



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA



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

<b>PREMESSA .....</b>	<b>5</b>
<b>1. LA COLLABORAZIONE ATTIVA.....</b>	<b>11</b>
1.1. I flussi segnaletici .....	11
1.2. Le operazioni sospette.....	17
1.3. La qualità della collaborazione attiva .....	22
<b>2. L'ANALISI OPERATIVA .....</b>	<b>25</b>
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
<b>3. AREE DI RISCHIO E TIPOLOGIE .....</b>	<b>35</b>
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
<b>4. IL CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO .....</b>	<b>53</b>
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
<b>5. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO .....</b>	<b>63</b>
5.1. L'attività ispettiva .....	63
5.2. Le procedure sanzionatorie .....	65
<b>6. L'ANALISI STRATEGICA .....</b>	<b>67</b>
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
<b>7. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ.....</b>	<b>81</b>
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
<b>8. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE .....</b>	<b>89</b>
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
<b>9. IL QUADRO NORMATIVO .....</b>	<b>103</b>
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
<b>10. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE .....</b>	<b>117</b>
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
<b>GLOSSARIO .....</b>	<b>125</b>
<b>SIGLARIO .....</b>	<b>132</b>

---

#### 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 prelevamenti 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*

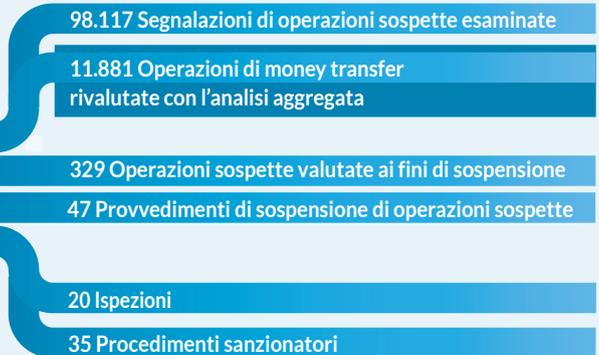


## L'ATTIVITÀ IN SINTESI

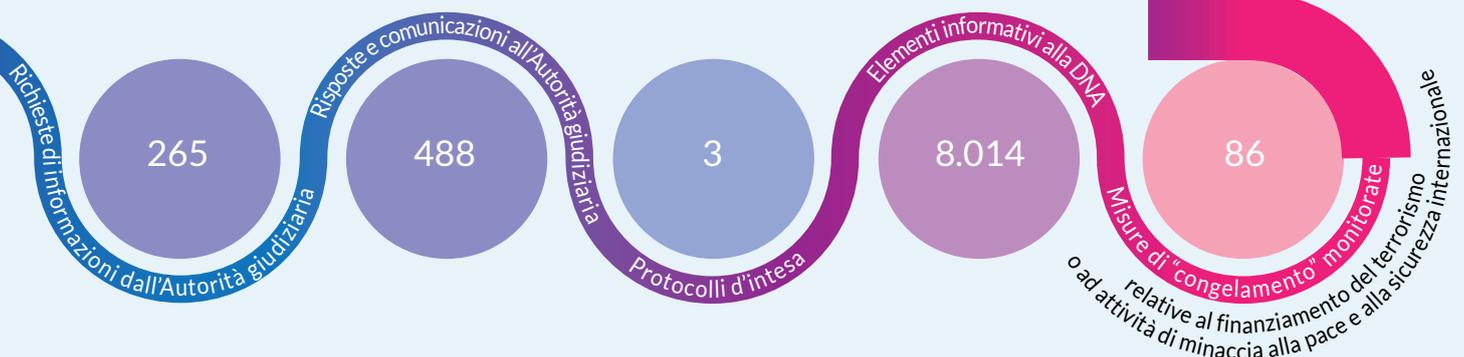
### Analisi finanziaria



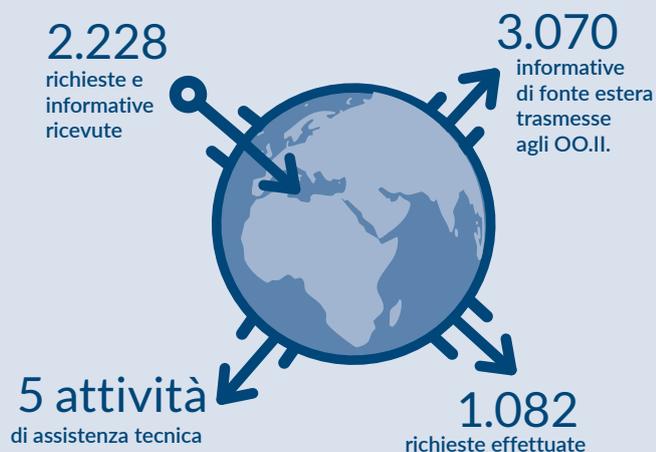
### Intelligence, disseminazione e controlli



### 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)<sup>1</sup>, 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>	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)<sup>2</sup>, l'andamento del flusso segnaletico presenta nuovamente segno positivo grazie all'accresciuto contributo di operatori nel comparto dei giochi (+94,9%) e degli

<sup>1</sup> Informazioni di dettaglio sulle segnalazioni di operazioni sospette sono contenute nei *Quaderni dell'antiriciclaggio, Dati statistici*, pubblicati sul sito internet della UIF.

<sup>2</sup> 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 amministrazione<sup>3</sup>, 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		<i>(var. % rispetto al 2017)</i>
	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	
<b>Totale</b>	<b>93.820</b>	<b>100,0</b>	<b>98.030</b>	<b>100,0</b>	<b>4,5</b>
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%).

<sup>3</sup> 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 %)	
<b>Banche, intermediari e altri operatori finanziari</b>	<b>85.518</b>	<b>100,0</b>	<b>87.193</b>	<b>100,0</b>	<b>2,0</b>
<b>Banche e Poste</b>	<b>72.171</b>	<b>84,4</b>	<b>71.054</b>	<b>81,5</b>	<b>- 1,5</b>
<b>Intermediari e altri op. fin.</b>	<b>13.347</b>	<b>15,6</b>	<b>16.139</b>	<b>18,5</b>	<b>20,9</b>
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 anno<sup>4</sup>, 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 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)<sup>5</sup>. Nel corso del 2018 entrambi gli Ordini hanno elaborato regole tecniche volte a rendere più efficaci le attività di adeguata

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 %)	
<b>Soggetti obbligati non finanziari</b>	<b>8.227</b>	100,0	<b>10.783</b>	<b>100,0</b>	<b>31,1</b>
<b>Professionisti</b>	<b>4.969</b>	60,4	<b>4.818</b>	<b>44,7</b>	<b>-3,0</b>
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
<b>Operatori non finanziari</b>	<b>658</b>	8,0	<b>898</b>	<b>8,3</b>	<b>36,5</b>
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
<b>Prestatori di servizi di gioco</b>	<b>2.600</b>	31,6	<b>5.067</b>	<b>47,0</b>	<b>94,9</b>

(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 segnalatico 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)<sup>6</sup>.

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. 90/2017<sup>7</sup>. 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 antiriciclaggio 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'antiriciclaggio, 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

<sup>6</sup> Il contributo degli operatori di gioco fisico si mantiene più contenuto sebbene in aumento (133 segnalazioni contro le 19 dello scorso anno).

<sup>7</sup> 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 segnalatico 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 segnalatico. 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

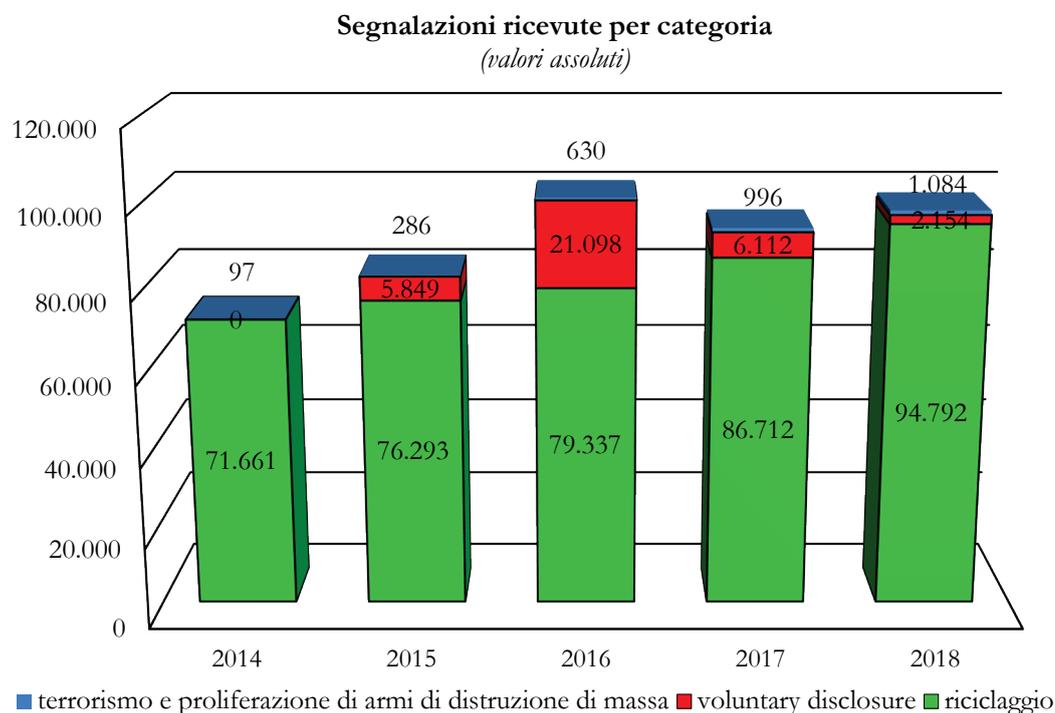
Le segnalazioni di operazioni sospette ricevute nel 2018, in continuità con gli anni precedenti, continuano a essere in netta prevalenza dovute a sospetti di riciclaggio, attestandosi al 98% delle segnalazioni complessivamente pervenute.

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>				
<b>Totale</b>	<b>71.758</b>	<b>82.428</b>	<b>101.065</b>	<b>93.820</b>	<b>98.030</b>
Riciclaggio	71.661	82.142	100.435	92.824	96.946
<i>di cui:</i> 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.



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 segnalatico 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 segnalatici 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 2017<sup>8</sup>.

#### 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

<sup>8</sup> 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 disclosures, 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		<i>(var. % rispetto al 2017)</i>
	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	
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
<b>Totale</b>	<b>93.820</b>	<b>100,0</b>	<b>98.030</b>	<b>100,0</b>	<b>4,5</b>

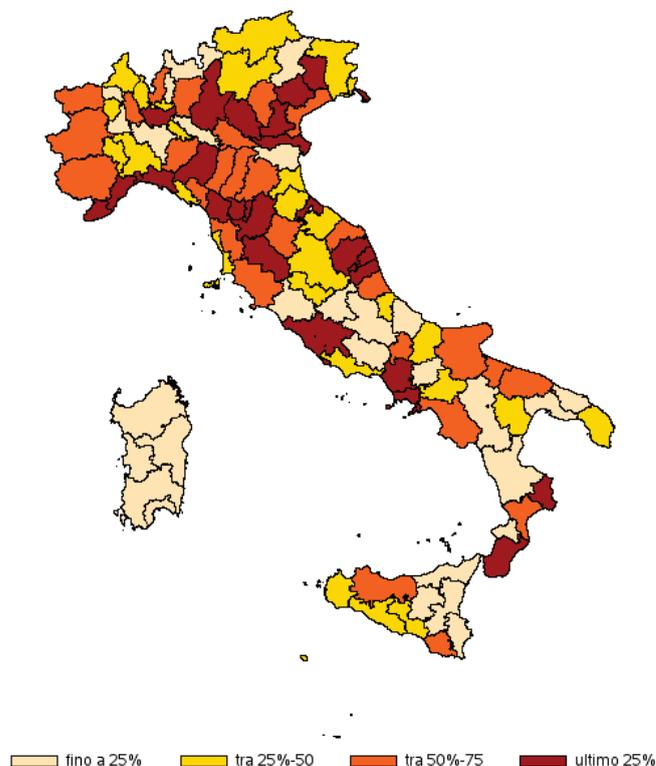
In entrambi i casi, per quanto prive di riflessi finanziari effettivi, tali operazioni rivestono interesse in quanto esprimono un valore predittivo di fattispecie operative che potrebbero essere tentate con successo presso altri punti del sistema. Al contempo, tale componente appare sintomatica della 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

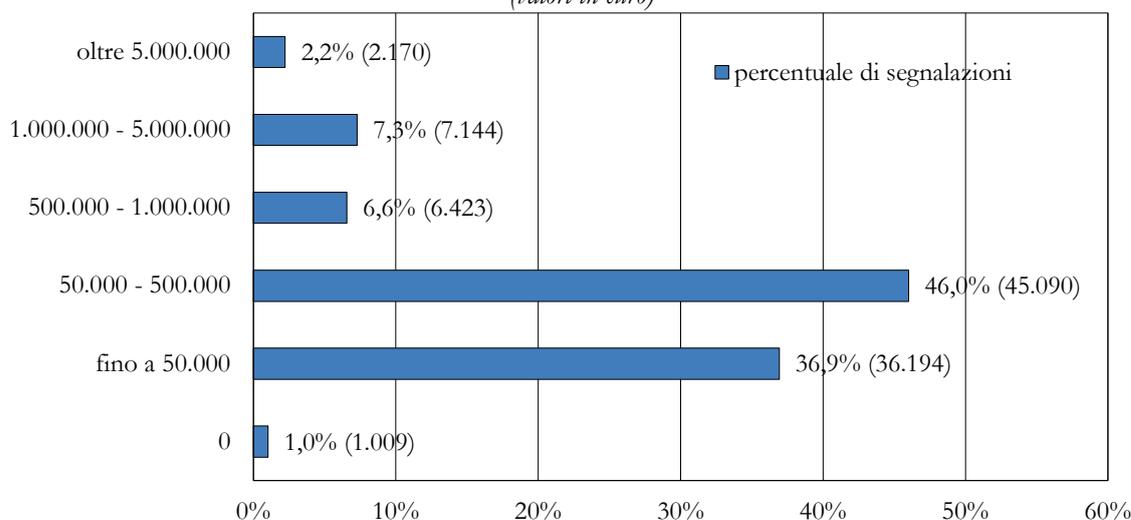
**Distribuzione in quartili delle segnalazioni ricevute per 100.000 abitanti in base alla provincia in cui è avvenuta l'operatività segnalata**



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

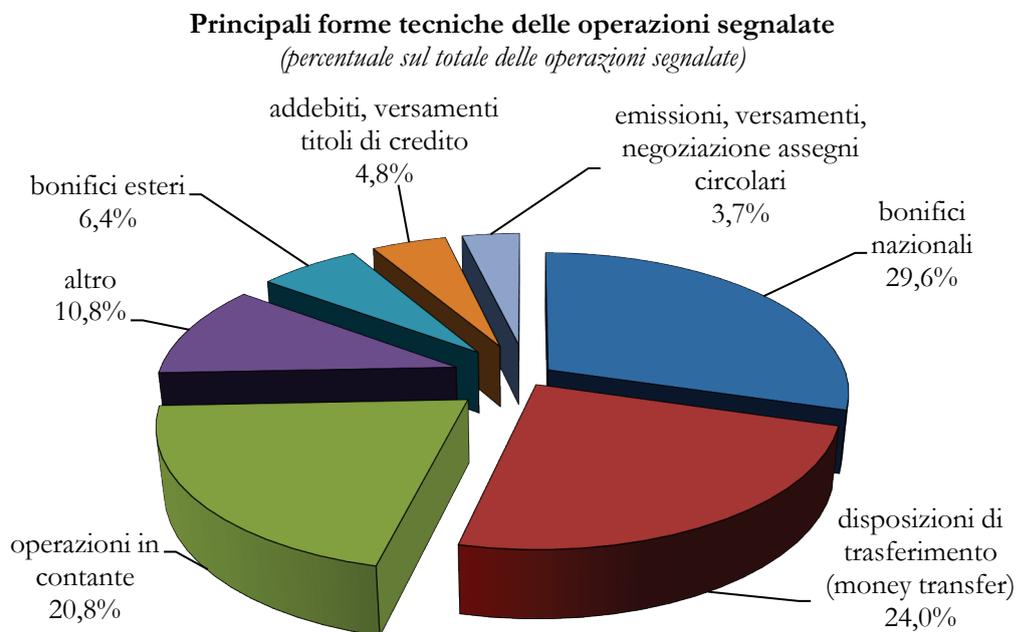
**Distribuzione del numero di segnalazioni ricevute per classi di importo (valori in euro)**



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**

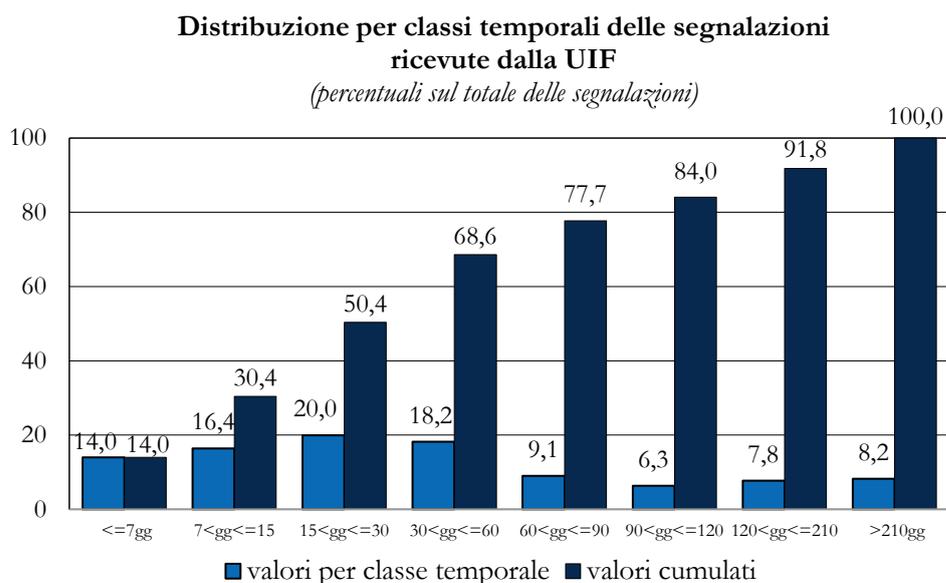
Figura 1.4



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 attestare 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:

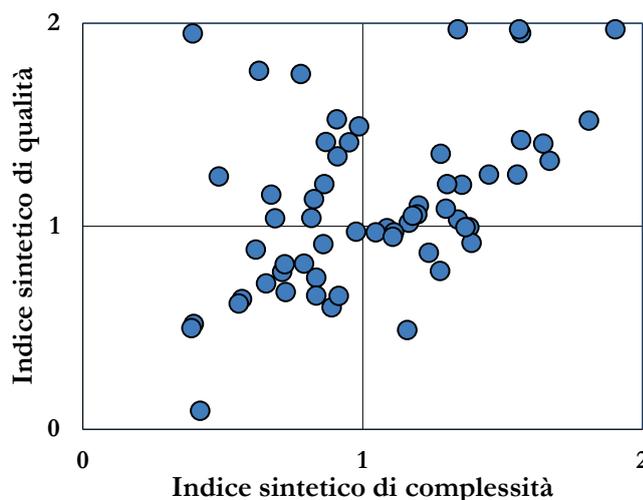
- l'*ampiezza della collaborazione*, misurata in base alla quantità di segnalazioni inviate dal segnalante nel periodo considerato e il totale di quelle inviate dal gruppo di riferimento. È un parametro che permette di valutare la dimensione quantitativa dell'attività segnaletica dell'operatore;
- la *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>	<i>-17,9</i>	<i>11,6</i>	<i>22,9</i>	<i>-9,6</i>	<i>4,4</i>

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.

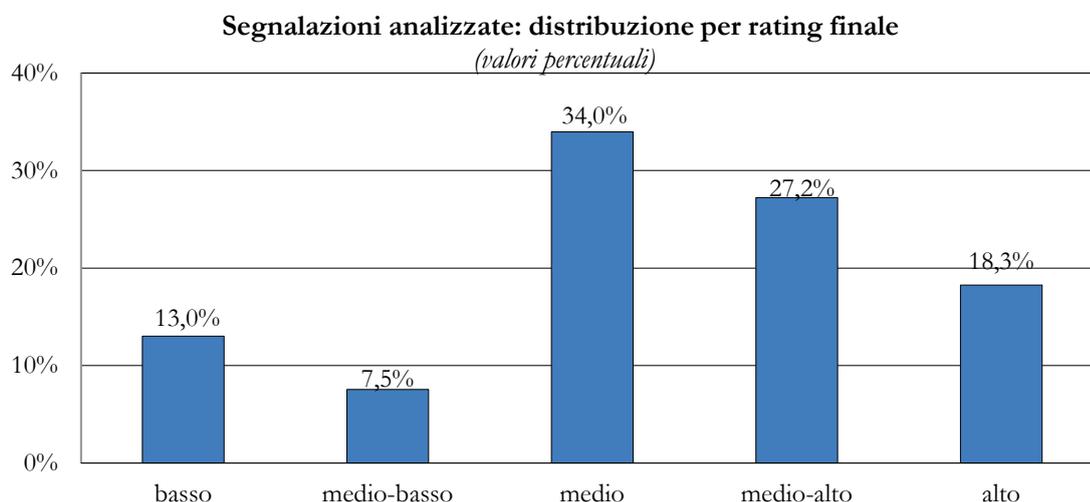
Il rating automatico, articolato anch'esso su cinque livelli ed elaborato sulla base di un algoritmo strutturato su variabili prevalentemente quantitative, rappresenta un primo giudizio sul rischio dell'operatività segnalata, che può discostarsi da quello fornito dal segnalante perché valorizza ulteriori elementi interni ed esterni. La sua accuratezza, tuttavia, dipende anche dalla corretta e completa compilazione dello schema 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; *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 segnalatico. 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	<b>75.858</b>	<b>84.627</b>	<b>103.995</b>	<b>94.018</b>	<b>98.117</b>
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 2017<sup>9</sup>. Al netto della voluntary disclosure, in termini assoluti, le segnalazioni classificate nella tipologia fiscale sono risultate in aumento, superando quota 17.000<sup>10</sup>. 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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 nominale<sup>11</sup>.

#### 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 fiscale<sup>12</sup>, 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 disclosures, è notevolmente cresciuto (+16%). Su queste segnalazioni si concentra un tasso di interesse investigativo molto elevato, in particolare nei

---

<sup>11</sup> 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*.

<sup>12</sup> 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 questa risulti 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 presenza 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, tenta 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 magazzino. 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 industriale<sup>13</sup>, può essere svolto, oltre che dalle banche, solo dagli operatori professionali in oro che, dopo aver effettuato la prevista comunicazione preventiva alla Banca d’Italia<sup>14</sup>, al ricorrere di determinati requisiti sono iscritti nel relativo elenco.

L’attività dei compro-oro, invece, è svolta generalmente da ditte individuali<sup>15</sup> 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

---

<sup>13</sup> 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”).

<sup>14</sup> L. 7/2000, art. 1, comma 3.

<sup>15</sup> 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 compro oro 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 compro oro 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 prelevamenti 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.

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.

**Usura**

**Professionisti  
e startup  
innovative**

**Operazioni societarie irregolari**

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).

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.

**Abuso di fondi pubblici per assistenza ai migranti**

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.

**Segnalazioni dei money transfer**

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: *Analisi aggregata delle segnalazioni di money transfer* nel capitolo 2) necessaria per evidenziare contesti e rischi trasversali emergenti solo dalla lettura congiunta delle informazioni contenute nelle SOS.

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.

**Traffico di migranti**

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.

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 estese, 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.

**Tratta di esseri umani**

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

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 stanziato 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.

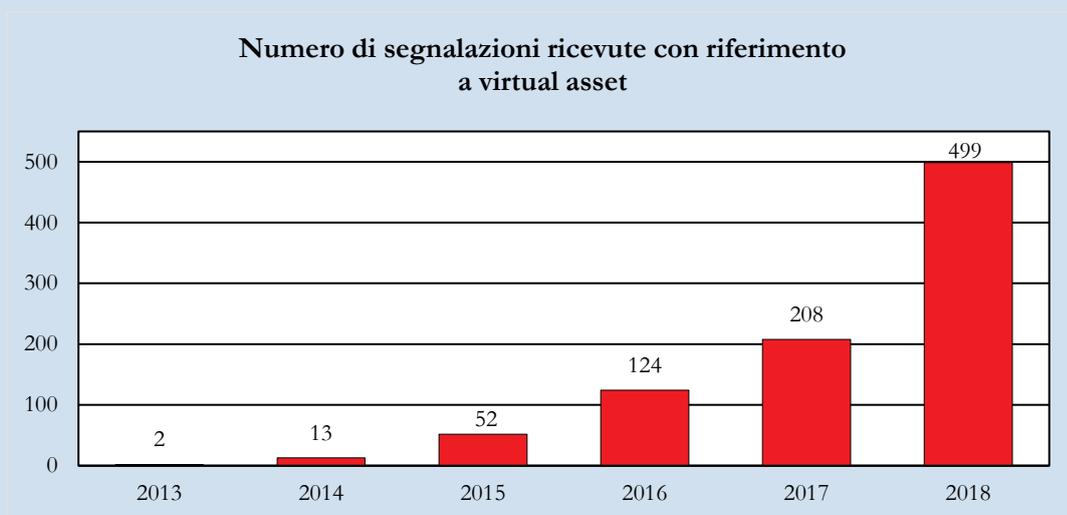
In un altro caso esaminato dalla UIF è emerso un acquisto di virtual asset per un importo complessivo molto rilevante da parte di una società. La provvista utilizzata per l'acquisto derivava da una medesima controparte ed è stata trasferita agli acquirenti delle valute virtuali a seguito di molteplici 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.



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'ISIL<sup>16</sup>.

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. 90/2017<sup>17</sup>, ha emanato il 28 maggio 2019 una nuova *Comunicazione relativa all'utilizzo anomalo di valute virtuali*<sup>18</sup>, 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

<sup>16</sup> 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*.

<sup>17</sup> 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).

<sup>18</sup> 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.

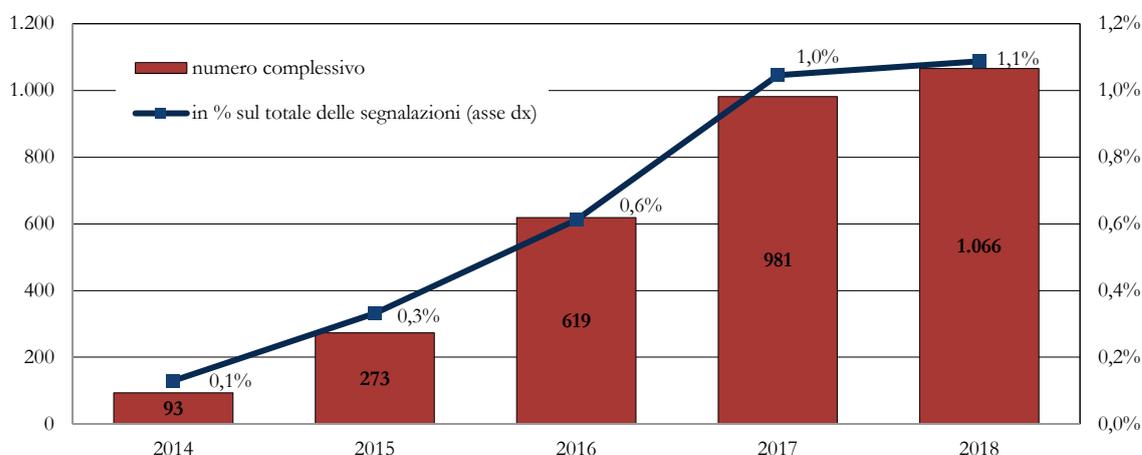
Nel quinquennio 2014-18 le segnalazioni di finanziamento del terrorismo sono aumentate di oltre 10 volte, la quota sul totale è passata dallo 0,1% all’1,1%, conseguenza dell’accresciuta reattività dei soggetti obbligati ai movimenti finanziari sospetti, favorita anche dalla pubblicazione dei Comunicati 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 (*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**

## Segnalazioni di finanziamento del terrorismo ricevute

(valori assoluti e quota sul totale)



## 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

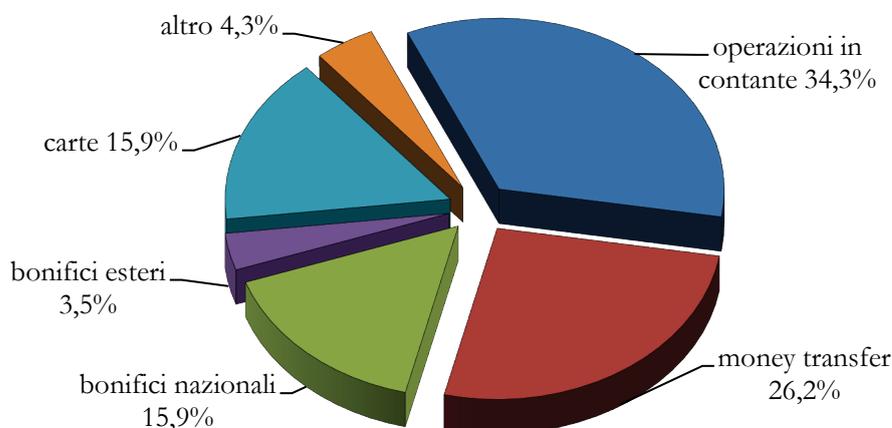
## Segnalazioni di finanziamento del terrorismo per tipologia di segnalante

TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	2017		2018	
	(valori assoluti)	(quota %)	(valori assoluti)	(quota %)
<b>Intermediari bancari e finanziari</b>	<b>961</b>	<b>98,0</b>	<b>1.031</b>	<b>96,7</b>
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
<b>Soggetti obbligati non finanziari</b>	<b>20</b>	<b>2,0</b>	<b>35</b>	<b>3,3</b>
Notai e CNN	18	1,8	12	1,1
Altri soggetti non fin. (2)	2	0,2	23	2,2
<b>Totale</b>	<b>981</b>	<b>100,0</b>	<b>1.066</b>	<b>100,0</b>

(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)



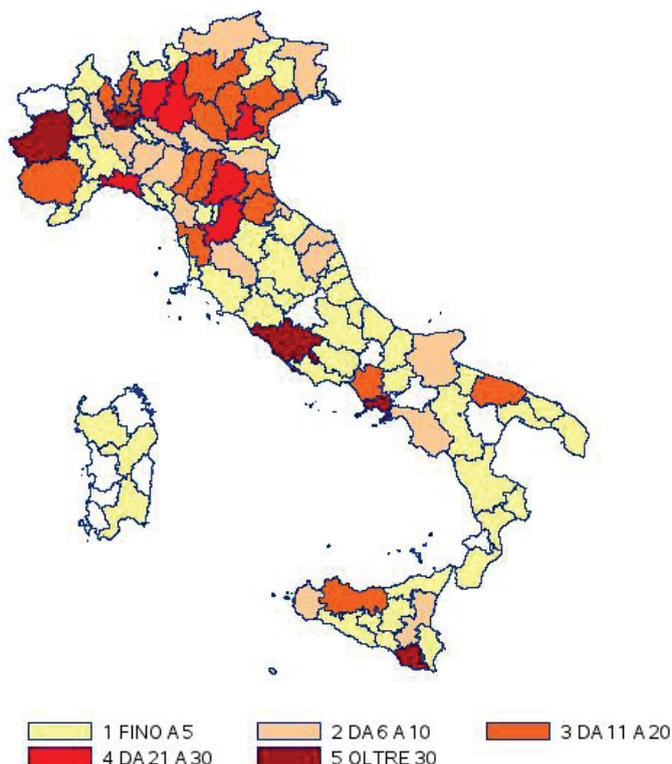
(1) I dati sono calcolati considerando il numero effettivo delle operazioni, incluse quelle segnalate in forma "cumulata".

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 (*hawala*) 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 segnalatici 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 segnalatici 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*

<b>Segnalazioni riferite a enti non profit di natura religiosa (1)</b>					
	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
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 segnalatici. 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
<b>Totale</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>20</b>	<b>20</b>
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

<b>Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (dati SARA)</b>				
<b>TIPOLOGIA DI INTERMEDIARI</b>	<b>Numero dei se- gnalanti nell'anno</b>	<b>Numero di dati aggregati inviati (1)</b>	<b>Importo totale dei dati aggre- gati inviati (miliardi di euro)</b>	<b>Numero delle operazioni sottostanti i dati aggregati</b>
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
<b>Totale</b>	<b>1.484</b>	<b>102.853.523</b>	<b>30.006</b>	<b>332.744.079</b>

(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**

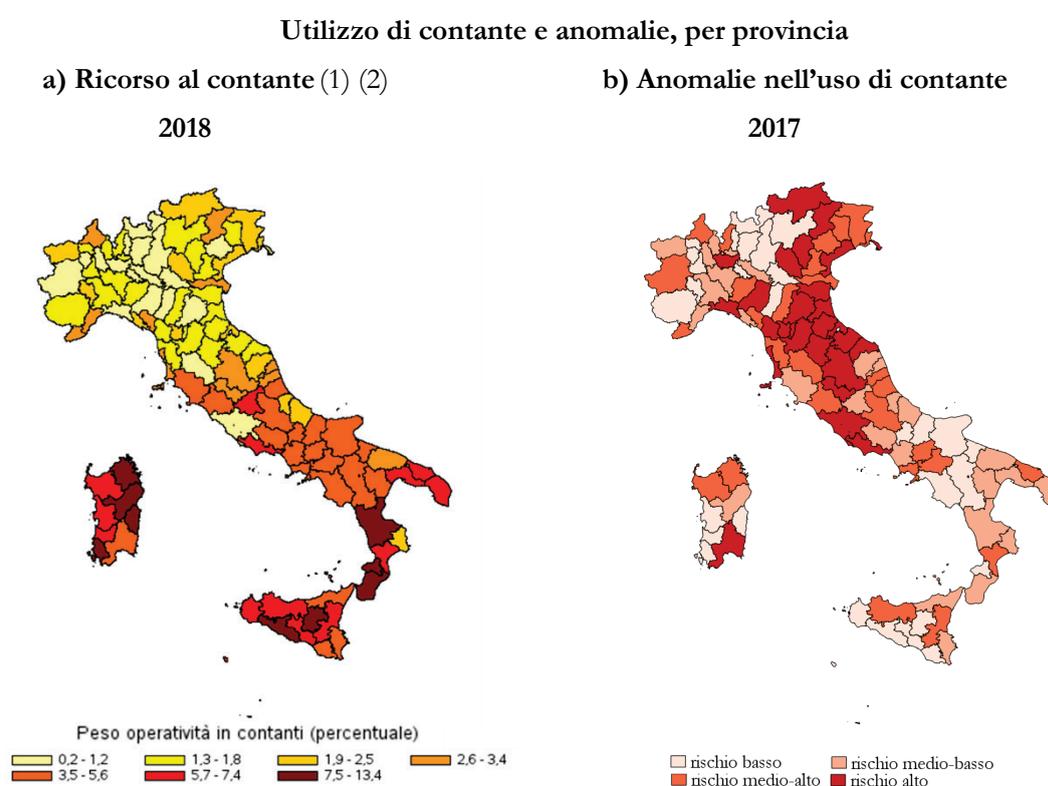
Continua da vari anni la contrazione dell'operatività in contante che nel 2018 si è attestata su 204 miliardi di euro (-3% rispetto al 2017). Il dato riflette sia la crescente diffusione di strumenti alternativi di pagamento, sia l'efficacia del monitoraggio sui possibili utilizzi illeciti posto in essere 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 confronto<sup>19</sup>. 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

<sup>19</sup> 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

<b>Bonifici esteri in uscita e in entrata, per paese di destinazione e origine (1)</b>			
<b>Bonifici verso l'estero</b>	<b>Importi (miliardi di euro)</b>	<b>Bonifici dall'estero</b>	<b>Importi (miliardi di euro)</b>
<b>Totale</b>	1.325	<b>Totale</b>	1.396
<b>verso paesi UE</b>	999	<b>da paesi UE</b>	1.035
Regno Unito	306	Regno Unito	322
Germania	229	Germania	215
Francia	190	Francia	213
Belgio	68	Belgio	67
<b>verso paesi non UE</b>	326	<b>da paesi non UE</b>	361
Stati Uniti	133	Stati Uniti	133
Turchia	49	Turchia	49
Cina	17	Giappone	21
Giappone	5	Cina	10
<b>di cui: paesi a fiscalità priv.</b>	81	<b>di cui: paesi a fiscalità priv.</b>	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**

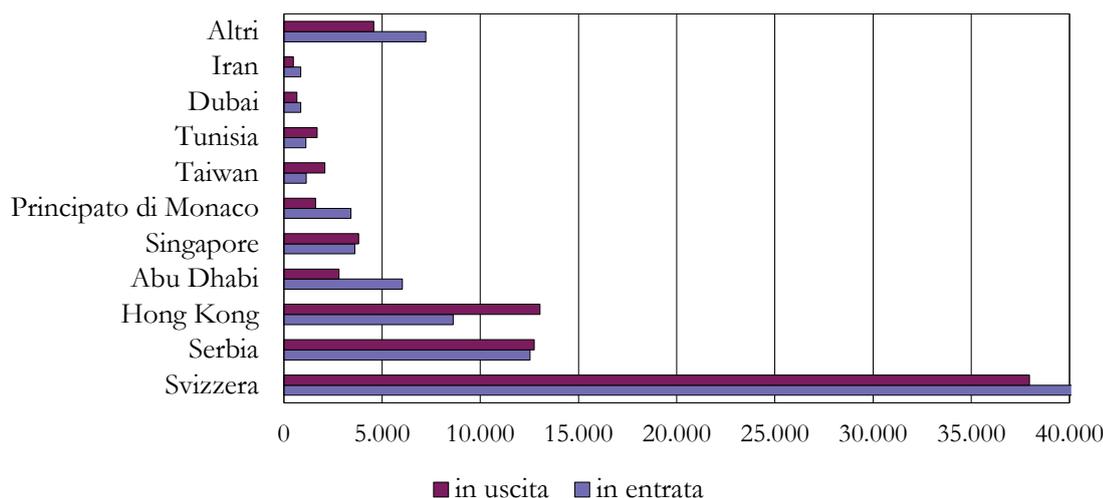
Il volume dei flussi finanziari con i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi è aumentato, risentendo in misura sostanziale delle modifiche apportate alle liste di riferimento per il 2018<sup>20</sup>. I flussi in entrata e quelli in uscita sono aumentati rispetto al 2017 rispettivamente del 21% e del 30%, in gran parte a causa dell'ingresso della Serbia e della Tunisia tra i

<sup>20</sup> 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

**Bonifici verso e da paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi (1)**  
(milioni di euro)



(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.



## 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 italiano<sup>21</sup>. 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.

<sup>21</sup> 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 antiriciclaggio<sup>22</sup>. 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**

<sup>22</sup> Gara M., Maresi 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*

<b>Dichiarazioni relative alle operazioni in oro a consuntivo</b>			
<b>TIPOLOGIA DI OPERAZIONE</b>	<b>Numero di dichiarazioni</b>	<b>Numero di operazioni</b>	<b>Valore dichiarato (milioni di euro)</b>
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
<b>Totale</b>	<b>35.536</b>	<b>93.733</b>	<b>14.457</b>

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**

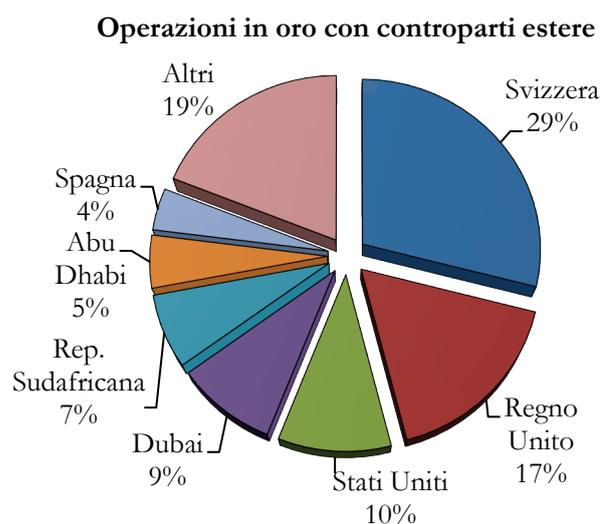
Poco meno di un terzo (4 miliardi di euro) degli importi dichiarati continua a riferirsi a controparti estere; permane anche la spiccata concentrazione su pochi paesi: oltre il 70% degli importi si riferisce a 5 paesi (Figura 6.4).

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
<b>Totale</b>	<b>689</b>	<b>419</b>	<b>36.387</b>

*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.*

<b>Dichiarazioni preventive (trasferimento al seguito verso l'estero) (1)</b>		
<b>TIPOLOGIA DI OPERAZIONE</b>	<b>Numero di dichiarazioni/ operazioni</b>	<b>Valore dichiarato (milioni di euro)</b>
Vendita	831	818
Nessuna (mero trasferimento)	18	3
Altre operazioni non finanziarie	2	0,4
<b>Totale</b>	<b>851</b>	<b>821</b>

(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 2016<sup>23</sup>, 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
<i>di cui:</i> 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.*

<sup>23</sup> 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 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 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 economiche<sup>24</sup> 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-

---

<sup>24</sup> 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	-	-
<b>Totale</b>	<b>86</b>	<b>43</b>	<b>19.917.239</b>	<b>531.749</b>	<b>187.516</b>

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 ricorrenti<sup>25</sup>. 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.

---

<sup>25</sup> 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*

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

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*

<b>Richieste/informative spontanee ricevute e risposte fornite</b>					
	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
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>
<b>Totale</b>	<b>939</b>	<b>2.153</b>	<b>3.314</b>	<b>2.246</b>	<b>2.228</b>
<b>Riscontri forniti (1)</b>	<b>1.144</b>	<b>1.223</b>	<b>1.568</b>	<b>1.232</b>	<b>1.681</b>
<b>Informative a OO.II.</b>	<b>713</b>	<b>868</b>	<b>1.430</b>	<b>2.031</b>	<b>3.070</b>

(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 regola 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 carousel"); 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 concorsuali<sup>26</sup>.

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.

---

<sup>26</sup> *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 antiriciclaggio<sup>27</sup> 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 direttiva<sup>28</sup>, 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 supporto<sup>29</sup>. 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

<sup>27</sup> Direttiva UE/2018/843.

<sup>28</sup> Direttiva UE/2015/849.

<sup>29</sup> 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 Piattaforma<sup>30</sup>, 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 direttiva<sup>31</sup> 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 gravi<sup>32</sup>, anche al di là della sfera del riciclaggio, dei relativi reati presupposto e del finanziamento del terrorismo.*

<sup>30</sup> L'art. 51 della quarta direttiva prevede infatti lo svolgimento di "analisi congiunte di casi di carattere transfrontaliero".

<sup>31</sup> 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).

<sup>32</sup> Individuati con rinvio alla lista di fattispecie di cui al regolamento UE/2016/794, relativo alle competenze di Europol.

A fronte di rilevanti episodi di coinvolgimento di banche europee in attività illegali, vengono delineate forme più dirette di collaborazione tra le FIU e le autorità di supervisione.

La collaborazione tra FIU e autorità di vigilanza

In tale quadro, nella revisione della direttiva “CRD IV”<sup>33</sup> 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 adozione<sup>34</sup>, 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.*

<sup>33</sup> 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)).

<sup>34</sup> 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 regolamento<sup>35</sup> che istituisce una Procura europea (European Public Prosecutor Office - EPPO), 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 2018<sup>36</sup> 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

<sup>35</sup> Regolamento UE/2017/1939.

<sup>36</sup> 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'Unione<sup>37</sup>, individuati sulla base di un'apposita metodologia definita il 22 giugno 2018 con il contributo degli Stati membri.

**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 incentrare 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

---

<sup>37</sup> 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 internazionale<sup>38</sup>.

## 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 direttiva<sup>39</sup> (cfr. il paragrafo: *L'evoluzione della normativa europea*) sia a realizzare interventi correttivi<sup>40</sup> di alcune criticità emerse in sede di applicazione delle disposizioni introdotte con la riforma del 2017.

**I lavori per il recepimento della quinta direttiva**

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 articolo 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.*

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> È in corso l'iter parlamentare di emanazione della legge di delegazione che annovera anche il recepimento della quinta direttiva antiriciclaggio.

<sup>40</sup> 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 “indebitto utilizzo e falsificazione di carte di credito e di pagamento” è stato espunto dal D.lgs. 231/2007<sup>41</sup> a seguito dell’inserimento della fattispecie nell’art. 493-ter del codice penale per effetto del D.lgs. 21/2018<sup>42</sup>, 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 servizio<sup>43</sup>.

### 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*<sup>44</sup>, tenuti alla comunicazione all’Unità di dati e informazioni concernenti operazioni sospette<sup>45</sup>. 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).*

<sup>41</sup> Art. 55, comma 5, del D.lgs. 231/2007.

<sup>42</sup> Art. 7 del D.lgs. 21/2018, emanato in attuazione della delega contenuta all’art. 1, comma 85, lett. q), della L. 103/2017.

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> Le disposizioni sono state pubblicate nel sito della UIF e nella GU, Serie Generale n. 269 del 19 novembre 2018.

<sup>45</sup> Art. 10, comma 4, del D.lgs. 231/2007.

Il D.lgs. 90/2017 ha introdotto nel D.lgs. 231/2007<sup>46</sup> l'obbligo per gli operatori di trasmettere alla UIF, con cadenza periodica, comunicazioni concernenti dati e informazioni 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.*

<sup>46</sup> Art. 47 del D.lgs. 231/2007.

*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 comunicazione<sup>47</sup> sui criteri e le metodologie di autovalutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo<sup>48</sup> 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 conservazione<sup>49</sup>.

*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 amministrativa<sup>50</sup>. All'elaborazione di detti schemi normativi ha contribuito anche la UIF.

<sup>47</sup> Comunicazione n. 0186002 del 4 giugno 2018.

<sup>48</sup> Ai sensi dell'art. 15, comma 1, del D.lgs. 231/2007.

<sup>49</sup> Delibera Consob del 4 settembre 2018, n. 20570.

<sup>50</sup> Le nuove disposizioni in materia sanzionatoria sono state emanate il 15 gennaio 2019; sul contenuto delle medesime si veda *infra*.

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 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 Informativo (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 Esposte<sup>51</sup>, 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 antiriciclaggio<sup>52</sup>. 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*

<sup>51</sup> Artt. 1, comma 2, lett. dd) e 24, comma 5, lett. c), del D.lgs. 231/2007.

<sup>52</sup> 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).

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 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 Finanze<sup>53</sup>.

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 Provvedimento<sup>54</sup>.

**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 contante<sup>55</sup>. 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. 231/2007<sup>56</sup>. 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 ippiche 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.

<sup>53</sup> Art. 62, comma 9, del D.lgs. 231/2007.

<sup>54</sup> Cass. II sez. Civ., sent. nn. 20647 e 20648 dell'8 agosto 2018.

<sup>55</sup> Art. 8 del DL 350/2001, convertito con modificazioni dalla L. 409/2001.

<sup>56</sup> Art. 52, comma 4, del D.lgs. 231/2007.

In attuazione di quanto previsto dal riformato D.lgs. 231/2007<sup>57</sup>, 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.

*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.*

---

<sup>57</sup> Art. 11, comma 2, del D.lgs. 231/2007.



## 10. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE

### 10.1. Struttura organizzativa

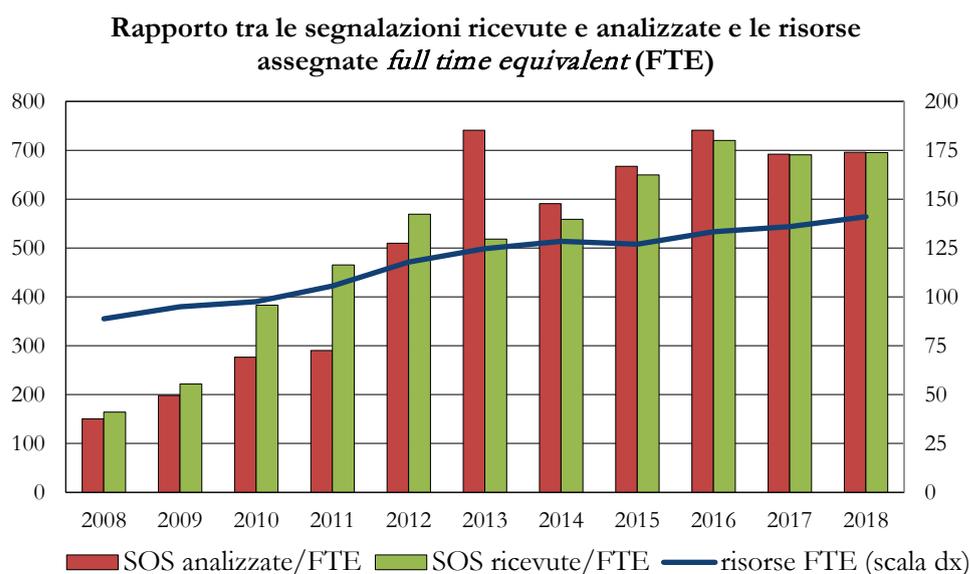
L'organizzazione della UIF prevede la figura del Direttore, coadiuvato dal Vice Direttore e da alcuni dirigenti in staff, e due Servizi: il Servizio Operazioni Sospette, che svolge l'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette, e il Servizio Analisi e Rapporti Istituzionali, che cura 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'Italia<sup>58</sup>, 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



<sup>58</sup> 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.

Obiettivi strategici della UIF e risultati conseguiti

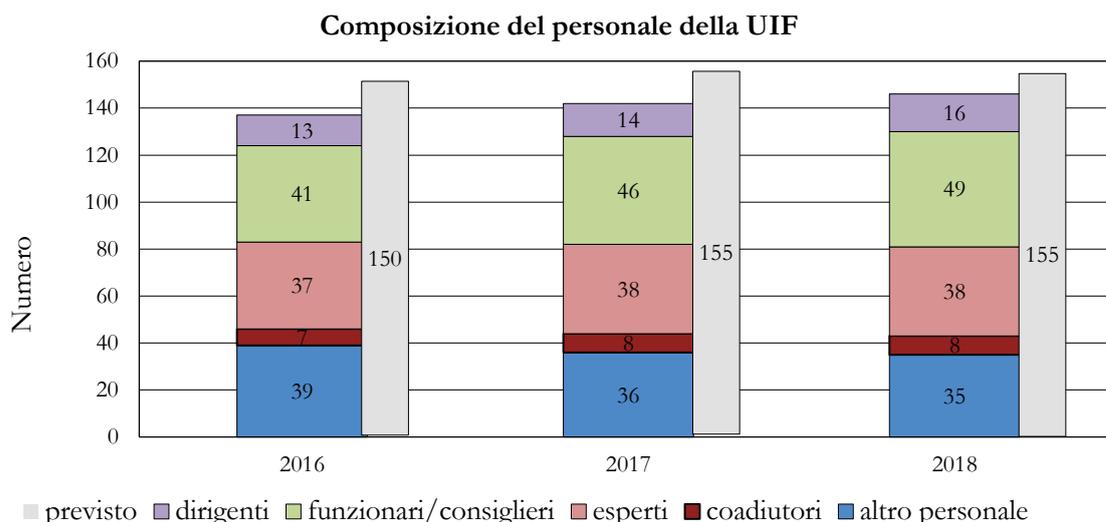
	2017 - 2019 (work in progress)	Riferimenti nel Rapporto UIF
Operatività	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Presidio dei livelli di efficienza</li> <li>✓ Miglioramento di tecniche e strumenti per l'analisi operativa</li> <li>✓ Approccio proattivo all'analisi</li> <li>✓ Sviluppo analisi operativa e strategica maggiormente basata sul rischio</li> </ul>	<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"> <li>✓ Promozione di un maggior coinvolgimento dei segnalanti</li> <li>✓ Avvio di un sistema integrato per lo scambio di informazioni con le Autorità (SAFE)</li> <li>✓ Collaborazione con DNA</li> <li>✓ Ricerca di ulteriori forme di collaborazione con OO.II. e Autorità</li> <li>✓ Accrescimento dello scambio con altre FIU</li> <li>✓ Impulso attività Piattaforma FIU</li> </ul>	<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"> <li>✓ Prosecuzione dell'azione di revisione organizzativa</li> <li>✓ Creazione di centri di competenza specialistici</li> <li>✓ Innalzamento dei presidi di sicurezza e riservatezza</li> <li>✓ Sviluppo di strumenti informatici avanzati per l'analisi</li> </ul>	<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"> <li>✓ Accrescimento ulteriore della trasparenza e dell'<i>accountability</i></li> <li>✓ Aumento delle occasioni di confronto con Autorità, operatori e società civile</li> </ul>	<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 fattori<sup>59</sup> (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

---

<sup>59</sup> 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 occidentali<sup>60</sup> 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*.

---

<sup>60</sup> 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<sup>a</sup> 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 Informatici (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 prevegente, 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'indagine 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 na-

tura 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 esponenziale, rappresentativo di una categoria professionale, ivi comprese le sue articolazioni territoriali e i consigli di disciplina cui l'ordinamento vigente attribuisce poteri di regolamentazione, di controllo della categoria, di verifica del rispetto delle norme che disciplinano l'esercizio della professione e di irrogazione, attraverso gli organi all'uopo predisposti, delle sanzioni previste per la loro violazione.

### **Paesi 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





