Quinta direttiva). Il decreto correttivo.

A partire da luglio 2018, gli uffici della Banca d'Italia hanno fornito contributi tecnici al Ministero dell'Economia e delle Finanze per la predisposizione di uno schema di decreto legislativo che modificherà il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 al fine di:

- i) recepire nell'ordinamento nazionale la Quinta Direttiva antiriciclaggio;
- ii) apportare modifiche correttive e integrative del d.lgs. n. 231/2007, come modificato dal d.lgs. n. 90/2017 che ha recepito in Italia la Quarta Direttiva antiriciclaggio⁵.

In particolare, per quanto attiene alle disposizioni di recepimento della Quinta Direttiva di interesse della Banca d'Italia, si segnala:

- i) l'attribuzione alle autorità di vigilanza di poteri in materia antiriciclaggio nei confronti dei gruppi bancari e finanziari;
- ii) il rafforzamento della cooperazione internazionale, sia tra autorità di vigilanza antiriciclaggio nazionali, sia tra queste e le autorità di vigilanza prudenziali, inclusa la BCE.

3. Le Disposizioni attuative di competenza della Banca d'Italia

Il d. lgs. n. 90 del 2017 ha confermato l'attribuzione alla Banca d'Italia di significativi poteri normativi in materia di adeguata verifica della clientela e organizzazione, procedure e controlli interni. Per quanto riguarda gli obblighi di conservazione dei dati e delle informazioni, il decreto ha, da un lato, abolito l'obbligo di istituzione dell'Archivio Unico Informatico (AUI), dall'altro riconosciuto a Banca d'Italia e IVASS il potere di dettare disposizioni per la conservazione dei dati in archivi informatizzati. Il decreto, inoltre, assegna alla Banca d'Italia poteri normativi in materia di:

⁴ *Opinion on the use of innovative solutions by credit and financial institutions in the customer due diligence process.*

⁵ Il decreto, in consultazione pubblica fino al 20 aprile 2019, dovrà essere adottato entro due anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 90/2017 (i.e. entro il 4 luglio 2019).

- i) punto di contatto centrale;
- ii) procedimento sanzionatorio.

In attuazione del nuovo quadro legislativo, nel corso del 2018 la Banca d'Italia ha sottoposto a consultazione pubblica:

- A) le modifiche alle Disposizioni in materia di sanzioni e di procedura sanzionatoria amministrativa;
- B) le Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni antiriciclaggio;
- C) le Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela;
- D) le Disposizioni in materia di conservazione dei dati.

In particolare:

A) Le **Disposizioni in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa** sono state emanate il 15 gennaio 2019⁶.

Il d. lgs. 90/2017 ha rafforzato l'apparato sanzionatorio applicabile agli intermediari bancari e finanziari secondo un'impostazione analoga a quella adottata nel TUB e nel TUF a seguito del recepimento delle direttive CRD IV, UCITS V e MiFID II. In particolare, sono stati elevati i limiti minimi e massimi edittali delle sanzioni pecuniarie e sono state introdotte sanzioni diverse da quelle pecuniarie. Le sanzioni sono prevalentemente orientate a colpire gli intermediari finanziari (cioè le persone giuridiche) e – solo in determinate circostanze – anche le persone fisiche responsabili delle violazioni. La legge prevede che si sanzionino le sole violazioni gravi o sistematiche o ripetute ovvero plurime delle disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela, conservazione dei dati, assetti organizzativi e segnalazione delle operazioni sospette.

L'affinità di impianto tra la disciplina sanzionatoria sull'antiriciclaggio e quella già prevista per le violazioni del TUB e del TUF ha permesso di limitare le modifiche alle Disposizioni della Banca d'Italia in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa, che erano state già sottoposte a una consistente revisione nel 2016 in occasione del recepimento della CRD IV.

Questa scelta ha consentito di estendere automaticamente anche alle sanzioni antiriciclaggio gli istituti già previsti dalle Disposizioni, quali:

- i) le garanzie degli interessati, la piena conoscenza degli atti istruttori e le modalità di svolgimento del contraddittorio;
- ii) la definizione di fatturato utile per la quantificazione della sanzione.

B) Le Disposizioni su **organizzazione, procedure e controlli interni** sono state emanate il 26 marzo 2019⁷. Gli intermediari dovevano adeguarsi alle nuove Disposizioni a partire dal 1° giugno 2019; per alcuni adempimenti specifici è previsto il termine del 1° gennaio 2020.

Le principali novità introdotte dalle nuove Disposizioni sono le seguenti:

- si richiede agli organi di vertice di definire una *policy*, formalizzata in un documento *ad hoc*, che indichi le scelte che gli intermediari intendono compiere per adempiere in concreto agli obblighi antiriciclaggio e per dare attuazione ai principi di proporzionalità e di approccio basato sul rischio;
- in attuazione di quanto previsto dal decreto, che impone agli intermediari di condurre un esercizio di autovalutazione e rimette alla Banca d'Italia il compito di dettare relativi criteri e metodologie, si individuano i principi generali della metodologia di autovalutazione, le varie fasi di cui questa si compone, i tempi e le modalità di conduzione dell'esercizio;
- si introduce una disciplina organica del punto di contatto centrale, che, per legge deve essere istituito da banche, istituti di pagamento e IMEL comunitari che operano in Italia tramite uno o più soggetti convenzionati e agenti;

⁶ Il testo delle disposizioni è pubblicato sul sito internet della Banca d'Italia ed è disponibile al seguente link: <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/disposizioni/pro-sanz/Disposizioni-procedura-sanzionatoria.pdf>

⁷ Il testo delle disposizioni è pubblicato sul sito internet della Banca d'Italia ed è disponibile al seguente link: <http://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/disposizioni/controlli-interni-antiriciclaggio/Disposizioni.pdf>

- si rafforzano i presidi nell'ambito dei gruppi attraverso il ruolo di direzione, coordinamento e controllo della capogruppo e l'istituzione di una base informativa comune che consenta a tutte le società appartenenti al gruppo di valutare in modo omogeneo la clientela;
- si introducono modifiche alla disciplina del responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette; in particolare, si rafforzano i requisiti di indipendenza, autorevolezza, professionalità e riservatezza rispetto all'attività che svolge e si definisce la procedura per il conferimento della delega a soggetti diversi dal legale rappresentante.

Le bozze di Disposizioni in materia di **adeguata verifica** e in materia di **conservazione dei dati** sono state sottoposte a consultazione pubblica fino al 13 giugno (la prima) e al 1° ottobre 2018 (la seconda). È attualmente in corso l'esame delle numerose osservazioni pervenute, ad esito del quale saranno emanate le disposizioni su questi due ambiti. Le principali novità contenute negli schemi di disposizioni sono state illustrate nei documenti di avvio delle consultazioni, disponibili sul sito *web* della Banca d'Italia⁸.

Si fa infine presente che, con Comunicazione del 9 febbraio 2018, l'Istituto ha fornito indicazioni agli intermediari sulle modalità con le quali adempiere agli obblighi antiriciclaggio fino a che non entreranno in vigore le nuove disposizioni attuative.

4. L'attività di vigilanza e controllo a livello nazionale

La Banca d'Italia svolge una costante attività di controllo del rispetto della normativa antiriciclaggio e dell'efficacia dei presidi AML di banche e intermediari finanziari, al fine di contrastare la penetrazione criminale nell'economia legale, assicurando la stabilità dell'intero sistema finanziario. I controlli – sia ispettivi che cartolari – sono modulati secondo un approccio basato sul rischio, in linea con gli standard del GAFI, del Comitato di Basilea e la normativa europea.

L'approccio in base al rischio si basa sulla capacità di identificare e valutare tempestivamente i rischi ML/TF in modo reattivo e proporzionato rispetto all'entità della minaccia criminale, al fine di allocare in modo flessibile le risorse disponibili e di calibrare le misure di controllo in funzione del livello dei rischi identificati.

Nell'ambito delle proprie competenze la Banca d'Italia si è adoperata per dare piena attuazione all'approccio in base al rischio, adottando modelli di vigilanza che consentono di modulare frequenza ed estensione dei controlli in funzione del profilo di rischio di ogni intermediario, anche in relazione alla natura, alle dimensioni ed al tipo di attività svolta; la determinazione del profilo di rischio è basata sui dati e sulle informazioni in possesso della Vigilanza.

In tale quadro, fin dal 2016, la Banca d'Italia ha adottato un modello di valutazione dei rischi di riciclaggio per le banche, i cui risultati sono tenuti in considerazione per orientare l'attività di supervisione in funzione del livello di rischio degli intermediari.

Il modello si articola in un percorso volto, in primo luogo, a identificare l'esposizione dei singoli intermediari ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. In particolare, l'analisi combina i dati quantitativi – che tengono conto della dimensione, delle caratteristiche operative e del livello di conformità dei soggetti vigilati – con le informazioni qualitative facenti parte del patrimonio conoscitivo della Vigilanza. Tale valutazione consente di determinare l'assegnazione del punteggio finale di rischio - in una scala da 1 a 4⁹ - per ciascun intermediario, al fine di stilare una classifica del livello di rischio posto da ogni intermediario sul sistema.

⁸ I documenti di consultazione relativi alle Disposizioni in materia di adeguata verifica e conservazione dei dati sono rispettivamente disponibili ai seguenti *link*: https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2018/disposizioni-adequata-verifica/documento_consultazione_adequata_verifica.pdf; https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2018/disposizioni-conservazione-dati/Documentazione_consultazione_conservazione_dati_antiriciclaggio_2018.pdf

⁹ Il punteggio più alto esprime la valutazione peggiore.

Nella seconda fase del modello, il punteggio sintetico ottenuto assume rilevanza ai fini della programmazione della azione di vigilanza, cartolare e ispettiva, la cui intensità viene commisurata al livello di rischio individuato per ogni soggetto. Laddove necessario, agli intermediari che presentano una maggiore esposizione ai rischi viene richiesto di adottare idonee misure correttive.

La terza fase del percorso di analisi consiste nel monitoraggio degli intermediari, al fine di verificare l'efficace e tempestiva attuazione delle misure di adeguamento richieste. Il modello prevede il riesame annuale del livello di rischio associato ad ogni intermediario – anche alla luce delle eventuali mutazioni di contesto – per assicurare una pronta individuazione delle eventuali modifiche del profilo di rischio e garantire una conseguente revisione dell'azione di vigilanza sull'intermediario stesso.

I risultati del modello d'analisi vengono presi in considerazione anche al fine di orientare l'azione di Vigilanza della Banca d'Italia mediante interventi a livello di sistema nei confronti di determinate fattispecie operative percepite come maggiormente esposte alla possibilità di essere sfruttate per fini illeciti.

Nel corso del 2018 l'attività della Banca d'Italia è stata rivolta all'estensione del percorso di analisi agli intermediari non bancari; in tale quadro, sono stati condotti approfondimenti sull'analisi dei dati quantitativi per ciascuna categoria di intermediario e sull'elaborazione degli algoritmi con cui calcolare il livello di rischio.

Anche il corretto adempimento degli obblighi antiriciclaggio da parte dei soggetti vigilati deve essere modulato in base al rischio; dal lato intermediari l'approccio in base al rischio implica lo sviluppo di un processo che consenta la corretta valutazione dei rischi cui si è esposti, per poi adottare misure di prevenzione e contrasto commisurate ai rischi individuati.

Questo processo richiede il coinvolgimento dei vertici aziendali nella comprensione dei fenomeni cui l'azienda è esposta e nella conseguente definizione di indirizzi strategici ed organizzativi coerenti con il proprio appetito al rischio, con ricadute sugli assetti organizzativi e sui presidi di controllo dell'intermediario. Figura centrale di questo processo è il responsabile antiriciclaggio che – in coerenza con le scelte strategiche aziendali - è chiamato a identificare e valutare i rischi a cui è esposto l'intermediario e a adottare appropriate misure di mitigazione.

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

L'esercizio ha consentito alle banche di misurare la propria esposizione ai rischi in parola nonché di valutare l'adeguatezza dei propri strumenti di gestione e mitigazione, favorendo, ove necessario, l'adozione di specifici interventi correttivi; le risultanze dell'autovalutazione hanno altresì contribuito al potenziamento del quadro conoscitivo a disposizione della Vigilanza, anche in un'ottica di affinamento del modello di analisi.

Il d.lgs. 231/07, così come modificato dal d.lgs. 90/2017, richiede che la valutazione dei rischi ML/TF venga condotta periodicamente da parte di tutti i soggetti vigilati. Nel nuovo quadro normativo l'autovalutazione è diventato quindi un ordinario strumento di lavoro a disposizione della funzione AML, per identificare i rischi a cui l'intermediario è esposto e di conseguenza adottare tempestive misure di mitigazione sul comparto. Nel corso del 2018, la Banca d'Italia è stata impegnata nell'elaborazione degli schemi per l'estensione dell'autovalutazione dei rischi ML/TF alle altre categorie di intermediari. I nuovi schemi verranno pubblicati nel corso del 2019.

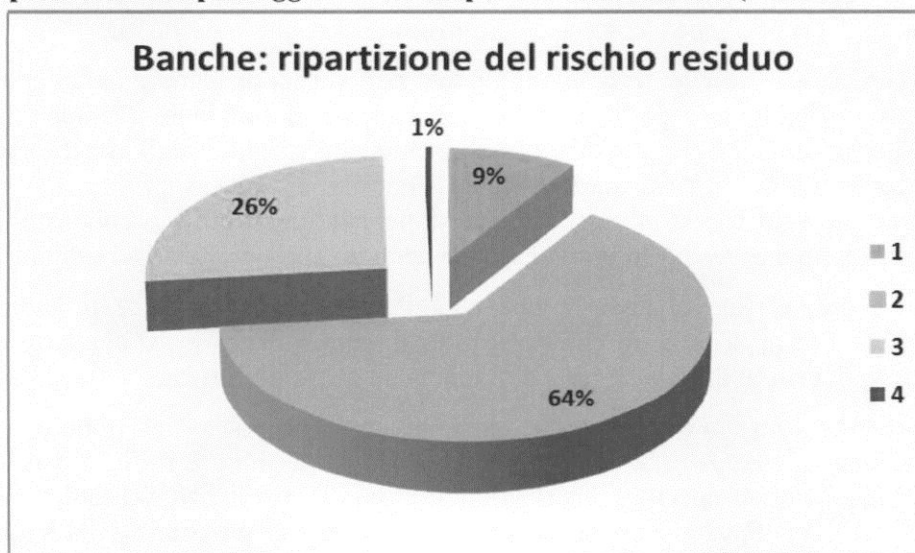
4.1 I controlli di vigilanza cartolare

L'attività di vigilanza cartolare è basata sull'analisi della documentazione rinveniente da numerose fonti informative – di provenienza aziendale, esiti di accertamenti ispettivi, di natura privatistica (es. esposti) o provenienti da altre Autorità – al fine di valutare l'adeguatezza dei sistemi organizzativi e di controllo degli intermediari nonché l'efficacia dei presidi posti in essere sul comparto AML.

Tra le fonti informative di provenienza aziendale, un ruolo primario riveste l'esame delle relazioni delle funzioni di controllo interno¹⁰. Altra fonte informativa è rappresentata dalle segnalazioni inviate dagli organi di controllo degli intermediari ai sensi dell'articolo 46 del d.lgs. 231/2007, come modificato dal d.lgs. 90/2017, per fatti che possano costituire una violazione grave, ripetuta o sistematica o plurima delle disposizioni. Queste segnalazioni (12 nel corso del 2018) hanno per lo più riguardato anomalie nell'adeguata verifica della clientela e negli obblighi di conservazione. A seguito delle segnalazioni pervenute, la Banca d'Italia ha invitato gli intermediari a fornire precisazioni e a porre in essere pronte iniziative volte alla rimozione delle disfunzioni.

Per le banche, il complesso delle informazioni disponibili è stato utilizzato - nell'ambito del percorso di analisi antiriciclaggio - per assegnare un punteggio di rischio a ognuna. Il Grafico 1 riporta la ripartizione del rischio residuo degli intermediari bancari italiani e delle succursali di banche comunitarie ed extracomunitarie per il 2018.

Grafico 1 – Ripartizione del punteggio di rischio per le banche - 2018 (fonte Banca d'Italia)



I risultati del modello per il 2018 vedono un 73% di banche con un punteggio in area favorevole (punteggio 1 e 2), rispetto a un 27% in area sfavorevole (punteggio 3 o 4). Secondo quanto previsto dal modello, il punteggio di rischio determinato ad esito del percorso è alla base della programmazione della successiva attività di vigilanza, sia ispettiva che cartolare.

Nell'ambito della complessiva azione di vigilanza in materia antiriciclaggio, nel corso del 2018 sono state redatte 67 lettere e si sono tenuti 46 incontri con i soggetti vigilati¹¹. Inoltre, in occasione del rilascio dei provvedimenti amministrativi di vigilanza che hanno impatto sui profili proprietari,

¹⁰ Ad es. relazione annuale della funzione AML, corredata dai risultati dell'esercizio di autovalutazione dei rischi, relazione dell'*internal audit*, etc

¹¹ L'attività di vigilanza cartolare sulle fiduciarie statiche è illustrata nel paragrafo 4.3 "La vigilanza sulle società fiduciarie".

partecipativi, organizzativi od operativi degli intermediari vigilati (231 nel corso del 2018), si è provveduto a valutare anche il profilo antiriciclaggio degli intermediari coinvolti; in tale occasione, alcuni intermediari sono stati invitati a condurre approfondimenti e verifiche sulla funzionalità dell'assetto organizzativo e dei controlli interni in materia antiriciclaggio e a trasmetterne gli esiti alla Vigilanza.

4.2 Le ispezioni di vigilanza

4.2.1 Le ispezioni generali e settoriali

L'attività di vigilanza ispettiva è volta a verificare qualità e correttezza delle informazioni trasmesse dagli intermediari e ad approfondire la conoscenza di aspetti organizzativi e gestionali.

Anche la pianificazione ispettiva segue la logica dell'approccio in base al rischio, per quanto attiene alla programmazione delle mirate antiriciclaggio, la scelta degli intermediari da inserire nel piano è stata basata sulla rilevanza della minaccia per l'integrità del sistema finanziario in correlazione con il livello di rischio residuo del singolo intermediario.

Nel corso del 2018 la Banca d'Italia ha effettuato 70 accertamenti di carattere generale (c.d. "a spettro esteso") e 16 accertamenti mirati antiriciclaggio - di cui quattro su intermediari significativi, 7¹² su banche *less significant*, uno su succursale di banca estera e quattro su società fiduciarie statiche.

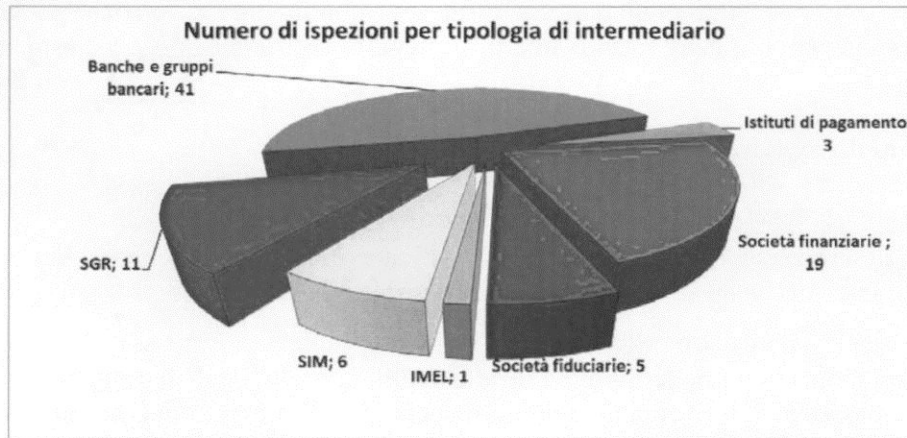
Il Grafico 2 riporta la ripartizione degli accertamenti condotti nel 2018 in funzione della tipologia del soggetto vigilato¹³: 41 su banche e gruppi bancari (di cui 29 a spettro esteso e 12 accertamenti mirati); 11 società di gestione del risparmio; 6 società di intermediazione mobiliare; 19 società finanziarie; 1 istituto di moneta elettronica; 3 istituti di pagamento; 4 accertamenti mirati antiriciclaggio su società fiduciarie statiche; 1 accertamento di *follow up* su società fiduciaria statica, in relazione alla necessità di valutare la presenza dei requisiti per l'iscrizione alla sezione speciale dell'albo unico.

¹² In proposito, si precisa che di questi 6 sono accertamenti mirati AML veri e propri, mentre per un altro si tratta di verifica mirata su rischio operativo con prevalenti profili AML.

¹³ Al 31 dicembre 2018 operavano in Italia 505 banche, 58 gruppi bancari, 67 SIM, 12 gruppi di SIM, 150 SGR iscritte all'Albo (tra FIA, gestori di OICVM, gestori di EuVECA e iscritte ELTIF), 27 SICAF (4 presenti anche nella sezione dei gestori di EuVECA), 200 finanziarie iscritte nel c.d. "albo unico" ex art. 106 del TUB, di cui 5 iscritte anche all'albo degli IP (cd. Ibridi finanziari) e 5 gruppi di finanziarie, 37 società fiduciarie iscritte nella sezione separata dell'albo ex art. 106 del TUB 5 gruppi di finanziarie, 13 operatori di microcredito, 7 istituti di moneta elettronica e 37 istituti di pagamento Al 31 dicembre 2018 risultava ancora abilitato ad operare un intermediario iscritto nel vecchio albo di cui all'art. 106 TUB.

Si precisa che, nel corso del 2018, sono stati cancellati dai rispettivi albi gli IP e gli IMEL esteri.

Grafico 2 - Numero di ispezioni generali condotte nel 2018 per tipologia di intermediario (fonte Banca d'Italia)



In relazione agli esiti degli accertamenti mirati antiriciclaggio¹⁴, si fa presente che:

- con riferimento agli intermediari significant, in tre casi il comparto antiriciclaggio è risultato in generale ben presidiato, mentre in un caso l'ispezione è terminata con una valutazione in area sfavorevole;
- nei confronti di una succursale di banca comunitaria, è stata avviata la procedura sanzionatoria amministrativa ed è stato disposto – a marzo 2019 - il blocco operativo a intraprendere nuove operazioni, a causa delle gravi criticità rilevate nel processo di governo e controllo dei rischi, con particolare riguardo all'attività di adeguata verifica, monitoraggio dell'operatività della clientela e collaborazione attiva.
- nei confronti di un intermediario less significant, per le gravi violazioni nell'assetto organizzativo - preordinato alla mitigazione dei rischi ML/TF - nell'adeguata verifica della clientela, nell'individuazione dei titolari effettivi nonché per l'inefficacia dei presidi di collaborazione attiva, la Banca d'Italia ha disposto lo scioglimento degli organi sociali e ha sottoposto la banca alla procedura di amministrazione straordinaria; inoltre, è stata avviata la procedura sanzionatoria amministrativa per carenze nell'adeguata verifica della clientela e nella collaborazione attiva.
- nei confronti degli altri intermediari less significant, in 4 casi l'ispezione è terminata con un giudizio in area favorevole, mentre negli altri due casi con valutazioni in area sfavorevole; in relazione alle irregolarità emerse, la Banca d'Italia ha avviato nei confronti di una di queste banche la procedura sanzionatoria amministrativa per gravi violazioni con riferimento all'adeguata verifica e alla collaborazione attiva.

La Banca d'Italia sottopone ad un rigoroso processo di *follow up* le misure di rimedio poste in essere dagli intermediari, al fine di assicurare che le lacune emerse in sede ispettiva vengano prontamente colmate.

4.2.2 Le verifiche presso le dipendenze delle banche (cd. verifiche "sportellari").

Nel 2018 sono state condotte ispezioni mirate antiriciclaggio presso 105 dipendenze (cfr. Grafico 2 per una ripartizione su base regionale). Per la programmazione di tali verifiche, in virtù del richiamato approccio basato sul rischio, viene utilizzato un apposito set di indicatori, tra cui le informazioni provenienti dall'interlocuzione con gli organi investigativi e con la UIF, oltre ad informazioni specifiche in possesso della Banca d'Italia.

¹⁴ Gli esiti delle ispezioni mirate sulle fiduciarie statiche sono illustrati nel paragrafo 4.3 "La vigilanza sulle società fiduciarie".

La conoscenza del territorio da parte delle filiali della Banca d'Italia è ritenuta centrale ai fini della individuazione degli specifici sportelli da esaminare nell'ambito delle aree geografiche interessate.

Grafico 3 - Ispezioni “sportellari” per regione 2018 (fonte Banca d'Italia)



Nel corso delle verifiche è stata prestata particolare attenzione alla movimentazione di banconote di grosso taglio, dato l'elevato rischio di riciclaggio per gli intermediari coinvolti; a tale scopo, nelle campagne ispettive sono stati selezionati anche gli sportelli interessati da una significativa movimentazione in contanti, tra cui, in particolare, quelli con il maggior numero di banconote da 500 € processate anche in relazione alla popolazione e ad indicatori econometrici relativi all'attività economica locale. Gli accertamenti sono stati condotti sulla base dell'apposito “questionario antiriciclaggio” e si sono avvalsi dell'esperienza applicativa maturata negli ultimi anni dai gruppi ispettivi.

Le verifiche condotte hanno fatto emergere un livello di aderenza alla normativa nel complesso adeguato, pur rilevando, in linea con le ispezioni ordinarie, il permanere di lacune nel processo di adeguata verifica, principalmente con riferimento alla mancata/inesatta individuazione del titolare effettivo, all'individuazione di Persone PEP ed alla conduzione dell'adeguata verifica rafforzata, all'adeguamento dei profili di rischio della clientela e al monitoraggio nel continuo nelle procedure per la segnalazione delle operazioni sospette. Inoltre, presso alcuni intermediari sono state riscontrate debolezze nei controlli e la necessità di iniziative formative nei confronti della rete.

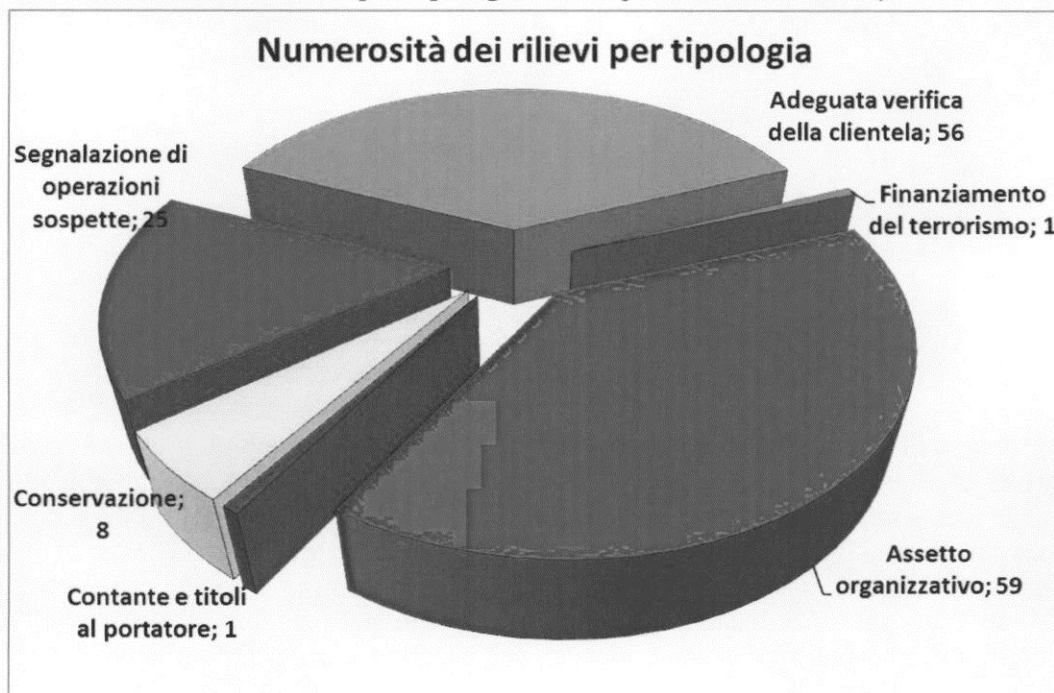
In esito agli accertamenti condotti, alcuni intermediari sono stati invitati ad assumere iniziative finalizzate al superamento delle criticità emerse.

In relazione agli esiti dei rapporti ispettivi, nel Grafico 4 è stata rappresentata la numerosità dei rilievi emersi nel 2018 ripartiti per tipologia:

- a) 56 rilievi hanno avuto a oggetto ritardi o carenze nell'adempimento degli obblighi relativi all'attività di adeguata verifica della clientela;
- b) 8 rilievi hanno riguardato il mancato rispetto degli obblighi di conservazione dei documenti;

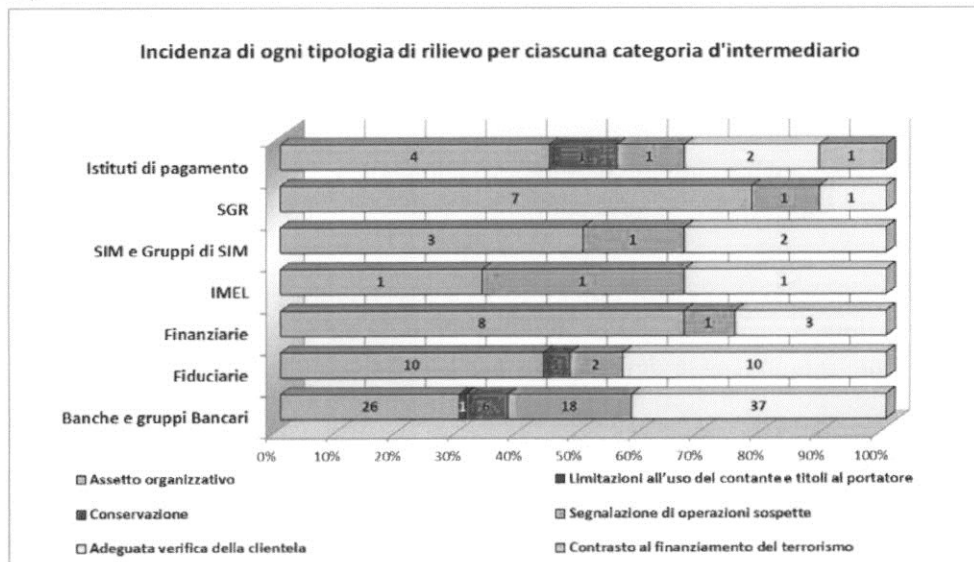
- c) in 25 casi sono state riscontrate criticità nel processo di valutazione delle operazioni potenzialmente anomale;
- d) in 59 casi sono emerse manchevolezze nel rispetto degli obblighi in materia di organizzazione e controlli antiriciclaggio;
- e) 1 rilievo ha avuto ad oggetto anomalie concernenti la limitazione all'uso del contante e titoli al portatore;
- f) 1 rilievo ha riguardato il mancato rispetto della normativa in materia di contrasto al finanziamento del terrorismo.

Grafico 4 - Numerosità dei rilievi per tipologia –2018 (fonte Banca d'Italia)



Di seguito si riporta il dettaglio relativo all'incidenza di ciascuna categoria di rilievo suddiviso per tipologia di intermediario (Grafico 5):

Grafico 5 - Incidenza di ogni tipologia di rilievo per categoria d'intermediario – 2018 (fonte Banca d'Italia)



4.3 La vigilanza sulle società fiduciarie

A seguito della riforma dell'intermediazione finanziaria del Titolo V del TUB - attuata dal d.lgs. 141/2010 - la Banca d'Italia ha acquisito compiti di supervisione, con finalità di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, nei confronti delle società fiduciarie cd. "statiche" previste dall'art. 199 TUF, che svolgono attività di custodia e amministrazione di valori mobiliari e che, alternativamente sono controllate da banche o da intermediari finanziari ovvero hanno forma di società per azioni e capitale non inferiore a centomila euro.

L'art. 199 TUF dispone l'iscrizione di tali società fiduciarie, già autorizzate ad operare dal Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE), in una sezione separata all'albo degli intermediari finanziari ex art. 106 TUB e l'applicazione alle stesse di specifiche previsioni del TUB (artt. 107, 110, 113-bis, 113-ter) la cui disciplina attuativa è contenuta nella Circolare della Banca d'Italia n. 288 del 3 aprile 2015. Al 31 dicembre 2018 risultavano iscritte nella suddetta sezione 37 società fiduciarie.

Nei confronti di questi intermediari, oltre alla supervisione svolta dalla Banca d'Italia finalizzata ad assicurare il rispetto delle disposizioni in materia di antiriciclaggio (e delle sopra indicate previsioni), rimane vigente la precedente vigilanza affidata al MiSE, ai sensi della legge 1966/1936, che comprende poteri informativi, ispettivi e di intervento.

Nel corso del 2018 per individuare le principali aree di debolezza/rischio in materia di riciclaggio e finanziamento al terrorismo sono stati condotti approfondimenti sugli ambiti di operatività delle società fiduciarie e sono state fornite soluzioni ad alcune questioni di carattere interpretativo. Inoltre, è stato definito un percorso di analisi cartolare di tipo qualitativo idoneo a valutare la conformità della condotta delle società vigilate alle previsioni regolamentari, l'esposizione ai rischi di riciclaggio e finanziamento al terrorismo e la capacità degli operatori di comprendere, governare e mitigare tali rischi. Sulla base di questo percorso è stata condotta l'analisi annuale nei confronti delle società iscritte, così da potere adottare, per ciascuna di esse, una adeguata proposta di intervento.

Per calibrare meglio la frequenza e l'intensità dei controlli in una logica *risk based*, la Banca d'Italia intende definire anche per le fiduciarie statiche un modello di analisi per la valutazione dei rischi di riciclaggio.

Complessivamente, sono state redatti 36 documenti di analisi annuale della situazione aziendale dei soggetti vigilati. Nel corso dell'anno, sono state redatte 34 lettere e sono stati organizzati 9 incontri con esponenti aziendali, volti all'acquisizione di elementi informativi sia sull'operatività e sulle linee di sviluppo della società, sia su operazioni rilevanti (progetti di fusione tra intermediari, esternalizzazione delle funzioni di controllo, ecc.).

Nel 2018 sono state vagliate n. 13 comunicazioni preventive da parte delle società fiduciarie, riguardanti: n. 11 esternalizzazioni di funzioni aziendali, n. 2 istanze di fusione tra intermediari. Inoltre, sono stati gestiti n. 3 procedimenti amministrativi relativi a variazioni dell'assetto proprietario.

Inoltre, nel 2018 sono stati effettuati complessivamente 5 accessi ispettivi presso fiduciarie iscritte nella sezione separata dell'albo unico (4 mirate AML e 1 di *follow up* in relazione alla necessità di valutare la presenza dei requisiti per l'iscrizione alla sezione speciale dell'albo unico). Gli accertamenti ispettivi condotti hanno rilevato disfunzioni o debolezze in tutti gli ambiti rilevanti (ritardi o carenze nell'adempimento degli obblighi relativi all'attività di adeguata verifica della clientela; non adeguato rispetto degli obblighi di conservazione dei documenti e di registrazione delle operazioni; debolezze nel processo di valutazione delle operazioni potenzialmente anomale; manchevolezze nel rispetto degli obblighi in materia di organizzazione e controlli antiriciclaggio). In un caso, le gravi carenze riscontrate con riguardo all'adeguata verifica della clientela e al processo di collaborazione attiva hanno determinato l'avvio di una procedura sanzionatoria amministrativa.

Da ultimo, al fine di rafforzare l'azione di vigilanza tramite lo scambio di informazioni e la condivisione di esperienze, nel corso del 2018 si è tenuto un incontro con il Nucleo Speciale della Guardia di Finanza, cui la vigente disciplina attribuisce la possibilità di svolgere controlli ispettivi sulle fiduciarie.

4.4 Le procedure sanzionatorie

Nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta nel 2018, la Banca d'Italia ha rilevato violazioni delle disposizioni in materia di antiriciclaggio che hanno condotto all'adozione, nei confronti degli intermediari vigilati, di 8 provvedimenti sanzionatori. L'ammontare complessivo delle sanzioni irrogate è stato pari a € 460.000. In nessun caso il procedimento si è concluso senza l'irrogazione di sanzioni. Le irregolarità riscontrate sono riconducibili all'inadeguatezza dei controlli interni, dei presidi organizzativi o delle procedure, nonché al mancato adempimento degli obblighi di adeguata verifica.

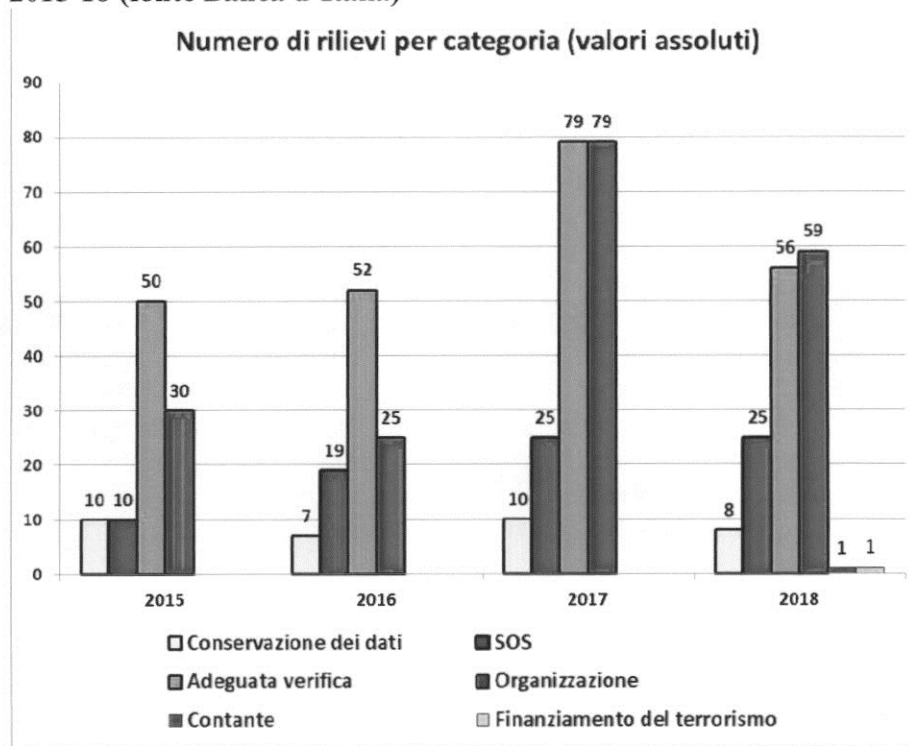
A seguito dell'entrata in vigore dell'attuale testo dell'art. 65 del d.lgs. 231/2007, la Banca d'Italia ha trasmesso al MEF la documentazione di vigilanza riferita a quattro intermediari – due dei quali “significativi”, sottoposti cioè alla vigilanza diretta della Banca Centrale Europea – per i quali si è ritenuto sussistere aspetti di potenziale interesse per il MEF. Il dato numerico dei documenti trasmessi, allo stato contenuto, dipende in primo luogo dalla circostanza che la nuova disciplina risulta applicabile solo alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore del nuovo d.lgs. 231/2007 come modificato dal d.lgs. 90/2017. Le Autorità coinvolte stanno conducendo insieme al MEF le opportune valutazioni al fine di individuare soluzioni, anche di natura normativa, idonee a chiarire i profili di rispettiva competenza e, per questa via, rafforzare il coordinamento tra le procedure amministrative del MEF e delle Autorità di Vigilanza, con l'obiettivo di accrescere l'efficacia e l'efficienza dell'azione sanzionatoria in materia di antiriciclaggio.

4.5 Principali criticità riscontrate e prospettive evolutive

L'attività di vigilanza della Banca d'Italia, espletata sia a distanza sia tramite gli accessi ispettivi, ha permesso negli anni di infondere una cultura antiriciclaggio sempre più diffusa e radicata nella compagine dei soggetti vigilati.

L'aumentata consapevolezza da parte degli intermediari dell'importanza del contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo, frutto anche dell'esercizio di autovalutazione dell'esposizione a tali rischi, ha migliorato l'intero impianto della collaborazione attiva da parte del sistema finanziario italiano. Le risultanze di una politica di supervisione sempre più ispirata all'approccio basato sul rischio sono evidenziate dai rilievi formulati in esito agli accertamenti ispettivi condotti nel periodo 2015-2018 (cfr. Grafico 6)¹⁵, confermando la correttezza dell'approccio orientato verso accessi mirati nei confronti di soggetti che, in base alle informazioni disponibili alla Vigilanza, presenterebbero le maggiori necessità di interventi correttivi volti al superamento delle fragilità nell'impianto organizzativo e dei presidi di controllo.

Grafico 6 - Numero di rilievi per categoria (valori assoluti) – quadriennio 2015-18 (fonte Banca d'Italia)



Nel corso del 2018, le debolezze nei presidi organizzativi e nell'adeguata verifica della clientela hanno registrato una diminuzione rispetto al 2017, quando erano state condotte 6 ispezioni tematiche su altrettante banche - volte a verificare le procedure di adeguata verifica poste in essere in relazione alle PEPs – e per la prima volta erano state avviate anche verifiche presso società fiduciarie “statiche”, che avevano evidenziato criticità negli assetti organizzativi e dei controlli, fisiologiche in relazione al loro recente ingresso nel novero dei soggetti vigilati.

Nel 2018, anche a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 90/2017 che pone un accento particolare sull'adeguatezza degli assetti organizzativi antiriciclaggio per dare piena attuazione all'approccio basato sul rischio, i controlli sono stati particolarmente attenti a verificare la funzionalità dei presidi posti in essere dai soggetti vigilati. I rilievi contestati – che hanno registrato una maggiore incidenza presso gli intermediari non bancari – attengono in generale alla necessità di migliorare il governo del comparto AML, anche mediante l'adozione di una policy AML adeguata

¹⁵ Occorre infine precisare che ogni intermediario può ricevere più rilievi nello stesso ambito, pertanto il numero di rilievi complessivo (150 nell'anno in esame) e per categoria, si riferisce ad un numero di soggetti inferiore rispetto al numero complessivo dei rilievi.

alle dimensioni, alla struttura organizzativa dell'azienda e coerente con il livello dei rischi individuati nonché mediante la predisposizione di idonei flussi informativi.

Inoltre, criticità sono state registrate in ordine alla necessità di potenziare i controlli, anche attraverso una dotazione di risorse e di supporti informatici adeguati ai carichi di lavoro. Manchevolezze sono state rilevate anche con riguardo all'attività formativa rivolta al personale.

Le debolezze evidenziate possono avere delle refluenze negative sul processo di collaborazione attiva, di adeguata verifica della clientela e monitoraggio delle operazioni, funzionale all'analisi e segnalazione delle operazioni sospette. A fronte di tali rilievi quindi gli intermediari sono chiamati a porre in essere tempestive misure di rimedio, il cui stato di avanzamento viene attentamente monitorato dalla vigilanza, al fine di verificare il rispetto delle tempistiche fissate.

Il numero di rilievi in materia di conservazione si conferma basso anche nel 2018, ed è stato registrato 1 solo rilievo attinenti alle violazioni delle norme sulla gestione del contante e titoli al portatore a conferma che per tali aspetti la cultura di rispetto delle regole antiriciclaggio è ormai consolidata.

Con riguardo alle debolezze in tema di adeguata verifica della clientela, gli accertamenti mostrano il permanere di carenze nelle procedure volte all'espletamento dell'adeguata verifica rafforzata, alla corretta profilatura ed al monitoraggio nel continuo dei clienti; tali difficoltà possono riflettersi nell'indebolimento del complessivo processo di collaborazione attiva. Permangono altresì manchevolezze attinenti all'aggiornamento dell'adeguata verifica della clientela, anche in relazione all'assenza di blocchi operativi. Nella verifica dei dati sul titolare effettivo dei rapporti e delle operazioni permangono aree di miglioramento, anche riguardo all'approfondimento delle ulteriori informazioni rese dal cliente in sede di identificazione, specialmente nella conduzione dell'adeguata verifica rafforzata per la clientela connotata da elevato rischio di riciclaggio. Le debolezze sono spesso dovute alla mancata considerazione di informazioni comunque disponibili all'intermediario o all'assenza di procedure sufficientemente strutturate; parimenti, la variazione (innalzamento) dei profili di rischio in seguito a segnalazioni o notizie provenienti da fonti terze presenta ancora profili di miglioramento.

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

Inoltre, è stato riscontrato 1 rilievo riguardante anomalie nei presidi volti al contrasto del finanziamento del terrorismo, in relazione all'obbligo di sottoporre ad attento screening le liste anti-terrorismo - sia nella fase di *on-boarding* della clientela che durante tutta la durata del rapporto - da parte dei soggetti vigilati.

Con riferimento ai rilievi in materia di individuazione e segnalazione di operazioni sospette, le debolezze emerse attengono a profili procedurali ed inefficienze organizzative derivanti dalle precedenti fasi dell'identificazione e monitoraggio, anche con riferimento alla non corretta parametrizzazione ed utilizzo degli applicativi informatici di ausilio, oltre che - in taluni casi - dalla insufficiente sensibilità del personale deputato alla valutazione delle operazioni medesime. Inoltre, il processo di analisi delle operazioni potenzialmente anomale talvolta risente di carenze organizzative nella gestione degli inattesi, anche a fronte di un numero di operazioni da esaminare superiore alle capacità valutative delle strutture deputate. Miglioramenti nell'assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva potranno derivare dal potenziamento delle capacità di analisi, sia da parte degli applicativi che delle risorse deputate, da un corretto dimensionamento delle strutture di controllo e da una adeguata attività di formazione e nei confronti degli addetti.

In tale contesto, la qualità e la robustezza dei sistemi informativi di supporto risultano essenziali per assicurare un corretto espletamento di tali compiti e sono alla base di procedure

antiriciclaggio efficaci. Al fine di proseguire nel miglioramento nell'assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva la Vigilanza stimola gli intermediari a perseguire l'obiettivo del rafforzamento delle procedure valutative e a sfruttare lo strumento dei piani di interventi formativi volti a rafforzare la sensibilità del personale deputato alla valutazione delle operazioni medesime.

5. La collaborazione con altre Autorità

5.1 La collaborazione con l'Autorità Giudiziaria

Nel corso del 2018 è proseguita la collaborazione prestata dalla Vigilanza all'Autorità Giudiziaria (AG) e agli organi inquirenti; in tale quadro, sono state inoltrate alla AG n. 12 segnalazioni riferite anche a violazioni di disposizioni del d.lgs. 231 del 2007¹⁶.

5.2 La collaborazione con la UIF

Nel quadro della collaborazione tra la Banca d'Italia e la UIF¹⁷, nel 2018 la Vigilanza ha inoltrato alla UIF n. 7 segnalazioni di fatti di possibile rilevanza per le attribuzioni dell'Unità, riscontrati nello svolgimento dell'attività di vigilanza amministrativa sugli intermediari. Parimenti, la UIF ha trasmesso alla Banca d'Italia n. 17 segnalazioni di anomalie e fatti riscontrati nell'ambito dei controlli di propria competenza.

5.3 La collaborazione con gli organi investigativi

Nel 2018 è stato intenso lo scambio di informazioni con gli organi investigativi competenti a effettuare i controlli in materia antiriciclaggio¹⁸: la Guardia di Finanza ha inviato n. 34 informative relative ad accertamenti ispettivi nei confronti di intermediari finanziari, IP, IMEL e confidi iscritti ai sensi dell'art. 155, c. 4, del TUB.

5.4 La collaborazione con la Consob

La collaborazione con la Consob è proseguita secondo le modalità previste dal Protocollo d'intesa stipulato nel 2011 in materia di accertamenti antiriciclaggio¹⁹. Nel corso del 2018, la Consob ha trasmesso gli esiti di 3 verifiche ispettive in materia di antiriciclaggio; in relazione alle quali la Banca d'Italia aveva richiesto alla Consob lo svolgimento di approfondimenti antiriciclaggio, nell'ambito di accertamenti disposti dalla stessa Commissione.

¹⁶ Lo scambio di informazioni con l'A.G. consente l'acquisizione di notizie utili al perseguimento dei rispettivi fini istituzionali; in molti casi le informazioni fornite hanno consentito di orientare in maniera più efficace i controlli di vigilanza. Particolarmente intensa è stata la collaborazione con le Procure di Milano e di Roma, alle quali la Banca d'Italia assicura forme strutturate di assistenza e collaborazione, anche grazie alla presenza di nuclei di dipendenti dell'Istituto che coadiuvano stabilmente i magistrati.

¹⁷ L'attività di collaborazione con l'Unità di Informazione Finanziaria è espressamente prevista dall'art. 6 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della UIF emanato dalla Banca d'Italia il 21 dicembre 2007 ed è disciplinata dal Protocollo d'intesa sottoscritto nel 2009 dalle due Autorità. L'accordo definisce, in particolare, le modalità di coordinamento tra la Vigilanza e l'Unità in relazione alle iniziative da assumere, anche congiuntamente, al fine di assicurare coerenza ed efficacia al perseguimento delle rispettive competenze istituzionali. Le modalità operative delle rispettive attività di controllo, soprattutto di natura ispettiva, sono state disciplinate nel 2010 con una integrazione del predetto Protocollo.

¹⁸ I rapporti tra la Banca d'Italia e la Guardia di Finanza sono disciplinati da un Protocollo d'intesa stipulato nel 2007 diretto a stabilire i criteri e le modalità di reciproca collaborazione. In base all'accordo, è previsto che la Banca d'Italia possa avvalersi della Guardia di Finanza al fine di acquisire dati, notizie e altre informazioni ritenuti utili per la Vigilanza. Viene inoltre stabilito che la Guardia di Finanza possa svolgere accertamenti ispettivi su richiesta della Banca d'Italia ovvero collaborare in occasione di accertamenti ispettivi condotti dalla Banca d'Italia, anche avvalendosi dei supporti amministrativi e logistici forniti dalla stessa Autorità di vigilanza.

¹⁹ L'accordo, finalizzato a evitare duplicazioni nell'azione di vigilanza, prevede che la Banca d'Italia possa chiedere alla Consob lo svolgimento di approfondimenti antiriciclaggio presso SIM, SGR e SICAV oggetto di accertamenti da parte della Commissione.

6. La partecipazione al Comitato di Sicurezza Finanziaria

Nell'ambito del CSF, la Banca d'Italia ha fornito in corso d'anno il proprio contributo per l'aggiornamento dell'analisi dei rischi nazionali di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (*National Risk Assessment- NRA*), analisi condotta per la prima volta nel 2014 e che deve essere aggiornata con cadenza triennale, secondo quanto previsto dal d.lgs. 231/07, come modificato dal d.lgs. 90/2017.

Il contributo fornito dalla Banca d'Italia ha confermato le conclusioni del primo NRA. In particolare, sono state individuati come intermediari vigilati più esposti ai rischi di ML-TF le banche - per la complessità e le dimensioni operative - le società fiduciarie e i money transfer; peraltro, sussiste un effetto di mitigazione dei presidi di prevenzione (normativi, di vigilanza cartolare e ispettiva, sanzionatori) che si confermano particolarmente efficaci. Miglioramenti rispetto alla precedente valutazione sono stati registrati nel livello di rischio residuo di alcune categorie di intermediari (es. Ip e IMEL italiani) in virtù dell'azione di vigilanza posta in essere dalla Banca d'Italia.

7. L'attività di formazione e di sensibilizzazione

Rappresentanti della Banca d'Italia hanno partecipato a incontri e convegni dedicati alla materia dell'antiriciclaggio. In particolare, sono state effettuate presentazioni aventi ad oggetto il quadro istituzionale, la Quarta Direttiva, l'autovalutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, oltre che gli obblighi definiti dalla vigente disciplina, nel corso di seminari organizzati in collaborazione con associazioni di categoria.

8. La sorveglianza sul sistema dei pagamenti

Nel corso del 2018, la funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti ha rivolto particolare attenzione alle attività che, all'interno di una cornice di contrasto al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo (AML/CFT), contribuiscono a realizzare una maggiore efficienza e sicurezza del sistema di pagamento, anche attraverso la promozione di strumenti e servizi innovativi e la contestuale mitigazione dei relativi rischi.

In questo contesto, la Banca d'Italia ha creato alla fine del 2017 un punto di contatto (cd. Canale Fintech), le cui attività vengono coordinate dalla funzione di sorveglianza, per favorire il colloquio con i soggetti, regolati e non, che intendono offrire servizi finanziari o di pagamento basati su tecnologie innovative. Gli aspetti di antiriciclaggio costituiscono una delle questioni su cui gli operatori ricercano un confronto con l'autorità.

Dal punto di vista della sorveglianza gli aspetti che rilevano anche ai fini di AML/CFT riguardano, in particolare: le potenziali criticità poste dagli "*instant payments*", il sostegno del progetto del Sistema Pubblico per l'Identità Digitale (cd. SPID) anche ai fini dei profili di adeguata verifica e di potenziale riduzione dei costi di compliance AML/CFT; la mitigazione dei rischi posti dai *virtual assets*²⁰; il contrasto alle minacce cibernetiche.

Con riferimento agli "*instant payments*", il 21 novembre 2017 è stato lanciato sul mercato europeo il bonifico istantaneo SEPA Credit Transfer Instant (SCTinst) per trasferimenti di importo massimo di € 15.000 e tempo di esecuzione di 10 secondi. In Italia, tale segmento, pur essendo ancora in fase di sviluppo, potrebbe notevolmente ampliarsi nei prossimi anni a causa di un uso

²⁰ Il termine "*virtual asset*" può essere utilizzato in modo intercambiabile con quelli "*valute virtuali*" e "*crypto assets*". I *virtual asset* si avvalgono della tecnologia *blockchain* (che si basa su uno schema decentrato che prevede lo scambio diretto di fondi tra operatori, tramite la registrazione della catena delle transazioni in un univoco registro informatico condiviso dagli utenti).

sempre più diffuso dei pagamenti effettuati tramite telefonia mobile e dell'espandersi del commercio elettronico.

La diffusione degli *"instant"* potrebbe favorire l'efficienza dei servizi di pagamento e, quindi, produrre benefici per l'economia nel suo complesso, a condizione che i relativi rischi vengano controllati adeguatamente; per quanto concerne, in particolare, i rischi di riciclaggio e finanziamento al terrorismo, i pagamenti *instant* sono soggetti ai medesimi presidi degli altri strumenti di pagamento elettronici. Tuttavia, come segnalato anche dalla Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI)²¹, le peculiari caratteristiche di tale tipologia di pagamenti (ad esempio, i molteplici canali di accesso e la velocità del trasferimento fondi) li rendono più vulnerabili a usi illeciti a causa della ridotta finestra temporale disponibile per effettuare i controlli. La funzione di Sorveglianza è impegnata a trovare un giusto bilanciamento tra la promozione dello strumento innovativo e il contenimento dei rischi di ML/TF.

La funzione di sorveglianza segue, anche attraverso il confronto con gli operatori nel Comitato Pagamenti Italia, l'evoluzione in Italia del sistema pubblico di identità digitale (SPID), allo scopo di favorire le potenziali sinergie tra i sistemi di identificazione elettronica e i processi in uso nel sistema bancario; in questo contesto rileva il tema del possibile inquadramento dell'identità digitale nella normativa antiriciclaggio, oggetto di approfondimento anche nelle sedi internazionali, al fine di semplificare gli oneri di verifica della clientela e ottimizzare le possibilità offerte dal riconoscimento a distanza, anche al fine di perseguire la riduzione dei costi di *compliance* per gli operatori.

Negli anni più recenti, i rischi AML/CFT collegati al fenomeno dei *virtual assets* si sono accresciuti in connessione con la loro crescente diffusione e con la presenza, per molti di essi, della caratteristica dell'anonimato. La funzione di sorveglianza prosegue l'analisi del fenomeno anche partecipando alle attività dei gruppi di lavoro internazionali ed europei al fine di contrastare, nell'ambito delle proprie competenze, i rischi legati a un loro utilizzo a fini illeciti.

Il settore finanziario è particolarmente sensibile rispetto alle minacce cibernetiche che, se non adeguatamente rilevate e contrastate, possono propagarsi rapidamente a causa delle forti interdipendenze e dell'elevata intensità tecnologica che caratterizzano il settore; continua a confermarsi la frequente correlazione tra le attività criminali connesse con minacce cibernetiche e l'utilizzo dei fondi provenienti da tali attività a fini di riciclaggio. Nel 2018 la funzione di sorveglianza è stata impegnata in ambito internazionale²² e domestico su vari tavoli che affrontano il tema dei rischi *cyber* nel sistema finanziario, promuovendo iniziative per il rafforzamento delle capacità di resilienza cibernetica delle singole istituzioni e del sistema nel suo complesso. A livello nazionale rilevano i lavori condotti dal *"Computer Emergency Response Team del settore finanziario"* (CERTFin), iniziativa pubblico-privata co-presieduta dalla Banca d'Italia e dall'ABI, che, oltre allo scambio informativo tra gli enti finanziari aderenti su eventi e minacce cyber, sostiene campagne di sensibilizzazione degli utenti sui rischi connessi con l'utilizzo improprio delle tecnologie (da ultimo è stata lanciata una campagna sull'*invoice fraud*, ovvero il fenomeno frodatario connesso con la richiesta di pagamenti non dovuti attraverso fatturazione elettronica). Inoltre, è stato avviato un tavolo in ambito nazionale con gli attori interessati per individuare possibili contromisure al fenomeno del cd. *"SIM Swap"*, ovvero il fenomeno di furto d'identità

²¹ Rapporto della BRI *"Fast Payments"*, 2016.

²² Le attività sono state svolte in diversi ambiti: nel G7-Cyber Expert Group, che ha definito due insiemi di principi per la conduzione di test avanzati (*threat led penetration testing*) e per la gestione dei rischi cyber rivvenuti da terze parti e nell'ambito del Sistema Europeo delle Banche Centrali, per la definizione degli strumenti di attuazione della strategia di supervisione per la resilienza cibernetica dei sistemi di pagamento e delle altre infrastrutture di mercato dell'UE (*Cyber Resilience Oversight Expectations e Tiber EU Framework*).

connesso con la sostituzione fraudolenta della SIM card telefonica e la sottrazione delle credenziali di accesso ai conti online della vittima.

Sigle

AML	Anti-Money Laundering
AMLC	Anti-Money Laundering Committee
AMLEG	Anti-Money Laundering Expert Group
AUI	Archivio Unico Informatico
AVE	Autorità di Vigilanza Europee (EBA, ESMA, EIOPA)
CFT	Combating the financing of terrorism (contrasto al finanziamento del terrorismo)
CSF	Comitato di Sicurezza Finanziaria
CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
CPMI	Committee on Payments and Market Infrastructures
CBCG	Correspondent Banking Coordination Group
CIFG	Counter-ISIL Finance Group
PSD 2	Direttiva 2015/2366/UE sui servizi di pagamento
AMLD IV	Direttiva 2015/849/UE (cd. Quarta Direttiva Antiriciclaggio)
EBA	European Banking Authority
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
ESMA	European Securities and Markets Authority
ECG	Evaluations and Compliance Group
FSB	Financial Stability Board
FMI	Fondo Monetario Internazionale (IMF - International Monetary Fund)
GAFI	Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale
GPFI	Global Partnership for Financial Inclusion
IFR	Interchange Fees Regulation (Regolamento UE 2015/751)
ICRG	International Cooperation Review Group
IP	Istituti di Pagamento
IMEL	Istituto di Moneta Elettronica
IVASS	Istituto di Vigilanza sulle Assicurazioni Private
LEI	Legal Entity Identifier
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MISE	Ministero dello Sviluppo Economico
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
PMPG	Payment Markets Practice Group
PEP	Persone Politicamente Esposte
PDG	Policy and Development Group
RTMG	Risks, Trends and Methods Group
RTS	Regulatory Technical Standards
SOS	Segnalazione di Operazioni Sospette
SPID	Sistema Pubblico per l'Identità Digitale
SGR	Società di Gestione del Risparmio
SIM	Società di Intermediazione Mobiliare
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TUB	Testo Unico Bancario (d.lgs 385/1993)
TUF	Testo Unico della Finanza (d.lgs. 58/1998)
UIF	Unità di Informazione Finanziaria

PARERE DEL COMITATO DI ESPERTI

SULL'AZIONE SVOLTA DALLA UIF NEL 2018

RESO AI SENSI DELL'ART. 6, COMMA 3, DEL D.LGS. 231/2007

Il Comitato di Esperti dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), composto dal Presidente, Claudio Clemente, Direttore dell'Unità, e dai Membri, Francesco Alfonso, Maurizio D'Errico, Isabella Fontana e Antonio Maruccia, ha esaminato i principali aspetti dell'attività della UIF nel corso del 2018.

I dati sui flussi segnaletici dell'anno confermano la ormai consolidata tendenza all'incremento della collaborazione attiva. Il numero delle segnalazioni di operazioni sospette ricevute ha superato le 98.000 unità, di cui oltre 1.000 relative al finanziamento del terrorismo; è in crescita il contributo del comparto dei giochi (+94,9%) e degli intermediari ed altri operatori finanziari (+20,9%), a fronte della sostanziale stabilità delle segnalazioni di matrice bancaria. I soggetti segnalanti hanno superato le 6.200 unità.

La tempistica di invio delle segnalazioni ha registrato un ulteriore miglioramento rispetto allo scorso anno; è aumentato altresì il numero di intermediari con segnalazioni di qualità superiore alla media (55% nel 2018 contro il 40% del precedente anno). Tali risultati sembrano confermare l'utilità degli interventi effettuati dall'Unità anche attraverso il confronto con i segnalanti.

La UIF ha risposto all'aumento dei volumi di segnalazioni in modo adeguato. Anche nell'anno in esame le segnalazioni analizzate e trasmesse agli Organi investigativi hanno superato quelle ricevute. Gli esiti investigativi evidenziano un elevato interesse per le analisi condotte.

E' sempre più intensa la collaborazione con la magistratura, con la Direzione Nazionale Antimafia, con la Guardia di Finanza, con la Direzione Investigativa Antimafia e con le autorità di vigilanza. Nel 2018 sono pervenute 265 richieste dell'Autorità giudiziaria, a fonte delle quali la UIF ha inviato 488 risposte, anche al fine di tenere aggiornata la Magistratura delle segnalazioni di operazioni sospette pervenute successivamente alla richiesta. L'interesse dell'Autorità giudiziaria è diretto ad acquisire informazioni derivanti dall'analisi delle SOS, dalla collaborazione internazionale, dall'attivazione singole FIU estere e ad ottenere approfondimenti finanziari della UIF funzionali a indagini in corso.

Nel 2018 la UIF ha aumentato in maniera particolarmente significativa il numero di richieste di informazioni a FIU estere (1.082 con un incremento di circa il 42% rispetto al 2017). Il dato conferma la tendenza degli ultimi anni ad accrescere il ricorso alla collaborazione internazionale, in linea con le raccomandazioni formulate dal GAFI in esito alla *Mutual Evaluation* dell'Italia del 2015. L'aumento riguarda sia le richieste inviate per

L'analisi di operazioni sospette con collegamenti esteri (+ 21%), sia quelle effettuate per esigenze dell'Autorità giudiziaria (+ 113%).

La UIF ha partecipato attivamente allo svolgimento di analisi congiunte con altre FIU e ai progetti degli Organismi internazionali nella convinzione che la condivisione delle esperienze e delle *best practice* sono condizioni essenziali per una efficace cooperazione tra le FIU. È allo studio presso la Commissione europea l'istituzione di un meccanismo europeo di coordinamento e supporto delle FIU le cui attribuzioni dovrebbero prendere le mosse dalle competenze dell'attuale Piattaforma delle FIU.

Un impegno rilevante ha richiesto la definizione delle istruzioni relative alle nuove "comunicazioni oggettive", al loro contenuto e alle modalità tecniche di trasmissione, che sono destinate ad ampliare il patrimonio informativo della UIF. I dati ricevuti saranno orientati, come previsto dalla normativa, all'approfondimento delle operazioni sospette e all'attività di analisi di fenomeni o tipologie di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

L'arricchimento che le informazioni di natura investigativa apportano all'attività di analisi è oramai una consapevolezza radicata. In questa ottica, ulteriori benefici derivano dallo scambio informativo avviato nel corso del 2018 a seguito della sottoscrizione del protocollo di intesa tra l'Unità e la Direzione Nazionale Antimafia e antiterrorismo.

Nel 2018 la UIF ha adottato un approccio maggiormente proattivo nell'esercizio del potere di sospensione di operazioni sospette, avviando, in alcuni casi, d'ufficio il relativo iter.

La continua evoluzione operativa, dettata soprattutto dall'innovazione tecnologica, richiede il costante affinamento delle metodologie per assicurare tempestività e accuratezza delle analisi.

Le prime evidenze sui rischi delle valute virtuali in termini di potenziali utilizzi per finalità di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo hanno indotto la UIF a focalizzare l'attenzione sulle caratteristiche delle operazioni sospette in valute virtuali segnalate e a esaminare, anche in ambito ispettivo, l'operatività degli *exchanger*.

Le rilevanti innovazioni nel mercato dei servizi di pagamento hanno posto nuove sfide in termini di capacità di preservare i nuovi operatori dai rischi di riciclaggio e di tracciare i flussi finanziari nella più articolata filiera del servizio. La strategia della UIF è incentrata su una più stretta partnership con gli operatori del comparto per conseguire una maggiore conoscenza del funzionamento e dei rischi ad esso connessi.

Nella convinzione che il contributo della Pubblica amministrazione, ancora molto contenuto, possa rappresentare una fonte preziosa per arricchire le informazioni delle segnalazioni di operazioni sospette, l'Unità ha avviato un'impegnativa azione di formazione e sensibilizzazione presso gli operatori pubblici che sono apparsi maggiormente sensibili agli obblighi antiriciclaggio.

L'attività di analisi e studio dell'Unità è proseguita completando l'aggiornamento del modello di analisi sull'utilizzo anomalo di contante. In tale ambito, attraverso l'impiego di una nuova metodologia econometrica è stato possibile ricavare indicatori di

rischio di riciclaggio tenendo conto dell'operatività dei singoli intermediari finanziari all'interno di ciascun comune italiano.

Il numero dei dati aggregati SARA ricevuti dalla UIF è rimasto sostanzialmente stabile; nel corso del 2018, su circa 100 milioni di dati per un totale di oltre 330 milioni di singole operazioni sottostanti, si è registrato un lieve incremento degli importi segnalati, che si attestano complessivamente a 30 mila miliardi di euro (+4%).

La crescita delle risorse umane e tecnologiche e il potenziamento delle fonti informative a disposizione della UIF rappresentano un passaggio obbligato per stare al passo con i profondi mutamenti di contesto. La riforma organizzativa che sarà attuata nei prossimi mesi potrà valorizzare ulteriormente le professionalità del personale della UIF e l'impegno dedicato nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

