



*Ministero dell'Economia e delle Finanze*

---

*Decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231*

**Relazione al Ministro dell'economia e delle finanze  
del Comitato di sicurezza finanziaria**

**Valutazione delle attività di prevenzione del riciclaggio e del  
finanziamento del terrorismo**

*Anno 2016*

---



# INDICE

<b>1. IL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEI FENOMENI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO</b>	
<b>1.1. Il quadro comunitario e nazionale di riferimento</b>	<i>pag. 1</i>
1.1.1 <i>Recepimento della direttiva (UE) 2015/849</i>	<i>pag. 1</i>
1.1.2 <i>I negoziati sulle modifiche alla IV direttiva</i>	<i>pag. 4</i>
1.1.3 <i>Ratifica degli strumenti internazionali del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite in materia di terrorismo</i>	<i>pag. 5</i>
1.1.4 <i>Rafforzamento delle norme volte a prevenire nuove forme di terrorismo: la direttiva (UE) n. 2017/541</i>	<i>pag. 6</i>
<b>1.2 Il tema del finanziamento del terrorismo nella Presidenza italiana del G7</b>	<i>pag. 7</i>
<b>1.3 La collaborazione con il settore privato</b>	<i>pag. 9</i>
<b>1.4 La collaborazione internazionale</b>	<i>pag. 10</i>
<b>1.5 Il ruolo della Direzione Nazionale Anti mafia e Anti-terrorismo nel sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo</b>	<i>pag. 16</i>
<b>2. LA CONDIVISIONE DI INFORMAZIONI</b>	
<b>2.1. Le segnalazioni di operazioni sospette</b>	<i>pag. 22</i>
2.1.1 <i>I flussi segnaletici</i>	<i>pag. 22</i>
2.1.2 <i>Le operazioni sospette</i>	<i>pag. 28</i>
2.1.3 <i>Il processo di analisi e la valutazione del rischio delle operazioni segnalate</i>	<i>pag. 34</i>
2.1.4 <i>La metodologia</i>	<i>pag. 37</i>
2.1.5 <i>Le archiviazioni</i>	<i>pag. 40</i>
2.1.6 <i>I provvedimenti di sospensione</i>	<i>pag. 41</i>
2.1.7 <i>La caratterizzazione di profilo e le tipologie</i>	<i>pag. 42</i>
2.1.8 <i>La violazione dell'obbligo di segnalazione: le sanzioni amministrative, il contenzioso e la giurisprudenza</i>	<i>pag. 45</i>
<b>2.2. Altre forme di collaborazione</b>	<i>pag. 46</i>
2.2.1 <i>L'analisi strategica e l'esame dei dati aggregati</i>	<i>pag. 46</i>
<b>3. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE</b>	
<b>3.1. L'attività della Guardia di finanza</b>	<i>pag. 52</i>
3.1.1 <i>L'analisi delle segnalazioni sospette di finanziamento del terrorismo</i>	<i>pag. 59</i>
<b>3.2 L'attività della Direzione investigativa antimafia (DIA)</b>	<i>pag. 60</i>

#### **4. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO**

<b>4.1</b>	<b>Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuate dalla UIF</b>	<i>pag.</i>	<b>68</b>
------------	--	-------------	-----------

#### **5. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA**

<b>5.1.</b>	<b>L'attività di vigilanza della Banca d'Italia</b>	<i>pag.</i>	<b>70</b>
5.1.1	<i>Accertamenti ispettivi di carattere generale</i>	<i>pag.</i>	<b>71</b>
5.1.2	<i>Accertamenti mirati presso direzioni generali</i>	<i>pag.</i>	<b>73</b>
5.1.3	<i>Le verifiche presso le dipendenze delle banche</i>	<i>pag.</i>	<b>74</b>
5.1.4	<i>I controlli di vigilanza cartolare</i>	<i>pag.</i>	<b>76</b>
5.1.5	<i>Le procedure sanzionatorie</i>	<i>pag.</i>	<b>77</b>
5.1.6	<i>I risultati dell'attività di vigilanza</i>	<i>pag.</i>	<b>77</b>
5.1.7	<i>La sorveglianza sul sistema dei pagamenti</i>	<i>pag.</i>	<b>79</b>
<b>5.2.</b>	<b>L'attività di vigilanza della CONSOB</b>	<i>pag.</i>	<b>80</b>
<b>5.3.</b>	<b>L'attività di vigilanza dell'IVASS</b>	<i>pag.</i>	<b>82</b>
<b>5.4.</b>	<b>Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuate dalla Guardia di Finanza</b>	<i>pag.</i>	<b>84</b>

#### **6. LA CIRCOLAZIONE TRANSFRONTALIERA DEI CAPITALI**

<b>6.1</b>	<b>Le dichiarazioni valutarie</b>	<i>pag.</i>	<b>91</b>
<b>6.2</b>	<b>L'attività di controllo e accertamento</b>	<i>pag.</i>	<b>103</b>
<b>6.3</b>	<b>L'attività sanzionatoria</b>	<i>pag.</i>	<b>107</b>
<b>6.4</b>	<b>Violazione normativa valutaria: contenzioso</b>	<i>pag.</i>	<b>108</b>

#### **7. LE SANZIONI FINANZIARIE NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE**

<b>7.1.</b>	<b>Il contrasto del finanziamento del terrorismo</b>	<i>pag.</i>	<b>109</b>
7.1.1	<i>L'ISIL nel quadrante siro-iracheno e le sue fonti di finanziamento</i>	<i>pag.</i>	<b>109</b>
7.1.2	<i>Il quadro istituzionale internazionale ed europeo</i>	<i>pag.</i>	<b>111</b>
7.1.3	<i>Il Counter-Isil Financing Group (CIFG)</i>	<i>pag.</i>	<b>115</b>
7.1.4	<i>La strategia della Financial Action Task Force (FATF)</i>	<i>pag.</i>	<b>116</b>
7.1.5	<i>L'analisi del rischio di finanziamento del terrorismo in Italia</i>	<i>pag.</i>	<b>117</b>
<b>7.2</b>	<b>Le misure restrittive internazionali ed europee adottate nei confronti della Corea del Nord: inasprimento e prospettive future</b>	<i>pag.</i>	<b>121</b>

<b>7.3</b>	<b>L'implementazione del Joint Comprehensive Plan of Action e i riflessi in Italia: linee guida nazionali e impatto della normativa statunitense</b>	<i>pag.</i>	<b>126</b>
<b>7.4</b>	<b>I decreti sanzionatori</b>	<i>pag.</i>	<b>130</b>
<b>8.</b>	<b>L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO IN AMBITO EUROPEO E INTERNAZIONALE</b>		
<b>8.1.</b>	<b>L'attività del GAFI</b>	<i>pag.</i>	<b>130</b>
	<b>8.1.1</b> <i>Gruppi regionali associati al FATF-GAFI</i>	<i>pag.</i>	<b>132</b>
<b>8.2</b>	<b>L'attività nell'ambito dell'Unione europea</b>	<i>pag.</i>	<b>133</b>
<b>8.3</b>	<b>CYBER SECURITY</b>	<i>pag.</i>	<b>138</b>
<b>8.4</b>	<b>Il fenomeno del derisking: l'approccio del Financial Stability Board (FSB) e la Guidance FATF sul correspondent banking</b>	<i>pag.</i>	<b>140</b>
<b>8.5</b>	<b>L'attività del GRUPPO EGMONT</b>	<i>pag.</i>	<b>141</b>
<b>8.6</b>	<b>Il Comitato di Basilea</b>	<i>pag.</i>	<b>142</b>

# **1. IL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEI FENOMENI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO**

## **1.1 Il quadro comunitario e nazionale di riferimento**

### **1.1.1. Recepimento della direttiva (UE) 2015/849**

Con il decreto legislativo n. 90 del 25 maggio 2017 (pubblicato nella G.U. 19 giugno 2017, n.140, S.O.), l'Italia ha recepito la direttiva UE 2015/849, IV direttiva antiriciclaggio, abrogativa delle precedenti direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE.

I principi e i criteri di riferimento per l'attività normativa del Governo, finalizzata al recepimento della direttiva comunitaria, erano stati individuati dalla legge di delegazione europea 13 agosto 2016, n. 170. La puntuale indicazione dei criteri di delega ha agevolato il lavoro di redazione dello schema di decreto che ha beneficiato dell'ampio processo di consultazione non limitato alle amministrazioni e agli attori istituzionali ma che ha coinvolto anche il settore privato, a partire dalle banche e gli altri intermediari finanziari, i professionisti e gli altri soggetti comunque coinvolti negli obblighi per la prevenzione del riciclaggio.

Particolare attenzione è stata prestata ad assicurare il necessario coordinamento con disposizioni normative in vigore e collegate alla materia.

Grande importanza è stata data agli aspetti più tecnici definiti dalla direttiva, ad esempio alle valutazioni relative al recepimento del criterio di delega diretto a garantire la trasparenza delle persone giuridiche e dei trust attraverso la predisposizione di idonei processi di acquisizione, aggiornamento e messa a disposizione delle informazioni relative alla titolarità effettiva.

Il decreto legislativo 90/2017 modifica il decreto legislativo 231/2007 apportando integrazioni e sostituzioni al testo normativo; prevede alcune norme di modifica e integrazione al decreto legislativo 109/2007, recante misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo; contiene, infine, altre disposizioni in materia valutaria e finanziaria.

Con il decreto legislativo 90/2017 è ampliato e sviluppato il principio dell'approccio basato sul rischio coerentemente al *focus* della direttiva 849/2015 che, sul *risk based approach*, ha definito il sistema di prevenzione. Le misure dirette a prevenire e mitigare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo potenziano, nel processo di valutazione complessiva del cliente, la responsabilità del soggetto obbligato e permeano tutto l'impianto

normativo e il sistema di prevenzione. Il decreto legislativo individua nel Comitato di sicurezza finanziaria l'organismo responsabile dell'analisi nazionale del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; prevede che gli esiti di tale valutazione siano messi a disposizione, tenuto conto di prioritarie esigenze di tutela della riservatezza e dell'ordine pubblico, ai soggetti privati destinatari degli obblighi di collaborazione attiva previsti dall'ordinamento in funzione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; imposta l'approccio della vigilanza in base al rischio riscontrato dalle autorità competenti nei settori di rispettiva attribuzione, anche al fine di fornire ai destinatari degli obblighi strumenti di valutazione utili a graduare misure di adeguata verifica della clientela proporzionali al rischio e, conseguentemente, efficaci.

Si richiamano di seguito i principali interventi contenuti nel decreto di modifica del decreto legislativo 231/2007.

#### ***Registro del titolare effettivo di persone giuridiche e trust***

Allo scopo di accrescere la trasparenza di persone giuridiche e trust e di fornire alle autorità strumenti efficaci per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, il decreto in oggetto prevede, nel rispetto della protezione e riservatezza dei dati personali:

- in capo ai soggetti dotati di personalità giuridica l'obbligo di comunicare le informazioni relative ai propri titolari effettivi, al Registro delle imprese, ai fini dell'annotazione in un'apposita sezione;
- la centralizzazione delle informazioni sulla titolarità effettiva dei *trust* produttivi di effetti fiscali, in un'apposita sezione del Registro delle imprese in cui il *trustee* ha l'obbligo di conferire dette informazioni, al fine di renderle prontamente accessibili alle autorità competenti in materia di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

#### ***Semplificazioni degli adempimenti***

Il decreto razionalizza il complesso degli adempimenti a carico dei molteplici attori del sistema, eliminando quelli ritenuti ultronei rispetto alle esigenze di uniforme e omogenea applicazione del diritto comunitario e, come tali, potenzialmente anticompetitivi, oltre che forieri di oneri amministrativi non adeguatamente ammortizzabili. In particolare il decreto elimina formalità e tecnicismi sulle modalità di conservazione dei dati e dei documenti.

### ***Regolamentazione del canale dei cd. “money transfer”***

Il decreto disegna un sistema bilanciato e composito per la supervisione della rete di punti vendita di cui gli istituti di pagamento, insediati in Stati membri a regime fiscale e preventivo più permissivo, si avvalgono per prestare sul territorio italiano, senza stabile insediamento, servizi di pagamento e, in particolare, servizi di rimessa di denaro. Le disposizioni disegnano un adeguato sistema di controllo degli operatori contrattualizzati dalle società di *money transfer* per un'attività che presenta un elevato rischio di infiltrazione criminale.

### ***Revisione dell'impianto sanzionatorio***

Il decreto disegna un sistema sanzionatorio basato su misure effettive, proporzionate e dissuasive, da applicare alle persone fisiche e alle persone giuridiche responsabili della violazione delle disposizioni in materia. Le sanzioni penali sono state limitate alle ipotesi connotate da particolare offensività.

### ***Previsione dei poteri di congelamento nazionale per il contrasto al finanziamento del terrorismo***

È attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze il potere di congelare, con proprio decreto su proposta del Comitato di sicurezza finanziaria, beni e risorse economiche di soggetti che pongano in essere una o più condotte con finalità di terrorismo, ovvero che svolgano attività correlate con la proliferazione delle armi di distruzione di massa, ovvero di minaccia della pace e della sicurezza internazionale. L'Italia dispone ora di uno strumento autonomo e flessibile di prevenzione del finanziamento delle condotte suddette attivabile a livello nazionale con il supporto delle diverse autorità competenti che intervengono nel Comitato di sicurezza finanziaria, anche in relazione alle richieste di cooperazione internazionale avanzate da Stati terzi per finalità di contrasto del terrorismo.

### ***Regolamentazione del commercio di oro e di preziosi usati***

Sul presupposto dell'elevata esposizione del settore al rischio di riciclaggio di denaro e reimpiego di beni di provenienza illecita, il decreto legislativo 90/2017, ha introdotto una disciplina *ad hoc* per monitorare il settore e censirne stabilmente il numero e la tipologia degli operatori:

- istituzione di un registro degli operatori compro oro, ai fini dell'esercizio in via professionale dell'attività. Il possesso della licenza di PS costituisce requisito indefettibile per l'iscrizione nell'elenco;

- obbligo per gli operatori professionali in oro di cui alla legge 17 gennaio 2000 n. 7, diversi dalle banche, di iscrizione nel suddetto registro per lo svolgimento attività di compro oro;
- specifici obblighi di identificazione del cliente e di descrizione, anche mediante documentazione fotografica, dell'oggetto prezioso scambiato;
- tracciabilità delle operazioni di acquisto e vendita dell'oro attraverso la previsione dell'obbligo per i compro oro di dotarsi di un conto corrente dedicato alle transazioni finanziarie eseguite in occasione del compimento di operazioni di compro oro;
- sanzioni per l'esercizio abusivo dell'attività nell'ipotesi di mancata iscrizione nel registro degli operatori compro oro.

### **1.1.2. I negoziati sulle modifiche alla IV direttiva**

Dopo gli attentati parigini del novembre 2015 e il caso dei “*Panama papers*”, il 5 luglio 2016 la Commissione europea ha presentato una proposta di modifica della direttiva (UE) 2015/849. Le modifiche legislative proposte hanno ad oggetto, in particolare, i seguenti temi: le valute virtuali, le carte prepagate, l'accesso delle FIU alle informazioni detenute dai soggetti obbligati, l'accesso delle FIU alle informazioni sui titolari dei conti correnti, l'armonizzazione degli obblighi di verifica rafforzata nei confronti di controparti provenienti da dei paesi terzi ad alto rischio, l'ampliamento della collaborazione tra le FIU, la revisione del regime di pubblicità dei registri dei titolari effettivi di società e trust. Quest'ultimo tema, legato alla trasparenza delle persone giuridiche e di grande importanza per le azioni di contrasto e prevenzione dell'evasione fiscale, della corruzione e del riciclaggio, è uno degli argomenti più delicati del negoziato che ha luogo mentre gli Stati europei hanno appena avviato i lavori per istituire i registri centralizzati sulla titolarità effettiva.

Lo scambio di informazioni tra le competenti autorità europee e, in special modo, tra le Unità di informazione finanziaria dei paesi dell'Unione, costituisce un ambito cruciale di intervento in tema di prevenzione e intercettazione di flussi finanziari che, anche se di modesta entità, possono essere finalizzati a sovvenzionare atti di terrorismo ovvero a finanziare soggetti coinvolti nella preparazione di attacchi di tal genere. In tale prospettiva, si prevede anche l'accesso delle FIU alle informazioni contenute in registri centralizzati dei conti correnti, e l'istituzione degli stessi, laddove assenti.

I recenti accadimenti sul suolo europeo hanno evidenziato che l'anonimato permesso da taluni mezzi di pagamento può rappresentare il motivo principale per il loro utilizzo da parte



dei terroristi. Anche le valute virtuali, se prive di regolamentazione, sono a rischio di venire utilizzato per scopi illeciti. La proposta della direttiva prevede di assoggettare agli obblighi esistenti in materia di antiriciclaggio sia i soggetti che convertono le valute virtuali in valute legali, sia i soggetti che forniscono servizi di *wallet providing*.

### **1.1.3. Ratifica degli strumenti internazionali del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite in materia di terrorismo**

Con la legge 28 luglio 2016, n. 153 è stata autorizzata la ratifica:

- della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, Varsavia 16 maggio 2005;
- della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, New York 14 settembre 2005;
- del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, Strasburgo il 15 maggio 2003;
- della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, Varsavia il 16 maggio 2005;
- del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, Riga il 22 ottobre 2015.

La legge contiene alcune modifiche al codice penale. È stato introdotto il reato di finanziamento di condotte con finalità di terrorismo (articolo 270 *quinquies*.<sup>1</sup>) ed è stata prevista (articolo 270-*septies*) la confisca obbligatoria, anche per equivalente, nel caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta, per i delitti commessi con finalità di terrorismo, delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne costituiscono il prezzo, il prodotto o il profitto.

La legge citata si pone nel quadro del potenziamento degli strumenti a disposizione per il contrasto e la repressione delle condotte terroristiche.

---

<sup>1</sup> Art. 270-*quinquies*.1 (Finanziamento di condotte con finalità di terrorismo). - Chiunque, al di fuori dei casi di cui agli articoli 270-bis e 270-*quater*.1, raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzati, destinati a essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270-*sexies* è punito con la reclusione da sette a quindici anni, indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi per la commissione delle citate condotte. Chiunque deposita o custodisce i beni o il denaro indicati al primo comma è punito con la reclusione da cinque a dieci anni.

#### **1.1.4. Rafforzamento delle norme volte a prevenire nuove forme di terrorismo: la direttiva (UE) n. 2017/541**

Il 15 marzo 2017 è stata adottata la direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio.

I lavori hanno preso l'avvio nel dicembre 2015 con la presentazione, da parte della Commissione, di una proposta di direttiva volta al rafforzamento del quadro normativo comunitario in risposta al crescente evolversi della minaccia terroristica.

L'intervento normativo segue la risoluzione 2178 (2014), nella quale il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha espresso preoccupazione per la crescente minaccia posta dai combattenti terroristi stranieri e ha chiesto agli Stati membri dell'ONU di garantire che i reati connessi a questo fenomeno siano punibili a norma del diritto nazionale<sup>2</sup>.

La direttiva prevede, tra l'altro, norme minime relative alla definizione dei reati di terrorismo e relative sanzioni, dei reati riconducibili a un gruppo terroristico e dei reati connessi ad attività terroristiche.

Gli Stati europei dovranno quindi dotarsi, ovvero avere già a disposizione nel proprio quadro normativo penale, di norme che puniscano il reclutamento di soggetti a fini terroristici, l'addestramento a fini terroristici (sia quello prestato che ricevuto), il viaggio all'interno, all'esterno o anche verso l'UE per fini terroristici e il finanziamento del terrorismo, ovverosia la fornitura oppure la raccolta di capitali destinati ad essere utilizzati per commettere reati di terrorismo o reati connessi a gruppi terroristici o ad attività terroristiche.

In linea con gli *Standard* internazionali della *Financial Action Task Force* in materia di criminalizzazione del finanziamento del terrorismo, gli Stati dovranno rendere punibili il concorso, l'istigazione e il tentativo per le ipotesi delittuose previste nella direttiva medesima.

Il termine per gli Stati membri affinché siano in vigore previsioni penali in linea con la direttiva è l'8 settembre 2018<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Sulla base della risoluzione 2178, il FATF-GAFI ha operato, a ottobre 2015, una revisione della Nota Interpretativa alla R5. La revisione è volta a chiarire che è richiesta, sulla base della R5, agli Stati la previsione penale per le condotte di finanziamento del viaggio in uno Stato diverso dallo Stato di residenza o nazionalità ai fini della perpetrazione, della pianificazione, della preparazione o della partecipazione ad atti terroristici o della fornitura o ricezione di addestramento.

<sup>3</sup> Il Regno Unito e l'Irlanda non sono vincolati dalla direttiva; ma possono decidere di parteciparvi. La Danimarca non partecipa alla direttiva.

## 1.2 Il tema del finanziamento del terrorismo nella Presidenza italiana del G7

Il finanziamento del terrorismo rimane un tema centrale nelle agende internazionali del G20, a livello politico, e della *Financial Action Task Force* (FATF), a livello tecnico. Nel 2017 la Presidenza italiana del G7 ha dato un contributo concreto ai lavori in materia.

Sulla base del “*G7 Action Plan on Combating the financing of terrorism*”, adottato dai Ministri finanziari e Governatori delle banche centrali G7 nel maggio 2016 a Sendai, le priorità della Presidenza italiana hanno riguardato:

1. il potenziamento dello scambio di informazioni e della cooperazione tra le FIU dei paesi G7 e il rafforzamento della partnership con il settore privato;
2. la promozione di una più ampia collaborazione nell’adozione di sanzioni finanziarie mirate in ambito ONU;
3. il rafforzamento della sicurezza dei servizi di trasferimento di valuta, i c.d. *Money or value transfer services* (c.d. MVTSS).

Tali temi sono stati discussi nella riunione dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle banche centrali tenuta a Bari dall’11 al 13 maggio 2017, e hanno trovato ampio spazio nel Comunicato finale<sup>4</sup>.

Tra i documenti approvati dai Sette:

“*Enhancing G7 Financial Intelligence Units Information Exchange and Cooperation for Combatting Terrorist Financing*” e le sue “*Conclusions – and next steps*”. Il rapporto raccomanda di rafforzare il quadro regolamentare nell’ambito del quale le *Financial Intelligence Units* (FIUs) svolgono la loro funzione di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, anche al fine di una migliore e più efficace cooperazione internazionale. I Paesi G7 hanno rinnovato il proprio impegno per favorire lo scambio di informazioni tra le competenti autorità, a livello nazionale e internazionale, hanno riaffermato il ruolo delle FIUs nella condivisione di *best practices* e nella collaborazione internazionale, hanno confermato il sostegno al FATF e all’Egmont Group per il rafforzamento dei rispettivi mandati.

La promozione della collaborazione tra il settore pubblico e privato è un passaggio fondamentale per una più efficace cooperazione e scambio di informazioni. Specialmente gli intermediari finanziarie detengono ingenti quantità di informazioni che possono portare a

---

<sup>4</sup>Testo del Comunicato del G7 di Bari al seguente link: <http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/G7%20FM%26CBG%20-%20Bari%20Comunicu%20A9.pdf>.

individuare e segnalare flussi finanziari sospetti, inclusi quelli potenzialmente collegati con il finanziamento del terrorismo.

Il rapporto “*Cooperation with relevant private sector entities*” punta all’individuazione di *best practices* per migliorare la qualità delle informazioni detenute dal settore privato: il *feedback* da parte del settore pubblico, la diffusione di *case studies* e/o tipologie di operatività, l’aggiornamento degli indicatori di rischio di comportamenti anomali.

Nella lotta ai gruppi terroristici, ISIL e Al Qaeda, tra gli strumenti di contrasto del finanziamento del terrorismo, occorre rendere più rapido ed efficiente il meccanismo di adozione e attuazione delle sanzioni finanziarie, in particolare delle misure di *listing* e di congelamento, a livello delle Nazioni Unite e a livello domestico, nonché migliorare la capacità di ciascun Paese di rispondere alle richieste pervenute bilateralmente, sono priorità fondamentali per i Paesi G7.

Per quanto concerne il rafforzamento della sicurezza dei servizi di trasferimento di valuta, *Money or Value Transfer Services* (c.d. MVTSS), il rapporto “*Promoting Best Practices in the Money or Value Transfer Services Sector – G7 Framework*”<sup>5</sup> illustra le caratteristiche di tali servizi finanziari nei Paesi G7 ed evidenzia le migliori pratiche adottate da ciascuno. L’azione dell’Italia di supervisione e monitoraggio, in base al rischio rilevato, sugli operatori che effettuano i servizi di trasferimento di valuta, inclusi gli agenti, è tra le migliori nell’ambito dei Paesi G7.

#### **Il rapporto G7 sui servizi di trasferimento di valuta**

Il rapporto sui servizi di trasferimento di valuta, c.d. *Money or Value Transfer Services* (MVTSS) ha analizzato il servizio con riferimento ai seguenti punti:

- 1) l’autorizzazione alla fornitura di tali servizi;
- 2) le Autorità che esercitano la vigilanza sugli operatori, sia le istituzioni principali che gli agenti;
- 3) l’Autorità competente ad effettuare controllo e monitoraggio sui prestatori di tali servizi (in Italia, ad esempio, la Guardia di Finanza);
- 4) l’autorità competente ad intervenire nei casi di servizi di trasferimento di valuta prestati abusivamente e il sistema sanzionatorio.

Per quanto concerne tali servizi, sono state rinvenute specifiche aree sulle quali intervenire per rafforzare la sicurezza, a fini di prevenzione, di tale servizio finanziario. A tal fine, il G7, individuate le migliori pratiche, raccomanda quanto segue:

- 1) mantenere (per mezzo di registri ovvero altri strumenti) le informazioni aggiornate sugli agenti operanti per conto di un’istituzione finanziaria principale.
- 2) prevedere programmi mirati volti ad individuare operatori che agiscono senza licenza ovvero che pongono in essere attività illecite e applicare idonee sanzioni amministrative e/o penali.
- 3) prevedere in capo all’istituzione finanziaria principale obblighi periodici di comunicazione sugli agenti operanti per conto di essa, ovvero previsione per gli agenti, operanti sul territorio ma autorizzati in un altro Paese UE, della nomina di un “punto di contatto centrale” responsabile per l’adempimento degli obblighi antiriciclaggio.

<sup>5</sup><http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/Promoting%20Best%20Practices%20in%20the%20MVTSS%20sector%20.pdf>.

### 1.3 La collaborazione con il settore privato

Nell'ambito della consultazione con il settore privato, si sono tenuti una serie di incontri tematici con le principali categorie di *stakeholder* privati e, in particolare:

1. l'Associazione bancaria Italiana (ABI)
2. il Consiglio nazionale del notariato
3. il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili
4. il Consiglio nazionale forense
5. le associazioni rappresentative dei prestatori di servizi di pagamento
6. le associazioni rappresentative dei servizi di emissione e distribuzione di moneta elettronica
7. le associazioni rappresentative dei concessionari di giochi

Il pieno coinvolgimento delle parti interessate nella fase di preparazione delle norme è stato altresì assicurato dalla procedura di consultazione on line sul sito istituzionale del MEF. Circa il 40 per cento dei contributi dal settore privato è pervenuto dagli organismi rappresentativi di notai, commercialisti e avvocati. Il restante 60 per cento è pervenuto dalle associazioni rappresentative del settore bancario, finanziario e assicurativo. Dalla lettura delle osservazioni ricevute è stato possibile riscontrare alcuni punti critici. In particolare, le osservazioni hanno interessato:

- la definizione di Persone politicamente esposte (PEPs);
- i limiti all'accesso ai dati nel Registro delle imprese relativi alla titolarità effettiva di persone giuridiche e trust;
- la previsione di esenzioni dall'applicazione delle disposizioni di adeguata verifica;
- la struttura del sistema sanzionatorio.

Le osservazioni pervenute sono state oggetto di attenta valutazione ai fini della predisposizione definitiva del testo, esaminato in seguito dagli Uffici legislativi delle amministrazioni pubbliche coinvolte al tavolo istituzionale presso il Dipartimento per le politiche europee.

Nello svolgimento della sua attività istituzionale, il Comitato di sicurezza finanziaria ha valorizzato l'interazione con il settore privato finanziario attraverso incontri organizzati su temi di approfondimento normativo specifici e partecipando ai diversi incontri organizzati dal settore per scopi di approfondimento e confronto. In particolare, al fine di ottenere un feedback sul "*Detecting Terrorist Financing: Relevant Risk Indicator*", adottato il 20 giugno 2016 dal FATF, è stato organizzato un incontro con gli istituti finanziari - compresi gli istituti di pagamento, gli istituti emittenti moneta elettronica, i soggetti operanti nei servizi di trasferimento di valuta (Western Union, Moneygram e Ria) - nonché le associazioni di categoria (ABI, Federcasse, Banche Estere).

Le principali considerazioni emerse all'esito dell'incontro sono state:

1. la necessità di distinguere tra gli indicatori già adottati dalle banche e quelli da adottare, al fine di valutarne l'opportunità, previa verifica della loro valenza basata sull'analisi costi/benefici;
2. la proposta di condivisione con il settore privato bancario di informazioni ulteriori rispetto alle liste ufficiali di persone fisiche ed entità sottoposte a sanzioni internazionali, quali ad esempio numeri di telefono, carte di credito, e-mail, etc. dei soggetti oggetto di monitoraggio per un più efficiente svolgimento dei controlli richiesti;
3. l'indisponibilità oggettiva di tutte o di parte delle informazioni necessarie alla "maturazione" delle anomalie descritte;
4. la non applicabilità, soprattutto con riferimento alle banche che in Italia svolgono esclusivamente attività di *corporate*, della maggior parte degli indicatori attinenti invece le attività *retail*, quali quelli relativi ai comportamenti anomali.

Un altro significativo momento di scambio con il settore privato è stato rappresentato dalla consultazione pubblica che ha avuto ad oggetto la bozza di "Linee guida per l'operatività con l'Iran alla luce del vigente quadro delle sanzioni finanziarie", rese necessarie dal mutamento del sistema sanzionatorio in essere nei confronti dell'Iran.

Il secondo ambito che ha visto il Comitato di Sicurezza Finanziaria collaborare intensamente con il settore privato riguarda l'attività di monitoraggio svolta per assicurare l'ottemperanza degli obblighi internazionali assunti dall'Italia nella strategia di contrasto al finanziamento del terrorismo e all'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale. In particolare, sono state aperte diverse istruttorie al fine di vagliare la conformità di alcune operazioni di finanziamento/assistenza finanziaria, caratterizzate da particolari profili di rischio rispetto alle misure di congelamento disposte dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea nei confronti di determinati Paesi, persone fisiche ed entità. Al riguardo, si segnala il cospicuo flusso di informazioni e documenti ricevuti dagli operatori finanziari coinvolti che hanno permesso di addivenire ad un elevato livello di approfondimento necessario per formulare valutazioni complete.

#### **1.4 La collaborazione internazionale**

La funzione svolta dalle FIU nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo attraverso, tra le altre attività, la ricezione e l'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e le connesse attività di scambio informativo con le

controparti estere, è di grande rilevanza per l'analisi di flussi finanziari che sempre più frequentemente oltrepassano i confini nazionali, interessando una pluralità di giurisdizioni. La rete informativa fra le FIU si è rivelata essenziale nel contrasto al finanziamento del terrorismo.

Gli scambi di informazioni sono fondamentali per ricostruire l'utilizzo di fondi e di strumenti finanziari in altri paesi da parte di soggetti indagati in Italia, ovvero rilevare l'interposizione di società, trust e altre strutture fiduciarie estere per l'intestazione di beni. La collaborazione internazionale ha anche consentito di individuare schemi basati sulla costituzione di strutture societarie e il compimento di operazioni in vari paesi in modo da sfruttare lacune nei presidi e nei controlli. Le richieste della UIF 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 chiarire la 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. Le informazioni ottenute si rivelano di grande utilità per lo sviluppo di indagini e procedimenti penali e per la definizione di attività mirate di rogatoria. L'esperienza maturata ha mostrato che, grazie a questa rete di collaborazione con le proprie controparti estere, la UIF riesce a intercettare flussi finanziari canalizzati verso altre giurisdizioni, consentendone anche il recupero. Nell'ambito della funzione di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, la UIF invia richieste di informazioni alle FIU estere qualora emergano collegamenti oggettivi o soggettivi con altri paesi.

La collaborazione tra le FIU è regolata, a livello globale, dagli standard del *Gruppo Egmont*, nella cornice delle Raccomandazioni del GAFI. 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. Qualora per lo svolgimento della collaborazione una FIU necessiti di protocolli d'intesa (*Memoranda of Understanding*), questi devono essere negoziati e sottoscritti tempestivamente. In base al principio di "multidisciplinarietà", le FIU devono disporre di informazioni "finanziarie, investigative, amministrative" per l'analisi nazionale e per gli scambi reciproci. Gli standard internazionali e la quarta direttiva hanno inoltre sancito che le FIU forniscano le

informazioni richieste esercitando i medesimi poteri disponibili per l'analisi nazionale. Lo scambio di informazioni tra le 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* che viene utilizzata dalle FIU per lo scambio di informazioni.

In ambito comunitario è da tempo attiva un'infrastruttura di comunicazione decentrata denominata FIU.NET che consente lo scambio strutturato di informazioni su base bilaterale o multilaterale, offrendo al contempo standardizzazione applicativa, immediatezza e sicurezza degli scambi.

Dal 1° gennaio 2016 la rete FIU.NET è ospitata da Europol. Nel 2016, lo scambio automatico di segnalazioni di operazioni sospette con caratteristiche *cross-border*, realizzato attraverso FIU.NET, ha fatto registrare una crescita del 165% passando da 557 a 1.457.

Sulla base di un *Common Understanding* con le FIU, Europol deve assicurare la “piena equivalenza funzionale” con il sistema precedente e lo sviluppo delle forme più evolute di collaborazione. Le FIU europee partecipano 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. Complessivamente la UIF, nel corso del 2016, ha scambiato informazioni con 87 FIU, di cui 27 dell'Unione Europea. L'utilizzo delle richieste del tipo “*known/unknown*”, tendenti esclusivamente a determinare l'esistenza di segnalazioni su determinati soggetti in altri paesi, è stato progressivamente ridotto, in favore delle richieste motivate, maggiormente idonee a supportare le analisi; l'intensificazione del ricorso al più sofisticato strumento del “*matching*” attraverso FIU.NET potrà fornire informazioni più estese e sistematiche su incroci nominativi con altre FIU europee.

Nel corso del 2016 la UIF ha ricevuto complessivamente 3.314 richieste e informative spontanee da FIU estere, con un forte incremento rispetto agli anni precedenti (+54% rispetto al 2015, +250% rispetto al 2014) dovuto soprattutto agli scambi sull'ISIL e alle segnalazioni *cross-border*. Il flusso di informazioni provenienti da FIU europee tramite lo specifico canale FIU.NET si conferma sostenuto e in crescita. La UIF ha fornito nell'anno 1.568 risposte o riscontri di “*feedback*” a controparti estere (+28% rispetto all'anno precedente) e 1.430 informative, originate dalla collaborazione internazionale, al NSPV e alla DIA (+65% rispetto all'anno precedente), sulla base del consenso ricevuto dalle FIU interessate, per lo sviluppo dei necessari accertamenti.



**Richieste/informative spontanee ricevute e risposte fornite** Tavola 1.1

	2012	2013	2014	2015	2016
Canale Egmont	429	519	486	1.078	1.259
<i>Richieste/informative spontanee</i>	429	519	486	695	723
<i>Scambi sull'ISIL</i>				383	536
Canale FIU.NET	294	274	453	1.075	2.055
<i>Richieste/informative spontanee</i>	294	274	453	518	580
<i>Cross-border report</i>				557	1.475
<b>Totale</b>	<b>723</b>	<b>793</b>	<b>939</b>	<b>2.153</b>	<b>3.314</b>
<b>Riscontri forniti*</b>	<b>805</b>	<b>1.066</b>	<b>1.144</b>	<b>1.223</b>	<b>1.568</b>
<b>Informative a OO.II.</b>	<b>380</b>	<b>557</b>	<b>713</b>	<b>868</b>	<b>1.430</b>

(\*) Si riferiscono a risposte alle richieste di informazioni e a feedback sulle informative, fornito quando necessario.

Il numero delle richieste di informazioni inviate dalla UIF alle FIU estere si è attestato a 544. Si conferma la tendenza all'aumento delle richieste effettuate per esigenze di analisi di operazioni sospette, indotte dalla rilevazione di collegamenti esteri significativi.

**Richieste effettuate a FIU estere**Tavola 1.2

	2012	2013	2014	2015	2016
Per rispondere a esigenze dell'Autorità giudiziaria	137	124	146	217	204
Per esigenze di analisi interna	80	56	242	323	340
<b>Totale</b>	<b>217</b>	<b>180</b>	<b>388</b>	<b>540</b>	<b>544</b>

A partire dal 2015, il canale Egmont è utilizzato anche nell'ambito del "progetto ISIL"<sup>6</sup> allo scopo di condividere e approfondire informazioni su soggetti e reti di supporto individuati attraverso elementi di carattere soggettivo e oggettivo (luoghi di origine o destinazione, collegamenti tra i soggetti coinvolti, precedenti informazioni anche da fonti aperte, etc.), prima della formazione di veri e propri "sospetti". Le informazioni sono trasmesse contestualmente a tutte le FIU potenzialmente interessate, anche in assenza di collegamenti specifici tra le attività rilevate e i rispettivi territori. Ciò consente di condividere *intelligence* preventiva e alimentare scambi per l'individuazione di ulteriori elementi di anomalia. Nel 2016, gli scambi multilaterali di informazioni connessi al progetto ISIL sono stati 536 con un incremento del 40 per cento rispetto all'anno 2015.

<sup>6</sup> Si veda il Rapporto annuale della UIF sull'attività svolta nel 2015, Riquadro "Scambi multilaterali per il contrasto dell'ISIL".

## II “**MAPPING EXERCISE**”<sup>7</sup>: l’applicazione delle regole europee relative alle FIU

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. Nonostante la quarta direttiva abbia compiuto significativi passi verso una disciplina maggiormente dettagliata sulle caratteristiche e sulle attività delle FIU, permangono ancora significative differenze nella regolamentazione dei singoli Stati che si ripercuotono sull’efficacia dell’azione domestica e della collaborazione internazionale.

La Piattaforma delle FIU europee ha svolto nel 2016 un esercizio, promosso e coordinato dalla UIF, per la ricognizione degli ostacoli che tuttora sussistono all’efficace svolgimento da parte delle unità di intelligence dei propri compiti domestici e di collaborazione reciproca<sup>8</sup>.

Le conclusioni sono espresse in un ampio rapporto, nel quale l’analisi delle criticità riscontrate è accompagnata dall’approfondimento delle relative cause ed è completata dalla formulazione di proposte per il loro superamento. Il rapporto è stato approvato dalla Piattaforma a dicembre 2016.

In relazione alla natura dei problemi individuati, nel rapporto vengono delineate diverse linee di intervento dirette al rafforzamento dei sistemi antiriciclaggio nazionali attraverso un più efficace recepimento delle regole europee; all’adozione di disposizioni o linee-guida più dettagliate e stringenti a livello europeo per favorire approcci nazionali efficaci e convergenti; alla definizione da parte delle FIU di metodi e prassi più omogenei ed efficaci.

In un contesto di regole flessibili, le FIU europee manifestano significative differenze nella loro natura istituzionale e nelle caratteristiche organizzative, pur potendosi identificare alcuni modelli di riferimento (“amministrativo”, “investigativo”, “misto”). Questa varietà influisce direttamente sulle caratteristiche delle attività svolte, sulle informazioni disponibili, sulla capacità di prestare collaborazione. Occorre evitare che la flessibilità consentita per la natura e l’organizzazione delle FIU determini carenze nell’efficacia dell’azione domestica e difficoltà nel dialogo internazionale.

Le FIU europee sono collocate presso amministrazioni più ampie, dalle quali spesso dipendono sotto molteplici aspetti nell’organizzazione e nel funzionamento. Vanno meglio precisati i requisiti di autonomia e indipendenza previsti dalle regole europee, sia per quanto attiene alla capacità delle FIU di disporre di risorse adeguate sia con riguardo all’esercizio di poteri e funzioni senza interferenze o condizionamenti, in particolare, da parte della stessa organizzazione di appartenenza. Analoghe esigenze di maggiore dettaglio regolamentare e di convergenza nelle prassi operative riguardano i principali aspetti dell’attività delle FIU: l’analisi, la disseminazione, i poteri informativi, la collaborazione internazionale.

La funzione di analisi viene esercitata con modalità differenti. Sono frequenti i casi nei quali l’analisi si “confonde” con attività di indagine, con conseguente perdita di autonomia; ciò comporta limiti di efficacia e l’indisponibilità, in capo alla FIU, di un sufficiente ambito operativo e dei relativi poteri esercitabili. Devono essere meglio precisati la natura, gli obiettivi e gli strumenti di tale attività, in modo da favorire un approccio convergente e garantire così la qualità della collaborazione internazionale.

I compiti di disseminazione dei risultati delle analisi agli organi nazionali competenti a darvi l’opportuno seguito vanno definiti sulla base di prassi sufficientemente ampie e conformi. In particolare, deve essere precisata la natura “attiva” della disseminazione, evitando soluzioni basate sul mero accesso ai database delle FIU da parte di altre autorità. Ancora significative sono le limitazioni della capacità delle FIU di ottenere informazioni dai soggetti obbligati (poteri informativi). Occorre, in primo luogo, assicurare il pieno recepimento nazionale delle regole europee esistenti, eliminando condizioni e limitazioni. Sussistono ostacoli per l’accesso o l’utilizzo di informazioni bancarie o finanziarie ovvero a informazioni investigative, spesso collegati alla natura delle FIU. Le regole europee, che ora si limitano a prevedere che le FIU devono disporre di informazioni “finanziarie, amministrative e investigative”, dovrebbero anche fornire precisazioni su quali dati rientrino necessariamente in tali categorie generali.

La capacità di prestare collaborazione internazionale risente direttamente delle criticità che riguardano l’assetto domestico delle FIU. Sovente, l’accesso e la condivisione di informazioni finanziarie sono sottoposti all’autorizzazione di organi terzi; lo scambio è talora precluso quando le informazioni riguardano casi oggetto di indagini o procedimenti penali. Inoltre, sono frequenti le ipotesi nelle quali le FIU non hanno idoneo accesso a basi dati o altre fonti. Significative limitazioni sussistono anche nella possibilità di utilizzare le informazioni ricevute. Il rapporto sottolinea la necessità di regole europee più stringenti e dettagliate, necessarie sia per eliminare limiti e condizioni allo scambio sia per ampliare la possibilità di utilizzo delle informazioni scambiate, contenendo i casi nei quali il relativo consenso può essere negato.

<sup>7</sup> Fonte Rapporto Annuale della UIF per l’anno 2016 pag. 106

<sup>8</sup> “*Mapping Exercise and Gap Analysis on FIUs’ Powers and Obstacles for Obtaining and Exchanging Information*”.

Il *Mapping Exercise* ha avuto un'ampia risonanza. Il Consiglio europeo ECOFIN lo ha indicato come lo strumento per individuare e risolvere le carenze esistenti nelle attività delle FIU. La Commissione europea ha sostenuto attivamente il progetto, indicando che presenterà nuove misure nel 2017 mirate a rafforzare il funzionamento e la collaborazione delle FIU dell'Unione basate sui risultati dell'esercizio. Il rapporto conclusivo è stato reso disponibile ai paesi membri per utilizzarne gli spunti ai fini del recepimento della quarta direttiva.

Il rapporto su “*Fighting tax crimes – Cooperation between Financial Intelligence Units*”, pubblicato nel marzo 2017 dal Parlamento europeo nell'ambito degli approfondimenti sul caso “Panama Papers”, fa ampio riferimento ai risultati del *Mapping Exercise* nella valutazione dell'efficacia delle FIU nell'azione domestica e internazionale.

Nel dicembre 2016 la UIF ha organizzato e ospitato una riunione delle “FIU italofone”, cui hanno preso parte le *Financial Intelligence Unit* di Svizzera, Repubblica di San Marino e Città del Vaticano. L'iniziativa, che segue un analogo incontro tenutosi nel 2015 presso la FIU svizzera, è volta a rafforzare la collaborazione reciproca in considerazione dei numerosi fenomeni di interesse comune e della frequenza degli scambi di informazioni legati all'inclusione o alla vicinanza territoriale. L'incontro ha fornito l'occasione per un confronto sui rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo caratteristici dei rispettivi paesi e, alla luce di questi, per l'individuazione di minacce e vulnerabilità di portata “*cross-border*”. Inoltre, un'apposita sessione dell'incontro è stata dedicata agli scambi informativi in materia di *voluntary disclosure* e a possibili iniziative da adottare per migliorare l'efficacia degli scambi. Nel corso del 2016 è proseguita l'attività di assistenza tecnica internazionale che la UIF svolge sia attraverso iniziative bilaterali sia nelle sedi multilaterali. Le richieste di interventi di assistenza tecnica su aspetti di carattere normativo, operativo e metodologico sono aumentate dalla pubblicazione del Rapporto di *Mutual Evaluation* dell'Italia, nel quale vengono sottolineate la qualità, la natura sofisticata e l'efficacia delle attività e degli strumenti della UIF, sul piano domestico e della collaborazione internazionale<sup>9</sup>. L'Unità ha ospitato delegazioni di paesi esteri impegnati in attività di riorganizzazione interna e di rafforzamento di alcune funzioni specifiche, condividendo la propria esperienza nell'analisi finanziaria, la conoscenza di aspetti regolamentari, *standard* internazionali e *best practice*, le metodologie utilizzate nell'attività di analisi e studio.

---

<sup>9</sup> Il Rapporto di *Mutual Evaluation* è disponibile sul sito della UIF. Per un'analisi dei risultati si veda Rapporto annuale della UIF sull'attività svolta nel 2015, capitolo 1.

Nel corso del 2016 esponenti della UIF hanno incontrato delegazioni delle FIU e di altre autorità competenti della Corea del Sud, della Turchia, della Tunisia, dell'Iran, dei paesi caraibici e di Cuba. L'Unità ha inoltre partecipato a un Workshop on Anti-Money Laundering organizzato nell'ambito delle iniziative di cooperazione tecnica della Banca d'Italia in favore di Autorità di vigilanza di altri paesi.

A fronte dei crescenti volumi e dell'aumentata intensità degli scambi internazionali, nel corso del 2016 è proseguito l'impegno per affinare i processi di lavoro dell'Unità, favorirne l'efficienza e incrementare l'efficacia della collaborazione prestata. Oltre allo sviluppo di criteri idonei a tenere conto delle priorità, alla luce delle caratteristiche dei casi trattati, e a utilizzare al meglio le fonti informative disponibili, sono in via di definizione procedure informatiche dedicate che consentiranno, al contempo, l'integrazione con le basi dati dell'Unità e il trattamento più veloce delle diverse fasi di ricezione, valutazione ed elaborazione.

### **1.5 Il ruolo della Direzione nazionale anti mafia e anti-terrorismo nel sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo**

Le ragioni della partecipazione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nel sistema di prevenzione e contrasto al riciclaggio al finanziamento del terrorismo sono motivate dalle stesse ragioni istitutive della DNA, ossia dalla necessità di espletare la funzione di “struttura servente, collaterale, tra le varie procure distrettuali,” che “deve svolgere un'attività che le procure distrettuali, distratte dalla quotidianità, non possono svolgere” (anche questo è un pensiero di Giovanni Falcone).

Tale funzione si espleta nella raccolta di dati, notizie e informazioni finalizzate a rendere più efficace il coordinamento delle indagini da parte degli uffici giudiziari sul territorio.

Nell'azione di prevenzione e di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo proprio la raccolta e l'elaborazione dei dati, delle notizie e delle informazioni ha consentito la proficua partecipazione della Direzione nazionale sia ai lavori del Comitato di sicurezza finanziaria sia all'esercizio di analisi dei rischi nazionali di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo compiuto nel 2014 e successivamente sfociato nel Rapporto di mutua valutazione (MER) – Italia del febbraio 2016.

Proprio nella consapevolezza delle varie sfaccettature di rischio che il sistema Italia presenta e adesione al principio espresso significativamente nell'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 90/2017, secondo il quale “L'azione di prevenzione è svolta in

coordinamento con le attività di repressione dei reati di riciclaggio, di quelli ad esso presupposti e dei reati di finanziamento del terrorismo“, la Direzione nazionale ha intrapreso da tempo una rivisitazione delle metodologie adottate con riferimento alle segnalazioni delle operazioni sospette, che costituiscono l'anello di congiunzione fra l'azione di prevenzione e la potenziale azione di repressione delle attività di riciclaggio, di contrasto a tali reati e a quelli presupposti e delle attività di finanziamento del terrorismo.

Nella consapevolezza, evidenziata anche nella analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, della elevata significatività delle minacce di riciclaggio nel nostro Paese derivanti:

- dall'ampiezza e pervasività della criminalità organizzata, sia nelle sue configurazioni più tradizionali, sia nelle sue manifestazioni più recenti;
- dall'aumentata capacità di tali organizzazioni criminali di produrre ricchezza illecita (recentemente dalla analisi delle segnalazioni di operazioni sospette che riguardano la sola criminalità organizzata si è stimato un movimento annuo di circa 60 miliardi euro di transazioni a rischio di riciclaggio) per effetto della quale le attività ed i flussi finanziari illeciti sono talmente compenetrati con attività e fondi di origine lecita da rendere quasi inestricabile la distinzione fra riciclaggio e reati presupposto, fra denaro “sporco” da ripulire e fondi “puliti” che confluiscono verso impieghi criminali;
- dalla diffusione di altre condotte illegali, quali la corruzione, l'usura, l'evasione fiscale, nonché le varie tipologie di reati societari e finanziari, che ne costituiscono una diretta conseguenza;
- dal mutato scenario di riferimento della minaccia proveniente dal terrorismo internazionale, nel quale bisogna prendere atto di essere di fronte a un fenomeno nuovo in cui organizzazioni terroristiche controllano territori e ne sfruttano le risorse finanziarie, naturali, artistico-archeologiche, umane; i gruppi terroristici locali hanno stretti collegamenti – sul piano ideologico, operativo e finanziario – con le organizzazioni madri ma emerge anche un sistema “molecolare”, in cui i componenti hanno autonomia e capacità di auto-attivazione;
- delle caratteristiche peculiari del finanziamento del terrorismo (le somme necessarie per le esigenze organizzative e operative non sono in genere di ammontare elevato; i fondi hanno tipicamente una provenienza lecita e il loro utilizzo per finalità illecite viene dissimulato attraverso attività imprenditoriali o caritatevoli di facciata; il trasferimento

delle risorse avviene attraverso circuiti diversificati di tipo sia formale sia informale) che ne rendono sempre più difficile la possibilità di individuazione;

si è deciso di affinare le tecniche di prevenzione fondandole sull'attenta valutazione di un insieme composito di elementi riguardanti l'anomalia finanziaria delle operazioni, i profili soggettivi di chi ne è l'autore, i luoghi di provenienza e destinazione dei fondi e, soprattutto, di integrare tutte le informazioni disponibili nel sistema, tenendo anche conto della sensibile crescita delle segnalazioni, in larga misura generata dalla capacità degli operatori di intercettare e segnalare fenomeni effettivamente sospetti.

Pertanto già nella vigenza del decreto legislativo 231/2007, così come modificato dalla legge 43 del 17 aprile 2015, la Direzione nazionale ha cercato di dare puntuale riscontro alle esigenze di sollecito esame delle segnalazioni di operazioni sospette, sottolineata dalla previsione dell'articolo 47 con la frase "senza indugio", eliminando qualche inconveniente che si era verificato nel passato e cercando di ridurre al massimo il tempo che intercorre tra la effettuazione della segnalazione e la sua effettiva conoscenza da parte del magistrato titolare delle indagini.

In sostanza si è cercato di dare attuazione ad una massima di esperienza secondo cui una segnalazione di operazione finanziaria sospetta se trasmessa rapidamente potrà essere utile o meno allo sviluppo di indagine, ma se essa è trasmessa in ritardo difficilmente potrà essere utile.

Sulla base di tale situazione, e allo scopo di migliorare la efficacia del servizio operazioni sospette, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, nel rigoroso rispetto delle competenze attribuite dalla legge:

- il 17 dicembre 2015 ha effettuato uno scambio di lettere con la Unità di informazione finanziaria per l'Italia;
- il 21 ottobre 2015 ha siglato un protocollo di intesa con la Guardia di finanza in materia di prevenzione e contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di finanziamento del terrorismo;
- il 26 maggio 2015 ha siglato un protocollo di intesa con la Direzione investigativa antimafia in materia di prevenzione e contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose.

L'obiettivo perseguito è quello di intervenire nella primissima fase della analisi delle operazioni sospette – pervenute alla Unità di intelligence finanziaria o da questa già trasmesse alla DIA per la materia della criminalità organizzata, ovvero al Nucleo Speciale di

Polizia Valutaria in materia di terrorismo – confrontandole con le informazioni contenute nella banca dati SIDDA-SIDNA allo scopo di migliorare la qualità degli approfondimenti investigativi.

Un primo risultato positivo dei protocolli in essere è costituito dalla procedura c.d. di “matching anagrafico”: le segnalazioni sono confrontate con i registri REGE (concernente i procedimenti penali iscritti presso le Procure distrettuali per i reati previsti dall’articolo 51, comma 3-bis c.p.p. nonché per i reati di terrorismo) e con i registri SIPPI (concernenti le misure di prevenzione in materia di criminalità organizzata e terrorismo). Attraverso tale procedura sono estratte le segnalazioni di operazioni sospette che riguardano processi in corso ovvero misure di prevenzione.

Tali segnalazioni sono immediatamente trasmesse alla Procura distrettuale procedente omettendo qualsiasi ulteriore approfondimento, in quanto in tale situazione appare largamente preferibile informare immediatamente ed a brevissima distanza dalla operazione finanziaria, la autorità inquirente che potrà valutare nel migliore dei modi la sua possibile utilizzazione a fini investigativi.

Un secondo risultato è costituito dalle segnalazioni di operazioni sospette che pur non essendo riferibili a soggetti indagati, siano collegabili a persone fisiche o giuridiche presenti nella banca dati SIDNA: le segnalazioni sono delegate al gruppo di lavoro costituito presso la DNA per il successivo approfondimento e per l’eventuale trasmissione alla Direzione distrettuale competente, anche mediante l’esercizio del potere di impulso attribuito al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo dall’articolo 371-bis c.p.p..

Tutte le segnalazioni che non trovano riscontro nella banca dati SIDNA sono immediatamente restituite alla Direzione investigativa antimafia ovvero al Nucleo speciale di polizia valutaria, secondo le rispettive competenze per il prosieguo delle attività previste dalla legge.

La procedura così delineata è immediatamente apparsa in grado di garantire la speditezza, la economicità e la efficacia delle investigazioni che costituiscono, in base alla legge, il fondamento della attività di coordinamento attribuita alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo: le analisi effettuate dal gruppo di lavoro costituito presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo hanno già consentito al Procuratore nazionale di esercitare il proprio potere di impulso anche in relazione ai fenomeni di utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi della criminalità organizzata o di finanziamento del terrorismo.

A questo proposito parlano i dati:

- sino al mese di aprile del 2017 sono state trasmesse dalla DIA alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo 47.435 segnalazioni di operazioni sospette (31.558 principali e 15.877 a queste collegate); di queste 4.246 sono state trasmesse alle DDA immediatamente dopo il matching anagrafico perché relative a procedimenti penali in corso; e le segnalazioni trattenute e assegnate al gruppo di lavoro istituito presso la DNA - composto da DIA e analisti presso il nostro Ufficio - hanno alimentato 10 atti d'impulso antimafia del PNA indirizzati alle Procure distrettuali di Bologna, Napoli, Roma, Reggio Calabria, Salerno Torino e Venezia.

Nello stesso periodo sono state trasmesse dal Nucleo di polizia valutaria della Guardia di finanza 1.612 segnalazioni attinenti al finanziamento del terrorismo; di queste 116 sono state trasmesse alle Procure distrettuali perché potenzialmente attinenti a procedimenti in corso; le 46 sono state trattenute e assegnate al gruppo di lavoro istituito presso la DNA dove hanno alimentato 13 atti di impulso del PNA.

Ancora più interessanti sono i dati relativi ai nominativi contenuti nell'elenco soggetti trasmessi dal Nucleo speciale di polizia valutaria sulla scorta di segnalazioni provenienti dall'Unità di informazione finanziaria riferibili alla collaborazione internazionale in materia di terrorismo e di quelli contenuti nell'elenco dei soggetti trasmessi dalla UIF nell'ambito della collaborazione internazionale in materia di terrorismo: di questi ben 113 hanno dimostrato attinenza o si sono rivelate d'interesse per le indagini contro il terrorismo, per cui sono state o trasmesse direttamente alle Procure competenti o al NSPV della Guardia di finanza per approfondimenti.

In conclusione si può affermare che l'iter procedurale relativo alle segnalazioni di operazioni sospette delineato nel decreto legislativo abbia già avuto un positivo collaudo sul campo e che le norme di cui all'articolo 6, comma 4, lett. H) e all'articolo 40 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, per come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 formalizzano una prassi virtuosa già instauratasi in base a protocolli di collaborazione tra soggetti ugualmente impegnati verso il conseguimento del medesimo obiettivo consapevoli che solo la massima attenzione verso il fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo possa portare, come indicato nella relazione al decreto legislativo, "a fronte della considerazione che il rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo è per sua natura contingente, mutevole e adeguatamente contenibile solo sulla



base di processi decisionali basati sull'evidenza fattuale a identificare, valutare, comprendere ed assumere misure per mitigare il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo esistente in ogni paese e di tenere aggiornata la valutazione del rischio" facendovi fronte con tutte le risorse disponibili.

Merita di essere segnalata, in chiusura, una importante novità introdotta dal summenzionato decreto legislativo all'art. 38, rubricato "tutela del segnalante" che al comma 3 contiene la seguente previsione: "In ogni fase del procedimento, l'autorità giudiziaria adotta le misure necessarie ad assicurare che l'identità del segnalante sia mantenuta riservata. In ogni caso, il nominativo del segnalante non può essere inserito nel fascicolo del Pubblico ministero né in quello per il dibattimento e la sua identità non può essere rivelata, a meno che l'Autorità giudiziaria non disponga altrimenti, con provvedimento motivato ed assicurando l'adozione di ogni accorgimento idoneo a tutelare il segnalante ivi compresa, ove necessaria in ragione dell'attinenza a procedimenti in materia di criminalità organizzata o terrorismo, l'applicazione delle cautele dettate dall'articolo 8 della legge 13 agosto 2010, n. 136, in materia di attività svolte sotto copertura, quando lo ritenga indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede. In ogni caso, il nominativo del segnalante può essere rivelato solo quando l'autorità giudiziaria, disponendo a riguardo con decreto motivato, lo ritenga indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede." Questa previsione e quelle dei commi successivi dello stesso articolo danno conto, contestualmente, dello scrupolo assoluto circa le garanzie da assicurare al segnalante e dell'importanza strategica annessa alla segnalazione nella lotta al riciclaggio ed al terrorismo, potendosi applicare nei confronti del segnalante le cautele previste a tutela dell'agente sotto copertura.

## 2. LA CONDIVISIONE DI INFORMAZIONI

### 2.1. Le segnalazioni di operazioni sospette

#### 2.1.1 I flussi segnaletici

Nel corso del 2016 la UIF ha ricevuto 101.065 segnalazioni, con un incremento di oltre 18.000 unità rispetto al 2015 (+ 23%) (cfr. *Tavola 2.1*).

#### Segnalazioni ricevute

*Tavola 2.1*

	2012	2013	2014	2015	2016
Valori assoluti	67.047	64.601	71.758	82.428	101.065
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	<i>36,6</i>	<i>-3,6</i>	<i>11,1</i>	<i>14,9</i>	<i>22,6</i>

Il superamento della soglia delle 100.000 segnalazioni, più che raddoppiate negli ultimi cinque anni (nel 2011 erano 49.075), pone in evidenza la persistenza di un *trend* crescente avviatosi a partire dal 2008 e, dal 2014, una progressiva accelerazione dei ritmi di crescita (11%, 15%, 23%).

L'andamento del flusso segnaletico è stato influenzato dai provvedimenti in materia di regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (cd. *voluntary disclosure*), che hanno generato considerevoli aumenti nel numero delle SOS. Depurando di tale effetto il dato complessivo delle segnalazioni ricevute negli ultimi due anni, i tassi di crescita sopra evidenziati rimangono positivi ma più contenuti (5,4% nel 2015, 5,7% nel 2016).

In generale si è andata ulteriormente consolidando la consapevolezza del ruolo della collaborazione attiva nell'ambito del sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Per tutte le categorie di segnalanti si registra, infatti, un aumento del numero di segnalazioni inviate. Degna di nota è anche la minore variabilità nelle percentuali di incremento (tra il 19% e il 47%): l'anno precedente, i professionisti avevano fatto registrare un picco del 150 per cento, ampiamente riconducibile alle segnalazioni connesse all'avvio di procedure di *voluntary disclosure*, mentre per gli intermediari finanziari diversi da banche e Poste si era rilevata una contrazione del 5 per cento. Resta di gran lunga predominante il ruolo svolto da banche e Poste.

## Segnalazioni ricevute per tipologia di segnalante

Tavola 2.2

	2015		2016		(variazione % rispetto al 2015)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
<b>Totale</b>	<b>82.428</b>	<b>100,0</b>	<b>101.065</b>	<b>100,0</b>	<b>22,6</b>
Banche e Poste	65.860	79,8	78.418	77,6	19,1
Intermediari finanziari diversi da Banche e Poste <sup>1</sup>	8.719	10,6	11.251	11,1	29,0
Professionisti	5.979	7,3	8.812	8,7	47,4
Operatori non finanziari	1.864	2,3	2.584	2,6	38,6
Altri soggetti non contemplati nelle precedenti categorie	6	0,0	0	0,0	-100,0

<sup>1</sup> La categoria comprende i soggetti di cui all'art. 11, commi 1 – escluse le lettere a) e b) – 2 e 3, e quelli di cui all'art. 10, comma 2, lettere a), b), c) e d), d.lgs. 231/2007.

Rispetto al 2015, il contributo degli intermediari finanziari (diversi da banche e Poste) è aumentato del 29 per cento e continua a rappresentare una quota significativa (superiore all'11%) del totale delle segnalazioni. Resta sostanzialmente stabile e quantitativamente significativa la collaborazione offerta da Imel e istituti di pagamento. Tra questi ultimi, sono risultati particolarmente attivi gli operatori che svolgono attività di *money transfer* che, con 3.733 segnalazioni, coprono il 66% del totale della categoria<sup>10</sup>. Un significativo incremento ha riguardato le società fiduciarie (1.700 segnalazioni rispetto alle 859 del 2015) e le imprese di assicurazione (2.185 contro le 1.201 del 2015), categorie entrambe coinvolte nella procedura di collaborazione volontaria, seppur in diversi stadi (adesione/rientro, investimento); per le società fiduciarie, circa il 72 per cento delle segnalazioni pervenute sono relative proprio a operazioni connesse con la *voluntary disclosure*, percentuale che si riduce al 28 per cento per le imprese di assicurazione. (cfr. Tavola 2.3 e 2.5).

<sup>10</sup> L'83% è riconducibile ai principali tre operatori del settore.

**Segnalazioni ricevute per categoria di intermediari bancari e finanziari**

Tavola 2.3

	2015		2016		(variazione % rispetto al 2015)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
<b>Intermediari bancari e finanziari</b>	<b>74.579</b>	<b>100,0</b>	<b>89.669</b>	<b>100,0</b>	<b>20,2</b>
Banche e Poste	65.860	88,2	78.418	87,4	19,1
Intermediari finanziari ex art. 106 TUB <sup>1</sup>	687	0,9	797	0,9	16,0
Imprese di assicurazione	1.201	1,6	2.185	2,4	81,9
Società fiduciarie	859	1,2	1.700	1,9	97,9
IP e IMEL	5.661	7,6	5.971	6,7	5,5
SGR e SICAV	129	0,2	265	0,3	105,4
SIM, imprese di investimento comunitarie ed extracomunitarie	116	0,2	252	0,3	117,2
Società di gestione mercati e strumenti finanziari	2	0,0	1	0,0	-50,0
Altri intermediari finanziari <sup>2</sup>	64	0,1	80	0,1	25,0

<sup>1</sup> Il riferimento è agli artt. 106 e 107 del d.lgs. 385/1993 nel testo antecedente alla riforma di cui al d.lgs. 141/2010 che ha fra l'altro eliminato gli elenchi, generale e speciale, previsti dai citati articoli e istituito il nuovo albo di cui all'art. 106 del TUB.

<sup>2</sup> La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 10, comma 2, lettere a), c), d), f) e 11, commi 1, 2 e 3, d.lgs. 231/2007 non inclusi nelle categorie precedenti.

Tra i professionisti, gli “studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati” hanno inoltrato 3.388 segnalazioni (849 nel 2015) in larga misura (98%) riconducibili a istanze di ammissione alla procedura di collaborazione volontaria. Il dato si presenta estremamente concentrato: 1.959 segnalazioni, infatti, pari a circa il 58 per cento del totale, sono state inoltrate dallo stesso segnalante, mentre le restanti 1.429 si distribuiscono per oltre il 72 per cento su altri quattro.

Risulta invece in contrazione il flusso segnaletico proveniente da “dottori commercialisti, esperti contabili e consulenti del lavoro”, che hanno ridotto (-11% circa) il proprio peso relativo nell’ambito della categoria dei professionisti.

Si conferma anche per il 2016 il *trend* di crescita delle segnalazioni trasmesse dagli “operatori non finanziari”<sup>11</sup>, passate da 1.864 nel 2015 a 2.584 nel 2016. In termini assoluti sono ancora i gestori di giochi e scommesse ad accentrare la percentuale maggiore di segnalazioni di tale categoria (circa l’80%), con un incremento che sfiora il 40 per cento. A tale risultato può aver contribuito l’effetto di sensibilizzazione conseguente agli interventi

<sup>11</sup> La categoria comprende i soggetti di cui agli articoli 10, comma 2, lettere e), f), g), e 14, comma 1, d.lgs. 231/2007 non inclusi nelle categorie precedenti.

ispettivi che la UIF ha condotto nel biennio su alcuni importanti operatori appartenenti alla categoria, l'unica a non essere interessata dall'effetto dovuto alla *voluntary disclosure*.

Degno di nota è anche l'aumento delle segnalazioni trasmesse dalla categoria "operatori non finanziari diversi dai precedenti", la cui variazione si attesta in termini assoluti su 323 unità. Gran parte di queste segnalazioni provengono da soggetti operanti nel settore della vigilanza privata e del trasposto valori, mentre resta marginale il ruolo della Pubblica Amministrazione (10 segnalazioni), il cui contributo si è ulteriormente ridotto rispetto al 2015. (cfr. ancora Tavola 2.4)

Tavola 2.4

<b>Segnalazioni ricevute per categoria di professionisti e operatori non finanziari</b>					
	<b>2015</b>		<b>2016</b>		<i>(variazione % rispetto al</i>
	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	
<b>Professionisti</b>	<b>5.979</b>	<b>100,0</b>	<b>8.812</b>	<b>100,0</b>	<b>47,4</b>
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	3.227	54,0	3.582	40,7	11,0
Studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati	849	14,2	3.388	38,5	299,1
Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro	1.497	25,0	1.326	15,0	-11,4
Avvocati	354	5,9	424	4,8	19,8
Società di revisione, revisori legali	21	0,4	22	0,2	4,8
Altri soggetti esercenti attività professionale <sup>1</sup>	31	0,5	70	0,8	125,8
<b>Operatori non finanziari</b>	<b>1.864</b>	<b>100,0</b>	<b>2.584</b>	<b>100,0</b>	<b>38,6</b>
Gestori di giochi e scommesse	1.466	78,6	2.050	79,3	39,8
Soggetti che svolgono attività di commercio di oro e fabbricazione e commercio di oggetti preziosi	240	12,9	55	2,1	-77,1
Operatori di commercio di cose antiche e case d'asta	2	0,1	0	0,0	-100,0
Operatori non finanziari diversi dai precedenti <sup>2</sup>	156	8,4	479	18,6	207,1
<b>Altri</b>	<b>6</b>	<b>100,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>-100,0</b>

<sup>1</sup> La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 12, comma 1, e 13, comma 1, d.lgs. 231/2007 non inclusi nelle categorie precedenti.

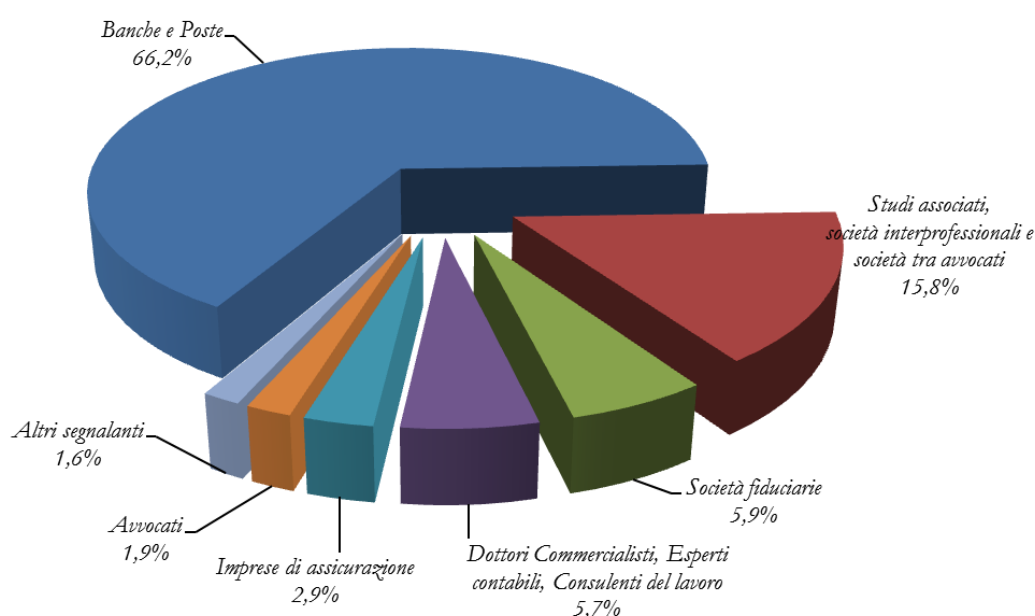
<sup>2</sup> La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 10, comma 2, lettere e), f), g), e 14, comma 1, d.lgs. 231/2007.

Nel 2016 le segnalazioni aventi a oggetto operazioni finanziarie connesse con l'adesione alla procedura di collaborazione volontaria hanno costituito una quota ancor più rilevante dei flussi complessivi: nell'anno sono pervenute 21.098<sup>12</sup> segnalazioni della specie, pari al 21 per cento del totale<sup>13</sup> (8% nel 2015).

La distribuzione delle segnalazioni di *voluntary disclosure* tra le diverse categorie di soggetti obbligati indica che, rispetto al 2015, i commercialisti hanno sensibilmente ridotto il proprio contributo in materia (dal 20% al 6%) mentre è cresciuto quello di banche e Poste (dal 53% al 66%); il peso relativo delle altre tipologie di segnalanti sul totale è rimasto sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente. (cfr. *Figura 2.1* e *Tavola 2.5*).

*Figura 2.1*

### Distribuzione delle SOS di *voluntary disclosure* per tipologia di segnalante



La categoria "altri segnalanti" include notai e CNN, SGR e SICAV, SIM, IMEL, intermediari finanziari ex art. 106 TUB, imprese di investimento comunitarie ed extracomunitarie, società di revisione e revisori legali.

Dal confronto con i dati dello scorso anno emerge una crescente attenzione segnaletica al fenomeno della *voluntary disclosure* anche da parte di altre categorie di intermediari finanziari (SIM, SGR e SICAV, società fiduciarie, assicurazioni), anche se i valori assoluti delle segnalazioni non sono particolarmente significativi.

Il maggior contributo fornito dagli intermediari finanziari può trovare giustificazione nel fatto che le segnalazioni pervenute nel 2016 fanno riferimento all'ultima fase del ciclo vitale

<sup>12</sup> Il dato comprende le segnalazioni classificate dai segnalanti nella categoria *voluntary disclosure*, nonché quelle che sono state classificate come tali dalla UIF nel corso delle lavorazioni.

<sup>13</sup> L'adesione alla procedura di regolarizzazione non determina il venir meno degli obblighi segnaletici di cui al d.lgs. 231/2007, in quanto presidi strumentali a prevenire l'immissione nel circuito dell'economia legale di capitali di provenienza criminale.

della *voluntary disclosure* 2015 e quindi hanno a oggetto, più che la presentazione dell'istanza di adesione, le transazioni volte all'effettivo rientro dei capitali o al loro investimento.

Tavola 2.5

<b>Segnalazioni connesse alla <i>voluntary disclosure</i> per categoria di segnalanti</b>			
	<b>SOS Totali</b>	<b>SOS di VD<sup>1</sup></b>	<b>%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>101.065</b>	<b>21.098</b>	<b>20,9</b>
<b>Intermediari bancari e finanziari</b>	<b>89.669</b>	<b>16.046</b>	<b>17,9</b>
Banche e Poste	78.418	13.962	17,8
Intermediari finanziari ex art. 106 TUB	797	-	-
Imprese di assicurazione	2.185	615	28,1
Società fiduciarie	1.700	1.234	72,6
IP e IMEL	5.971	3	0,1
SGR e SICAV	265	56	21,1
SIM, imprese di investimento comunitarie ed extracomunitarie	252	176	69,8
Società di gestione mercati e strumenti finanziari	1	-	-
Altri intermediari finanziari	80	-	-
<b>Professionisti</b>	<b>8.812</b>	<b>5.052</b>	<b>57,3</b>
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	3.582	50	1,4
Studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati	3.388	3.336	98,5
Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro	1.326	1.204	90,8
Avvocati	424	405	95,5
Società di revisione, revisori legali	22	1	4,5
Altri soggetti esercenti attività professionale	70	56	80,0
<b>Operatori non finanziari</b>	<b>2.584</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Gestori di giochi e scommesse	2.050	-	-
Soggetti che svolgono attività di commercio di oro e fabbricazione e commercio di oggetti preziosi	55	-	-
Operatori di commercio di cose antiche e case d'asta	-	-	-
Operatori non finanziari diversi dai precedenti	479	-	-
<b>Altri</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

<sup>1</sup> Cfr. nota 42.

Nel 2016 620 nuovi soggetti si sono registrati al sistema di raccolta e analisi dei dati anticiclaggio per l'inoltro delle segnalazioni di operazioni sospette, portando il totale degli iscritti a 5.133. I nuovi aderenti sono in gran parte professionisti (525) e in particolare gli

appartenenti alle categorie dalle quali proviene una parte consistente delle segnalazioni di *voluntary disclosure*, con una netta prevalenza dei dottori commercialisti (322)<sup>14</sup>.

Dei nuovi iscritti, 218 hanno effettivamente inviato segnalazioni (un totale di 762). Tra i professionisti, 194 nuovi iscritti hanno inviato almeno una segnalazione (679 complessive, di cui 570 connesse a operazioni di *voluntary disclosure*).

Nel primo trimestre 2017, nonostante la drastica riduzione di quelle connesse con la *voluntary disclosure*, il flusso complessivo delle segnalazioni di operazioni sospette si mantiene su livelli coerenti con quelli dell'anno trascorso di circa 400 unità in più. La distribuzione percentuale tra le diverse categorie muta in parte in conseguenza dell'aumentato numero di segnalazioni inviate da intermediari finanziari diversi da banche e Poste.

### 2.1.2 Le operazioni sospette

La quasi totalità delle segnalazioni pervenute nel 2016 deriva da sospetti di riciclaggio (100.435<sup>15</sup> su 101.065). Vi è stato peraltro un significativo incremento delle segnalazioni inoltrate per sospetto finanziamento del terrorismo, in connessione con l'acuirsi della minaccia di azioni terroristiche da parte di soggetti collegati all'ISIL e della percezione di tale rischio da parte degli operatori.

Il numero effettivo di segnalazioni relative al finanziamento del terrorismo si attesta a 741 unità, ove si tenga conto anche di quelle originariamente qualificate dai segnalanti come appartenenti alla categoria "riciclaggio" e successivamente riclassificate nel corso del processo di analisi interno alla UIF.

Soltanto 11 sono state le segnalazioni di operazioni sospette relative al finanziamento di programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa. (*cfr. Tavola 2.6 e Figura 2.2*).

---

<sup>14</sup> Dottori commercialisti, studi associati, società interprofessionali, avvocati e società fra avvocati.

<sup>15</sup> Tale dato è comprensivo delle segnalazioni di *voluntary disclosure*, che vanno a costituire un sottoinsieme nell'ambito della più vasta categoria del riciclaggio.



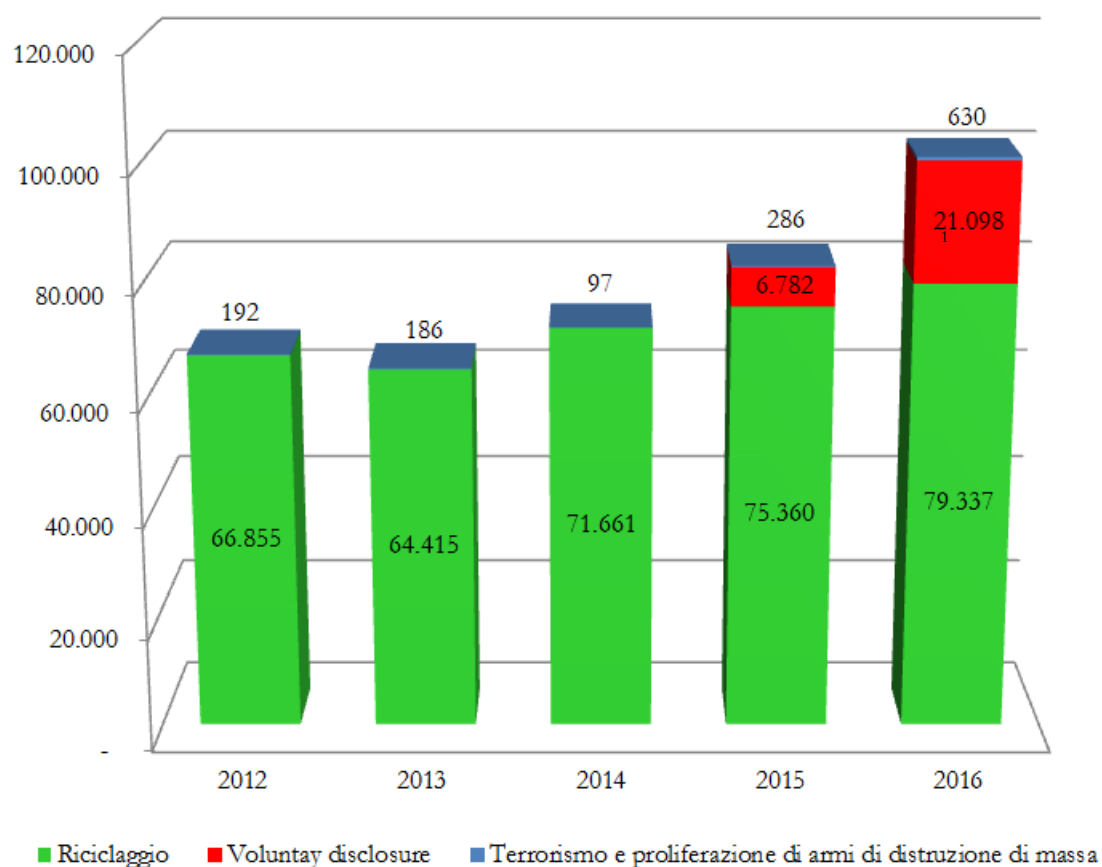
Ripartizione per categoria di segnalazione					
	2012	2013	2014	2015	2016
	<i>(valori assoluti)</i>				
<b>Totale</b>	67.047	64.601	71.758	82.428	101.065
Riciclaggio	66.855	64.415	71.661	82.142	100.435
<i>di cui voluntary disclosure</i> <sup>1</sup>				6.782	21.098
Finanziamento del terrorismo	171	131	93	273	619
Finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa	21	55	4	13	11

<sup>1</sup> Cfr. nota 42.

Figura 2.2

### Segnalazioni ricevute

*(valori assoluti)*



<sup>1</sup> Cfr. nota 42.

I dati dei primi tre mesi del 2017 confermano il *trend* crescente già registrato nell'anno trascorso: sono, infatti, pervenute 209 segnalazioni di terrorismo e 6 di proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Quanto alla distribuzione territoriale delle segnalazioni<sup>16</sup>, si conferma nel 2016 il ruolo di primo piano della Lombardia che ha ulteriormente accresciuto il suo contributo segnalatico sia in termini assoluti che relativi. L'incremento appare in larga misura riconducibile al fenomeno della *voluntary disclosure*, visto che in tale regione si sono concentrate ben 10.110 segnalazioni della specie. In termini generali, tale fenomeno ha fatto registrare un maggior impatto sulle regioni del nord Italia, che appaiono interessate dagli aumenti di segnalazioni più significativi in termini percentuali (Liguria 28%, Emilia-Romagna 25%, Piemonte 24% e Veneto 22%). (cfr. *Tavola 2.7*).

*Tavola 2.7*

Ripartizione delle segnalazioni ricevute in base alla regione in cui è avvenuta l'operatività					
Regioni	2015		2016		(variazione % rispetto al 2015)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Lombardia	16.892	20,5	25.373	25,1	50,2
Campania	8.436	10,2	9.769	9,7	15,8
Lazio	8.928	10,8	9.325	9,2	4,4
Veneto	6.430	7,8	7.841	7,8	21,9
Piemonte	5.711	6,9	7.100	7,0	24,3
Emilia-Romagna	5.579	6,8	6.979	6,9	25,1
Toscana	5.105	6,2	5.908	5,9	15,7
Puglia	4.800	5,8	4.519	4,5	-5,9
Sicilia	4.394	5,3	4.497	4,4	2,3
Liguria	2.267	2,8	2.911	2,9	28,4
Calabria	2.034	2,5	2.127	2,1	4,6
Marche	1.837	2,2	2.067	2,0	12,5
Friuli-Venezia Giulia	1.400	1,7	1.488	1,5	6,3
Abruzzo	1.171	1,4	1.265	1,3	8,0
Sardegna	1.369	1,7	1.153	1,1	-15,8
Trentino-Alto Adige	969	1,2	1.099	1,1	13,4
Umbria	805	1,0	949	0,9	17,9
Basilicata	611	0,7	521	0,5	-14,7
Molise	447	0,5	316	0,3	-29,3
Valle d'Aosta	224	0,3	212	0,2	-5,4
Estero <sup>1</sup>	3.019	3,7	5.646	5,6	87,0
<b>Totale</b>	<b>82.428</b>	<b>100,0</b>	<b>101.065</b>	<b>100,0</b>	<b>22,6</b>

<sup>1</sup> La categoria comprende le segnalazioni provenienti da soggetti obbligati italiani in cui il campo obbligatorio "Luogo di esecuzione/Richiesta" della prima operazione registrata è stato valorizzato dal segnalante con l'indicazione di un paese estero.

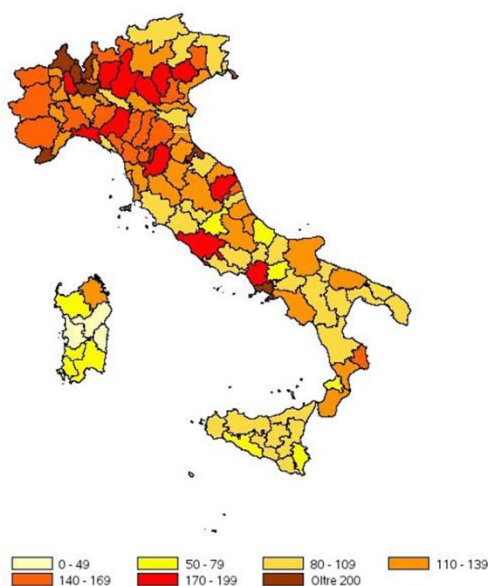
<sup>16</sup> Data la possibilità di evidenziare diverse operazioni sospette in ciascuna segnalazione, per convenzione "l'origine" delle segnalazioni viene fatta coincidere con il luogo di richiesta/esecuzione della prima operazione.

La significativa crescita (87%) delle operazioni segnalate da intermediari italiani ma classificate nella categoria “estero” è dovuta anch’essa alle operazioni di *voluntary disclosure* (4.421): tra gli Stati esteri maggiormente ricorrenti si riscontra la Svizzera (3.901), seguita, nell’ordine, dal Principato di Monaco (389) e da San Marino (240).

I valori normalizzati su base provinciale evidenziano che nella classe più alta, identificativa di un numero di segnalazioni superiore alle 200 unità, si posizionano le province di confine di Imperia, Como, Varese, Verbano-Cusio-Ossola e Rimini. Emergono anche Milano e Napoli, dove si concentra gran parte del flusso segnaletico delle rispettive regioni, e Prato.

Figura 2.3

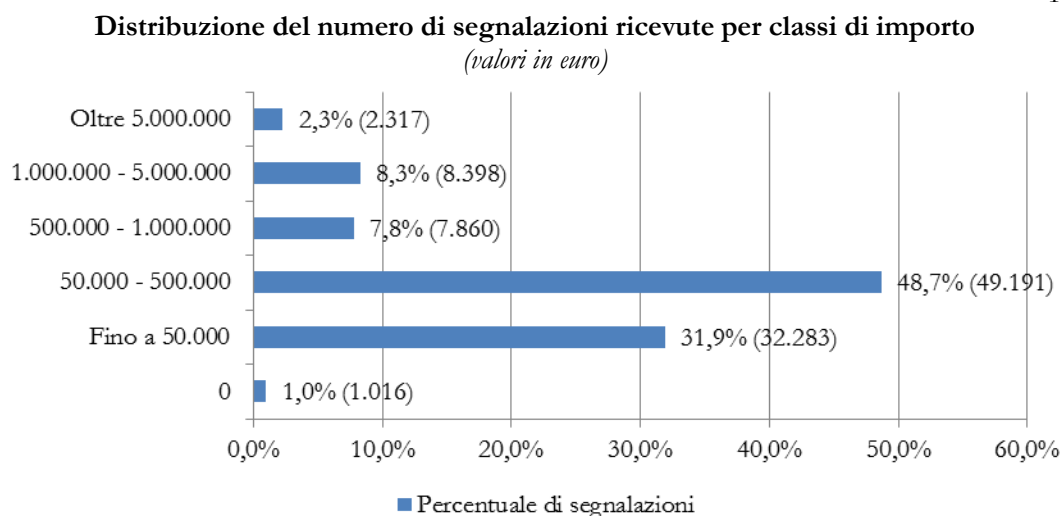
**Ripartizione delle segnalazioni ricevute in base alla provincia in cui è avvenuta l’operatività segnalata**  
(numero di SOS per 100.000 abitanti)



Nel 2016, le segnalazioni riguardanti transazioni effettivamente eseguite hanno portato all’attenzione della UIF operazioni sospette per oltre 88 miliardi di euro, a fronte dei 97 miliardi del 2015.

Quasi la metà delle segnalazioni complessivamente ricevute hanno riguardato operazioni sospette di importo compreso tra 50.000 euro e 500.000 euro (cfr. *Figura 2.4*). Rispetto al 2015 si riscontra, in generale, un incremento (3%) nei valori delle classi medie a scapito di quelle estreme: il calo più significativo (-3%) si registra per le segnalazioni con operatività sospetta di importo contenuto (fino a 50.000 euro).

Figura 2.4



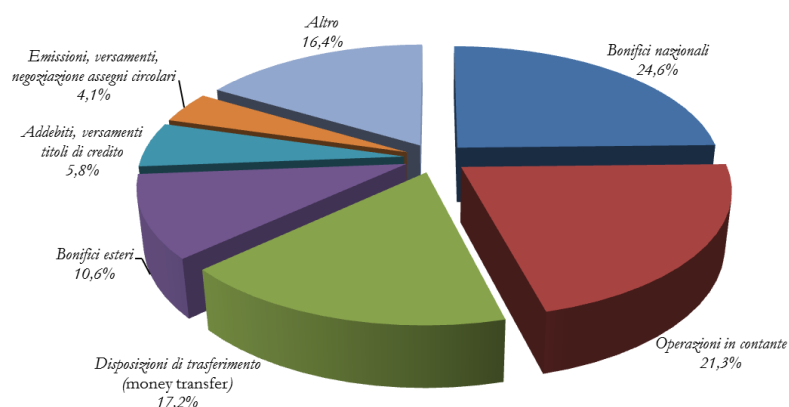
Quanto alla distribuzione delle operazioni segnalate in base alla forma tecnica<sup>17</sup>, emerge un incremento delle disposizioni di trasferimento (*money transfer*) pari a oltre 16 punti percentuali. Il notevole scostamento rispetto al 2015 è in parte spiegabile con l'attivazione della nuova funzionalità che agevola la compilazione delle segnalazioni provenienti dal circuito *money transfer*.

Un più lieve incremento (2%) ha interessato, in termini relativi, anche i bonifici esteri: si tratta in prevalenza di operazioni in entrata connesse con il rientro dei capitali in seguito all'adesione alla procedura di collaborazione volontaria.

Risultano in diminuzione tutte le restanti tipologie operative, compreso il contante (- 5%) e i bonifici nazionali (-8%).

<sup>17</sup> Il calcolo delle percentuali è effettuato con riferimento al numero delle singole operazioni e non a quello delle segnalazioni. Si ricorda, infatti, che in ogni segnalazione possono essere strutturate più operazioni.

**Principali forme tecniche delle operazioni segnalate nel 2016**  
(percentuale sul totale delle operazioni segnalate)



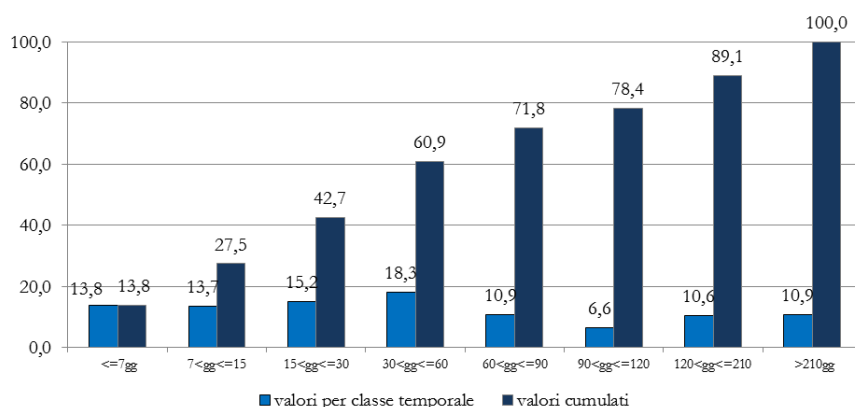
Nel 2016 il 43 per cento delle segnalazioni è pervenuto entro un mese dall'esecuzione delle operazioni, il 61 per cento entro i primi due mesi e il 72 per cento nei primi tre (cfr. Figura 2.6).

Sebbene il sistema abbia accresciuto negli ultimi anni la propria sensibilità sull'esigenza di ridurre i tempi di segnalazione, i dati del 2016 risultano ampiamente influenzati dalle segnalazioni di *voluntary disclosure* che hanno richiesto presumibilmente ai segnalanti una diversa e più complessa analisi: entro un mese sono state inviate il 20,1 per cento delle segnalazioni della categoria, contro il 49 per cento delle restanti.

Più corti si presentano i tempi di inoltro delle segnalazioni relative a operatività in contanti (oltre il 73% entro i 60 giorni) e di quelle trasmesse in connessione soprattutto con elementi di sospetto di natura soggettiva (per lo più riconducibili a indagini a carico dei segnalati), segnalazioni, queste, spesso caratterizzate da un processo di valutazione meno articolato.

Con riguardo alle diverse categorie di segnalanti, nei quindici giorni dall'operazione vengono trasmesse il 30 per cento delle segnalazioni di banche e Poste, il 21 per cento di quelle dei professionisti, il 17 per cento di quelle degli altri intermediari finanziari e il 14 per cento di quelle degli operatori non finanziari. La differenza tra le categorie può dipendere anche dai diversi processi di analisi interna volti alla maturazione del sospetto e alla valutazione della sua fondatezza, influenzati sia dall'organizzazione del segnalante sia dal tipo di attività svolta.

**Distribuzione per classi temporali delle segnalazioni ricevute dalla UIF nel 2016**  
(percentuale sul totale delle operazioni segnalate)



### 2.1.3 Il processo di analisi e la valutazione del rischio delle operazioni segnalate

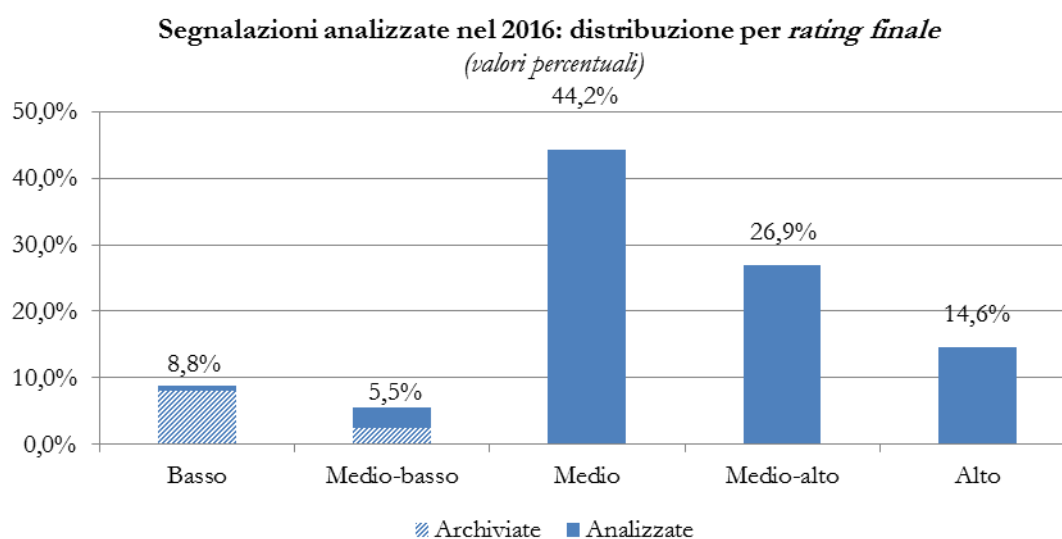
Il processo di lavorazione delle segnalazioni di operazioni sospette prende avvio con l'analisi di "primo livello", alla quale sono sottoposte tutte le segnalazioni pervenute, con lo scopo di valutarne l'effettivo grado di rischio e definirne il trattamento più appropriato.

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.

Quando si renda 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 la stesura di una relazione che compendia le risultanze degli approfondimenti svolti.

In questa fase di lavorazione, sono disponibili una pluralità di opzioni e strumenti di approfondimento. Oltre a poter contattare il segnalante o gli altri soggetti obbligati per acquisire ulteriori informazioni, è possibile consultare l'Archivio dei rapporti finanziari per identificare gli intermediari presso i quali i segnalati intrattengono rapporti; accedere all'Anagrafe tributaria; interessare altre FIU, qualora l'operatività presenti collegamenti *cross-border* ovvero risultino ricorrenze valutate di interesse nell'ambito dei *matching* multilaterali periodicamente effettuati in FIU.NET ("Ma3tch").

Nel 2016, al termine del processo di acquisizione e lavorazione, il 42 per cento delle segnalazioni di operazioni sospette analizzate dall'Unità è stato considerato a rischio elevato (*rating* alto e medio-alto), il 44,2 per cento a rischio medio, il 14 per cento a rischio minore (*rating* basso e medio-basso; *cfr.* Figura 2.7).



Il confronto tra il livello di rischio attribuito dai segnalanti e il *rating* finale assegnato dalla UIF a valle del processo di analisi evidenzia, anche per il 2016, un significativo tasso di convergenza degli esiti dei percorsi valutativi: le segnalazioni cui è stata riconosciuta una rischiosità sostanzialmente corrispondente rappresentano infatti il 42 per cento del totale. Tale convergenza si manifesta in maniera più decisa per le segnalazioni considerate a maggior rischio dai segnalanti (medio-alto e alto) (cfr. *Tavola 2.9*).

Tavola 2.9

**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	
<i>Rating</i> UIF	Basso e medio-basso	10,5	3,1	0,7	14,3
	Medio	22,4	13,3	8,5	44,2
	Medio-alto e alto	8,8	14,3	18,4	41,5
	Totale	41,7	30,7	27,6	100,0

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

Sulle segnalazioni cui la UIF ha attribuito un *rating* più elevato emerge una minore convergenza con le valutazioni espresse dai segnalanti. Va tenuto presente che le analisi dell'Unità possono beneficiare di un più ampio ventaglio di fonti informative, oltre che di una visione d'insieme sull'operatività sospetta, spesso preclusa ai singoli segnalanti.

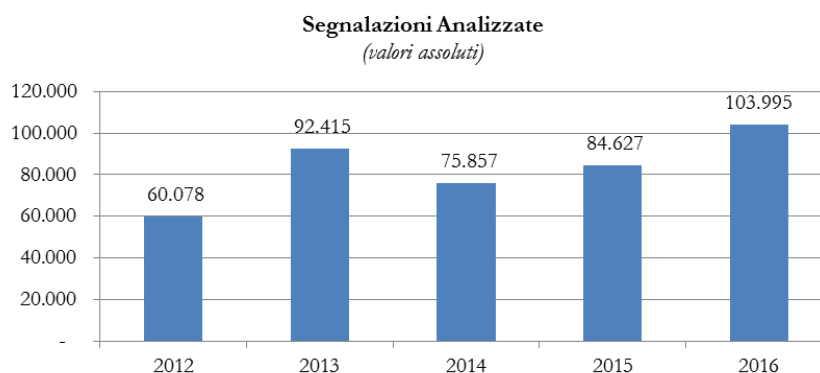
La UIF riceve dagli Organi investigativi un flusso di ritorno sull'interesse delle SOS trasmesse, attraverso una comunicazione che riguarda l'esito complessivo delle valutazioni svolte in merito alle segnalazioni e alle analisi finanziarie trasmesse dalla UIF.

Nel corso dell'anno sono state analizzate e trasmesse agli Organi investigativi 103.995 segnalazioni di operazioni sospette, con un incremento del 23 per cento circa rispetto al 2015 (cfr. *Tavola 2.10 e Figura 2.8*).

*Tavola 2.10*

<b>Segnalazioni analizzate dalla UIF</b>					
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Valori assoluti	60.078	92.415	75.857	84.627	103.995
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	<i>96,4</i>	<i>53,8</i>	<i>-17,9</i>	<i>11,6</i>	<i>22,9</i>

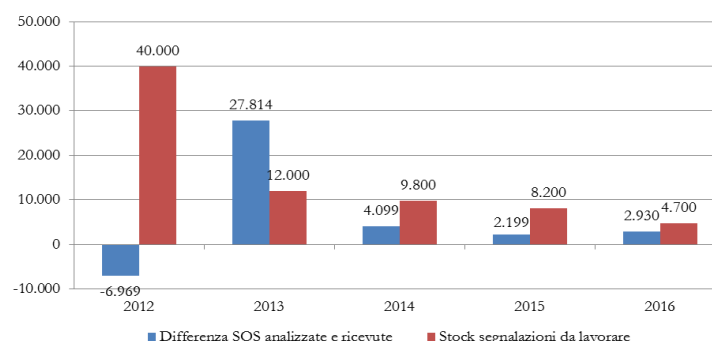
*Figura 2.8*



Anche nel 2016 la UIF ha fatto adeguatamente fronte alla crescita del flusso segnalatico in entrata, conseguendo un'ulteriore, significativa contrazione dello stock di segnalazioni in attesa di trattazione al 31 dicembre (4.700, contro le 8.200 a fine 2015) e portando a quasi 3.000 unità il saldo positivo tra le segnalazioni analizzate e quelle ricevute nell'anno (cfr. *Figura 2.8*).



**Differenza tra i flussi segnalatici in uscita e in entrata e *stock* di segnalazioni da lavorare**  
(valori assoluti)



### 2.1.4 La metodologia

In conformità con gli standard internazionali, il processo di analisi finanziaria si articola in una serie di attività volte a selezionare le segnalazioni di operazioni sospette ritenute fondate (e per questo meritevoli di approfondimento), valutarne l'effettivo grado di rischio e definirne il trattamento ricorrendo a un'analisi integrata mediante l'utilizzo di una pluralità di fonti informative.

La raccolta e la gestione delle segnalazioni sono supportate da un sistema informatizzato denominato RADAR che rappresenta il canale di acquisizione della segnalazione, nonché la sua prima fonte di arricchimento. La reiterazione (anche presso operatori diversi) di comportamenti sospetti ovvero l'incrocio con ulteriori transazioni fornisce un primo quadro di riferimento a sostegno dell'anomalia che ha dato origine alla segnalazione.

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 e che si affianca alla classe di rischio definita dal segnalante.

La capacità di canalizzare le segnalazioni in percorsi di analisi differenziati, selezionando di volta in volta il più appropriato in base alle caratteristiche del contesto segnalato, risulta indispensabile per contemperare al meglio l'esigenza dell'adeguato approfondimento con quella della tempestività della lavorazione. Nel 2016 si è consolidata l'attività dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata, costituito nel novembre 2015 con lo scopo di monitorare, raccogliere e rendere disponibili alle strutture operative interne informazioni e metodologie ritenute utili per l'analisi dei contesti di criminalità organizzata.

Lo sviluppo di tecniche di analisi in grado di valorizzare il contenuto informativo delle segnalazioni potenzialmente riconducibili a tali contesti e di accrescere le capacità di approfondimento finanziario non può prescindere da una preliminare selezione, tempestiva e quanto più possibile accurata, delle segnalazioni della specie. Sono stati, pertanto, elaborati criteri mirati di estrazione automatica che consentono di filtrare le segnalazioni in entrata. Le logiche di estrazione, oggetto di affinamento continuo, sfruttano la ricorrenza di alcuni elementi costitutivi delle singole segnalazioni che permettono ragionevolmente di ricondurre i fenomeni finanziari posti all'attenzione dell'Unità a soggetti direttamente o indirettamente collegati alle principali consorterie mafiose. Le specificità proprie del fenomeno della criminalità organizzata richiedono che l'approfondimento finanziario delle segnalazioni allo stesso riconducibili sia condotto con riferimento, in primo luogo, ai soggetti e alle reti relazionali esistenti fra gli stessi. Risulta cruciale il pieno sfruttamento delle tecniche di *network analysis*, rese disponibili dagli strumenti informatici integrati nel *datawarehouse*: l'individuazione del maggior numero possibile di transazioni, relazioni e collegamenti di tipo finanziario, commerciale e societario aumenta la quantità e la qualità di elementi che le autorità possono utilizzare per individuare nuovi legami o confermare quelli emersi nel corso di indagini investigative.

Nel corso del 2016 si è ulteriormente consolidata la capacità della UIF di estendere la portata delle proprie analisi anche oltre il mero esame delle segnalazioni ricevute. Grazie a un approccio proattivo mirato a intercettare operazioni sospette non segnalate dai soggetti obbligati, l'Unità ha infatti svolto approfondimenti per rilevare l'eventuale riproducibilità di schemi e modelli comportamentali individuati nell'ambito dell'attività di analisi in settori e aree operative particolarmente vulnerabili. Anche l'approfondimento delle segnalazioni ricevute ha in alcuni casi fornito l'innescò per l'avvio di un ulteriore processo di *intelligence* che, attraverso l'interazione con i segnalanti ritenuti potenzialmente più esposti al rischio di coinvolgimento nello specifico comportamento criminale oggetto di attenzione, ha consentito alla UIF di accrescere l'incisività della propria azione, individuando comportamenti criminali non intercettati dalla rete dei soggetti obbligati.

## LE RIMESSE DI DENARO

Le segnalazioni ricevute nel 2016 da operatori che svolgono principalmente attività di rimesse di denaro sono state 3.733, distribuite su 22 segnalanti, a 3 dei quali è riconducibile l'83% del flusso segnalato. Tramite tali segnalazioni sono state portate all'attenzione dell'Unità 147.250 operazioni anomale, disposte da 20.245 soggetti con il coinvolgimento di oltre 4.000 agenti. Le informazioni sono state analizzate in forma aggregata unitamente a quelle della stessa specie riferite al 2015: nell'insieme costituiscono un *database* complessivo di 359.394 operazioni, 50.540 soggetti esecutori e 5.120 agenti. Le analisi si sono rivelate particolarmente utili per individuare situazioni in cui l'attività dello stesso agente presso il quale vengono effettuate le transazioni è risultata complessivamente irregolare o sospetta.

Tra le principali anomalie riscontrate si rilevano: quelle legate ai frazionamenti fittizi delle rimesse, agevolati o realizzati dall'agente stesso per aggirare i limiti di importo imposti dalla normativa; altre incentrate sui trasferimenti di denaro la cui destinazione o provenienza è incoerente rispetto al paese di origine del cliente; altre ancora con anomalie fortemente connotate in termini geografici. Sotto quest'ultimo profilo è stata, ad esempio, prestata attenzione ai flussi di rimesse localizzati in zone particolarmente interessate dagli sbarchi e imbarchi di migranti per il sospetto di connessioni col favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

È stata svolta in parallelo un'analisi finalizzata a individuare i clienti caratterizzati dai profili più rischiosi, anche in questo caso sulla base di indicatori atti a intercettare operatività non occasionali che, per le caratteristiche evidenziate, non risultano riconducibili alle finalità proprie delle rimesse. Le analisi hanno delineato tre tipologie anomale di trasferimenti di denaro. La prima riguarda soggetti che svolgono triangolazioni di flussi finanziari, ricevendo importi da paesi di aree economicamente più avanzate (ad esempio del nord America e del nord Europa) e inviandoli in paesi meno sviluppati (soprattutto del continente africano), che sembrano quindi svolgere un ruolo di connettori di reti internazionali caratterizzate da scarsa trasparenza. La seconda tipologia ha messo in luce il ruolo di soggetti intervenuti principalmente in qualità di *receivers* di denaro proveniente da vari paesi a titolo di possibile corrispettivo di transazioni commerciali sottostanti, di incerta legalità. Infine, la terza tipologia riguarda rimesse disposte da *senders* a favore di controparti localizzate in vari paesi, diversi da quelli di origine, verosimilmente riconducibili a organizzazioni tese a nascondere i reali attori dei trasferimenti attraverso l'uso di prestanome.

Come nell'anno precedente, anche nel corso del 2016 i flussi finanziari di operatori del comparto dei *money transfer* sono stati portati all'attenzione della UIF anche attraverso numerose segnalazioni provenienti da altre categorie di soggetti obbligati, soprattutto intermediari bancari<sup>18</sup> e società di custodia e trasporto di denaro contante (cdc "portavalori"). La prassi di avvalersi dei servizi offerti da intermediari comunitari (specialmente IMEL inglesi e banche tedesche) per eseguire i bonifici finalizzati al trasferimento delle somme all'estero ha comportato l'emersione di "triangolazioni" che hanno reso più difficile la ricostruzione dei flussi finanziari e, nello specifico, l'individuazione del paese di destinazione finale delle rimesse.

## L'ANALISI SUL FENOMENO "TRAFFICO DEI MIGRANTI"

Sulla scorta di un'esperienza di analisi congiunta transnazionale, nel corso del 2016 è stato condotto un progetto mirante a identificare, tra le operazioni segnalate, le tracce finanziarie del traffico di migranti.

Il diffuso utilizzo, attestato dalla letteratura e confermato dalle indagini investigative, del canale money transfer da parte delle consorterie criminali dedite al traffico di esseri umani, ha indotto a sviluppare il progetto con specifico riguardo alle segnalazioni concernenti tale settore di attività. L'elevato numero di variabili associate a ogni singola remessa segnalata, corredata di informazioni relative anche ai dati personali di tutti i soggetti coinvolti nell'operazione (ordinante e beneficiario, nonché singoli agenti presso cui essi hanno rispettivamente operato), ha fornito le basi per lo sviluppo di un'analisi di tipo "induttivo": la selezione di transazioni riconducibili a soggetti per i quali sia stato accertato il coinvolgimento in indagini per traffico di migranti ha costituito il cd. "insieme di addestramento" nel quale sono state individuate le ricorrenze operative, sia soggettive (nazionalità prevalenti) sia più specificamente finanziarie (Stati controparte, località di esecuzione). Tali ricorrenze sono state interpretate alla luce delle informazioni fornite dalle fonti di stampa in merito alla struttura e al funzionamento delle organizzazioni criminali scoperte dalle indagini investigative, al fine di distinguere le ricorrenze accidentali da quelle effettivamente spiegabili come componenti di un possibile meccanismo finanziario. L'insieme di queste ultime ha quindi costituito il "modello" candidato a rappresentare il fenomeno finanziario di interesse.

I sospetti, formulati nei termini di "cauta ipotesi", sono stati sottoposti agli Organi investigativi, nella consapevolezza che il comportamento finanziario rappresentato dal modello, pur compatibile con quello effettivamente riscontrato nell'operatività finanziaria di soggetti indagati per traffico di migranti, è altresì suscettibile di essere spiegato in sede investigativa con finalità diverse. Nell'impossibilità per la UIF di acquisire informazioni di contesto su dette operazioni, dirimente resta dunque l'approfondimento investigativo.

L'analisi condotta mira a individuare casi e soggetti "a rischio" ovvero "minacce", coerentemente con l'approccio risk-based che caratterizza i metodi dell'intelligence finanziaria della UIF.

<sup>18</sup> Negli ultimi anni è stata rilevata la tendenza da parte degli intermediari bancari a chiudere i rapporti con le società operative nel comparto dei money transfer ritenute più rischiose (ad esempio perché neocostituite ovvero per via dei corridoi serviti). Tali policy, nelle analisi internazionali definite de-risking, comportano lo spostamento dei flussi finanziari su canali non tracciabili rendendo di fatto più difficoltosa la loro ricostruzione.

### 2.1.5 Le archiviazioni<sup>19</sup>

Nel corso del 2016 sono state archiviate 10.899 segnalazioni di operazioni sospette, pari al 11 per cento del totale delle segnalazioni analizzate (cfr. *Tavola 3.4*). Ove non si tenga conto delle segnalazioni relative alla *voluntary disclosure*, tale valore sale al 14 per cento.

*Tavola 2.10*

Segnalazioni archiviate dalla UIF					
	2012	2013	2014	2015	2016
SOS analizzate	60.078	92.415	75.857	84.627	103.995
SOS archiviate	3.271	7.494	16.263	14.668	10.899
<i>percentuale di segnalazioni archiviate sul totale delle analizzate</i>	<i>5,4</i>	<i>8,1</i>	<i>21,4</i>	<i>17,3</i>	<i>10,5</i>

Le SOS archiviate sono costituite per l'82 per cento da segnalazioni già classificate a rischio basso o medio-basso dai soggetti obbligati, mentre per il 3 per cento si riferiscono a segnalazioni da questi ritenute di rischio alto e medio-alto (cfr. *Tavola 2.11*).

*Tavola 2.11*

Confronto per ciascuna segnalazione archiviata 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	75,7%	0,5%	0,0%	<b>76,2%</b>
	Medio-basso	5,9%	15,3%	2,6%	<b>23,8%</b>
Totale		<b>81,6%</b>	<b>15,8%</b>	<b>2,6%</b>	<b>100,0%</b>

Le segnalazioni collegate a operazioni di *voluntary disclosure* prevedono un approccio differente. La circostanza che l'esclusione dalla punibilità penale derivante dall'adesione

<sup>19</sup> La UIF archivia le segnalazioni che ritiene infondate, mantenendone evidenza per dieci anni, secondo procedure che consentano la consultazione da parte degli Organi investigativi. L'archiviazione non determina dunque una cancellazione della segnalazione, che resta recuperabile per l'analisi finanziaria all'emergere di nuovi elementi informativi. L'avvenuta archiviazione della segnalazione è comunicata dalla UIF al segnalante direttamente o per il tramite degli ordini professionali. Tale momento può collocarsi sia a valle della prima analisi delle SOS, quando le informazioni strutturate dal segnalante, insieme a quelle intercettate dal sistema RADAR nella fase di *matching* anagrafico, bastano a escludere l'effettiva rilevanza del sospetto posto alla base della segnalazione, sia nelle fasi più avanzate del percorso di approfondimento, qualora gli elementi raccolti dall'analista offrano alle vicende segnalate una spiegazione che consenta di derubricare il sospetto in mera anomalia.

alla procedura si estende solo ad alcune fattispecie tassativamente previste dalla legge, unitamente al fatto che tale effetto si perfeziona esclusivamente all'esito di valutazioni che esulano dalle competenze dell'Unità, porta a escludere, di norma, l'archiviazione delle segnalazioni della specie.

### 2.1.6 I provvedimenti di sospensione<sup>20</sup>

Nell'anno in esame si è osservata una sostanziale stabilità del flusso di informative trasmesse dai segnalanti ai fini dell'esercizio del potere di sospensione: 126 casi a fronte di 124 nel 2015. In 31 casi (29 nel 2015) l'istruttoria si è conclusa con l'adozione del provvedimento, per un valore complessivo di operazioni sospese pari a circa 18,9 milioni di euro (16,7 milioni del 2015). È cresciuto anche il valore medio delle operazioni sospese, pari a 609 mila euro (575 mila euro dello scorso anno). Nel 68 per cento dei casi l'Unità ha ricevuto notizia dell'intervenuto sequestro delle relative somme da parte dell'Autorità giudiziaria competente. Anche nel 2016, esattamente come nel 2015, sono state sospese 5 operazioni di importo superiore a 1 milione di euro.

Tavola 2.12

<b>Sospensioni</b>					
	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Numero di operazioni</i>	40	64	41	29	31
<i>Valore totale delle operazioni (in milioni di euro)</i>	21,6	61,9	45,5	16,7	18,9

Le informative pervenute hanno riguardato in prevalenza il riscatto di polizze assicurative, mentre in quota minoritaria sono stati trattati contesti caratterizzati da operazioni di liquidazione o trasferimento titoli, prelevamenti di contante e bonifici esteri.

Coerentemente con le tipologie operative più ricorrenti, è mutata la composizione dei segnalanti che inoltrano le informative: rispetto al 2015, in cui le banche avevano avuto un ruolo preponderante, la categoria maggiormente rappresentata nell'anno in esame è quella delle compagnie di assicurazione, con 57 iniziative (circa il 46% del totale); segue la categoria delle banche con il 33 per cento delle istruttorie. La ricezione nel 2016 di istanze

<sup>20</sup> La UIF – anche su richiesta del NSPV, della DIA e dell'Autorità giudiziaria – può disporre la sospensione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per un massimo di cinque giorni 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. Si tratta di un potere incisivo, particolarmente efficace per ritardare, per un limitato arco temporale, l'esecuzione di operazioni sospette in funzione dell'intervento di successivi provvedimenti cautelari della Magistratura.

di sospensione inviate da professionisti e operatori non finanziari può essere considerata il segnale di una più radicata consapevolezza, anche in tali categorie, della rilevanza che dev'essere attribuita alla tempestività della collaborazione attiva prestata.

### **2.1.7 La caratterizzazione di profilo e le tipologie**

L'analisi operativa svolta dalla UIF sulle segnalazioni di operazioni sospette consente l'individuazione di "caratterizzazioni di profilo", oggetto di osservazione e costante aggiornamento. Si tratta di elementi ricorrenti e rilevanti per la valutazione delle minacce di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, quali l'utilizzo improprio di determinati strumenti finanziari e mezzi di pagamento, la collocazione territoriale dell'operatività, i settori economici a maggior rischio, gli specifici profili soggettivi dei segnalati, le strutture societarie complesse e opache atte a mascherare la titolarità effettiva.

Sulla base delle caratterizzazioni è possibile ricostruire "tipologie" che delineano modalità operative e profili comportamentali a rischio. Attraverso le tipologie 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.

L'esame del flusso segnaletico ha confermato, anche per il 2016, la tendenza dei soggetti obbligati a valutare come sospette le operazioni eseguite dalla propria clientela in denaro contante: la percentuale di operazioni della specie strutturate nelle segnalazioni resta rilevante, in coerenza con le opportunità che tale strumento offre - in termini di ostacolo alla tracciabilità - per il perseguimento di quelle condotte criminali considerate a maggior rischio per il paese (quali la corruzione e l'evasione fiscale). In linea di continuità con gli anni precedenti, le segnalazioni di operazioni sospette classificate, in corso di analisi, come riconducibili ad anomale movimentazioni di contante rappresentano una quota del totale pari al 31 per cento. Resta confermato che tali segnalazioni vengono spesso inoltrate per motivi cautelativi e caratterizzate più da generici profili di anomalia che da circostanziati elementi di sospetto. È quanto si può dedurre dall'osservazione dei dati riferiti alle segnalazioni archiviate, in larga maggioranza (quasi il 70%) riconducibili alla categoria in esame.

Va rilevato che il progressivo innalzamento della soglia di attenzione dei segnalanti nei confronti delle movimentazioni di contante, unitamente ai limiti imposti dal legislatore a queste transazioni, hanno contribuito a indirizzare su canali alternativi i flussi di denaro di origine illecita da reimmettere nel circuito economico legale. Dall'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette emerge il frequente utilizzo irregolare di carte prepagate, emesse in

numero elevato a beneficio di soggetti ricorrenti, in alcuni casi rivelatisi parte di una rete di prestanome riconducibili a pochi centri di interesse.

Un'operatività analoga è stata di frequente riscontrata anche per carte di credito emesse all'estero: in questi casi, peraltro, al sospetto legato a tale anomalo utilizzo delle carte si aggiungono ulteriori criticità, connesse con la difficile identificazione dei loro titolari ovvero dei soggetti che effettuano i prelievi presso gli ATM nonché all'origine estera dei fondi movimentati. Nel 2016 la UIF ha avviato una collaborazione con numerose FIU estere, selezionate sulla base della quantità dei fondi ritirati e della ricorrenza di elementi comuni a più carte di pagamento (es. numerosità e frequenza dei prelievi, concentrazione geografica degli ATM), al fine di individuare i relativi intestatari ed eventuali collegamenti soggettivi e oggettivi tra gli stessi. In alcuni casi, l'analisi dei dati forniti ha mostrato che l'utilizzo delle carte era riconducibile a gruppi di individui che agivano in modo coordinato, evidenziando altresì legami con esponenti della criminalità organizzata.

La potenziale connessione con flussi di denaro contante di dubbia origine è stata riscontrata anche alla base di alcune segnalazioni inoltrate da operatori di gioco e riferite ad anomale concentrazioni di incassi di ticket emessi da *Video Lottery Terminal* (VLT). Le peculiari modalità di funzionamento di tali apparecchiature le rendono particolarmente vulnerabili al rischio di utilizzi impropri: l'utente può, infatti, attivare il gioco mediante il caricamento diretto di banconote nella macchina e successivamente interrompere la sessione in qualsiasi momento, ottenendo la restituzione del credito residuo dietro presentazione di un ticket stampato direttamente dalla VLT.

Di interesse si sono rivelati gli spunti offerti all'attività di analisi da parte di alcune segnalazioni aventi a oggetto operatività anomala realizzata in settori *cash intensive*, inoltrate da società di custodia e trasporto di denaro contante.

Sono pervenute diverse segnalazioni di operazioni sospette riferite a comportamenti anomali posti in essere da soci e amministratori di aziende nell'esercizio delle loro funzioni. L'approfondimento di tali contesti, integrato, quando necessario, dall'analisi dei bilanci d'esercizio e degli assetti proprietari, ha consentito, in alcuni casi, di mettere in relazione i comportamenti segnalati con diverse tipologie di reati societari. Un'ulteriore fattispecie più volte oggetto di segnalazione interessa la fase di costituzione di società a responsabilità limitata ovvero di aumento del capitale di tali tipi di società, spesso per importi particolarmente rilevanti. L'analisi di secondo livello di segnalazioni relative alla *voluntary*

*disclosure* ha consentito di fare luce su alcuni meccanismi utilizzati per l'occultamento di capitali all'estero.

È stato inoltre confermato l'utilizzo dello strumento del trust, spesso localizzato in paesi a fiscalità privilegiata, con il fine prevalente di occultare capitali (anche molto ingenti) rendendo complessa o impossibile l'adeguata verifica della titolarità effettiva, come evidenziato dalla successiva adesione dei titolari dei fondi amministrati attraverso detti trust alla procedura di *voluntary disclosure*.

L'Unità nel corso dell'anno ha ricevuto numerose segnalazioni trasmesse da concessionari di gioco a distanza e relative a pratiche collusive poste in essere da clienti dediti ai cosiddetti *skill games*, giochi caratterizzati dalla prevalenza dell'abilità del giocatore rispetto alla componente aleatoria.

Altra criticità frequentemente segnalata all'Unità da intermediari bancari riguarda la ricezione di pagamenti connessi a vincite di gioco effettuati per il tramite di ricorrenti IP o IMEL che non hanno sede in Italia. Questi intermediari, infatti, offrono una vasta gamma di servizi, (depositi *on line*, pagamenti, giroconti, prelevamenti e operazioni su *e-wallet*), spesso in diverse valute, anche virtuali, accessibili tramite strumenti di facile uso e di difficile controllo come smartphone, tablet e personal computer. Ai clienti viene garantita l'istantaneità e la sicurezza delle transazioni finanziarie, presidiate dal rischio di frode. Non sono note, tuttavia, le misure adottate da tali intermediari in materia di identificazione della clientela, né l'efficacia dei controlli dagli stessi posti in essere al fine di contrastare il riciclaggio e il finanziamento al terrorismo.

Degne di nota sono apparse alcune operazioni di cartolarizzazione di crediti fiscali di ammontare significativo segnalate all'Unità, il cui schema, particolarmente complesso, è apparso privo di una plausibilità logico-finanziaria.

La numerosità, riscontrata anche nel 2016, di segnalazioni riferite a trasferimenti di fondi da e verso l'estero ha indotto la UIF a proseguire gli approfondimenti sulla mappatura geografica e funzionale dei cosiddetti paradisi fiscali o centri finanziari offshore, per intercettare e interpretare adeguatamente i flussi finanziari che riguardano questi territori.

In merito alle tipologie di comportamenti più ricorrenti nelle SOS, la UIF ha operato una classificazione in tre principali categorie: fiscale, appropriativa e corruttiva.

La tipologia di carattere fiscale rappresenta, in Italia, un rischio elevato di riciclaggio derivante dell'evasione e dai reati tributari; nel 2016 complessivamente le violazioni di carattere fiscale hanno raggiunto quasi il 36 per cento del totale, in aumento rispetto al



precedente anno (24%). Il contributo maggiore è costituito dalle segnalazioni direttamente connesse con la *voluntary disclosure* (58% di quelle della categoria).

In ultimo è emerso che, dal punto di vista finanziario, l'agire delle consorterie mafiose non risulta discostarsi da quello del crimine non organizzato. Nei casi segnalati si ravvisano gran parte degli schemi di comportamento anomalo riconducibili alle fattispecie fiscali, corruttive e appropriative nonché a ogni altro modello rappresentativo del riciclaggio di fondi di provenienza illecita.

Le organizzazioni di matrice mafiosa agiscono con l'obiettivo, economicamente razionale, di sfruttare al meglio i fattori innovativi del mercato, assumendo anche i connotati di grandi imprese in grado di controllare e gestire attività in svariati settori, dall'economia alla finanza, dalla produzione allo scambio di beni e servizi. Tale versatilità è da intendere non soltanto in senso settoriale ma anche in termini di gestione contemporanea di attività illegali, legali o "para-legali".

La possibilità di sfruttare le opportunità offerte dal mercato induce le organizzazioni criminali a utilizzare strutture societarie, aziendali e produttive. Per tale ragione, tra le casistiche oggetto di attenzione negli approfondimenti si ritrovano spesso schemi operativi anomali riconducibili alle frodi fiscali e alle frodi nelle fatturazioni, che si dimostrano essere fasi complementari di un più ampio disegno criminale.

#### **2.1.8. La violazione dell'obbligo di segnalazione: le sanzioni amministrative, il contenzioso e la giurisprudenza**

Nel corso del 2016 sono stati avviati 120 procedimenti relativi a violazioni dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette.

Di tali procedimenti, 12 sono stati archiviati, mentre 108 si sono conclusi con l'emanazione di un provvedimento sanzionatorio, con irrogazione di sanzioni per complessivi 47,8 milioni di euro circa.

	SOGGETTI OBBLIGATI				TOTALE
	BANCHE	SOCIETA' FIDUCIARIE	PROFESSIONISTI	ALTRI	
DECRETI SANZIONATORI	82	15	10	1	108
ARCHIVIAZIONI	6	1	3	2	12
SANZIONI IRROGATE (euro)	21.059.518	13.345.714	11.742.555	1.694.904	47.842.691

Dei provvedimenti sanzionatori per omessa segnalazione emanati nel corso del 2016, 103 sono stati impugnati dinnanzi all'autorità giudiziaria. Di questi, 11 sono stati già definiti con sentenze di primo grado; in un solo caso la sanzione è stata annullata.

Nel corso del 2016 sono state emesse 100 pronunce giurisdizionali relative all'impugnazione di sanzioni irrogate, nello stesso anno o in anni precedenti, per la violazione della normativa antiriciclaggio: di tali decisioni solo 13 hanno annullato i provvedimenti impugnati.

In particolare 60 sentenze (di cui dieci sfavorevoli) sono state pronunciate da Tribunali, 31 (di cui due sfavorevoli) da Corti d'Appello, una (sfavorevole) da un Giudice di pace e 8 dalla Suprema Corte di Cassazione (tutte favorevoli).

## 2.2 ALTRE FORME DI COLLABORAZIONE

### 2.2.1 L'analisi strategica e l'esame dei dati aggregati

Gli standard internazionali stabiliti dal GAFI e dal gruppo Egmont collocano l'attività di analisi strategica tra le funzioni istituzionali delle FIU, accanto all'analisi operativa diretta all'approfondimento dei singoli casi di sospetto riciclaggio o finanziamento del terrorismo. In linea con tali principi e con la normativa nazionale che assegna alla UIF anche l'analisi dei flussi finanziari con finalità di prevenzione, 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 dei dati aggregati e da ogni altro elemento conoscitivo di rilievo a disposizione dell'Unità. Le informazioni sono 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.

Tutte le professionalità presenti all'interno dell'Unità contribuiscono all'analisi strategica; questa si avvale dell'intero patrimonio informativo disponibile, arricchendolo con input provenienti da fonti esterne, pubbliche o riservate. Due sono i pilastri su cui poggia: la rilevazione delle tipologie e degli schemi di condotte finanziarie anomale e l'attività di osservazione e studio dei flussi finanziari e dei fenomeni di riciclaggio.

Tra le finalità dell'analisi strategica rientra la valutazione del rischio di coinvolgimento in operazioni di riciclaggio e finanziamento al terrorismo del sistema economico-finanziario nel suo complesso, o di aree geografiche, mezzi di pagamento e settori economici specifici. La definizione del grado di rischiosità permette alla UIF lo sviluppo di una propria visione delle minacce e delle vulnerabilità del sistema antiriciclaggio italiano, in forza della quale l'Unità concorre all'elaborazione del *risk assessment* nazionale.

L'analisi strategica consente, anche attraverso l'individuazione di situazioni e contesti che possono essere oggetto di approfondimento mirato, una consapevole definizione delle priorità della UIF.

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. Le metodologie più appropriate sono selezionate di volta in volta a seconda del fenomeno esaminato, dei dati disponibili e degli obiettivi prefissati. Le tecniche quantitative, mettendo in relazione tutte le informazioni rilevanti per l'esame della variabile di interesse, risultano particolarmente adatte per analizzare grandi masse di dati.

Il complesso dei dati di cui si avvale la UIF è costituito dalle Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate (SARA) e dalle informazioni acquisite nell'ambito dell'attività operativa, della collaborazione con autorità nazionali e internazionali e degli accertamenti ispettivi. Tali fonti sono all'occorrenza integrate da ulteriori dati e informazioni appositamente richiesti agli intermediari.

Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (dati SARA)				
2016				
Tipologia degli intermediari	Numero dei segnalanti nell'anno	Numero totale dei dati aggregati inviati <sup>1</sup>	Importo totale dei dati aggregati inviati (miliardi di euro)	Numero totale delle operazioni sottostanti i dati aggregati
Banche, Poste e CDP	666	95.559.235	21.392	293.101.754
Società fiduciarie <sup>2</sup>	278	176.926	114	678.699
SGR	185	1.356.765	235	5.809.629
Altri intermediari finanziari <sup>3</sup>	176	1.245.843	245	4.115.715
SIM	137	190.705	99	5.412.557
Imprese ed enti assicurativi	80	1.383.905	127	2.566.683
Istituti di pagamento	60	630.813	76	7.269.645
IMEL	6	4.342	1	106.547
<b>Totale</b>	<b>1.588</b>	<b>100.548.534</b>	<b>22.287</b>	<b>319.061.229</b>

<sup>1</sup> Il dato elementare della segnalazione antiriciclaggio SARA viene calcolato dal segnalante raggruppando le singole 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 24 marzo 2017.

<sup>2</sup> Sono comprese le società fiduciarie ex art. 199 TUF e quelle ex l. 1966/1939.

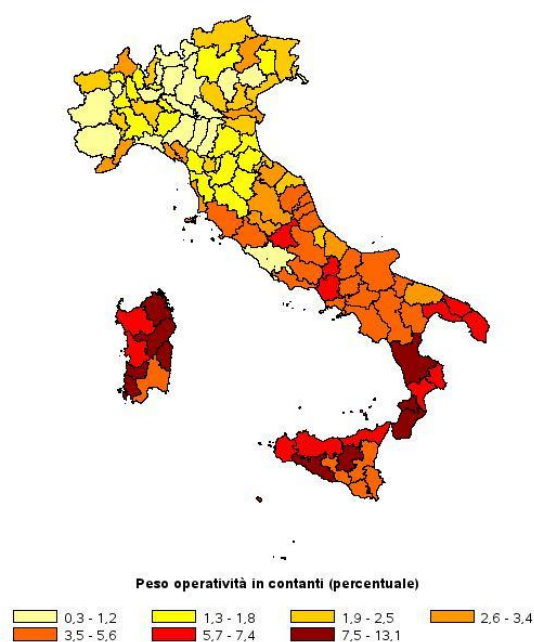
<sup>3</sup> La categoria comprende gli intermediari iscritti nell'albo di cui al vigente art. 106 TUB e nell'elenco speciale ex art. 107 TUB previsto dalla normativa in vigore prima dell'attuazione della riforma di cui al d.lgs. 141/2010.

Anche nel 2016 è proseguita la tendenza decrescente che ha interessato negli ultimi anni la movimentazione in contante: nell'anno in esame l'operatività di questo tipo registrata nei dati SARA è diminuita del 4 per cento rispetto all'anno precedente.

Anche nell'anno in esame si registra un forte divario tra gli importi in contanti complessivamente versati (164 miliardi) e quelli prelevati (7 miliardi), rilevati nei dati SARA. Il divario dipende dalla circostanza che le operazioni di prelievo, tipicamente più frammentate di quelle di versamento, tendono a collocarsi al di sotto della soglia di registrazione di 15 mila euro.

Permane l'elevata eterogeneità territoriale nell'intensità dell'impiego di contante (*Figura 2.10*): l'incidenza rispetto all'operatività totale si colloca in molte province del Centro-nord su percentuali inferiori al 4 per cento ma sale nel Meridione e nelle Isole fino a sfiorare il 13 per cento che, seppure in misura attenuata rispetto agli anni precedenti, in alcune province settentrionali di confine continuano a registrarsi percentuali più elevate rispetto alle altre aree del Settentrione.

### Il ricorso al contante per area geografica § Anno 2016



*Nota: I dati non includono le operazioni effettuate dalla Pubblica Amministrazione e da intermediari bancari e finanziari residenti, non registrate in AUI in quanto tali soggetti sono sottoposti a procedure di adeguata verifica in forma semplificata. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 24 marzo 2017.*

Il ricorso al contante è influenzato da fattori strutturali (quali le caratteristiche del contesto socio-economico, l'accessibilità e funzionalità dei servizi finanziari e le preferenze nell'utilizzo degli strumenti di pagamento), ma può potenzialmente riflettere anche la presenza di condotte illecite.

Il bonifico costituisce un altro strumento di pagamento censito nei flussi SARA di particolare interesse nell'ambito del contrasto alla criminalità finanziaria. Il contenuto informativo delle segnalazioni riferite ai bonifici è ampio, includendo anche informazioni riguardanti il comune (o paese straniero) di residenza della controparte e del suo intermediario. Tale ricchezza informativa consente di elaborare statistiche e correlazioni basate sulla provenienza e sulla destinazione territoriale dei fondi.

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

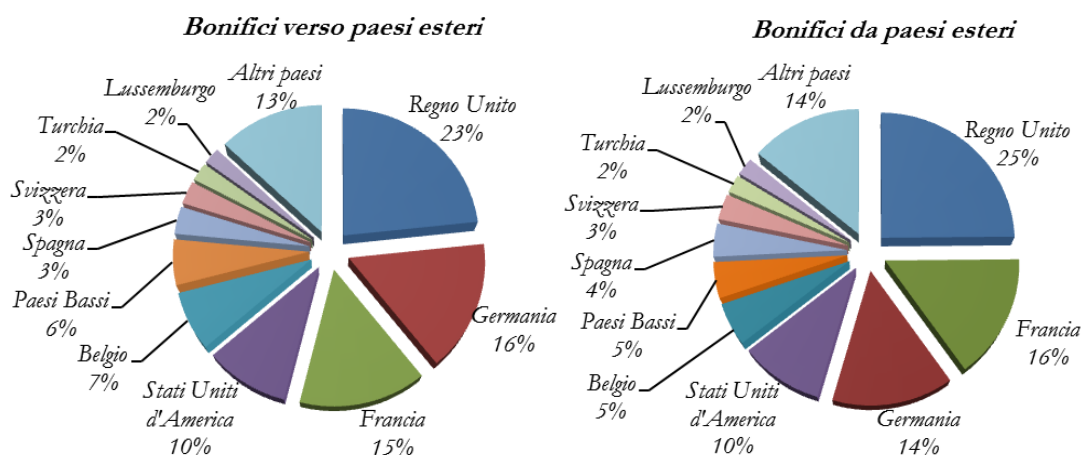
Nel 2016 è proseguita la ripresa, iniziata l'anno precedente, nei flussi di bonifici con intermediari esteri rilevati nei dati SARA. I trasferimenti in entrata e quelli in uscita si sono collocati rispettivamente al di sopra di 1.400 e 1.300 miliardi di euro, con incrementi di

circa il 6%. La composizione dei flussi per i maggiori paesi esteri di origine e destinazione dei fondi è riportata nella *Figura 2.11*.

I dieci maggiori paesi controparte in uscita e in entrata sono i più significativi partner commerciali europei dell'Italia, gli Stati Uniti e la Turchia (quest'ultimo paese è entrato nel 2016 anche nella lista dei maggiori dieci paesi di destinazione dei fondi, dopo essere stato incluso nell'anno precedente nell'analoga lista per i flussi in entrata). Nell'ambito della quota "Altri paesi" figurano controparti extra comunitarie di rilievo quali Cina e Hong Kong per gli addebiti e Russia e Hong Kong per gli accrediti.

*Figura 2.11*

### Bonifici verso e da paesi esteri 2016



*Nota: I dati non includono le operazioni effettuate dalla Pubblica Amministrazione e da intermediari bancari e finanziari residenti, non registrate in AUI in quanto tali soggetti sono sottoposti a procedure di adeguata verifica in forma semplificata. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 24 marzo 2017.*

Nel 2016 è aumentata la concentrazione degli scambi con i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi nelle regioni dell'Italia nord-occidentale (68% delle uscite e 60% delle entrate sul totale nazionale), sostanzialmente per l'incremento del peso del Piemonte. È diminuita parallelamente la rilevanza delle regioni nord-orientali (17% e 19%), in buona parte a causa del minor peso del Veneto; rimangono più stabili le quote dell'Italia centrale (intorno al 15%) e dell'Italia meridionale (2-4%) e insulare (sotto all'1%).

Le differenze territoriali nell'intensità dei flussi riflettono in larga misura le caratteristiche strutturali delle singole aree, quali le dimensioni dell'attività economica e il grado di apertura verso l'estero; attraverso analisi econometriche che tengono conto dei "fondamentali" economici dei paesi esteri e delle aree del territorio italiano di origine e

destinazione dei fondi è possibile identificare eventuali anomalie a livello locale (ad esempio provinciale) cfr. *Tavola 6.2*).

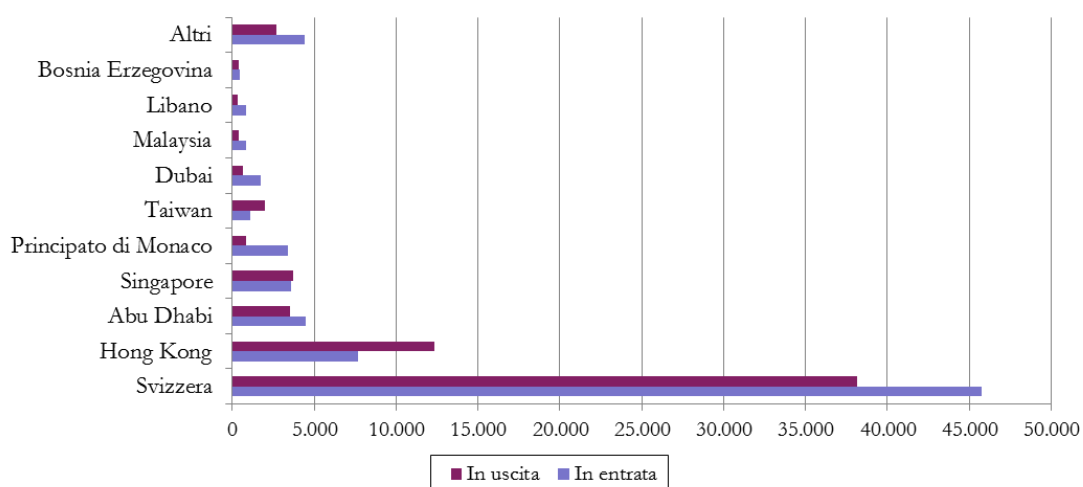
*Tavola 2.15*

<b>Bonifici verso e da paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi per regione</b>				
<b>2016</b>				
	<b>Bonifici in uscita verso paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi (milioni di euro)</b>	<b>% sul totale</b>	<b>Bonifici in entrata da paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi (milioni di euro)</b>	<b>% sul totale</b>
<b>Italia nord-occidentale</b>	<b>44.127</b>	<b>67,7</b>	<b>44.197</b>	<b>59,5</b>
Liguria	1.333	2,0	2.109	2,8
Lombardia	30.492	46,9	33.432	45,1
Piemonte	12.273	18,8	8.561	11,5
Valle d'Aosta	28	0,0	94	0,1
<b>Italia nord-orientale</b>	<b>10.731</b>	<b>16,5</b>	<b>14.068</b>	<b>18,9</b>
Emilia-Romagna	4.081	6,3	5.788	7,8
Friuli-Venezia Giulia	616	0,9	883	1,2
Trentino-Alto Adige	400	0,6	638	0,9
Veneto	5.633	8,7	6.759	9,0
<b>Italia centrale</b>	<b>8.675</b>	<b>13,3</b>	<b>12.269</b>	<b>16,5</b>
Lazio	5.706	8,7	4.372	5,9
Marche	444	0,7	863	1,2
Toscana	2.413	3,7	6.789	9,1
Umbria	112	0,2	245	0,3
<b>Italia meridionale</b>	<b>1.342</b>	<b>2,1</b>	<b>3.171</b>	<b>4,3</b>
Abruzzo	172	0,3	1.730	2,4
Basilicata	15	0,0	41	0,1
Calabria	49	0,1	91	0,1
Campania	814	1,3	878	1,2
Molise	12	0,0	34	0,0
Puglia	281	0,4	397	0,5
<b>Italia insulare</b>	<b>257</b>	<b>0,4</b>	<b>592</b>	<b>0,8</b>
Sardegna	54	0,1	180	0,2
Sicilia	203	0,3	412	0,6
<b>Totale Italia</b>	<b>65.132</b>	<b>100,0</b>	<b>74.297</b>	<b>100,0</b>

Nota: I dati non includono le operazioni effettuate dalla Pubblica Amministrazione e da intermediari bancari e finanziari residenti, non registrate in AUI in quanto tali soggetti sono sottoposti a procedure di adeguata verifica in forma semplificata. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 24 marzo 2017.

La *Figura 6.3* mostra i principali flussi con paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi. La concentrazione dei bonifici rispetto ai paesi controparte mostra una continua e graduale crescita negli ultimi anni: nel 2016 oltre il 90 per cento dei flussi è riconducibile a sei paesi (Svizzera, Hong Kong, Abu Dhabi, Singapore, Principato di Monaco e Taiwan).

**Bonifici verso e da paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi  
(2016)**  
(milioni di euro)



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate dalla Pubblica Amministrazione e da intermediari bancari e finanziari residenti, non registrate in AUI in quanto tali soggetti sono sottoposti a procedure di adeguata verifica in forma semplificata. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 24 marzo 2017.

Nel 2016 è proseguita la collaborazione, anche con approfondimenti mirati sui dati SARA, con le Autorità di vigilanza e le altre istituzioni attive nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio, della criminalità organizzata e del finanziamento del terrorismo.

### 3. GLI SVILUPPI INVESTIGATIVI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

#### 3.1 L'attività della Guardia di finanza

Il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV) e la Direzione investigativa antimafia (DIA) sono gli organi di polizia ai quali la UIF, al termine dell'analisi finanziaria, trasmette le segnalazioni di operazioni sospette per le successive attività investigative. Nel 2016, sono pervenute dalla UIF 103.994 segnalazioni di operazioni sospette, con un aumento del 23% rispetto al 2015.

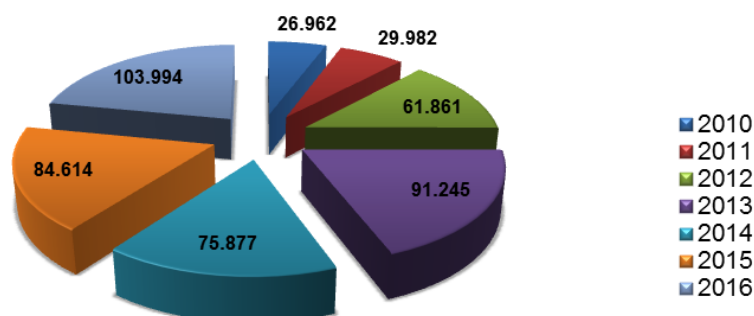
L'incidenza delle segnalazioni sospette riferibili a fatti di finanziamento del terrorismo è stata pari allo 0,8% del totale (ossia, 822 contesti).



ANNO	NUMERO SEGNALAZIONI
2010	26.962
2011	29.982
2012	61.861
2013	91.245
2014	75.877
2015	84.614
2016	103.994
<b>Totale</b>	<b>474.535</b>

Trend segnalazioni operazioni sospette relazione GDF

Figura 3.1



Con riferimento all'area geografica di provenienza ed alla tipologia di ente segnalante, nella tabella 2 si osserva che:

1. la maggioranza delle segnalazioni sospette è stata originata nel Nord (53%), mentre nelle regioni centrali la quota di segnalazioni si attesta al 19,2% del totale, al Sud al 17% e nelle Isole il restante 5,4%<sup>21</sup>;
2. l'apporto più consistente di segnalazioni è stato fornito dalle banche (77,3%) e dagli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale previsto dall'art. 106 del decreto legislativo 385/1993 (11%);
3. le segnalazioni generate da professionisti, che rappresentano solo il 9,2% del totale, sono concentrate nel settentrione (5,3%; Centro 1%, Sud 0,5% ed Isole 0,2%<sup>22</sup>).

<sup>21</sup> Il restante 5,4% riguarda informazioni non disponibili.

<sup>22</sup> Il restante 2,2% riguarda informazioni non disponibili.

*Segnalazioni di operazioni sospette pervenute dall'UIF nel 2016 distinte per area geografica e categoria segnalante (fonte GDF)*

CATEGORIA SEGNALANTE \ AREA	AREA					Totale	%
	NORD	CENTRO	SUD	ISOLE	STATO ESTERO		
BANCHE	42.335	16.074	14.691	4.607	2.668	<b>80.375</b>	<b>77,29%</b>
ALTRI INTERMEDIARI FINANZIARI	6.087	2.378	1.727	683	599	<b>11.474</b>	<b>11,03%</b>
PROFESSIONISTI	5.489	1.015	580	201	2.274	<b>9.559</b>	<b>9,19%</b>
OPERATORI NON FINANZIARI	1.182	520	664	170	44	<b>2.580</b>	<b>2,48%</b>
NON DISPONIBILE <sup>[1]</sup>	1	4	1	0	0	<b>6</b>	<b>0,01%</b>
<b>Totale</b>	<b>55.094</b>	<b>19.991</b>	<b>17.663</b>	<b>5.661</b>	<b>5.585</b>	<b>103.994</b>	<b>100,00%</b>
	<b>52,98%</b>	<b>19,22%</b>	<b>16,98%</b>	<b>5,44%</b>	<b>5,37%</b>	<b>100,00%</b>	

<sup>[1]</sup> Informazione non disponibile in fase di acquisizione del flusso dati U.I.F.

Figura 3.2 - Ripartizione per categoria di segnalante

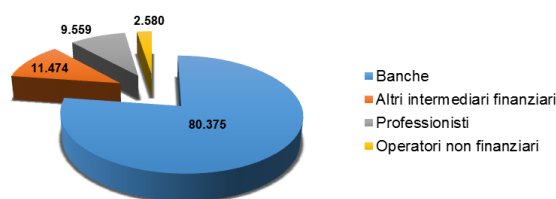
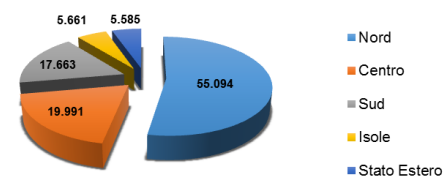


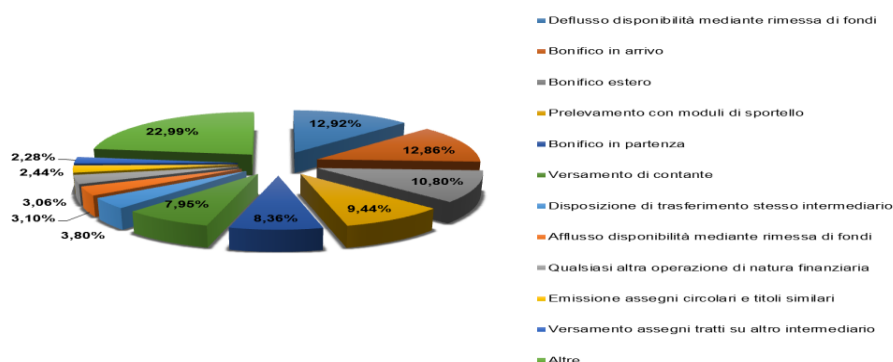
Figura 3.3 - Distribuzione per area geografica



In relazione alla tipologia di operazioni oggetto di segnalazione emerge la prevalenza di quelle connesse all'utilizzo di servizi di rimessa di fondi, bonifici e denaro contante (cfr. tabella 3).

CAUSALE	%
DEFLUSSO DISPONIBILITA' MEDIANTE RIMESSA DI FONDI	12,92%
BONIFICO IN ARRIVO	12,86%
BONIFICO ESTERO	10,80%
PRELEVAMENTO CON MODULI DI SPORTELLO	9,44%
BONIFICO IN PARTENZA	8,36%
VERSAMENTO DI CONTANTE	7,95%
DISPOSIZIONE DI TRASFERIMENTO STESSO INTERMEDIARIO	3,80%
AFFLUSSO DISPONIBILITA' MEDIANTE RIMESSA DI FONDI	3,10%
QUALSIASI ALTRA OPERAZIONE DI NATURA FINANZIARIA	3,06%
EMISSIONE ASSEGNI CIRCOLARI E TITOLI SIMILARI, VAGLIA	2,44%
VERSAMENTO ASSEGNI TRATTI SU ALTRO INTERMEDIARIO	2,28%
PRELEVAMENTO CONTANTE < 15.000 EURO	2,05%
ADDEBITO PER ESTINZIONE ASSEGNO	1,95%
PAGAMENTO TRAMITE POS	1,32%
VERSAMENTO CONTANTE A MEZZO SPORT. AUTOM. O CASSA CONTINUA	1,07%
VERSAMENTO CONTANTE < 15.000 EURO	0,93%
DEPOSITO SU LIBRETTI DI RISPARMIO	0,92%
VERSAMENTO ASSEGNO CIRCOLARE ALTRO INTERMEDIARIO	0,91%
SOTTOSCRIZIONE POLIZZE ASSICURATIVE RAMO VITA	0,87%
PAGAMENTO O DISPOSIZIONE A MEZZO SPORT. AUT./INCASSO DI MANDATO DI PAGAMENTO	0,82%
RIMBORSO SU LIBRETTI DI RISPARMIO	0,60%
VERSAMENTO ASSEGNI TRATTI SULLO STESSO INTERMEDIARIO	0,51%
ASSISTENZA E RAPPRESENTANZA IN MATERIA TRIBUTARIA	0,49%
PAGAMENTO PER UTILIZZO CARTE DI CREDITO	0,48%
PAGAMENTI DIVERSI	0,44%
INCASSO PROPRIO ASSEGNO TRATTO SULLO STESSO INTERMEDIARIO	0,39%
EROGAZIONE FINANZIAMENTO	0,36%
COMPRAVENDITA IMMOBILIARE	0,35%
TRASFERIMENTO TITOLI AL PORTATORE DA ALTRO ISTITUTO	0,35%
VERSAMENTO ASSEGNO CIRCOLARE STESSO INTERMEDIARIO	0,32%
ALTRE TIPOLOGIE DI CAUSALE	7,85%
<b>TOTALE</b>	<b>100,00%</b>

Figura 3.4 - Causale



Nel corso del 2016 la UIF ha archiviato 10.899 segnalazioni (il 10,5% del totale di quelle pervenute). mentre il Nucleo speciale di polizia valutaria ha proceduto all'analisi pre-investigativa di 84.959 segnalazioni di operazioni sospette.

Analisi delle segnalazioni di operazioni sospette (fonte GDF)

Tavola 3.4

ANALISI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE					
	2012	2013	2014	2015	2016
Segnalazioni pervenute dall'U.I.F.	61.861	91.245	75.877	84.614	103.994
<b>Totale segnalazioni analizzate</b>	<b>17.245</b>	<b>85.483</b>	<b>85.581</b>	<b>76.414</b>	<b>84.959</b>
Segnalazioni che il Nucleo Speciale P.V. ha posto ad "Altri Fini Istituzionali" (A.F.I.) in quanto, <i>prima facie</i> , non sono emerse ipotesi astrattamente riconducibili a fattispecie di reato o di violazioni amministrative antiriciclaggio o valutarie (Cfr Manuale Operativo, I Volume, Cap. 4, par. 4 lett. c. (3)	4.869	45.330	48.760	35.768	25.281
Segnalazioni assegnate dal Nucleo Speciale P.V. per gli approfondimenti antiriciclaggio ai sensi del d.lgs.231/07 <sup>[1]</sup> .	12.376	40.153	21.136	15.182	38.146
Segnalazioni contenenti indizi di possibili violazioni amministrative di natura fiscale, valutaria o antiriciclaggio (categoria "S"), oggetto di comunicazione ai Reparti	-	-	15.685	25.464	21.532

<sup>[1]</sup> Si tratta delle segnalazioni di operazioni sospette ritenute meritevoli di ulteriori approfondimenti all'esito dell'analisi preinvestigativa e, pertanto, assegnate ai Gruppi di Sezione del Nucleo Speciale Polizia Valutaria, ovvero delegate ai Nuclei di Polizia Tributaria, ai Gruppi, alle Compagnie, alle Tenenze o alle Brigate competenti.

Figura 3.5 - Totale segnalazioni analizzate

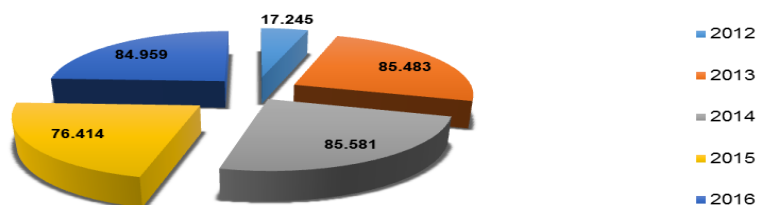


Figura 3.6 - Segnalazioni poste ad “Altri Fini istituzionali”

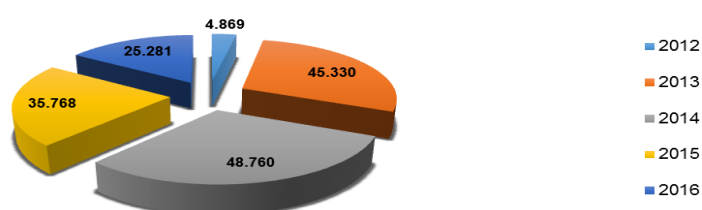
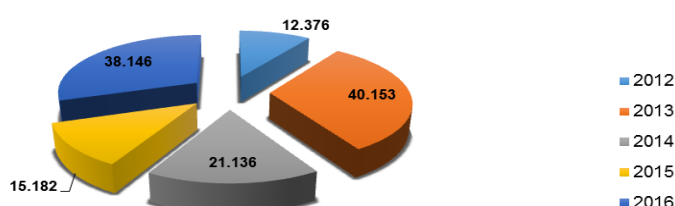


Figura 3.7 - Segnalazioni assegnate per altri fini antiriciclaggio



Nella tabella sottostante si riportano gli esiti dell’approfondimento operativo delle 21.512 segnalazioni di operazioni sospette che nel corso del 2016 hanno avuto sviluppi sotto il profilo investigativo<sup>23</sup>:

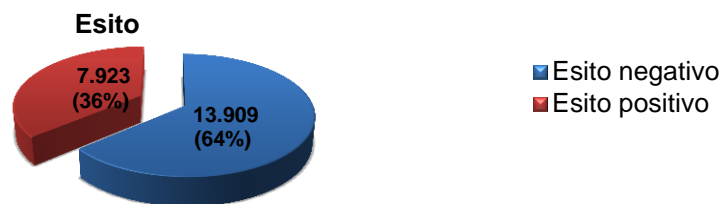
Tavola 3.5 - Esito delle segnalazioni di operazioni sospette Anno 2016 (fonte GDF)

ESITO DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE		
ANNO 2016		
Tipo Esito	Dettaglio esito	Numero di segnalazioni
POSITIVO	Segnalazioni riconducibili a procedimenti penali preesistenti <sup>[1]</sup>	4.439
	Segnalazioni acquisite dall’Autorità Giudiziaria <sup>[2]</sup>	2.102
	Segnalazioni che hanno dato luogo a nuovi contesti investigativi di natura penale	662
	<b>Totale segnalazioni portate a conoscenza dell’A.G.</b>	<b>7.203</b>
	Segnalazioni dalle quali sono conseguite violazioni amministrative	720
NEGATIVO	Segnalazioni che non hanno dato luogo ad interessamento dell’A.G. o ad altre contestazioni	13.909
<b>TOTALE</b>		<b>21.832</b>

<sup>[1]</sup> Si tratta delle segnalazioni riguardanti soggetti e/o fatti già oggetto di indagine nel quadro di procedimenti penali in essere presso l’Autorità Giudiziaria, nel cui ambito gli organi investigativi agiscono con i poteri e gli strumenti tipici di polizia giudiziaria.

<sup>[2]</sup> Si tratta di quelle segnalazioni per cui l’Autorità Giudiziaria ha ritenuto necessario acquisire con decreto motivato l’identità del segnalante ai sensi dell’art. 45, comma 7, del D.Lgs. n. 231 del 2007.

<sup>23</sup> Si tratta di segnalazioni anche relative ad annualità precedenti. In ogni caso si specifica che una segnalazione può produrre più esiti.



Le indagini di polizia giudiziaria svolte dalla Guardia di finanza, d’iniziativa o su delega dell’Autorità Giudiziaria, e le investigazioni antiriciclaggio di cui al decreto legislativo 231/2007 nel 2016 hanno portato alla scoperta e alla denuncia di 2.566 persone (di cui 158 tratte in arresto) per i reati di cui agli articoli 648-bis e 648-ter e 648-ter 1 c.p., con il sequestro di beni e disponibilità patrimoniali pari a circa 514 milioni di euro.

In particolare, ammonta ad oltre 5,3 miliardi di euro l’importo complessivo delle operazioni di riciclaggio e di reinvestimento di denaro “sporco” ricostruite dai reparti del Corpo nel corso delle indagini nei confronti di soggetti che non hanno commesso o concorso a commettere il reato presupposto.

Di oltre 78 milioni di euro è invece l’ammontare dell’autoriciclaggio, ossia il reimpiego e/o il riutilizzo di proventi illeciti posto in essere da coloro i quali sono autori o hanno partecipato alla realizzazione della fattispecie delittuosa presupposta.

Si tratta di proventi originati soprattutto da delitti di frode fiscale (2,8 miliardi di euro, di cui 59,3 milioni per auto riciclaggio), abusivismo bancario (1,36 miliardi di euro, di cui 800.000 per auto riciclaggio) truffa (788 milioni di euro, di cui 5,1 per auto riciclaggio), bancarotta fraudolenta (131,7 milioni di euro, di cui 1,6 per auto riciclaggio), associazione di stampo mafioso (104,7 milioni di euro), traffico di sostanze stupefacenti (47,9 milioni di euro) furto, rapina e appropriazione indebita (24,6 milioni di euro di cui 1,3 per auto riciclaggio), usura e estorsione (17,8 milioni di euro di cui 60.000 per auto riciclaggio), *insider trading* (6,8 milioni di euro), ricettazione (5,7 milioni di euro), corruzione (4,3

milioni di euro, di cui 30.000 per auto riciclaggio), contraffazione (2,8 milioni di euro), contrabbando (700.000 euro, di cui 70.000 per auto riciclaggio), sfruttamento dell'immigrazione clandestina e della prostituzione (470.000 euro), e altri gravi reati a sfondo patrimoniale (51,5 milioni di euro, di cui 10 per auto riciclaggio).

*Tavola 3.6 - Contrasto al riciclaggio e all'autoriciclaggio (fonte GDF)*

<b>CONTRASTO AL RICICLAGGIO E ALL'AUTORICICLAGGIO</b>		
		<b>2016</b>
<b>Indagini e attività di polizia giudiziaria svolte</b>	n.	1.037
<b>Persone denunciate per art. 648 bis , 648 ter c.p. e 648 ter 1</b>	n.	2.566
- di cui tratte in arresto	n.	158
<b>Sequestri di beni e disponibilità finanziarie (in milioni)</b>	€	514,4

### **3.1.1 L'analisi delle segnalazioni sospette di finanziamento del terrorismo**

Complessivamente, tra il 2011 ed il 2016 sono giunte al Nucleo speciale Pdi polizia valutaria 1.843 segnalazioni di operazioni sospette per presunti fatti di finanziamento del terrorismo, che rappresentano lo 0,4% del totale delle segnalazioni inviate dalla UIF nel medesimo arco temporale.

Di queste, 822 sono pervenute nel 2016, (erano state 348 nel 2015).

In tale ambito, il Nucleo speciale di polizia valutaria ha:

- considerato non di interesse investigativo l'8 per cento dei contesti analizzati;
- delegato il restante 92 per cento ai propri Gruppi e ai Nuclei di polizia tributaria per lo sviluppo di approfondimenti investigativi.

*Tavola 3.7 - Segnalazioni di operazioni sospette per presunti fatti di finanziamento al terrorismo*

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Segnalazioni pervenute dall'U.I.F.</b>	182	253	96	348	822
<b>Segnalazioni analizzate di cui:</b>	40	352	225	579	1.166
- non di interesse investigativo	16	202	188	150	93
- delegate per sviluppi investigativi	24	150	37	429	1.073
<b>Approfondimenti investigativi conclusi</b>	86	55	95	208	614

Dall'approfondimento delle 614 segnalazioni di operazioni sospette di maggior interesse investigativo:

- a) **55 segnalazioni** sono confluite in procedimenti penali esistenti per reati in materia di terrorismo:
  1. 23 ipotesi di cui all'art. 270-*bis* c.p. (Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico);
  2. 5 ipotesi di cui all'art. 270-*ter* c.p. (Assistenza agli associati);
  3. 2 ipotesi di cui all'art. 270-*quater* c.p. (Associazioni con finalità di terrorismo internazionale);
  4. 2 ipotesi di cui all'art. 270-*quinquies* c.p. (Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale);
  5. 1 ipotesi di cui all'art. 270 c.p. (Associazioni sovversive);
- b) **3 segnalazioni** per operazioni sospette hanno fatto emergere 6 violazioni penali:
  1. 2 per “mancata indicazione delle generalità del soggetto per conto del quale si effettua l'operazione” (art. 55, comma 2 del decreto legislativo 231 /2007);
  2. 4 per “mancata o falsa informazione dell'esecutore dell'operazione sullo scopo e sulla natura del rapporto continuativo o della prestazione professionale” (art. 55 comma 3 del decreto legislativo 231 /2007);
- c) **556 segnalazioni** non hanno prodotto esiti sostanziali.

### **3.2 L'attività della Direzione investigativa antimafia (DIA)**

Nel 2016 l'attività di prevenzione del riciclaggio svolta dalla Direzione Investigativa antimafia è stata contraddistinta, con particolare riguardo al tema delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette, dal consolidamento delle procedure di analisi e di approfondimento investigativo rielaborate nel precedente esercizio e dal correlato sviluppo delle intese protocollari raggiunte nel 2015 con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

Sul piano metodologico e organizzativo, è stato sostanzialmente messo a regime l'ampio progetto di pianificazione strategica avviato nel 2014, in conseguenza della forte crescita del flusso documentale.

Il processo di re-ingegnerizzazione ha comportato la rivisitazione dell'applicativo informatico per la gestione delle segnalazioni, "EL.I.O.S. - Elaborazioni Investigative Operazioni Sospette", reso più rispondente alle mutate esigenze di carattere operativo e in



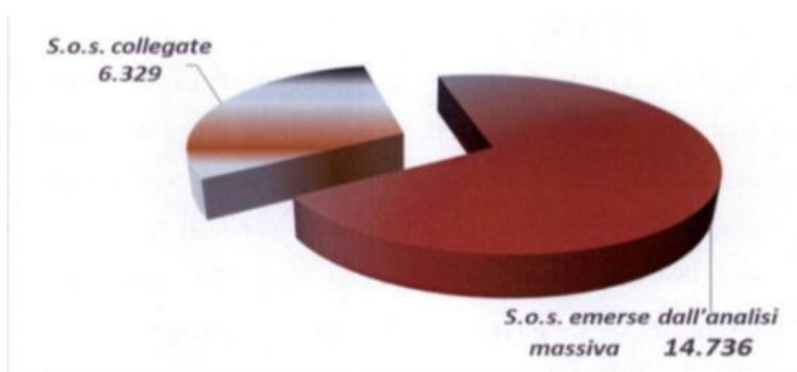
grado di operare al meglio con l'omologo sistema recentemente adottato dalla Unità d'informazione finanziaria.

Il potenziamento del sistema EL.I.O.S. si colloca, infatti, proprio in quel più ampio progetto di pianificazione strategica teso a sostenere l'azione investigativa della DIA agevolando il processo di analisi del flusso crescente di segnalazioni-24 - .

È stata progettata e adottata una nuova composita metodologia di analisi delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette basata su tre distinte procedure da avviare e condurre in modo complementare, che ha permesso, soprattutto grazie alla prima procedura (cd. di “Analisi massiva”), l’analisi di tutte le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dalla UIF, con riflessi positivi sugli esiti complessivi delle attività svolte dalla DIA in materia.

Il modello sperimentale adottato ha continuato a suscitare interesse nei principali attori istituzionali di riferimento. Con la stipula, nel maggio del 2015, del primo Protocollo d'intesa con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, in materia di prevenzione e contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose, è stata rafforzata la procedura di raccordo info-investigativo grazie alla quale l’analisi preliminare delle segnalazioni condotta dalla DIA sarà proseguita dalla DNA. In attuazione delle intese raggiunte, la Direzione ha comunicato al Procuratore nazionale gli elementi principali di 21.065 segnalazioni di operazioni finanziarie sospette, tratte da quelle analizzate in corso d'anno.

*Figura 3.8 - Segnalazioni evidenziate alla DNA (Fonte DIA)*



Al 31 dicembre 2016, l'applicativo informatico E.L.I.O.S. ha rilevato circa 600.000 segnalazioni in essere, riconducibili ad oltre 1.700.000 soggetti segnalati, dei quali circa

<sup>24</sup> Negli anni 2013 e 2014 sono pervenute, rispettivamente, n. 91.215 e n. 75.743 segnalazioni. Nel precedente biennio 2011 e 2012 sono, invece, pervenute, rispettivamente, n. 29.971 e n. 16.035 segnalazioni.

1.200.000 costituiti da "persone fisiche". Di queste 103.785 sono state assunte in carico da EL.I.O.S. nel 2016.

In linea con gli anni precedenti, la maggior parte delle segnalazioni (oltre il 77 %) provengono dalle banche. Seguono, a notevole distanza, il Notariato e gli Studi associati, società interprofessionali, società fra avvocati, con percentuali, complessive, in entrambi i casi pari a circa il 3,5 per cento.

I valori osservati per le banche non debbano essere necessariamente ascritti ad una maggiore incidenza di operatività sospette di riciclaggio, potendo essere dovute, ad esempio, alla loro preponderante presenza tra diversi soggetti obbligati ovvero ad una maggiore - sensibilità sviluppatasi presso le stesse nel tempo, anche in ragione del cospicuo volume di operazioni finanziarie ivi effettuate.

A conferma di quanto sopra, anche per il 2016 l'incremento del 22,7 per cento delle segnalazioni pervenute alla DIA nel 2016, sia è sostanzialmente dovuto alla crescita del valore assoluto del numero di segnalazioni trasmesse dalle banche, sebbene in lieve riduzione percentuale (dall'81% del 2015 al 77% nell'anno in esame).

Occorre rilevare, peraltro, la maggiore diligenza degli operatori di settore, contraddistinta dalla crescente presenza di nuove categorie di soggetti segnalanti.

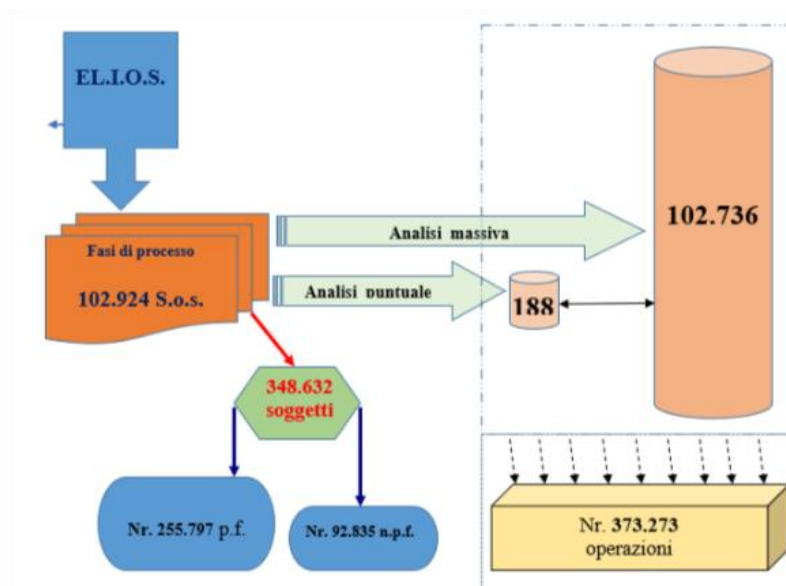
In tale contesto, si cita la ricorrenza di segnalazioni trasmesse da "Società fiduciarie di cui all'art. 199, comma 2, del TUF" e da "Punti di contatto di Istituti di pagamento comunitario", tipologie entrambe assenti nel precedente esercizio.

Si evidenzia, infine, che sono pervenute alla DIA, nell'anno in esame, 779 segnalazioni attinenti al finanziamento del terrorismo, provenienti in gran parte da banche e poste (79%).

Nel corso del 2016 la Direzione ha analizzato 102.924 segnalazioni di operazioni finanziarie sospette, delle quali 102.736 sono state processate con analisi massiva e 188 con analisi puntuale.

A tali segnalazioni risultano complessivamente riconducibili 373.273 operazioni sospette, relativamente alle quali sono state esaminate le posizioni di 348.632 soggetti (di cui 255.797 persone fisiche).

### Schema (Fonte DIA)



La classificazione delle segnalazioni, operata sulla base delle tipologie dei rispettivi soggetti obbligati rivela, in stretta analogia con quanto osservato in precedenza, la ricorrente, preponderante, presenza delle Banche, superiore al 77% dei casi, cui risultano ascrivibili ben 79.701 segnalazioni, seguite, a notevole distanza, dal Notariato, Studi associati, società interprofessionali, società fra avvocati e dagli Istituti di pagamento, comprese le succursali italiane d'istituti di pagamento esteri, cui risultano riconducibili, rispettivamente, numero 3.611, 3.574 e 3.167 segnalazioni, mediamente corrispondenti ad una percentuale del 3,3%.

Le operazioni finanziarie che hanno formato oggetto di segnalazione sono risultate riconducibili a diverse tipologie di operazioni, tra le quali spiccano quelle inerenti i bonifici a favore di ordine e conto (48.817), deflusso disponibilità mediante rimessa di fondi (45.794), i bonifici esteri (40.230). Permangono, in ogni caso, consistenti le operazioni in contanti; più in particolare: i versamenti di contante (29.524) ed i prelevamenti con moduli di sportello (35.084).

Come osservato in passato, anche per l'anno 2016 l'analisi del flusso documentale, condotta sulla base delle aree di effettuazione delle operazioni segnalate, conferma il primato della macro area costituita dalle regioni settentrionali, ove risultano realizzate numero 172.161 operazioni, corrispondenti al 46 per cento del complessivo ammontare. Seguono le macro aree composte: dalle regioni del sud, ove risultano effettuate 86.211 operazioni dalle regioni dell'Italia centrale, ove risultano effettuate 75.425 operazioni e dalle

isole, caratterizzate da numero 24.355 operazioni, corrispondenti, rispettivamente, al 23%, al 20% ed al 6,5% circa del complessivo ammontare<sup>25</sup>.

*Tavola 3.8 - Segnalazioni analizzate dalla DIA Classificazione per area di effettuazione delle operazioni (Fonte DIA)*

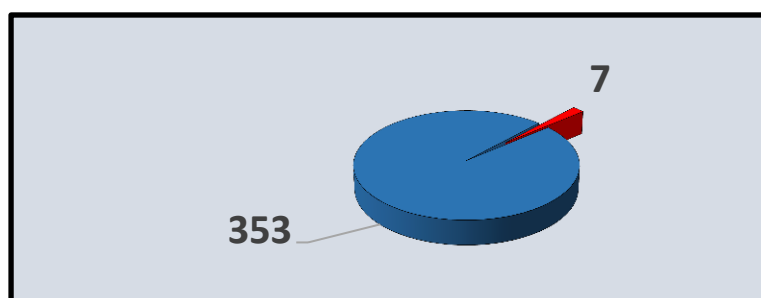
<b>Altro (n.d.)</b>	<b>15.121</b>
<b>Centro</b>	<b>75.425</b>
<b>Isole</b>	<b>24.355</b>
<b>Nord</b>	<b>172.161</b>
<b>Sud</b>	<b>86.211</b>
<b>Totale</b>	<b>373.273</b>

Dalla riclassificazione delle medesime operazioni segnalate, operata sulla base delle regioni di effettuazione delle stesse, esposta nella successiva Tabella 7. emerge, che la maggior parte di esse risulti effettuata in Lombardia (80.100), seguita a notevole distanza dalla Campania (45.810) e dal Lazio (38.733).

Sulla scorta delle procedure di analisi condotte da questa Direzione è emersa l'esigenza, per un nutrito numero di segnalazioni d'operazioni finanziarie sospette, di effettuare specifici approfondimenti investigativi sotesi, in prima istanza, a corroborare i preliminari collegamenti rilevati con contesti di criminalità organizzata ovvero con indagini in corso di svolgimento.

Nel delineato contesto, 360 segnalazioni sospette hanno innescato consecutivi sviluppi operativi, caratterizzati in 353 casi dall'avvio di attività investigative presso le dipendenti articolazioni periferiche e nei restanti 7 dall'attivazione diretta della competente Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, per l'eventuale coordinamento con altre autorità giudiziarie.

*Figura 3.9 - S.o.s. Investigate/evidenziate alla DNA (Fonte DIA)*

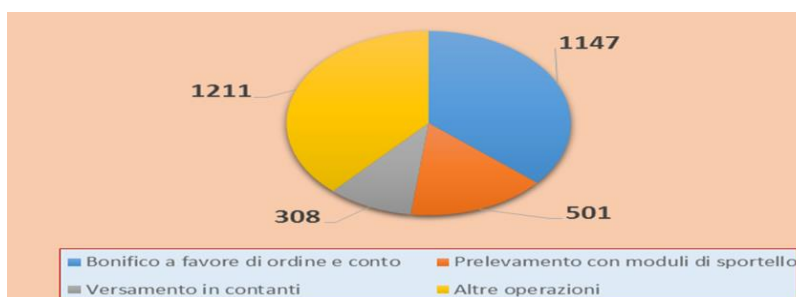


<sup>25</sup> In numero 8.120 casi, pari al 3% circa, la regione di effettuazione delle operazioni non è presente nel sistema.

La ripartizione delle 353 segnalazioni investigate (riferibili a 3.167 operazioni finanziarie), in ragione delle tipologie dei rispettivi soggetti obbligati conferma la più volte registrata preponderante presenza delle banche tra i soggetti segnalanti, nella fattispecie superiore all'87 per cento dell'ammontare complessivo delle segnalazioni in esame.

Si osserva che tra le tipologie di operazioni finanziarie che maggiormente caratterizzano le segnalazioni foriere di sviluppi investigativi nell'anno in esame, emergono, in prima istanza, quelle afferenti i bonifici a favore di ordine e conto, corrispondenti a circa il 36 per cento del totale. Seguono le 501 operazioni correlate al prelevamento con moduli di sportello e le 308 operazioni concernenti il versamento di contante, pari, rispettivamente, a circa il 16 per cento e il 10 per cento del totale.

Figura 3.10 - *Principali tipologie delle operazioni finanziarie investigate (Fonte DIA)*



Avuto riguardo, invece, alla ripartizione territoriale, emerge, come per le precedenti annualità, il primato della macro area costituita dalle regioni settentrionali, ove risultano effettuate 1.588 operazioni, corrispondenti ad oltre il 50 per cento del complessivo ammontare.

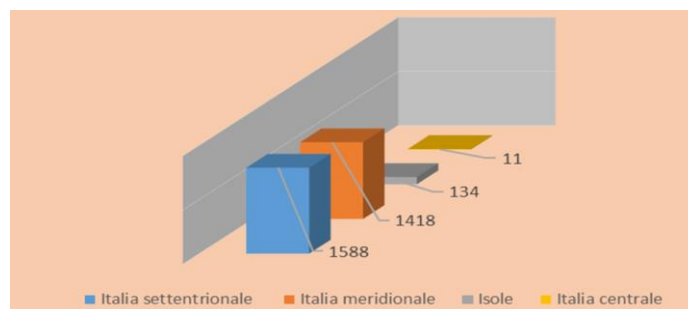
Seguono, ravvicinate, le macro aree composte dalle regioni dell'Italia meridionale, in cui risultano effettuate 1.418 operazioni, quelle relative alle isole, cui sono riconducibili 134 operazioni e infine quelle relative all'Italia centrale, in cui risultano effettuate 11 operazioni, corrispondenti, rispettivamente, al 45%, al 4% ed al 0,3% circa del complessivo ammontare (in 16 casi, pari a circa lo 0,5% del complessivo valore, il dato risulta non disponibile al sistema).

Anche nel 2016, sebbene in misura diversa dai più marcati scostamenti osservati nelle precedenti annualità, i dati in esame avvalorano la plausibile maggior espansione delle organizzazioni criminali nel tessuto del territorio nazionale economicamente più florido, caratterizzato da più estese e diversificate opportunità di riciclaggio e di reinvestimento dei

capitali di provenienza illecita, non a caso oggetto delle mire espansionistiche delle più evolute organizzazioni criminali, e quindi di maggiore interesse ai fini istituzionali.

*Figura 3.11 - Segnalazioni Investigate Classificazione per aree di effettuazione delle operazioni*

(Fonte DIA)



La Lombardia permane la regione italiana alla quale risultano riconducibili. annualmente. il maggior numero di operazioni finanziarie investigate dalla Direzione, nella fattispecie pari a 1.429, in misura corrispondente al 90 per cento circa delle operazioni finanziarie nell'insieme indagate nell'Italia settentrionale. Seguono la Puglia, con 1.024 operazioni, la Calabria e la Campania, rispettivamente, con 245 e 122 operazioni, valori che incidono in maniera determinante nell'ascesa dell'area del Mezzogiorno d'Italia tra quelle di maggiore interesse ai fini di specie.

*Tavola 3.8 - Segnalazioni investigate - Classificazione per regioni d'effettuazione delle operazioni segnalate*  
(Fonte DIA)

ABRUZZO	7
CALABRIA	245
CAMPANIA	122
EMILIA-ROMAGNA	111
LAZIO	9
LIGURIA	9
LOMBARD.I.A.	1429
MOLISE	20
PIEMONTE	35
PUGLIA	1024
SICILIA	134
TOSCANA	2
VENETO	4
Altro (n.d.)	16
<b>TOTALE</b>	<b>3.167</b>

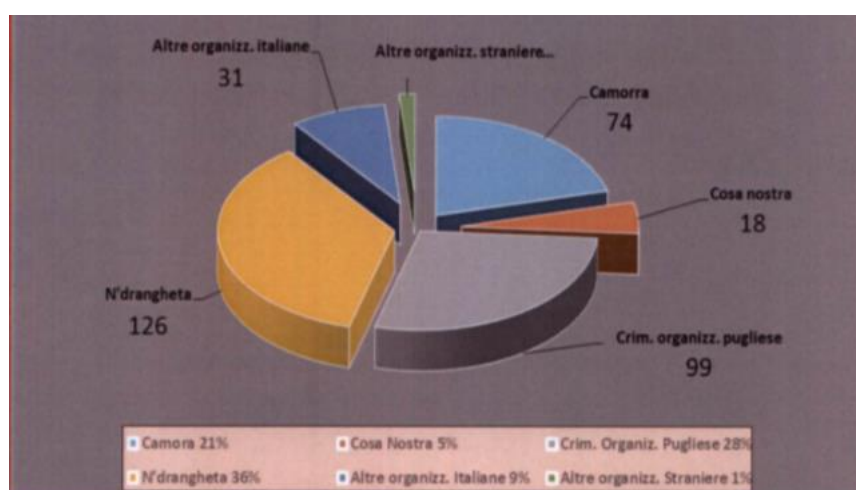
In relazione ai profili di riconducibilità dei soggetti segnalati alle rispettive aree di matrice criminale di tipo mafioso, le complessive 353 segnalazioni di operazioni sospette investigate risultano così ripartite:

*Tavola 3.9 - Riepilogo esiti attività operativa Anno 2016 (Fonte DIA)*

Riepilogo esiti attività operativa - 2016	SOS investigate
<i>Ndrangheta</i>	<i>126</i>
<i>Cosa nostra</i>	<i>18</i>
<i>Camorra</i>	<i>74</i>
<i>Criminalità organizzata pugliese</i>	<i>99</i>
<i>Altre organizzazioni italiane</i>	<i>31</i>
<i>Altre organizzazioni straniere</i>	<i>5</i>
<i>Totali</i>	<i>353</i>

Le evidenze di cui sopra confermano - in linea con la tendenza registrata nel tempo - come nell'ambito delle segnalazioni foriere di sviluppi investigativi spicchino quelle afferenti a soggetti segnalati collegati alla N'drangheta, nella fattispecie pari a 126.

*Figura 3.12 - Segnalazioni investigate. Ripartizione quantitativa per tipo di organizzazione criminale (Fonte DIA)*



## 4. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

### 4.1 Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuate dalla UIF<sup>26</sup>.

Nel 2016 la UIF ha effettuato 23 ispezioni; 15 a carattere generale e 8 di tipo mirato, di cui 6 ai fini di contrasto al finanziamento del terrorismo.

La programmazione dell'attività ispettiva di carattere generale per il 2016 non ha presentato elementi di discontinuità rispetto all'anno precedente, continuando a essere orientata, oltre che alla tradizionale funzione di verifica di *compliance*, anche a finalità conoscitive e di analisi di nuovi comparti.

Anche per l'anno 2016 la selezione dei soggetti da ispezionare è stata ispirata a criteri sintomatici di carenze in tema di collaborazione attiva o di maggiore esposizione ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo: assenza o basso numero di segnalazioni di operazioni sospette; riferimenti nelle segnalazioni trasmesse da altri destinatari degli obblighi antiriciclaggio; informazioni fornite da Organi inquirenti o dalle Autorità di vigilanza di settore; notizie pregiudizievoli sull'intermediario, o su clienti dello stesso, desumibili da esposti o da fonti pubbliche. La pianificazione dell'attività ispettiva ha tenuto conto delle aree di rischio delineate nel *National Risk Assessment* condotto dal Comitato di Sicurezza Finanziaria nel 2014 nonché nella *Mutual Evaluation* dell'Italia svolta dal GAFI nel 2014-2015.

In attuazione di tali linee operative, la UIF ha condotto ulteriori accertamenti ispettivi sugli operatori del comparto delle rimesse di denaro (cd. money transfer) nell'ambito di una specifica programmazione avviata l'anno precedente anche in coordinamento con il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e la Banca d'Italia, in ragione degli elevati rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo del settore.

Gli interventi presso succursali di IP comunitari che operano in Italia attraverso una pluralità di agenti hanno confermato le vulnerabilità della rete distributiva, anche a causa della mancanza di un'adeguata cornice normativa europea che preveda forme di

---

<sup>26</sup> La UIF contribuisce all'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo anche attraverso ispezioni nei confronti dei destinatari degli obblighi di segnalazione (artt. 47 e 53, comma 4, del d.lgs. 231/2007). L'accertamento ispettivo è uno strumento non ordinario che si affianca agli approfondimenti cartolari, al fine di verificare il rispetto degli obblighi di collaborazione attiva e di acquisire informazioni rilevanti su operatività e fenomeni. 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 nonché il corretto adempimento degli obblighi di collaborazione attiva; effettua inoltre ispezioni mirate per verificare e integrare informazioni specifiche acquisite in sede di analisi delle SOS o da FIU estere ovvero per esigenze connesse con rapporti di collaborazione con l'Autorità giudiziaria, gli Organi investigativi e le Autorità di vigilanza di settore. La UIF orienta l'attività ispettiva in modo selettivo e finalizzato attraverso una programmazione risk-based degli interventi, 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. Dal 2016, sotto la spinta della persistente minaccia terroristica, l'attività ispettiva della UIF è stata orientata anche in chiave preventiva e di intelligence a verifiche nel campo del finanziamento del terrorismo.



coordinamento tra autorità nazionali nell'azione di controllo. La campagna ispettiva intrapresa dalla UIF nel settore delle rimesse di denaro e la collaborazione con il Dipartimento Vigilanza della Banca d'Italia hanno determinato l'emanazione di provvedimenti inibitori o di rigore da parte delle Autorità competenti nei confronti di operatori risultati inadeguati al monitoraggio delle operazioni. In quattro casi le Autorità di supervisione competenti, italiane o estere, hanno provveduto alla revoca dell'autorizzazione dell'intermediario a operare; in un caso l'intermediario ha evitato il blocco dell'operatività attraverso cambiamenti strutturali nell'organizzazione aziendale.

Sono proseguite le ispezioni nei comparti del trasporto valori e dei giochi, settori cash intensive particolarmente a rischio di infiltrazione di fondi di dubbia provenienza e/o destinazione finora privi di un'adeguata regolamentazione in materia di antiriciclaggio.

Gli accertamenti svolti sugli operatori di gioco hanno confermato la necessità di interventi normativi a fini antiriciclaggio, volti a responsabilizzare la rete distributiva degli esercenti e gestori e a mitigare i rischi insiti in alcune tipologie di gioco, quali le *Video Lottery Terminal*, in ragione dell'elevato utilizzo di contante sotto soglia e della scarsa tracciabilità delle operazioni.

Le iniziative ispettive presso alcuni operatori del comparto finanziario, quali le società fiduciarie e le società di revisione legale, hanno fatto emergere criticità sotto il profilo della prevenzione del riciclaggio connesse con l'acquisizione di clientela su input di professionisti terzi, il mancato aggiornamento del profilo di rischio soggettivo della clientela e le conseguenti difficoltà nel monitoraggio *on-going* e nello sfruttamento, ai fini della valutazione delle SOS, di tutte le informazioni a disposizione o comunque acquisibili.

Nel 2016 la UIF ha condotto un programma di interventi mirati al contrasto del finanziamento del terrorismo nei confronti di gruppi bancari di primario standing. Nel corso degli interventi sono state verificate l'eventuale sussistenza presso gli intermediari di rapporti con nominativi a rischio segnalati alla UIF da altre autorità nazionali o estere e le caratteristiche della relativa operatività finanziaria. Per la selezione degli intermediari ispezionati si è tenuto conto della quota di mercato nei servizi rivelatisi più vulnerabili al rischio di utilizzo per tali specifiche finalità (emissione e gestione di carte di pagamento, *money transfer* e credito al consumo), alla capillarità della rete distributiva e alla presenza di punti operativi all'estero.

L'analisi finanziaria dell'operatività posta in essere dai nominativi riscontrati presso i predetti intermediari è stata finalizzata a individuare elementi rilevanti ai fini di un

potenziale coinvolgimento in attività di finanziamento del terrorismo internazionale; gli esiti delle ispezioni sono stati oggetto di un' articolata iniziativa di disseminazione e di feedback alle competenti autorità italiane ed estere.

Allo scopo di contribuire a stimolare la formazione di una cultura antiriciclaggio da parte della Pubblica Amministrazione e di verificare l'efficacia degli specifici indicatori di anomalia emanati nel 2015 dal Ministero dell'Interno, su proposta della UIF, all'inizio dell'anno è stato effettuato per la prima volta un accesso presso un'istituzione pubblica con competenze in un settore potenzialmente critico dal punto di vista antiriciclaggio; date le peculiarità del soggetto ispezionato e il carattere di novità dell'iniziativa, l'ispezione ha avuto finalità prevalentemente conoscitive ed è stata orientata in funzione di consulenza e supporto tecnico ai fini dell'adozione da parte dell'istituzione di strumenti e procedure adeguati alla individuazione di eventuali operazioni a rischio.

In esito alle ispezioni condotte nel 2016, la UIF ha provveduto a trasmettere le necessarie informative all'Autorità giudiziaria sui fatti di possibile rilievo penale riscontrati, nonché ad avviare procedimenti sanzionatori per le violazioni di natura amministrativa, trasmettendo i verbali di contestazione al MEF per il seguito di competenza.

## **5. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA**

### **5.1 L'attività di vigilanza della Banca d'Italia**

La Banca d'Italia nel corso del 2016 ha ultimato – in collaborazione con la UIF – lo sviluppo di un modello di valutazione dei rischi di riciclaggio per le banche, i cui risultati saranno tenuti in considerazione per orientare l'approccio in base al rischio della Vigilanza.

Il modello si articola in un percorso volto, in primo luogo, a identificare l'esposizione dei singoli intermediari ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. In particolare, l'analisi combina i dati quantitativi – che tengono conto della dimensione, delle caratteristiche operative e del livello di conformità dei soggetti vigilati – con le informazioni qualitative facenti parte del patrimonio conoscitivo della Vigilanza; tale valutazione consente di attribuire un punteggio sintetico sul profilo di rischio di ciascun soggetto vigilato.

Nella seconda fase del modello, il punteggio sintetico ottenuto assume rilevanza ai fini della programmazione della azione di vigilanza, cartolare e ispettiva, la cui intensità viene commisurata al livello di rischio individuato per ogni soggetto. Laddove necessario, agli

intermediari che presentano una maggiore esposizione ai rischi viene richiesto di adottare idonee misure correttive.

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

Parallelamente, al fine di favorire una maggiore consapevolezza degli intermediari, nell'ottobre 2015 è stato chiesto a tutto il settore bancario di condurre un esercizio di autovalutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, i cui esiti sono stati oggetto di analisi nel corso dell'anno 2016. L'esercizio ha consentito alle banche di misurare la propria esposizione ai suddetti rischi nonché di valutare l'adeguatezza dei propri strumenti di gestione e mitigazione, favorendo, necessario, l'adozione di specifici interventi correttivi; le risultanze dell'autovalutazione hanno altresì contribuito al potenziamento del quadro conoscitivo a disposizione della Vigilanza, anche in un'ottica di affinamento del modello di analisi.

### **5.1.1 Accertamenti ispettivi di carattere generale**

Da gennaio a dicembre 2016 si è concluso l'iter ispettivo relativo a 114 accertamenti di carattere generale (c.d. "a spettro esteso") e a 2 accertamenti mirati, così ripartiti per tipologia<sup>27</sup>:

- 74 banche e gruppi bancari (spettro esteso);
- 2 accertamenti mirati su gruppi bancari;
- 13 società di gestione del risparmio;
- 9 società di intermediazione mobiliare;
- 9 società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex articolo 107 TUB (pre albo-unico);
- 1 istituto di moneta elettronica;

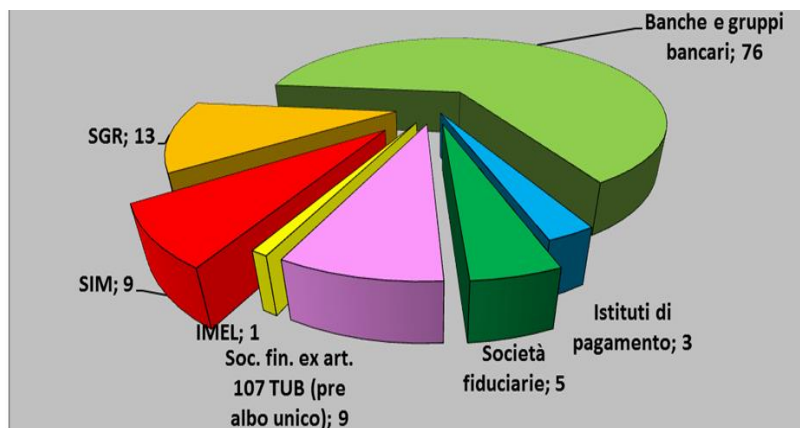
---

<sup>27</sup> A titolo informativo, si rammenta che al 31.12.2016 operavano in Italia 604 banche, 70 gruppi bancari, 75 SIM, 16 gruppi di SIM, 151 SGR iscritte all'Albo (tra GEFIA, gestori di OICVM e soggetti presenti in entrambe le sezioni), 10 SICAF, 125 finanziarie iscritte nel c.d. "albo unico" ex art. 106 del TUB, 17 società fiduciarie iscritte nella sezione separata dell'albo ex art. 106 del TUB, 9 operatori di microcredito ex art. 111 del TUB, 6 istituti di moneta elettronica (di cui 2 operatori comunitari) e 64 istituti di pagamento (di cui 25 intermediari comunitari).

Al 31/12/2016 risultavano inoltre abilitati a esercitare l'attività di concessione di finanziamenti nei confronti del pubblico 131 intermediari che - risultando iscritti nei vecchi elenchi generale e speciale al 12/5/2016, cessati in tale data a seguito dell'attuazione della riforma introdotta dal d.lgs n. 141/2010 – avevano un procedimento amministrativo per l'iscrizione nel nuovo "albo unico" ex art. 106 TUB avviato ai sensi della l. n. 241/90 e non ancora concluso.

- 3 istituti di pagamento;
- 5 società fiduciarie (verifiche propedeutiche all'iscrizione all'albo).

*Figura 5.1 - Numero di ispezioni per tipologia di intermediario - Anno 2016 (fonte Banca d'Italia)*



Gli accertamenti ispettivi condotti hanno rilevato le seguenti disfunzioni:

- 52 rilievi hanno avuto a oggetto ritardi o carenze nell'adempimento degli obblighi relativi all'attività di adeguata verifica della clientela;
- 7 rilievi hanno riguardato il mancato rispetto degli obblighi di conservazione dei documenti e di registrazione delle transazioni in AUI ai sensi dell'articolo 36 del decreto legislativo 231/2007, quali omesse o tardive registrazioni, duplicazioni, errate imputazioni delle causali o della titolarità delle operazioni, ovvero mancata o errata rappresentazione dei dati anagrafici;
- in 19 casi sono state riscontrate criticità nel processo di valutazione delle operazioni potenzialmente anomale;
- in 25 casi sono emerse manchevolezze nel rispetto degli obblighi in materia di organizzazione e controlli antiriciclaggio, di cui al relativo provvedimento emanato dalla Banca d'Italia nel 2011.

*Figura 5.2 - Numerosità dei rilievi per tipologia - Anno 2016 (fonte Banca d'Italia)*

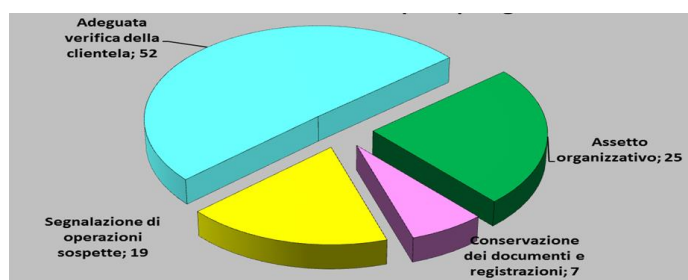
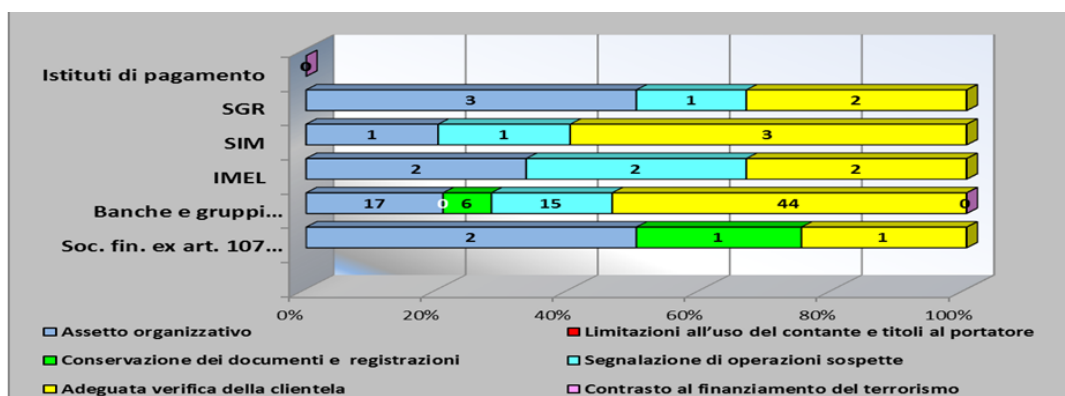


Figura 5.3 - Incidenza di ogni tipologia di rilievo per ciascuna categoria d'intermediario - Anno 2016 (fonte Banca d'Italia)



### 5.1.2 Accertamenti mirati presso direzioni generali

Le ispezioni mirate di *compliance* hanno riguardato due gruppi bancari presenti sull'intero territorio nazionale. Dal complessivo esito degli accertamenti è emerso che i principali profili di criticità, comuni ad entrambi gli intermediari ispezionati, riguardano, in un contesto organizzativo che presenta margini di miglioramento, il processo di adeguata verifica e monitoraggio della clientela e gli obblighi di collaborazione attiva per l'individuazione e segnalazione delle operazioni sospette.

In dettaglio, presso un gruppo bancario sono state rilevate alcune carenze nel comparto antiriciclaggio, anche con riguardo ai controlli della capogruppo nei confronti delle controllate e della rete estera. Sono state rilevate manchevolezze nell'assolvimento degli obblighi di adeguata verifica con riguardo alla individuazione dei titolari effettivi, al recupero delle posizioni sprovviste di questionario, all'adeguata verifica rafforzata. Si sono altresì rivelati deboli i meccanismi di profilatura e monitoraggio nel continuo della clientela, con effetti negativi sul processo di analisi e segnalazione delle operazioni sospette. Disfunzioni procedurali sono state rilevate anche nell'alimentazione dell'AUI.

Presso l'altro gruppo bancario, l'accesso ispettivo ha evidenziato aree di criticità nella profilatura della clientela, nell'adeguata verifica e nella collaborazione attiva, in un quadro caratterizzato da assetti organizzativi e di controllo non sufficientemente efficaci.

In dettaglio, gli accertamenti hanno rilevato carenze nei controlli interni, l'esigenza di garantire un adeguato governo e presidio dei rischi di riciclaggio attraverso il rafforzamento della funzione deputata. In materia di adeguata verifica, le anomalie riguardano il recupero

delle posizioni sprovviste del relativo questionario, la qualità delle informazioni raccolte e la corretta individuazione del titolare effettivo; inoltre, sono emerse debolezze nei criteri di profilatura e monitoraggio della clientela, nonché nel processo di analisi e segnalazione delle operazioni sospette.

Per uno dei due gruppi bancari, a seguito dei rilievi ispettivi, è stata avviata la procedura sanzionatoria amministrativa; entrambi gli intermediari ispezionati hanno intrapreso le opportune iniziative di adeguamento, la cui attuazione viene monitorata dalla Vigilanza.

### **5.1.3 Le verifiche presso le dipendenze delle banche**

Nell'anno in esame sono state condotte ispezioni mirate antiriciclaggio presso 131 dipendenze, a fronte delle 107 del 2015. Per la campagna ispettiva 2016 è stato mantenuto l'orientamento volto a incrementare il numero degli sportelli da ispezionare per ciascun intermediario, al fine di ottenere un quadro più completo circa il profilo antiriciclaggio (14 – tra cui 9 gruppi bancari – rispetto ai 17 del 2015). Le verifiche sono state condotte anche sulle dipendenze dei richiamati intermediari oggetto di accertamenti ispettivi mirati antiriciclaggio.

Per la programmazione di tali verifiche, in virtù del richiamato approccio basato sul rischio, è stato utilizzato un apposito set di indicatori, tra cui le informazioni provenienti dall'interlocuzione con gli organi investigativi e con la UIF, oltre ad informazioni specifiche in possesso della Banca d'Italia. La conoscenza del territorio da parte delle filiali della Banca d'Italia è ritenuta centrale ai fini della individuazione degli specifici sportelli da esaminare nell'ambito delle aree territoriali interessate.

Anche per il 2016 è stato adottato lo schema che prevede l'individuazione di una filiale "capofila" (quella nelle cui province di competenza è insediata la direzione generale della banca i cui sportelli vengono sottoposti ad accertamento) cui vengono affidati compiti di raccolta e analisi preventiva della documentazione utile ai fini delle verifiche. Ad esito di tali attività, la capofila collabora con gli uffici centrali e le altre filiali per indirizzare gli accertamenti sportellari verso le aree territoriali di maggiore criticità.

Figura 5.4 - Ispezioni sportellari per regione - Anno 2016 (fonte Banca d'Italia)



Dal complessivo esito delle verifiche sono emerse, tra le principali tematiche, il permanere di lacune nel processo di adeguata verifica, principalmente con riferimento all'esatta individuazione del titolare effettivo, all'individuazione di PEP ed alla conduzione dell'adeguata verifica rafforzata, nell'adeguamento dei profili di rischio della clientela (ad es. a seguito di segnalazioni AG o UIF) ed al monitoraggio nel continuo, nonché alle procedure per la segnalazione delle operazioni sospette. Presso alcuni intermediari sono state riscontrate limitate debolezze nell'analisi delle operazioni in contanti e la necessità di iniziative formative nei confronti della rete.

In esito agli accertamenti alcuni intermediari sono stati invitati ad assumere iniziative finalizzate al superamento delle criticità emerse. Sono state condotte verifiche sportellari anche presso filiali italiane di intermediari comunitari. In esito a tali accertamenti, la Banca d'Italia ha disposto la chiusura di una succursale, a causa delle gravi criticità emerse nell'intero processo di collaborazione attiva (segnatamente in tema di adeguata verifica e monitoraggio dell'operatività della clientela, applicativi informatici e analisi SOS), che di fatto facilitavano operazioni volte al riciclaggio di denaro.

Le anomalie emerse dalla campagna ispettiva condotta dalla UIF sugli istituti di pagamento specializzati nel *money transfer* oltre che dalle ispezioni di vigilanza sono risultate in taluni casi sintomatiche di più ampie carenze nell'assetto organizzativo e nel sistema dei controlli degli intermediari, comportando, in taluni casi, una effettiva permeabilità degli intermediari a fenomeni di riciclaggio. Le anomalie hanno assunto diversi livelli di gravità, che vanno dalla scarsa efficacia del complessivo assetto dei controlli

interni ad un insufficiente presidio della rete di agenti, fino a giungere, nei casi più gravi, all'attivo coinvolgimento dell'intermediario nelle condotte anomale.

In conseguenza delle anomalie emerse e delle carenze riscontrate, la Banca d'Italia ha assunto nel corso del 2016 iniziative di rigore nei confronti di un IP italiano specializzato nel *money transfer*, al quale è stata revocata l'autorizzazione alla prestazione di servizi di pagamento, di un IMEL italiano, al quale è stato imposto il divieto di intraprendere nuove operazioni e di due IP comunitari specializzati nel *money transfer*, ai quali è stato imposto il divieto di effettuare nuove operazioni e, in un caso, anche la chiusura della succursale italiana. Nei confronti di un ulteriore IP comunitario, il contestuale intervento dell'Autorità del paese di provenienza, che gli ha imposto la sospensione di tutta l'attività, non ha reso necessario adottare autonomi provvedimenti cautelari riferiti all'operatività sul territorio italiano.

Gli accessi presso le succursali estere sono stati mirati secondo un rigoroso approccio in base al rischio, tenendo conto di specifici elementi informativi in possesso della Vigilanza della Banca d'Italia.

#### **5.1.4 I controlli di vigilanza cartolare**

L'attività di vigilanza cartolare si avvale di numerose fonti informative per acquisire un quadro aggiornato sulla situazione aziendale. A tale scopo, un ruolo primario riveste l'esame delle segnalazioni inviate dagli organi di controllo degli intermediari ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 21 novembre 2007 n. 231 per fatti che possano costituire una violazione delle disposizioni (92 nel 2016).

A seguito delle segnalazioni pervenute, la Banca d'Italia ha comunicato alla competente Autorità giudiziaria i fatti di possibile rilevanza penale; per gli aspetti attinenti l'assetto organizzativo e dei controlli interni, gli intermediari sono stati invitati a fornire precisazioni e a porre in essere pronte iniziative volte alla rimozione delle disfunzioni.

L'attività di controllo, inoltre, si è avvalsa dell'interlocuzione diretta con i soggetti vigilati e delle informative provenienti dall'autorità giudiziaria e dalle altre autorità di vigilanza. Nell'ambito della complessiva azione di vigilanza in materia antiriciclaggio, nel corso del 2016 sono state redatte 119 lettere di intervento e si sono tenuti 24 incontri con i soggetti vigilati.

Nel corso del 2016 si è provveduto a valutare il profilo antiriciclaggio in relazione a 398 procedimenti amministrativi; in tale occasione, alcuni intermediari sono stati invitati a



condurre approfondimenti e verifiche sulla funzionalità dell'assetto organizzativo e dei controlli interni in materia antiriciclaggio e a trasmetterne gli esiti alla Vigilanza<sup>28</sup>.

### **5.1.5 Le procedure sanzionatorie**

Nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta nel 2016, la Banca d'Italia ha rilevato violazioni delle disposizioni in materia di antiriciclaggio che hanno condotto all'adozione, nei confronti degli intermediari, di 9 provvedimenti sanzionatori. L'ammontare complessivo delle sanzioni irrogate è stato pari a 282.500 euro. In un solo caso il procedimento si è concluso senza l'irrogazione di sanzioni. Le principali irregolarità riscontrate sono ascrivibili all'inadeguatezza dei controlli interni, dei presidi organizzativi o delle procedure (8 casi), nonché al mancato adempimento degli obblighi di adeguata verifica (4 casi) e alle carenze nella tenuta dell'AUI (3 casi). È stato trasmesso al MEF un rilievo per mancata istituzione dell'AUI, ai fini dell'irrogazione della relativa sanzione amministrativa ai sensi degli articoli 37, 57 e 60 del decreto legislativo n. 231 del 2007.

### **5.1.6 I risultati dell'attività di vigilanza**

La strategia ispettiva della Banca d'Italia nel quinquennio 2010-14 è stata volta a completare la ricognizione degli intermediari vigilati, infondendo, sia attraverso gli accessi ispettivi che l'attività di supervisione cartolare, una cultura antiriciclaggio sempre più diffusa e radicata nei confronti della compagine dei soggetti vigilati. L'andamento decrescente dei rilievi nel quinquennio dimostra il successo di tale attività e l'aumentata consapevolezza da parte degli intermediari dell'importanza delle tematiche antiriciclaggio, in un clima complessivo di accresciuta cultura del rispetto delle regole orientata alla collaborazione attiva.

A partire dal biennio 2015-2016 peraltro, la Banca d'Italia ha rafforzato l'orientamento degli accessi ispettivi secondo un approccio basato sul rischio, andando a concentrare le analisi sugli intermediari reputati più rischiosi o meritevoli di maggiori approfondimenti.

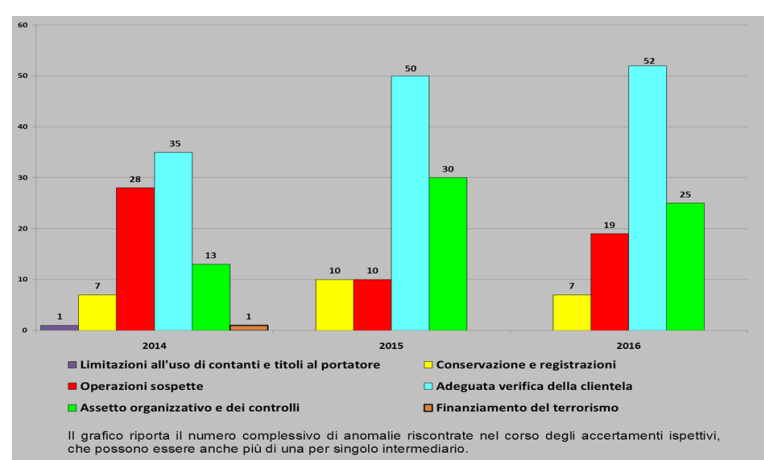
Le risultanze di tale politica di supervisione sono evidenti nei dati dei rilievi in seguito ad accertamenti ispettivi dell'ultimo biennio, che mostrano una quota maggiore di anomalie in materia di adeguata verifica, confermando la correttezza di tale approccio, maggiormente

---

<sup>28</sup> I risultati dell'attività di controllo ispettivo e cartolare formano oggetto di una valutazione specifica per determinare se eventuali disfunzioni nel comparto antiriciclaggio possano costituire un elemento ostativo all'accoglimento dell'istanza o se sia opportuno associare al rilascio del provvedimento la richiesta di specifici interventi.

orientato verso accessi mirati nei confronti di soggetti che, in base alle informazioni disponibili alla Vigilanza, sembrano presentare le maggiori fragilità. In tale quadro l'azione preventiva della Banca d'Italia ha invece determinato una riduzione tendenziale dei rilievi in materia di assetti organizzativi e analisi di operazioni sospette. Il numero strutturalmente basso di rilievi in materia di conservazione della documentazione e registrazioni in archivio unico informatico, l'assenza di violazioni delle norme sulla gestione del contante e titoli al portatore conferma che per tali aspetti la cultura di rispetto delle regole antiriciclaggio è ormai consolidata.

*Figura 5.5 - Numero di rilievi per categoria (valori assoluti) - Anno 2016 (fonte Banca d'Italia)*



In tale quadro le maggiori difficoltà riguardano le procedure interne ed i meccanismi di adeguata verifica della clientela. Gli accertamenti mostrano il permanere di lacune nelle procedure volte all'espletamento dell'adeguata verifica rafforzata ed alla corretta profilatura e monitoraggio nel continuo dei clienti; tali criticità si riflettono nell'indebolimento del complessivo processo di collaborazione attiva.

Nella verifica dei dati sul titolare effettivo dei rapporti e delle operazioni permangono diffuse manchevolezze e un carente approfondimento delle ulteriori informazioni rese dal cliente in sede di identificazione. Con riguardo alla individuazione delle persone politicamente esposte ed alla conduzione dell'adeguata verifica rafforzata per la clientela connotata da elevato rischio di riciclaggio, sovente si è riscontrata una profilatura in base al rischio superficiale, spesso dovuta alla mancata considerazione di informazioni comunque disponibili all'intermediario o alla assenza di procedure sufficientemente strutturate;

parimenti, la variazione (innalzamento) dei profili di rischio in seguito a segnalazioni o notizie provenienti da fonti terze presenta ancora profili di miglioramento.

Le problematiche legate a ritardi nel completamento della profilatura nei confronti della clientela acquisita antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo 21 novembre 2007 n. 231 sono in costante riduzione. Le procedure informatiche di blocco per i rapporti non profilati presentano ancora lacune presso alcuni degli intermediari ispezionati in quanto in taluni casi i blocchi sono risultati tardivamente inseriti o comunque "forzabili".

I rilievi sulla corretta tenuta dell'archivio unico informatico permangono ad un livello fisiologico. Le irregolarità riscontrate - sia in esito agli accessi ispettivi sia tramite segnalazioni ex articolo 52 del decreto legislativo 231/2007 - sono in genere riconducibili a negligenze o errori materiali del singolo operatore, oltre che ad imprecisioni nelle impostazioni degli applicativi informatici, specialmente in occasione di aggiornamenti di sistema, generalmente riconducibili all'operato degli *outsourcer*.

Il numero di rilievi riguardo le procedure volte all'individuazione e segnalazione di operazioni sospette è ascrivibile alle debolezze procedurali ed inefficienze organizzative nelle precedenti fasi dell'identificazione e monitoraggio. Inoltre, la qualità e la robustezza dei sistemi informativi di supporto sono essenziali per assicurare un corretto espletamento di tali compiti, sono alla base di procedure antiriciclaggio efficaci e sono indice della resilienza degli intermediari alle minacce provenienti dalle attività illegali. Le anomalie riscontrate nel corso degli accertamenti ispettivi sono spesso collegate a debolezze dei sistemi a causa di procedure e di controlli non correttamente implementati o di errori materiali commessi nella definizione delle istruzioni operative (come frequentemente riscontrato nei casi di anomalie nella gestione dell'AUI).

### **5.1.7 La sorveglianza sul sistema dei pagamenti**

Con riferimento alla funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, la Banca d'Italia è stata impegnata soprattutto nell'analisi e monitoraggio delle soluzioni di pagamento innovative che, nel proporre nuovi servizi, devono assicurare comunque il rispetto degli standard di affidabilità garantiti per quelli tradizionali. Ulteriore impegno è derivato dai lavori legati al recepimento della direttiva sui servizi di pagamento (UE 2015/2366, cd. PSD2) e, in particolare, dalla definizione della normativa attuativa della PSD2 da parte della Autorità bancaria europea (ABE). Obiettivo della PSD2 è realizzare una maggiore efficienza e sicurezza dei servizi di pagamento elettronici attraverso un aumento della trasparenza delle

condizioni di offerta e della concorrenza fra prestatori, all'interno di una cornice di tutela dell'integrità del sistema.

La funzione di sorveglianza, in collaborazione con quella di vigilanza, coadiuva l'autorità europea nella definizione di Orientamenti e norme tecniche di regolamentazione. Tra i vari filoni di attività, l'ABE sta definendo le norme tecniche di regolamentazione sui presupposti in presenza dei quali gli Stati membri *host* possono richiedere agli istituti di pagamento che operano sul proprio territorio tramite agenti di istituire un punto di contatto al fine di facilitare la supervisione da parte delle autorità *host*. Analoga previsione è presente nella quarta direttiva antiriciclaggio (cfr. *supra*).

Con riferimento ai servizi di pagamento innovativi, negli anni recenti, di pari passo con l'affermarsi della digitalizzazione della società, sono sorti nuovi servizi di trasferimento fondi, i cd. “*faster payments*” o “*instant payments*”, che rendono immediatamente disponibili i fondi per il beneficiario nell'arco temporale delle 24 ore e sono in genere basati sull'utilizzo del telefono per l'invio dei pagamenti. Le soluzioni attive hanno volumi ancora contenuti.

Un recente rapporto della Banca dei regolamenti internazionali<sup>29</sup> ha sottolineato che la diffusione di tali servizi potrebbe favorire l'efficienza complessiva dei sistemi di pagamento e produrre benefici per l'economia nel suo complesso, a condizione che i rischi posti da tali strumenti vengano controllati adeguatamente. Riguardo ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, le peculiari caratteristiche dei pagamenti innovativi rispetto a quelli tradizionali (ad esempio, i canali di accesso e la velocità del trasferimento fondi) rendono necessario modificare la struttura dei controlli per contemperare le esigenze di innovazione operativa con la prevenzione del contrasto all'utilizzo illecito dei nuovi strumenti.

## **5.2 L'attività di vigilanza della CONSOB**

Nel 2016 la CONSOB ha proseguito l'attività di vigilanza sulle società di revisione con incarichi su enti di interesse pubblico (*EIP*) secondo un approccio basato sul rischio, al fine di implementare le più opportune azioni di controllo *on site* e a distanza.

In coerenza con tale approccio basato sul rischio, sono state condotte cinque verifiche ispettive, di cui una svolta congiuntamente con l'Unità di informazione finanziaria. Una

---

<sup>29</sup> Cfr. link: <http://www.bis.org/cpmi/publ/d154.pdf>

verifica ha interessato una società di grandi dimensioni (cd. *big four*), due verifiche hanno riguardato società di medie dimensioni e le restanti due verifiche sono state condotte su società di piccole dimensioni. A seguito degli esiti ispettivi, che hanno fatto emergere carenze con riferimento agli obblighi in materia di organizzazione e controlli antiriciclaggio, di adeguata verifica della clientela e di registrazione delle operazioni nell'Archivio unico informatico, in tre casi si è provveduto all'avvio di procedimenti sanzionatori ex articoli 56 e 60 del decreto legislativo 231/07 e in due casi ad azioni di vigilanza volte al migliore allineamento dei soggetti ispezionati rispetto alla disciplina di riferimento. È stato altresì concluso un procedimento sanzionatorio nei confronti di una società di revisione che era stata oggetto di verifica ispettiva nell'anno precedente.

In relazione al quadro regolamentare di interesse per le società di revisione con incarichi EIP, l'associazione di categoria ha proceduto all'aggiornamento delle linee guida in materia antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo sulla base degli orientamenti interpretativi resi dall'Istituto.

In virtù del protocollo d'intesa siglato nel 2011 con la Banca d'Italia, finalizzato al miglior coordinamento delle attività di controllo da parte delle due Autorità, la CONSOB ha effettuato anche nel 2016, su richiesta della Banca d'Italia, specifiche verifiche in materia di antiriciclaggio. In particolare, l'Istituto ha avviato accertamenti ispettivi nei confronti di una SIM e di una succursale italiana di un'impresa di investimento comunitaria. Le verifiche sono state focalizzate sull'assetto organizzativo, procedurale e di controllo, sulle modalità di adeguata verifica della clientela e di adempimento degli obblighi di registrazione/tenuta dell'Archivio unico informatico e sulla formazione del personale. Gli esiti ispettivi sono stati trasmessi alla Banca d'Italia per le valutazioni di competenza.

Nell'esercizio da parte dell'Istituto della vigilanza sull'attività di offerta fuori sede tramite consulenti finanziari, sono stati svolti appositi accertamenti in materia di antiriciclaggio relativi a sedici fattispecie giunte all'attenzione della COSOB, con il coinvolgimento di cinque intermediari. In tale ambito, è stata contestata a cinque consulenti finanziari la violazione degli obblighi di adeguata verifica della clientela, così come disciplinati nel dettaglio nella delibera della CONSOB del 18 dicembre 2013.

La CONSOB e la UIF hanno proseguito gli scambi informativi volti al migliore svolgimento delle attività di rispettiva competenza. In particolare, la CONSOB ha trasmesso alla UIF un esposto su presunte irregolarità in materia antiriciclaggio svolte da un istituto di

credito italiano. In quattro casi la UIF ha inviato informativa alla CONSOB su aspetti di competenza di quest'ultima.

### **5.3 L'attività di vigilanza dell'IVASS**

Nel corso del 2016 l'IVASS ha avviato le necessarie modifiche delle pratiche di vigilanza in materia – sia a distanza, sia ispettive - per applicare un approccio fondato sul rischio in linea con le raccomandazioni contenute nel Rapporto GAFI sull'Italia (pubblicato a febbraio 2016) e con le disposizioni della IV direttiva antiriciclaggio in corso di recepimento.

In particolare, il 5 giugno 2017 sono stati comunicati alle imprese di assicurazione vigilate (nazionali ed estere):

- i criteri cui dovranno attenersi nell'eseguire periodicamente un'autonoma valutazione dei rischi cui sono esposte;
- l'insieme di informazioni standardizzate, utili per effettuare l'autovalutazione, che le stesse imprese dovranno comunicare all'IVASS.

Ciò consentirà, anche tramite l'elaborazione di alcuni indicatori quantitativi, di determinare una preliminare graduatoria della rischiosità delle compagnie, di cui si terrà conto nella pianificazione ispettiva per l'anno 2018.

L'IVASS ha altresì contribuito a formulare proposte di modifica allo schema di decreto per recepire la IV direttiva antiriciclaggio con riferimento al settore assicurativo.

L'attività di controllo si è estrinsecata in accertamenti ispettivi presso cinque imprese di assicurazioni, i cui premi rappresentano il 9,7 per cento del mercato assicurativo nei rami "Vita".

Gli accertamenti hanno riguardato sia rischi assicurativi sia quello di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; ciò è in linea con il criterio operativo, introdotto nel 2014, di svolgere verifiche sui rischi delle specie in occasione di ogni ispezione su imprese di assicurazioni nel ramo "Vita".

In dettaglio, le verifiche svolte hanno fatto emergere che le compagnie:

- non avevano acquisito informazioni sufficienti per assolvere gli obblighi di adeguata verifica e, conseguentemente, avevano effettuato una profilatura incompleta della clientela che non aveva tenuto in considerazione tutte le informazioni necessarie per un'adeguata valutazione del rischio; in particolare, esse non avevano valutato il comportamento tenuto dal cliente, la relazione dello stesso con il beneficiario, nonché il rischio collegato a fondi provenienti o destinati all'estero (n. 2 imprese);

- non avevano individuato il titolare effettivo quando i contraenti erano società fiduciarie, associazioni o fondazioni oppure avevano consentito loro di dichiararne semplicemente l'inesistenza (n. 3 imprese);
- non avevano controllato adeguatamente le procedure di alimentazione dell'AUI con conseguenti registrazioni tardive e, talvolta, omesse per alcune specifiche casistiche, quali operazioni multiple o con titolare effettivo di persona giuridica (n. 2 imprese);
- non avevano tracciato le analisi svolte sulle posizioni caratterizzate da operatività anomala (n. 2 imprese), talvolta sprovviste di software per individuare tali posizioni (n. 1 impresa);
- avevano effettuato l'adeguata verifica sull'effettivo percipiente della prestazione assicurativa, diverso dal beneficiario, soltanto successivamente al pagamento e, a volte, senza analizzare la relazione tra i due soggetti (n. 1 impresa)
- presentavano un'organizzazione amministrativa inadeguata al presidio dei rischi della specie, poiché la Funzione Antiriciclaggio non era dotata di adeguate risorse umane e/o tecniche mentre il sistema dei controlli interni non era stato in grado di individuare le criticità nella gestione del rischio (2 imprese).

Sono stati formulati rilievi a tutte le imprese in merito alle disfunzioni ed anomalie accertate, sollecitandone la rimozione e contestando a due di esse violazioni assoggettabili a sanzioni amministrative, sulle modalità di assolvimento degli obblighi di adeguata verifica, sull'organizzazione amministrativa e sul sistema dei controlli interni.

In particolare, è stato adottato un provvedimento specifico per richiedere tempestive misure correttive (c.d. lettera post-ispettiva contestuale) ad un'impresa a causa della valutazione ispettiva in prevalenza sfavorevole sui sistemi di prevenzione del rischio di riciclaggio, nonché alla compagnia a capo del gruppo assicurativo di appartenenza, che svolge in outsourcing le attività AML per conto della controllata.

Sono state comminate sanzioni amministrative per 385.000 euro complessivi a conclusione di tre procedimenti avviati nel 2015.

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

## 5.4 Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuate dalla Guardia di finanza

Il Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza (direttamente o delegando i reparti competenti) è preposto, in via esclusiva o previe intese con le Autorità di vigilanza di settore, al controllo sul rispetto degli obblighi antiriciclaggio da parte di una vasta platea di operatori economici<sup>30</sup>.

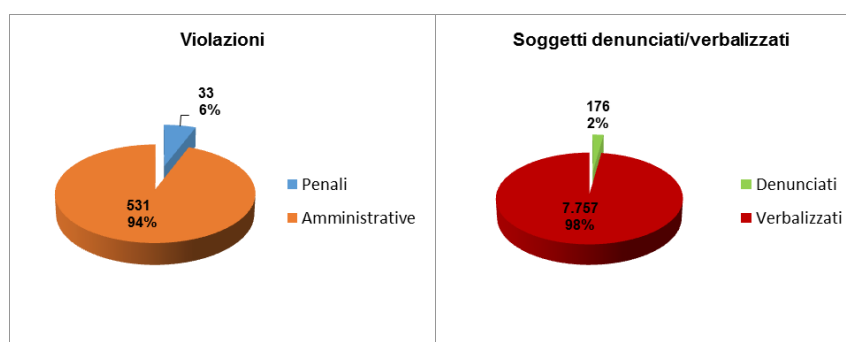
Nel 2016, a livello nazionale sono state concluse 464 tra ispezioni e controlli antiriciclaggio, a seguito delle quali sono state accertate 33 violazioni penali e 531 infrazioni amministrative.

Sulla natura delle violazioni rilevate ha influito in maniera sostanziale la depenalizzazione, introdotta dal decreto legislativo 15 gennaio 2016 n. 8, di alcune violazioni al decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, con particolare riguardo alla violazione degli obblighi di identificazione e registrazione previsti rispettivamente dal comma 1 e dal comma 4 dell'art. 55 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231

**Tavola 5.1 - Risultati anno 2016 (fonte GDF)**

Ispezioni e controlli antiriciclaggio	n.	464
- Violazioni penali	n.	33
- Violazioni amministrative	n.	531
Persone denunciate	n.	176
Persone verbalizzate	n.	7.757

<sup>[1]</sup>Si precisa che nell'ambito di una ispezione/controllo antiriciclaggio si possono riscontrare anche più violazioni penali e/o amministrative.



<sup>30</sup> Con riferimento all'attività ispettiva nei confronti dei soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio, sono assoggettati alla vigilanza esclusiva della Guardia di Finanza i soggetti di cui all'art. 53 comma 2 del D.Lgs. 231/2007 (ad esempio società fiduciarie statiche di cui alla legge 1966/1939, agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi, operatori non finanziari, ecc.); ai sensi di quanto stabilito dall'art. 53 commi 1 e 2, il Corpo esercita una vigilanza concorrente, previe intese, con: - Banca d'Italia sugli istituti di pagamento nazionali e sulle succursali degli Istituti di pagamento esteri; - CONSOB sui revisori legali che svolgono attività di revisione sugli Enti di interesse pubblico.



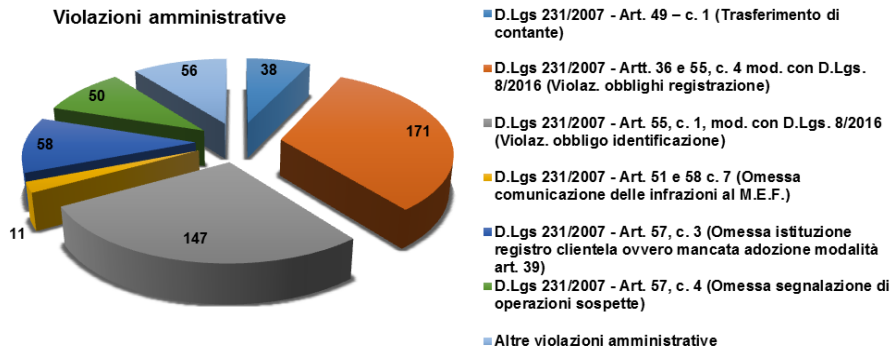
Tra le violazioni amministrative sono risultate preponderanti quelle relative all'inosservanza degli obblighi di adeguata verifica e registrazione depenalizzate dal decreto legislativo n. 8 del 2016, seguite da quelle in materia di omessa segnalazione di operazioni sospette, di istituzione del registro della clientela e di uso irregolare del contante.

Le violazioni penali maggiormente ricorrenti sono, invece, quelle relative alla omessa indicazione del soggetto per conto del quale viene effettuata l'operazione.

**Tavola 5.2 - Tipologia di violazioni riscontrate (fonte GDF)**

		<b>Numero Violazioni</b>	<b>Soggetti denunciati/verbalizzati</b>
<b>Violazioni Amministrative</b>	D.Lgs 231/2007 - Art. 49 – c. 1 (Trasferimento di contante)	38	7.104
	D.Lgs 231/2007 - Artt. 36 e 55, c. 4 mod. con D.Lgs. 8/2016 (Violaz. obblighi registrazione)	171	193
	D.Lgs 231/2007 - Art. 55, c. 1, mod. con D.Lgs. 8/2016 (Violaz. obbligo identificazione)	147	166
	D.Lgs 231/2007 - Art. 51 e 58 c. 7 (Omessa comunicazione delle infrazioni al M.E.F.)	11	111
	D.Lgs 231/2007 - Art. 57, c. 3 (Omessa istituzione registro clientela ovvero mancata adozione modalità art. 39)	58	61
	D.Lgs 231/2007 - Art. 57, c. 4 (Omessa segnalazione di operazioni sospette)	50	58
	Altre violazioni amministrative	56	64
	<b>TOTALE</b>	<b>531</b>	<b>7.757</b>
<b>Violazioni Penali</b>	D.Lgs 231/2007 - Art. 55, c. 2 (l'esecutore dell'operazione che omette di indicare le generalità del soggetto per conto del quale esegue l'operazione o le indica false)	5	70
	D.Lgs 385/1993 - Art. 132, c. 1 (Abusiva attività finanziaria)	5	36
	D.Lgs 231/2007 - Art. 55, c. 3 (l'esecutore dell'operazione che non fornisce informazioni sullo scopo e sulla natura prevista dal rapporto continuativo o dalla prestazione professionale o le fornisce false)	3	18
	D.Lgs 385/1993 - Art. 140bis c. 1 (Esercizio abusivo dell'attività di agenti in attività finanziaria)	7	18
	C.P. - Art. 648 bis (Riciclaggio)	2	10
	Altre violazioni penali	11	24
	<b>TOTALE</b>	<b>33</b>	<b>176</b>

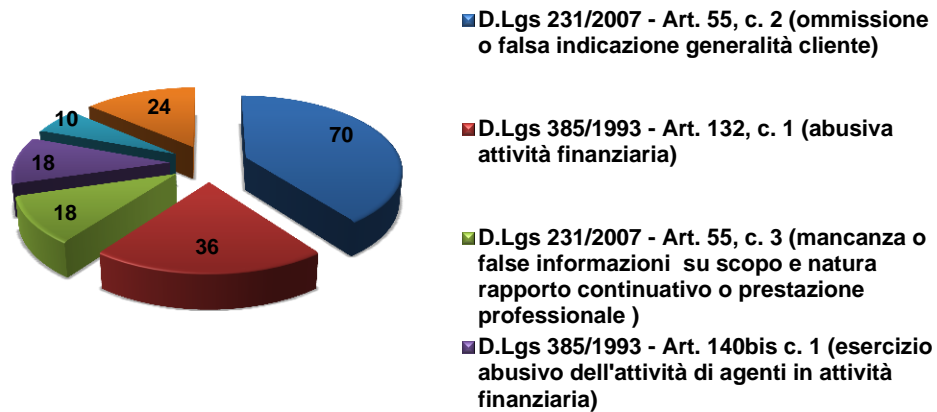
**Figura 5.6 - Violazioni amministrative**



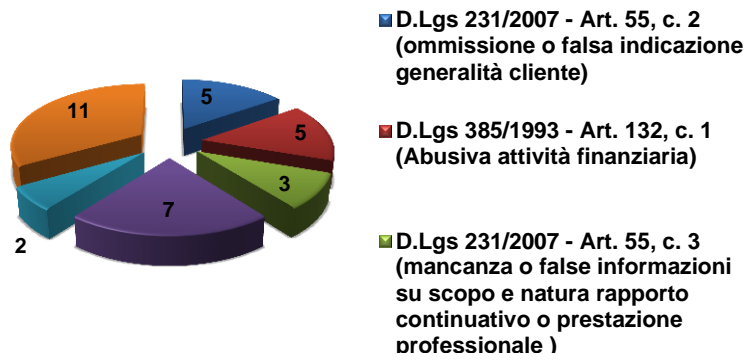
**Figura 5.7 - Verbalizzati per violazioni amministrative**



**Figura 5.8 - Denunciati per violazioni penali**

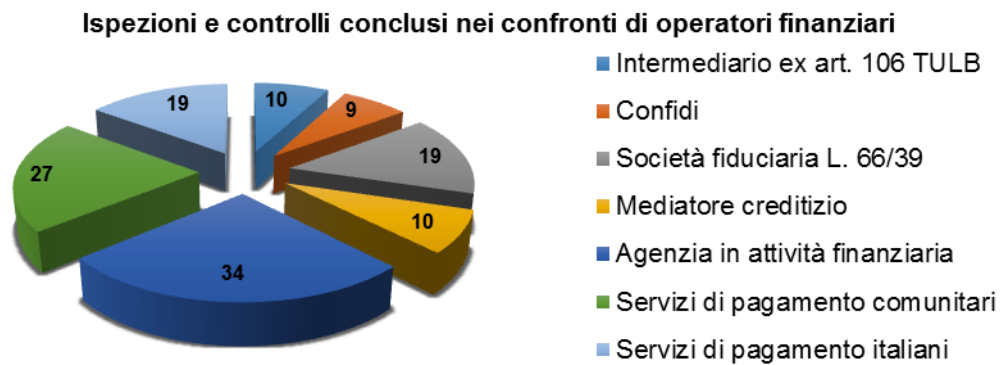


**Figura 5.9 - Violazioni penali**



Tra gli operatori finanziari la maggior parte degli interventi ha riguardato gli agenti in attività finanziaria.

**Figura 5.10**



**Figura 5.11**

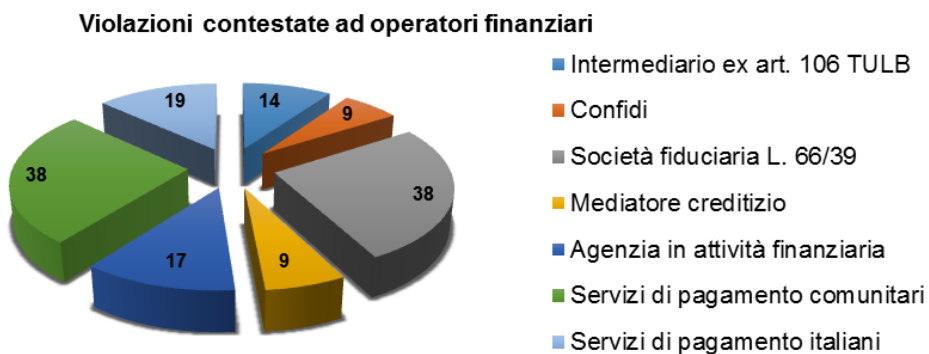
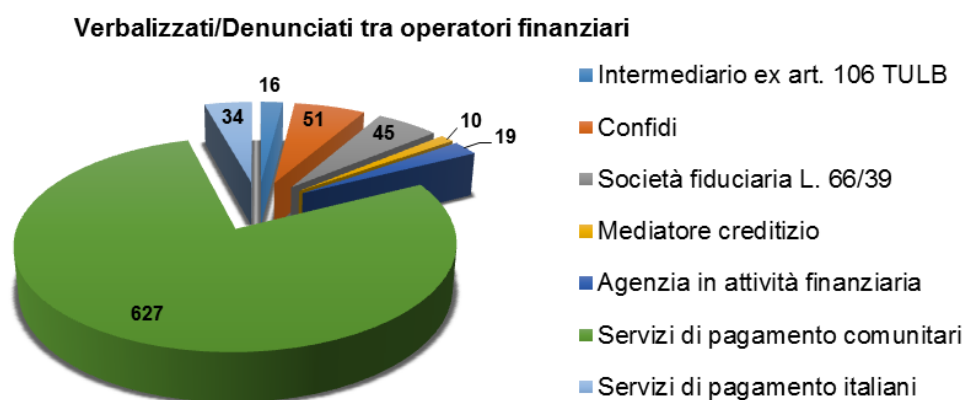


Figura 5.12



Per i professionisti giuridico-contabili il maggior numero di attività ha interessato i commercialisti.

Figura 5.13 - Ispezioni e controlli conclusi nei confronti professionisti giuridico-contabili

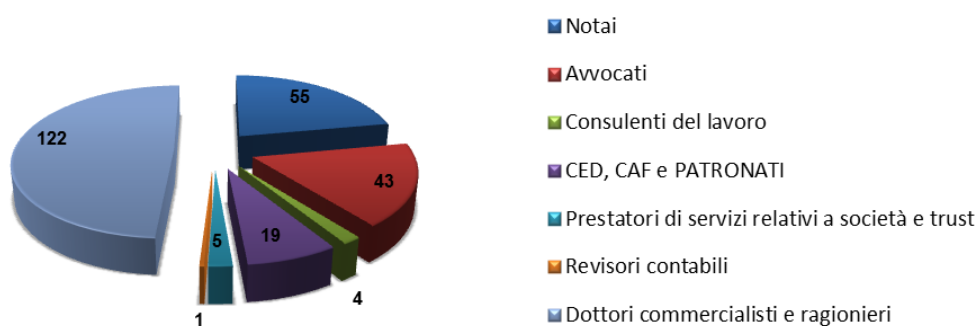
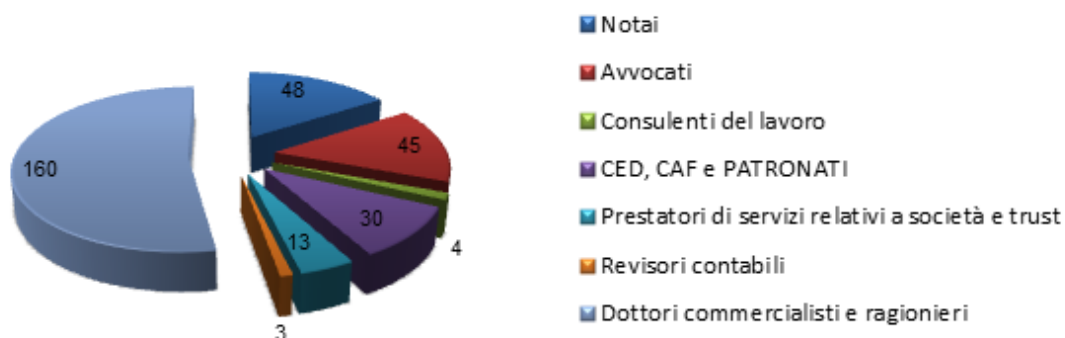
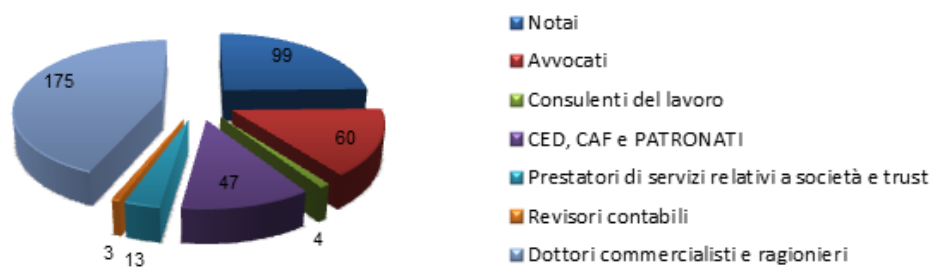


Figura 5.14 - Violazioni contestate a professionisti giuridico contabili

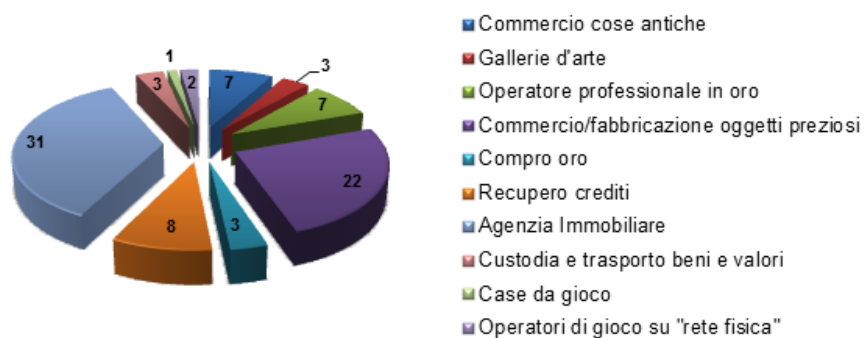


*Figura 5.15 - Verbalizzati/Denunciati tra professionisti giuridico contabili*

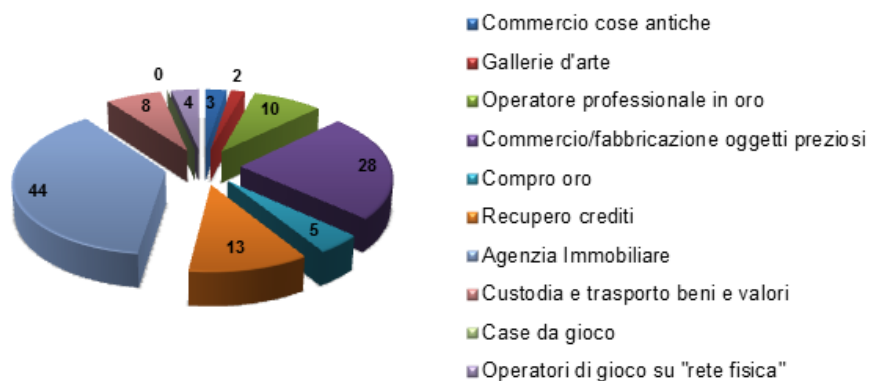


Tra gli altri operatori non finanziari, la categoria maggiormente controllata è stata quella delle agenzie immobiliari.

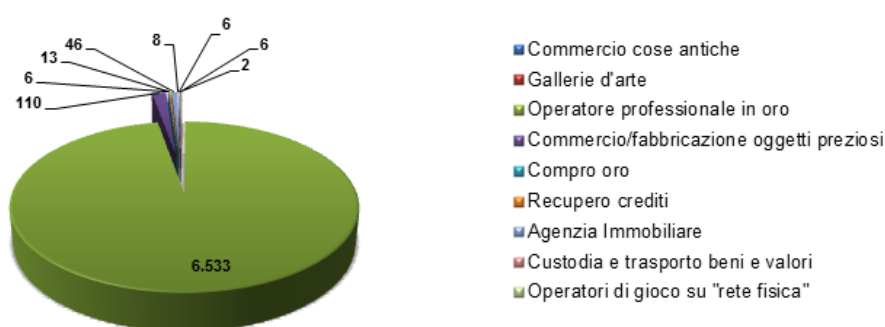
*Figura 5.16 - Ispezioni e controlli conclusi nei confronti di operatori non finanziari*



*Figura 5.17 - Violazioni contestate ad operatori non finanziari*



**Figura 5.18 - Verbalizzati/Denunciati tra operatori non finanziari**



L'anno scorso è stata elaborata l'iniziativa progettuale denominata "FIDSTAT", nel cui ambito sono state effettuate, distribuite sull'intero territorio nazionale, 11 ispezioni antiriciclaggio, ai sensi del combinato disposto degli articoli 8, 11 c. 2, lettera b) e 53 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, nei confronti di altrettante società fiduciarie statiche destinatarie degli obblighi antiriciclaggio a mente dell'articolo 11, comma 2, lettera a), del medesimo decreto legislativo.

Queste attività sono ideate, programmate e svolte per dare seguito alle priorità delle linee d'intervento tracciate nel *National Risk Assessment*.

I servizi condotti nell'ambito della richiamata iniziativa progettuale hanno permesso di accertare irregolarità in 10 delle ispezioni svolte, pari al 91 per cento del totale.

In particolare, sono state contestate omesse segnalazioni di operazioni sospette per un importo complessivo di 290 milioni di euro e sono stati verbalizzati 28 soggetti in relazione a 25 violazioni amministrative.

Sono inoltre emerse situazioni rilevanti sotto il profilo tributario riguardanti la sottrazione di base imponibile di circa 46 milioni di euro, che saranno oggetto di successivi approfondimenti da parte della componente territoriale.

## **6. LA CIRCOLAZIONE TRANSFRONTALIERA DEI CAPITALI**

Il G.FI, nel rapporto pubblicato il 10 febbraio 2016 sull'esito della valutazione della conformità delle misure italiane di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo esprime un giudizio complessivamente positivo del sistema italiano e della sua efficacia preventiva e repressiva.

Proprio nell'ambito del complesso sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo, l'attività di controllo della circolazione dei flussi di denaro contante all'interno della UE e tra la UE e i Paesi terzi costituisce un settore di evidente rilevanza, in quanto, anche nelle economie più sviluppate, il denaro contante rappresenta ancora un strumento molto utilizzato per i pagamenti e il regolamento delle più svariate transazioni.

In particolare, le movimentazioni dei proventi diversamente generati dall'economia criminale continuano a essere effettuate in larga parte mediante l'utilizzo del denaro contante, con il ricorso al riciclaggio e al trasferimento nei sistemi finanziari di altri Paesi. Ne consegue che i controlli effettuati alle frontiere rappresentano strumenti di primaria efficacia per la prevenzione e la repressione di attività illecite di notevole impatto economico e sociale.

Da una valutazione complessiva degli elementi desumibili dalle attività di controllo svolte, emerge una controtendenza rispetto a quanto rilevato nell'anno precedente. Tale circostanza è da ritenersi diretta conseguenza di due concomitanti fattori: l'efficacia deterrente dell'apparato di contrasto normativo ed operativo e l'adattamento a fini elusivi dei trasgressori all'articolazione del sistema sanzionatorio.

Per il conseguimento di migliori risultati nella lotta al finanziamento del terrorismo e al riciclaggio, l'attività di prevenzione e repressione, considerata la verificata efficacia dell'apparato di contrasto, andrà indirizzata sia sull'individuazione delle rotte aeree e navali e dei metodi di occultamento utilizzati nel trasporto dai corrieri di denaro contante dei proventi da reato (ivi inclusi i reati tributari), sia sull'incremento dei controlli nell'ambito di particolari realtà geografiche che allo stato, da questo punto di vista, risultano ancora marginali.

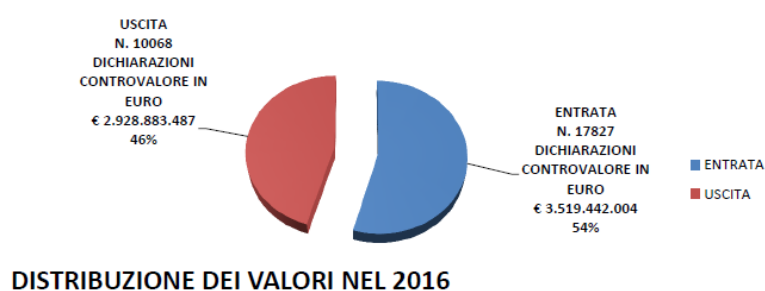
### **6.1. Le dichiarazioni valutarie**

In questa sezione sono evidenziate nel dettaglio le dichiarazioni presentate, acquisite e registrate nel sistema informativo doganale nell'anno 2016, distinte tra quelle in entrata e in uscita dallo Stato, con conversione in euro, ove necessario, delle valute ivi indicate.

**Tavola 6.1 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie**  
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	17.827	3.519.442.004
IN USCITA	10.068	2.928.883.487
<b>Totale</b>	<b>27.895</b>	<b>6.448.325.491</b>

Figura 6.1



Rispetto ai flussi registrati nell'anno 2015, si rilevano le seguenti variazioni:

- numero delle dichiarazioni: - 1.341 (-4,6%-);
- controvalore in euro: 753.960.545- (-10%).

Nel corso del 2016, si conferma la tendenza alla diminuzione del numero complessivo delle dichiarazioni, già registrata per l'anno 2015 rispetto al 2014. Per quanto attiene al valore complessivo dichiarato, quello relativo alle somme in entrata è sostanzialmente stabile mentre si registra un sensibile decremento del valore delle somme in uscita (-712.798.087 euro).

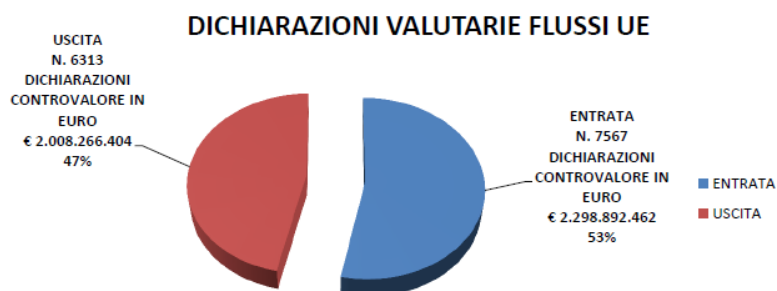
Le analisi di dettaglio riferite alle singole componenti delle movimentazioni dichiarate, con distinzione tra quelle UE e non UE evidenziano la seguente situazione:

**Tavola 6.2 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie (Flussi UE)**  
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	7.567	2.298.892.462
IN USCITA	6.313	2.008.266.404
<b>Totale</b>	<b>13.880</b>	<b>4.307.158.867</b>



Figura 6.2



Rispetto al 2015 si evidenziano le seguenti variazioni in aumento:

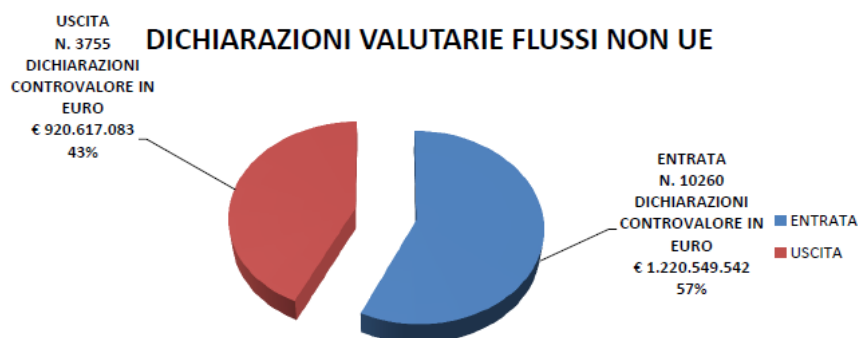
- numero delle dichiarazioni: + 236 (+1%);
- controvalore in euro: - 67.238.483 (-1,5%).

I flussi specifici di ambito UE rappresentano il 50 per cento del totale delle dichiarazioni e il 67 per cento del controvalore complessivo in euro.

**Tavola 6.3 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie (Flussi non UE)**  
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	10.260	1.220.549.542
IN USCITA	3.755	920.617.083
<b>Totale</b>	<b>14.015</b>	<b>2.141.166.625</b>

Figura 6.3



Rispetto ai dati registrati nell'anno 2015, si evidenziano le seguenti variazioni in diminuzione:

- numero delle dichiarazioni: - 1577 (- 10,1%);
- controvalore in euro: - 686.722.060 (- 24% ).

Anche per il 2016, come nel triennio precedente, è confermata la tendenza alla complessiva diminuzione delle dichiarazioni e dei correlati valori delle movimentazioni da e per i paesi non UE, con riferimento alle somme in entrata.

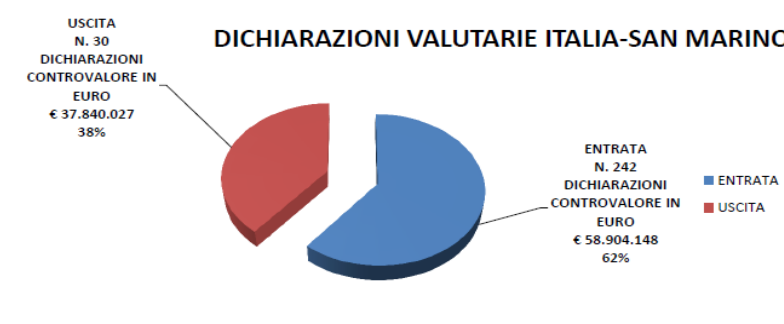
In controtendenza il dato relativo alle somme in uscita verso i paesi non UE. In particolare, diversamente dai dati relativi agli anni precedenti, con incrementi importanti nel 2015 (+ 9,5%) e nel 2014 (+ 8%), si registra una notevole diminuzione degli importi (- 533.339.215 euro, pari a -37% e - 288 dichiarazioni).

In tale contesto, le movimentazioni più significative si riferiscono ai flussi da e verso la Svizzera, unitamente a quelli correlati alla casse di bordo, mentre per quanto riguarda la Repubblica di San Marino si registra la significativa diminuzione del 50 per cento, dei valori dichiarati in entrata ed in uscita.

**Tavola 6.4 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie (Flussi San Marino)**  
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	242	58.904.148
IN USCITA	30	37.840.027
<b>Totale</b>	<b>272</b>	<b>96.744.175</b>

Figura 6.4



Rispetto ai dati registrati nell'anno 2015, si evidenziano le seguenti variazioni:

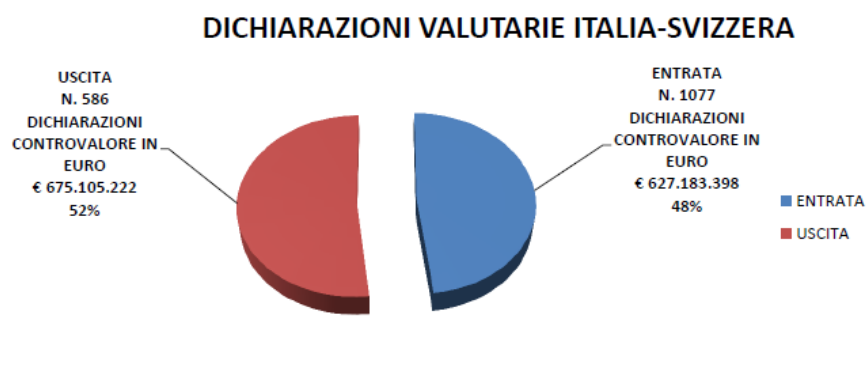
- numero delle dichiarazioni: - 20 (-6.8%);
- controvalore in euro: - 96.375.086 (-50%).

Si tratta prevalentemente di movimentazioni tra banche sottoposte a controlli di particolare rigore, con la metodologia del campione, per quanto attiene il contenuto delle dichiarazioni, con verifica puntuale della quantità di denaro contante movimentata e dei relativi titolari.

**Tavola 6.5 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie (Flussi Svizzera)**  
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	1.077	627.183.398
IN USCITA	586	675.105.222
<b>Totale</b>	<b>1.663</b>	<b>1.302.288.620</b>

Figura 6.5



Rispetto ai dati registrati nell'anno 2015, si evidenziano le seguenti variazioni:

- numero delle dichiarazioni: - 66 (-3,8%);
- controvalore in euro: - 336.572.974 (-20%).

Nel 2016 si registra una diminuzione del 28 per cento delle somme dichiarate in uscita (-264.629.603 euro) rispetto all'anno precedente, conseguenza anche della forte deterrenza determinata dal livello dei controlli al confine, considerato l'elevato numero di violazioni riscontrate nel 2016 (120 in uscita dall'Italia e 552 in entrata nel territorio nazionale).

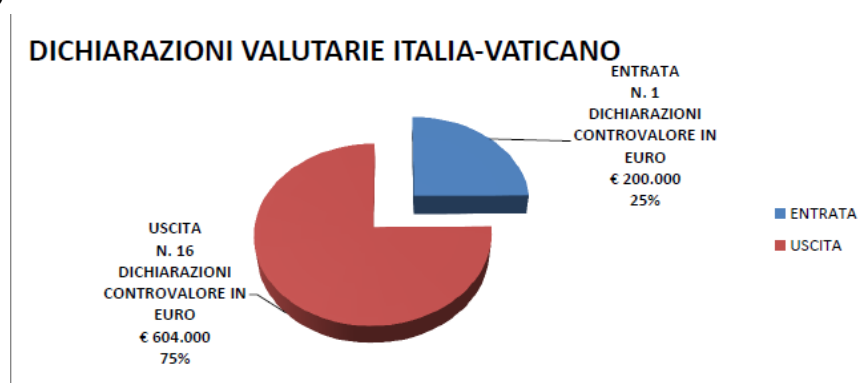
La direttrice di traffico Italia/Svizzera si conferma tra le più importanti, sia dal punto di vista dei flussi dichiarati (che in controvalore rappresentano il 60% di quelli non comunitari ed il 20% di quelli totali) sia dal punto di vista del rischio di violazione degli obblighi dichiarativi, e, come meglio specificato in seguito, da sola rappresenta circa il 13 per cento delle infrazioni riscontrate a livello nazionale.

Inoltre, in ragione sia dei Paesi di origine/destinazione, sia dei soggetti che intervengono in tali ambiti, rivestono specifico rilievo i seguenti flussi di movimenti dichiarati:

**Tavola 6.6 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie (Flussi Vaticano)**  
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	1	200.000
IN USCITA	16	604.000
Totale	17	804.000

Figura 6.6



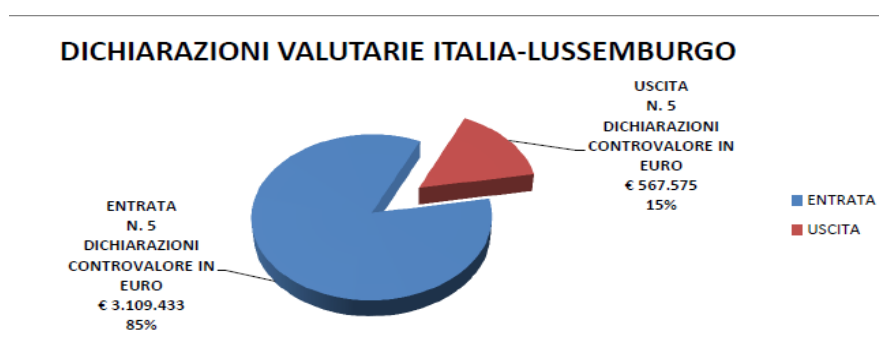
Rispetto ai dati registrati nel 2015, si evidenziano le seguenti variazioni in aumento:

- numero delle dichiarazioni invariato;
- controvalore in euro: - 433.000 (-35%).

**Tavola 6.7 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie (Flussi Lussemburgo)**  
*(fonte Sistema informativo doganale AIDA)*

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	5	3.109.433
IN USCITA	8	567.575
<b>Totale</b>	<b>13</b>	<b>3.677.008</b>

*Figura 6.7*



Rispetto ai dati registrati nell'anno 2015, si evidenziano le seguenti variazioni in decremento:

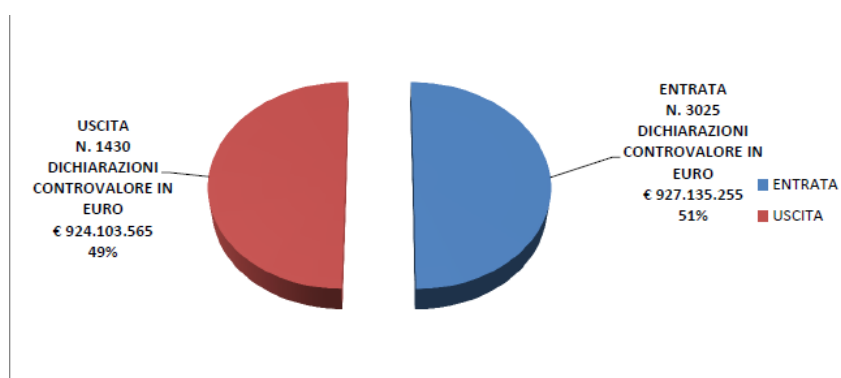
- numero delle dichiarazioni: + 62% (+5);
- controvalore in euro: - 11.544.587 (-76%).

I valori registrati evidenziano, a fronte di un aumento del numero delle dichiarazioni, una forte flessione in termini percentuali del loro controvalore. Peraltro, le singole componenti risultano profondamente mutate, atteso che nel 2016 le uscite sono notevolmente diminuite rispetto al 2015 (-96%) e le entrate hanno registrato un rilevante incremento del 4.3904 per cento. Come già evidenziato negli anni precedenti, la presenza o meno di titoli dal controvalore elevato comporta un immediato impatto nelle statistiche annuali Italia/Lussemburgo, determinando – a fronte di un esiguo numero di operazioni – rilevanti variazioni in termini di importi da un anno all'altro.

**Tavola 6.8 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie (Flussi Paesi a fiscalità privilegiata)**  
 (fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	3.025	927.135.255
IN USCITA	1.430	924.103.565
Totale	4.455	1.851.238.820

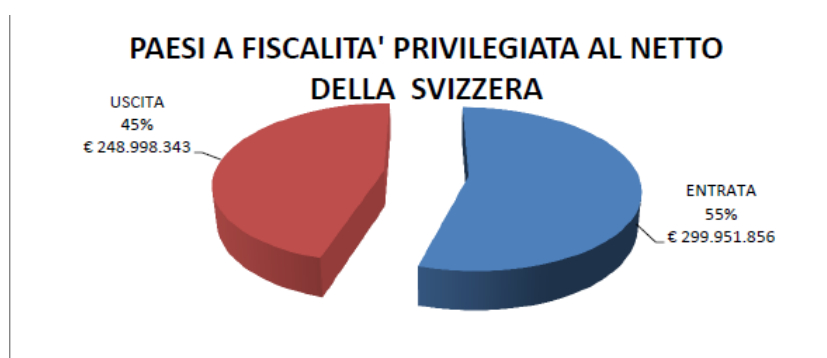
**Figura 6.8 - Dichiarazioni valutarie (Flussi Paesi a fiscalità privilegiata)**



Rispetto ai dati registrati nell'anno 2015, si evidenziano le seguenti variazioni in diminuzione:

- numero delle dichiarazioni: - 576 (-11,4%);
- controvalore in euro: - 493.284.053 (-21%).

**Figura 6.9**



Al netto delle movimentazioni relative alla Svizzera, i flussi in argomento si attestano a 548.950.200 euro.

Figura 6.10

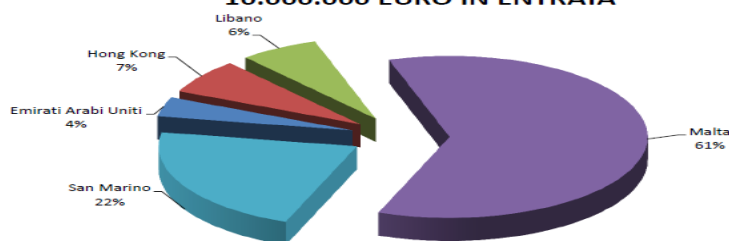
**PAESI A FISCALITA' PRIVILEGIATA > 10.000.000 EURO IN USCITA**



Tra le movimentazioni in uscita dall'Italia si segnalano quelle destinate a Malta e Gibilterra.

Figura 6.11

**PAESI A FISCALITA' PRIVILEGIATA > 10.000.000 EURO IN ENTRATA**



Tra le movimentazioni in entrata in Italia si segnalano quelle provenienti da Malta, da Hong Kong, dal Libano, da Panama e dagli Emirati Arabi.

Di seguito, si riportano ulteriori elementi di dettaglio sui flussi dichiarati, in relazione a componenti diverse da quelle geografiche.

**Tavola 6.9 - Anno 2016. Dichiarazioni valutarie (Professional Courier)**  
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	991	476.034.462
IN USCITA	741	463.209.660
<b>Totale</b>	<b>1.732</b>	<b>939.244.122</b>

Rispetto ai dati del 2015, si evidenziano le seguenti variazioni:

- numero delle dichiarazioni: - 449 (-20,5%);
- controvalore in euro: - 635.244.013 (-40%).

I dati relativi alle dichiarazioni valutarie del 2016 invertono la tendenza, registrata nei due anni precedenti, all'incremento del flusso di contanti veicolati da operatori professionali quali banche e/o istituti finanziari in relazione a necessità di approvvigionamento di sportelli bancari e/o automatici, anche sulle navi da crociera. Al decremento delle somme dichiarate corrisponde peraltro un'importante riduzione del numero di dichiarazioni presentate.

**Tavola 6.10 - Anno 2016. Dichiarazioni valutarie (Casse di bordo)**  
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	1.893	1.139.188.210
IN USCITA	1.747	1.043.413.843
Totale	3.640	2.182.602.053

Rispetto ai dati del 2015, si evidenziano le seguenti variazioni:

- numero delle dichiarazioni: - 2218 (-26%);
- controvalore in euro: - 800.966.454 (-37,8%).

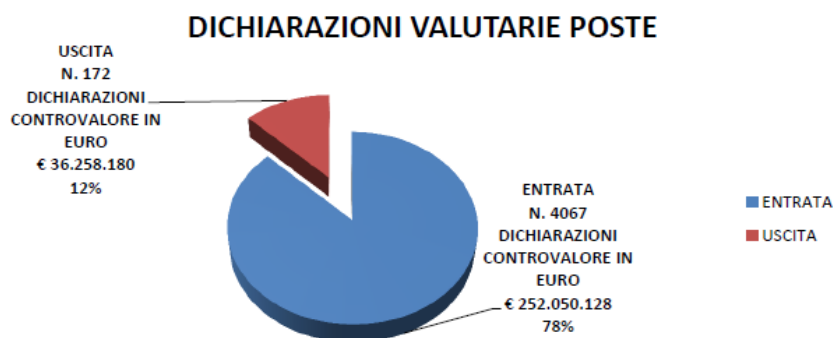
Anche in questo settore, i dati del 2016 invertono la tendenza all'incremento registrata negli anni precedenti. Tali tipologie di dichiarazioni continuano, tuttavia, a rappresentare percentuali significative dei flussi totali, sia come numero di dichiarazioni (13% del totale) sia come controvalore (34% del totale).

**Tavola 6.11 - Anno 2016 - Dichiarazioni valutarie (Flussi Poste Italiane)**  
(fonte Sistema informativo doganale AIDA)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	VALORE IN EURO
IN ENTRATA	4.067	252.050.128
IN USCITA	172	36.258.180
Totale	4.239	288.308.308



Figura 6.12



Rispetto ai dati del 2015, si evidenziano le seguenti variazioni:

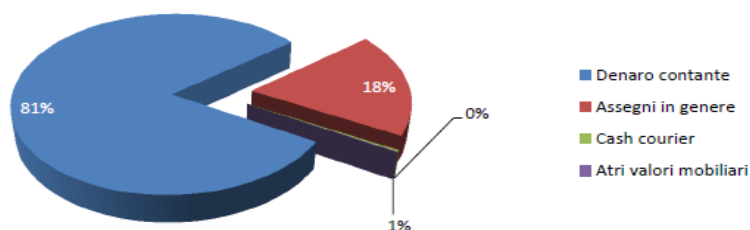
- numero delle dichiarazioni: - 88 (-2,3%);
- controvalore in euro: - 451.486.199 (-61%).

Le movimentazioni riguardano nella quasi totalità dei casi l'invio in Italia di assegni a favore di soggetti nazionali, a fronte di transazioni commerciali, mentre i flussi in uscita sono riferibili alla movimentazione di titoli per il tramite del servizio postale.

A integrazione degli approfondimenti illustrati sulle caratteristiche principali delle dichiarazioni, si rappresentano ulteriori elementi significativi relativi alla tipologia di denaro dichiarato, al mezzo di trasporto utilizzato e all'indicazione di Paesi di origine/entrata dei valori registrati.

Figura 6.13

**TIPOLOGIA DI DENARO TRASPORTATO**



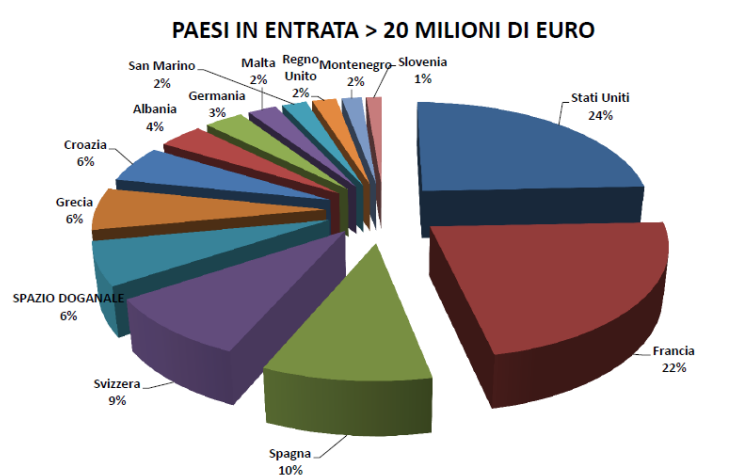
Il denaro contante in banconote rappresenta l'80 per cento del controvalore indicato nelle dichiarazioni registrate nel corso del 2016 e si riferisce a movimentazioni con trasporto al seguito, mentre gli assegni costituiscono principalmente l'oggetto di spedizioni postali.

Rispetto al dato del 2015, si registra una diminuzione delle dichiarazioni rese in denaro contante di circa l'1 per cento, con un corrispondente incremento di quelle aventi ad oggetto assegni in genere e un aumento degli importi dichiarati al seguito del 12 per cento.

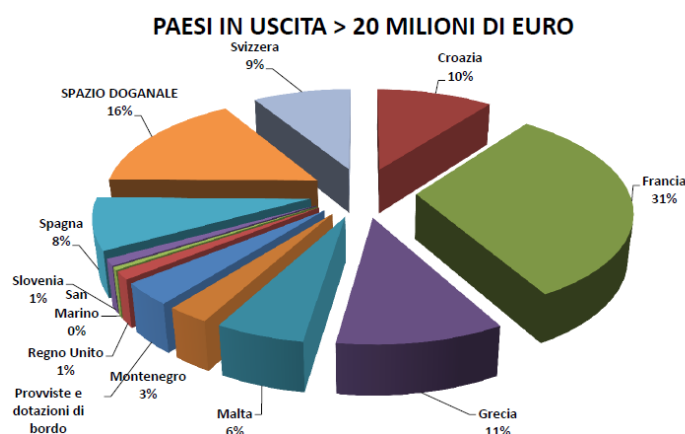
Il 47 per cento del controvalore dichiarato è riferibile alle casse di bordo e ai *cash courier* professionali, mentre la quota residua è suddivisa tra movimentazioni al seguito di passeggeri e spedizioni postali.

I flussi maggiormente a rischio sono quelli relativi ai passeggeri, sia in relazione alla polverizzazione delle movimentazioni legate al fenomeno dello “*smurfing*”, sia per le oggettive difficoltà di controllo presso taluni punti di frontiera (Vaticano, confine italo/svizzero, porti per la nautica da diporto) presidiati in modalità dinamica.

**Figura 6.14 - Paesi di origine delle somme dichiarate in entrata (importi > 20 milioni di euro)**



**Figura 6.15 - Paesi di destinazione delle somme dichiarate in uscita > 20 milioni di euro**



## 6.2. L'attività di controllo e accertamento

L'attività di controllo effettuata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dalla Guardia di finanza nel 2016 ha conseguito i seguenti risultati:

*Tavola 6.12 - Anno 2016 - Numero delle violazioni accertate e contestate. Somme sequestrate (fonte Comunicazioni pervenute dagli uffici, sistema informativo doganale AIDA)*

ANNO 2016. NUMERO DELLE VIOLAZIONI ACCERTATE E CONTESTATE. SOMME SEQUESTRATE		
AMMINISTRAZIONE	NUMERO	SOMME SEQUESTRATE/TITOLI IN EURO <sup>8</sup>
AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI <sup>9</sup>	5260	5.033.483
GUARDIA DI FINANZA <sup>10</sup>	272	1.418.748
<b>Totale</b>	<b>5.532</b>	<b>6.452.231</b>

Fonte: Comunicazioni pervenute dagli Uffici, sistema informativo doganale AIDA

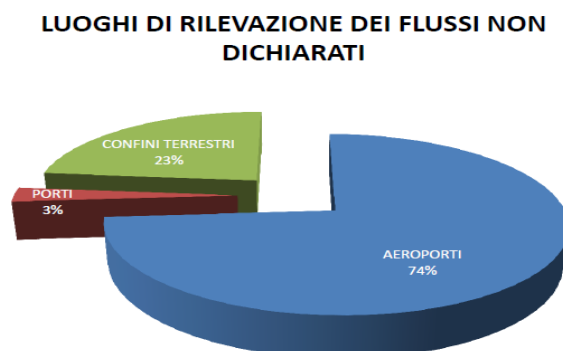
<sup>8</sup> Per i titoli si è proceduto all'indicazione del valore, convertito in euro, ove necessario

Le violazioni constatate sono così ripartite:

- 5.281 infrazioni estinte mediante pagamento immediato di una somma di denaro a titolo di oblazione (importo complessivo acquisito: 2.653.000 euro);
- 251 accertamenti di violazioni, nella quasi totalità dei casi con sequestro nella misura prevista delle somme illecitamente trasportate, che hanno dato luogo all'instaurazione presso il Ministero dell'economia e delle finanze del relativo procedimento amministrativo sanzionatorio.

Per quanto attiene i luoghi di controllo ove sono state scoperte la maggior parte delle violazioni, la situazione nazionale risulta così articolata:

*Figura 6.16 - Anno 2016 - Luoghi di rilevazione dei flussi non dichiarati (tutte le violazioni accertate, compresi i contesti di natura penale)*



I dati concernenti le violazioni accertate mostrano le seguenti peculiarità:

1. i flussi di denaro non dichiarati sono trasportati da soggetti che utilizzano in prevalenza il mezzo di trasporto aereo (74% dei casi), mentre il trasporto stradale/ferroviario è stato utilizzato nel 23 per cento delle violazioni riscontrate, quello marittimo nel restante 3 per cento;
2. il numero delle violazioni riscontrate presso ciascun aeroporto è direttamente riconducibile alla tipologia delle rotte presenti ed in parte al volume dei passeggeri;
3. come per gli anni precedenti, il ricorso all'istituto dell'oblazione con pagamento immediato ha riguardato ben il 96 per cento dei casi, per cui è da presumere il ricorso a "corrieri" di denaro contante, al fine di usufruire della possibilità di accedere all'istituto di definizione e di non incorrere nel sequestro. Peraltro, i casi in cui le eccedenze sono risultate superiori a 40.000 euro (limite oltre il quale è precluso il ricorso all'oblazione) sono stati 83, ovvero il 1,5 per cento delle violazioni riscontrate.

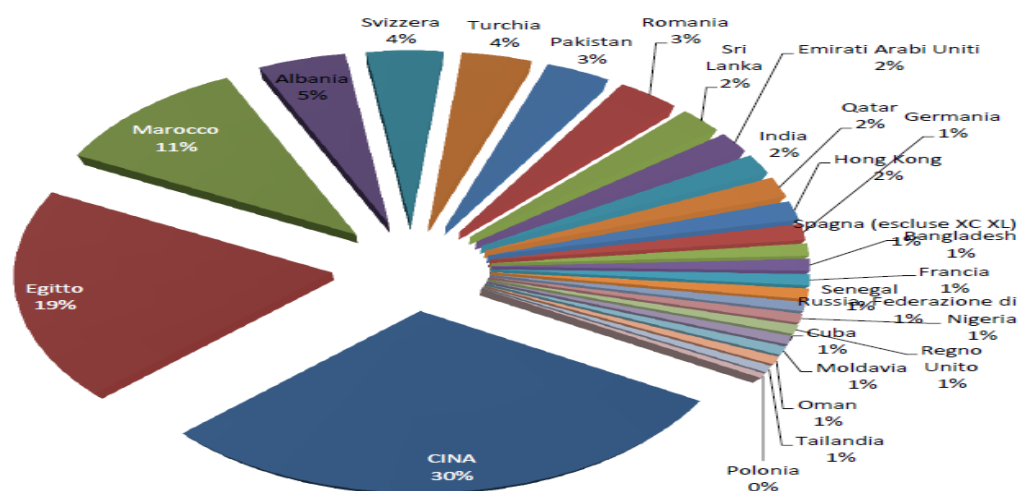
Di seguito, si riportano ulteriori elementi di analisi concernenti le violazioni riscontrate, che evidenziano le componenti geografiche delle medesime.

**Tavola 6.13 - Anno 2016 - Elenco dei principali paesi di destinazione dei flussi non dichiarati (tutte le violazioni accertate, compresi i contesti di natura penale)**

PAESE DI DESTINAZIONE	VIOLAZIONI ACCERTATE
CINA	903
Egitto	588
Marocco	321
Albania	139
Svizzera	120
Turchia	111
Pakistan	102
Romania	101
Sri Lanka	71
Emirati Arabi Uniti	57
India	56
Qatar	56
Hong Kong	53
Germania	44
Spagna (escluse XC XL)	34

Le direttrici di traffico in uscita a maggior rischio risultano così ripartite:

Figura 6.17



Come per gli anni precedenti le principali destinazioni a rischio sono quelle dirette verso Cina, Egitto, Svizzera, Albania e Marocco, con incremento delle violazioni registrate nei flussi verso l'Egitto (131%), la Romania (62%), il Marocco (+34%), la Cina (10%) e l'Albania (+8%) e la Moldavia (+58%) e il decremento delle movimentazioni non dichiarate e scoperte verso lo Sri Lanka (-23%), gli Emirati Arabi (-15%) e la Svizzera (-5%).

Per la Cina, occorre tenere in considerazione anche i flussi non dichiarati per Hong Kong, in relazione ai quali, che nel corso del 2016 sono state accertate 53 violazioni.

In ordine ai Paesi di origine dei flussi non dichiarati e accertati presso gli Uffici di confine, limitata alle direttrici di traffico in relazione alle quali sono state rilevate almeno 10 violazioni, si rileva la seguente situazione.

*Tavola 6.14 - Anno 2016 - Elenco dei principali paesi di origine dei flussi non dichiarati*

PAESE DI ORIGINE	VIOLAZIONI ACCERTATE
Svizzera	552
Russia, Federazione di	187
Turchia	114
Germania	94
Romania	76
Spagna (escluse XC XL)	71
Albania	66
Francia	64
Emirati Arabi Uniti	52
Bulgaria	44
Regno Unito	41
Grecia	40
Ucraina	36
Iran	36
Polonia	32

L'analisi delle violazioni rilevate evidenzia una generale diminuzione dei flussi non dichiarati dalla Russia (-36%), dalla Turchia (-30%), dalla Spagna (-29%), indicazioni costituenti elementi prioritari per la definizione a livello locale del piano dei controlli dei passeggeri internazionali in funzione delle rotte risultate a maggior rischio.

A completamento delle precedenti analisi, si espone l'elenco delle nazionalità dei soggetti verbalizzati in entrata/uscita dallo Stato, quale ulteriore indicatore di rischio associato ai criteri sopra rappresentati. Le rilevazioni del 2016 confermano la nazionalità cinese come quella con maggior numero di trasgressori.

Il livello di significatività del seguente dato è stato individuato in ragione di un numero di verbalizzazioni, per ciascuna nazionalità rilevata, con almeno 25 violazioni registrate.

*Tavola 6.15 - Anno 2016 - Elenco delle principali nazionalità dei trasgressori (>25 pp.vv.)  
(tutte le violazioni, compresi i contesti di natura penale)*

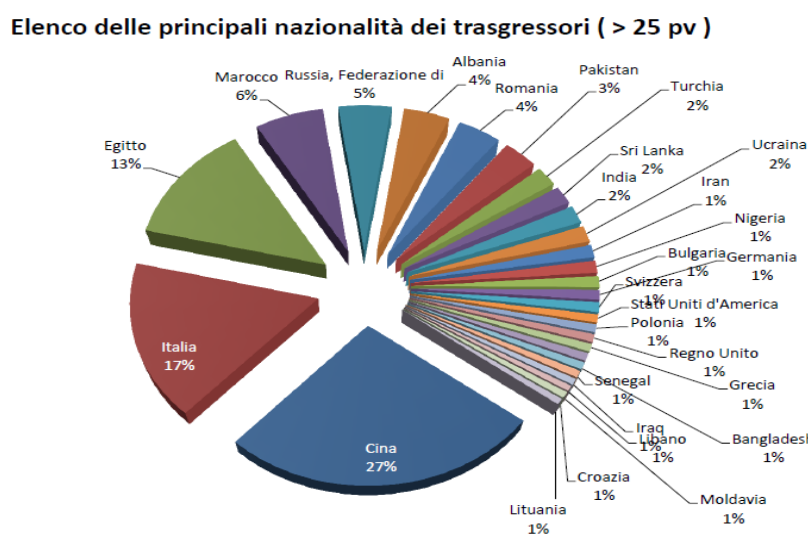
NAZIONALITA'	VIOLAZIONI ACCERTATE
Cina	1184
Italia	747
Egitto	570
Marocco	274
Russia, Federazione di	212
Albania	184
Romania	175
Pakistan	141
Turchia	91
Sri Lanka	85
India	83
Ucraina	76
Iran	60
Nigeria	59
Bulgaria	53

Di rilievo l'incremento dei soggetti egiziani (+11%) e di quelli marocchini (+28%) a fronte di un decremento del 13% dei cittadini italiani. L'incremento dei cittadini cinesi tra i soggetti verbalizzati è stato pari all'1 per cento:

Forti incrementi si registrano anche tra i cittadini di nazionalità rumena (+50%) e indiana (+15%).

Il grafico seguente mostra la distribuzione delle principali nazionalità rilevate nell'attività di repressione alla violazione dell'obbligo di dichiarazione.

Figura 6.18



### 6.3. L'attività sanzionatoria

I procedimenti amministrativi sanzionatori relativi alle infrazioni alla normativa valutaria non estinte con il ricorso all'istituto dell'oblazione contestuale all'accertamento, espletati presso il Ministero dell'economia e delle finanze, sono connotati da una struttura complessa e articolata in più fasi.

Proprio in funzione della specificità della materia, vengono adottate peculiari procedure per la gestione ai fini amministrativi dei valori sequestrati, i quali hanno a oggetto importi anche di significativo rilievo oppure titoli di credito e documenti obbligazionari vari, la cui gestione e qualificazione richiede un' articolata attività di analisi e di istruttoria.

In una situazione di sostanziale invarianza delle risorse umane disponibili, il complessivo carico di lavoro espletato ha rilevato un ulteriore incremento rispetto al 2015.

Considerato che la normativa prescrive che il provvedimento di definizione del procedimento sia emesso nel termine perentorio di 180 giorni dalla data di ricezione

dell'atto di contestazione, la struttura preposta ha garantito la correttezza della complessa attività amministrativa.

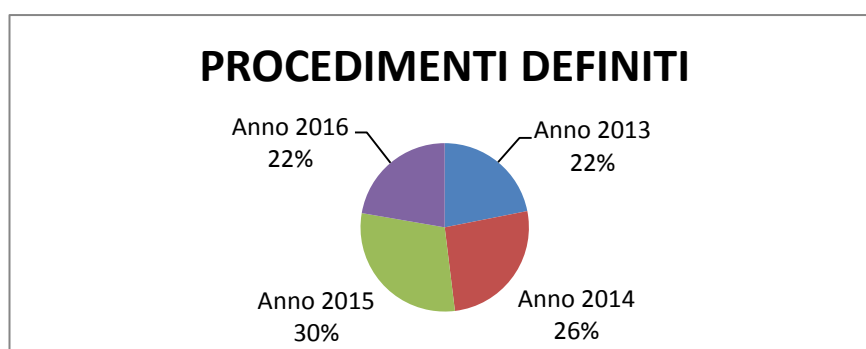
L'adozione di ulteriori interventi finalizzati a incrementare l'efficacia e a implementare l'efficienza delle funzioni assegnate ha determinato la corretta e tempestiva definizione di tutti i procedimenti amministrativi sanzionatori originati dai processi verbali di accertamento acquisiti nel corso del 2016.

Per la quasi totalità dei procedimenti, il tempo medio per la definizione è stato ulteriormente ridotto al di sotto di 90 giorni dall'acquisizione degli atti di accertamento.

Nel corso del 2016, sono stati definiti 230 procedimenti (306 nel 2015, erano stati 270 nel 2014 e 226 nel 2013).

Le sanzioni amministrative pecuniarie irrogate con i relativi provvedimenti sanzionatori a carico dei soggetti riconosciuti responsabili di infrazioni valutarie hanno raggiunto nel 2016 l'importo complessivo di 29 milioni di euro.

*Figura 6.19*



#### **6.4 Violazione normativa valutaria: contenzioso**

Dei provvedimenti sanzionatori emanati nel corso del 2016 per violazione della normativa valutaria, 23 sono stati impugnati dinnanzi all'autorità giudiziaria. di questi 4 sono stati già definiti con sentenze favorevoli di primo grado, mentre in un caso la sanzione è stata annullata.

Nel corso del 2016 sono state emesse 34 pronunce giurisdizionali relative all'impugnazione di sanzioni irrogate, nello stesso anno o in anni precedenti, per la violazione della normativa valutaria: di tali decisioni solo 5 hanno annullato i provvedimenti impugnati.

In particolare 25 sentenze (di cui tre sfavorevoli) sono state pronunciate da Tribunali, 9 (di cui due sfavorevoli) da Corti d'Appello.



## 7. LE SANZIONI FINANZIARIE NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE

### 7.1 Il contrasto del finanziamento del terrorismo

#### 7.1.1 L'ISIL nel quadrante siro-iracheno e le sue fonti di finanziamento

In un panorama di jihad globale polarizzato da ISIL e da Al Qaida (AQ), la scena terroristica è stata dominata, nel 2016, dalla cruenta campagna di attentati riconducibile all'organizzazione di Al Baghdadi, anche in dichiarata risposta alla controffensiva militare della Coalizione internazionale in direzione del cd. Califfato.

Nel corso dell'anno si è registrato, per la prima volta, un significativo ridimensionamento territoriale di DAESH che, colpito nel suo tratto distintivo, nel prestigio e nelle fonti di approvvigionamento economico, ha gradualmente rimodulato tattiche offensive e contenuti propagandistici, accentuando la risposta asimmetrica anche all'interno dei territori contesi, minimizzando, a livello mediatico, le sconfitte militari e intensificando l'attività di coordinamento di network per la realizzazione di attacchi al di fuori della propria area di elezione, in Occidente e non solo.

La serie ininterrotta di azioni – dal duplice attentato di Bruxelles del 22 marzo sino a quello di Manchester e Londra, rispettivamente del 23 maggio e del 3 giugno - è valsa a ribadire il multiforme registro operativo di DAESH, cui hanno fatto riferimento sia cellule strutturate, formate anche da *foreign fighters* di rientro dal campo siro-iracheno, in grado di realizzare attacchi coordinati e complessi, sia lupi solitari o microgruppi auto-organizzati, ispirati o cooptati sul web.

Tra i trend del 2016 figura il sensibile decremento nel flusso di estremisti verso il teatro siro-iracheno, da ricondursi peraltro a diversi fattori, quali: una più incisiva azione di contrasto, anche con il varo di interventi normativi ad hoc; la diminuita attrattiva esercitata dal progetto di Califfato in corrispondenza con le pesanti sconfitte subite sul piano militare; un cambiamento nelle direttive strategiche della leadership dell'organizzazione, verosimilmente propensa ad impiegare gli aspiranti combattenti per attivazioni terroristiche nei contesti di residenza.

Con riguardo agli attacchi compiuti in area europea, nel 2016 si è verificato un ampliamento della casistica con riferimento non solo ai responsabili delle operazioni terroristiche, ma anche al *modus operandi* che ha ricompreso, tra l'altro, l'utilizzo di camion lanciati sulla folla – come accaduto a Nizza il 14 luglio e a Berlino il 19 dicembre –

espressamente richiamato dalla pubblicistica jihadista riferibile tanto ad Al Qaida quanto a DAESH.

In continuità con il trend rilevato nel 2015, la propaganda e la comunicazione, combinati con lo strumento tecnologico, hanno costituito un pilastro per la strategia delle formazioni jihadiste. La diffusione del messaggio radicale, promossa sia verticalmente, attraverso le case mediatiche di riferimento delle leadership, sia orizzontalmente, mediante l'assiduo *networking* tra *mujahidin* anche occidentali, ha giocato un ruolo su più piani, quali il reclutamento e l'istigazione di nuovi adepti, l'intimidazione dei nemici, la condivisione di istruzioni tecniche e di consigli pratici per la realizzazione e la massimizzazione di atti di jihad individuale.

Alle prime, importanti sconfitte sul campo siriano-iracheno è parso corrispondere un ridimensionamento quali-quantitativo dell'apparato mediatico, accompagnato, sul piano dei contenuti, da un progressivo venir meno dei richiami alle conquiste delle "Terre del Levante", a fronte di una immutata narrativa che – in analogia con quella del qaidismo storico – individua il nemico da combattere nei "Paesi Crociati" e nell'Occidente ("miscredenti"), nei Paesi musulmani "apostati" e nelle comunità sciite "eretiche". DAESH ha comunque mantenuto la capacità di intervenire tempestivamente sulla scena mediatica quando ritenuto pagante sul piano propagandistico.

Per quanto riguarda le sue fonti di finanziamento<sup>31</sup>, il Daesh continua a generare le proprie risorse tramite la vendita di petrolio e gas per mezzo di soggetti prestanome. La donazione di armi e munizioni costituisce un'ulteriore fonte di reddito.

Altre entrate sono ottenute tramite estrazione di diverse risorse minerarie, fosfati, sali minerali, cemento prodotti in Siria e in Iraq.

Anche il traffico di beni culturali ha una certa rilevanza. Sebbene tali beni non vengano venduti immediatamente ma celati e trattenuti da network specializzati, risulta verosimile che tali beni culturali vengano successivamente immessi nel commercio.

Per ciò che concerne la movimentazione dei fondi, si è registrato l'uso di servizi on-line per il trasferimento di fondi che importano l'assenza di misure di adeguata verifica. Facilitatori sono anche impiegati per trasferimenti fisici di fondi con il fine di evitare verifiche.

Le operazioni militari permangono uno strumento fondamentale nella lotta contro le fonti finanziarie dell'ISIL ed hanno inciso notevolmente sulla capacità dell'ISIL di ottenere

---

<sup>31</sup> Indicazione FONTE GAFI (nome del report)

profitti dal commercio del petrolio. Del pari, esse hanno importato la perdita del 50 per cento del territorio in Iraq, e circa del 25 per cento in Siria. In tali siti insistevano i principali giacimenti petroliferi e di stoccaggio. Un aggiornamento del rapporto è anche previsto per Giugno 2017.

L'azione militare condotta dalla Coalizione internazionale anti-Daesh nel 2016 ha comportato un forte ridimensionamento dei territori controllati dal sedicente Stato Islamico in Siria ed Iraq e proseguono le operazioni volte alla liberazione di Raqqa in Siria e Mosul in Iraq.

Nel contesto della Coalizione anti-Daesh, l'Italia è leader nell'addestramento delle forze di polizia irachene da dispiegare nelle aree liberate ed ha un ruolo di primo piano nel settore del training militare. Assume valenza strategica anche l'impegno volto alla riparazione della diga di Mosul, a cura del gruppo Trevi e co-finanziato dall'Italia insieme alla Banca Mondiale.

### **7.1.2 Il quadro istituzionale internazionale ed europeo**

Nel quadro normativo internazionale di prevenzione e contrasto al finanziamento del terrorismo, caratterizzato dalle misure dettate dalla Convenzione internazionale contro il finanziamento del terrorismo dell'8 dicembre 1999, dalle risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite 1267 (1999) e 1373 (2001) ai sensi del Capitolo VII della Carta e dalle IX raccomandazioni speciali del GAFI, ha un ruolo importante il congelamento dei beni degli individui e delle entità sospettate di coinvolgimento in attività terroristiche.

Le principali risoluzioni in materia sono:

1. la risoluzione n. 1267 (1999)<sup>[1]</sup>, che impone l'adozione di misure di congelamento nei confronti di soggetti ed entità associati o appartenenti a Al Qaeda e ai Talebani originariamente individuati dal Comitato sanzioni 1267, istituito presso il Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, sulla base di proposte di designazione provenienti dagli Stati membri;
2. la risoluzione n. 1373 (2001) che prevede il congelamento a prescindere dalla matrice ideologica o dall'ambito territoriale dell'azione terroristica rimettendo ai singoli Stati il potere di individuare soggetti o entità destinatari delle misure di contrasto al terrorismo.

L'Unione europea ha dato attuazione alle suddette risoluzioni rispettivamente: con la posizione comune 2002/402/PESC e il regolamento (CE) n. 881/2002, aggiornato da ultimo il 14 marzo 2016 con il regolamento del Consiglio n. 363/2016, recependo la lista dei sospetti terroristi

---

<sup>[1]</sup> e le successive 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008) e 1904 (2009), 1988 (2011), 1989 (2011), 2083 (2012), 2129 (2013), 2133 (2014), 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2354 (2017).

decisa dalle Nazioni unite, e con la posizione comune 931/2001/PESC e il regolamento (CE) n. 2580/2001, prevedendo l'applicazione delle misure di congelamento a una lista di soggetti ed entità individuati all'unanimità dal Consiglio dell'Unione europea sulla base delle proposte dei singoli Stati membri.

Alla risoluzione n. 2199 (2015) che condanna le violenze e le atrocità compiute dall'*Islamic State in Iraq and the Levant* (ISIL) e da *Al-Nusra Front* (ANF) e riconosce l'ISIL quale “*splinter group of Al-Qaida*”<sup>[2]</sup>, ha fatto seguito la risoluzione 2253 (2015), presentata congiuntamente da Stati Uniti e Russia, adottata all'unanimità. Il testo ha raccolto 68 sponsorizzazioni, tra cui quella dell'Italia e degli altri Stati membri.

In considerazione del fatto che gli Stati membri hanno la responsabilità principale di contrastare gli atti terroristici e l'estremismo violento, il Consiglio ha incoraggiato un maggiore coordinamento e coerenza con i fornitori e i destinatari delle attività di *capacity building* nello sviluppo e rafforzamento dei sistemi di prevenzione del terrorismo. Inoltre, le misure anti-propaganda dovrebbero essere adattate alle specifiche circostanze di contesti diversi.

Infine, il Consiglio ha chiesto al *Counter-Terrorism Committee* delle Nazioni Unite di identificare le buone pratiche esistenti nel contrastare la propaganda terroristica, e mantenere un elenco aggiornato delle iniziative nazionali, regionali e globali pertinenti, gestendolo, con il sostegno della Direzione esecutiva del *Nations Counter-Terrorism Committee* delle Nazioni Unite, al fine di tenere almeno una riunione annuale per la revisione delle iniziative di contro-propaganda ed emettere raccomandazioni agli Stati membri su come costituire capacità in tale settore.

In ambito europeo, tra le misure necessarie individuate, a seguito della Comunicazione la Commissione Europea al Parlamento Europeo e al Consiglio del 2 febbraio 2016<sup>[3]</sup>, si segnala in particolare la creazione di un sistema di listing europeo basato su criteri ulteriori e autonomi rispetto alla lista ISIL/Al Qaeda del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

A tale ultimo riguardo, la decisione (PESC) 2016/1693 del Consiglio del 20 settembre 2016, che ha abrogato e sostituito la decisione (PESC) 402/2002, ha integrato in un unico testo i criteri di designazione e le misure restrittive del regime AQ/ISIL previsti dalle rilevanti disposizioni ONU inclusa la UNSCR n. 2253 (2015), i cui

---

<sup>[2]</sup> Si ricorda che ISIL e ANF sono inclusi nella “*Al-Qaida sanctions list*” e quindi ad essi sono applicate le misure di congelamento ed il conseguente divieto di messa a disposizione di fondi e risorse economiche.

<sup>[3]</sup> [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9aeae420-0797-11e6-b713-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9aeae420-0797-11e6-b713-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF).

contenuti erano già stati recepiti nell'ordinamento europeo con la decisione (PESC) del Consiglio 368/2016 del 14 marzo 2016 che modificava a sua volta la decisione (PESC) 402/2002.

Il regolamento (UE) 2016/1686 del Consiglio del 20 settembre 2016 ha dato attuazione alle misure stabilite con la ricordata decisione (PESC) 2016/1693, recante i criteri di designazione UE - aggiuntivi ed autonomi rispetto quelli di cui alla UNSCR n. 2253 (2015).

Al riguardo, l'allegato I del regolamento contiene un'elencazione delle persone fisiche o giuridiche, le entità e gli organismi sottoposti alla sanzione del congelamento di fondi e di risorse economiche, essendo stati identificati dal Consiglio, a norma dell'articolo 3, paragrafo 3, della decisione (PESC) 2016/1693, come soggetti:

**a)** associati all'ISIL (Dàesh) e ad Al Qaeda o a qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione, in quanto:

- partecipanti al finanziamento dell'ISIL (Dàesh) e di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione, oppure partecipano al finanziamento di atti o attività da parte di, in collegamento con, con il nome di, per conto di o a sostegno di uno di loro;
- partecipanti alla programmazione, all'agevolazione, alla preparazione o all'esecuzione di atti o attività o impartiscono o ricevono corsi di addestramento terroristico, comprese istruzioni relative ad armi, ordigni esplosivi o altri metodi o tecnologie con lo scopo di commettere atti terroristici, da parte di, in collegamento con, con il nome di, per conto di o a sostegno dell'ISIL (Dàesh) e di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione;
- hanno scambi commerciali con l'ISIL (Dàesh), Al Qaeda o qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione, in particolare di petrolio, prodotti petroliferi, raffinerie modulari e materiali connessi, nonché di altre risorse naturali e beni culturali;
- forniscono, vendono o trasferiscono armi e materiale connesso all'ISIL (Dàesh), Al Qaeda o qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione;

**b)** che viaggiano o cercano di recarsi fuori dell'Unione al fine di:

- perpetrare, pianificare, preparare o prendere parte ad atti terroristici per conto o a sostegno dell'ISIL (Dàesh), di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione; oppure

- impartire o ricevere un addestramento terroristico per conto o a sostegno dell'ISIL (Dàesh), di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione; oppure
  - sostenere in qualunque altro modo l'ISIL (Dàesh), Al Qaeda o qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione;
- c)** che cercano di entrare nell'Unione per motivi identici a quelli elencati alla lettera b) o per partecipare ad atti o attività in collegamento con, con il nome di, per conto di o a sostegno dell'ISIL (Dàesh), di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione;
- d)** che reclutano o sostengono in qualunque altro modo gli atti o le attività dell'ISIL (Dàesh), di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione:
- mettendo a disposizione o raccogliendo, direttamente o indirettamente, con qualunque mezzo fondi destinati a finanziare i viaggi di persone che si prefiggono gli scopi di cui alle lettere b) e c); organizzando il viaggio di persone che si prefiggono gli scopi di cui alle lettere b) e c), o facilitandolo in qualunque altro modo;
  - istigando un'altra persona a partecipare ad atti o attività da parte di, in collegamento con, con il nome di, per conto di o a sostegno dell'ISIL (Dàesh), di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione;
- e)** che incitano o provocano pubblicamente atti o attività da parte di, in collegamento con, con il nome di, per conto di o a sostegno dell'ISIL (Dàesh), di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione, inclusi l'incoraggiamento o l'esaltazione di tali atti o attività causando così il pericolo che possano essere commessi atti terroristici;
- f)** che sono coinvolti o complici nell'ordinare o nel commettere gravi violazioni dei diritti umani contro persone, tra cui sequestro, stupro, violenza sessuale, matrimonio forzato e riduzione in schiavitù, al di fuori del territorio dell'Unione, per conto di o nel nome dell'ISIL (Dàesh), di Al Qaeda o di qualsiasi loro cellula, affiliato, ala scissionista o emanazione.

Allo stato attuale non sono state proposte designazioni secondo i menzionati criteri autonomi.

Il regolamento del Consiglio 881/2002 del 27 maggio 2002, nel quale sono già state trasposte le misure ONU, al fine di recepire il contenuto della UNSCR n. 2253 - resterà in vigore, mentre i “criteri UE” sono stati trasposti tramite il regolamento (UE) 2016/1686 del Consiglio del 20 settembre 2016.

### **7.1.3 Il Counter-Isil Financing Group (CIFG)**

Nel quadro della Coalizione Internazionale anti-Daesh, nel febbraio 2015, l'Italia ha assunto - insieme a Stati Uniti e Arabia Saudita - la co-leadership del *Counter-ISIL Financing Group* (CIFG), il cui obiettivo è l'elaborazione e l'adozione di misure concrete per drenare le fonti di reddito di Daesh, comprometterne la capacità di sfruttare il sistema finanziario internazionale e minarne la sostenibilità economica.

Nel 2016 si è tenuto il V CIFG Meeting (Roma, 7-8 aprile), nel corso del quale si è evidenziata la significativa riduzione delle risorse finanziarie a disposizione di Daesh.

Nel corso del VI CIFG Meeting (Kuwait City, 24 ottobre 2016), è stato approvato un Report nel settore dei flussi finanziari transfrontalieri illegali che individua i 4 principali canali attraverso i quali Daesh riceve e trasferisce fondi dall'estero (banche, *exchange houses* e *money transfers*, contrabbando di contanti e carte prepagate), ne analizza le relative metodologie e suggerisce azioni e linee di intervento. A fronte delle crescenti difficoltà di Daesh nel reperimento di risorse finanziarie, gli Stati Membri hanno concordato nel ritenere che al prosieguo dell'azione di contrasto occorra associare la destinazione di risorse ed energie verso lo sviluppo di programmi di assistenza tecnica e formazione in materia di contrasto al finanziamento del terrorismo (CFT) a favore delle Autorità dei Paesi maggiormente esposti (non solo Iraq, Siria e Libia, ma anche gli Stati con essi confinanti). A tal fine, l'Italia, il MAECI ha elaborato in stretto raccordo con il Comando Generale della Guardia di Finanza un programma di assistenza tecnica e formazione nel settore dell'investigazione economico-finanziaria e del CFT a favore di Libia, Burkina Faso, Ciad, Mali, Mauritania e Niger. Nel corso dell'ultimo incontro di Copenaghen (29-30 marzo 2017), è stata sottolineata la necessità di rafforzare l'operatività del Gruppo, attraverso una maggiore condivisione di informazioni e di *Best Practices* ed il rafforzamento della collaborazione a livello regionale.

#### 7.1.4 La strategia della *Financial Action Task Force* (FATF)

A seguito dell'intensificarsi della minaccia terroristica a partire dalla fine del 2014, e con episodi ancora più cruenti e destabilizzanti per tutto il 2015 e 2016, il FATF ha adottato, nel febbraio 2016, la sua Strategia di contrasto al terrorismo (*FATF's strategy on combating terrorist financing*).

##### **Aree di lavoro e temi di approfondimento della Strategia del FATF**

1. miglioramento e aggiornamento della comprensione dei rischi di finanziamento del terrorismo, in particolare il finanziamento di ISIL/Da'esh;
2. impegno affinché gli standard FATF forniscano strumenti aggiornati ed efficaci idonei ad identificare e annullare le attività di finanziamento del terrorismo;
3. impegno affinché i paesi applichino efficacemente gli strumenti, tra i quali le sanzioni finanziarie mirate, per identificare e contrastare le attività di finanziamento del terrorismo;
4. identificazione e adozione di misure nei confronti dei paesi con deficit strategici nella prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo;
5. impulso per un più efficace coordinamento domestico e cooperazione internazionale per combattere il finanziamento.

Di seguito si evidenziano le principali attività svolte nell'ambito FATF relative alla prevenzione del finanziamento del terrorismo.

Un focus specifico è stato posto sull'accesso e lo scambio d'informazioni (a livello domestico, internazionale, e con il settore privato), ed in particolare sulle barriere che impediscono uno scambio effettivo delle informazioni tra le Autorità.

In risposta alle azioni nascenti dalla *FATF Strategy*, si è concluso nel giugno 2017 il "*Project on effective domestic inter-agency information sharing*", progetto al quale l'Italia ha contribuito attivamente in costante coordinamento con le Autorità nazionali competenti: in esso emergono le difficoltà e le buone pratiche adottate nei contesti nazionali per l'efficace condivisione delle informazioni, finanziarie, investigative e sensibili, ai fini del contrasto del terrorismo e del suo finanziamento.

Per ciò che riguarda la definizione degli standard, la Plenaria di Ottobre ha approvato la revisione della Nota Interpretativa alla R5 - Reato di finanziamento del terrorismo e del suo Glossario.

Ai fini della criminalizzazione del finanziamento, rilevano i fondi e le "altre attività" a questi assimilabili: le definizioni della R5 e delle R6 - Sanzioni finanziarie mirate relative al terrorismo e al finanziamento del terrorismo sono adesso allineate. Inoltre, di particolare interesse, è la modifica operata al Glossario, nel quale il termine "fondi e/o altri beni" deve essere inteso come ricomprensivo anche il petrolio, le risorse naturali e i materiali correlati. Tale precisazione è volta a chiarire che il supporto a terroristi e gruppi nella forma del commercio di tali beni rientra quindi nella portata applicativa del reato di finanziamento del terrorismo.

È stata infine adottata la "*Guidance on the criminalisation of terrorist financing*", la quale spiegando e descrivendo con esemplificazioni dei sistemi nazionali vigenti i molteplici aspetti che la previsione criminale dovrà ricomprensivo, fornisce una base solida per l'implementazione di ciascun requisito della Raccomandazione 5.



### 7.1.5 L'analisi del rischio di finanziamento del terrorismo in Italia

La minaccia terroristica collegata all'azione dei gruppi di matrice jihadista nel contesto internazionale si concretizza nell'adesione a tali gruppi di diversi soggetti, sia terroristi home-grown sia foreign terrorist fighters, anche organizzati in cellule.

Il terrorismo *home-grown* costituisce, per attualità e concretezza, la principale forma di minaccia terroristica di matrice confessionale nei Paesi europei.

Dalla fine del 2014, la tipologia dominante è relativa a casi in cui a rendersi protagonisti di progettualità dagli esiti offensivi sono stati singoli individui o micro-cellule, all'apparenza isolati, talvolta autoctoni, privi di connessioni evidenti con i network terroristici internazionali.

A ciò si aggiunge la minaccia posta dai *Foreign Terrorist Fighters* (FTFs), circa un centinaio dall'Italia alla data di giugno 2016, ovvero i combattenti stranieri che dopo aver partecipato ai teatri jihadisti (Siria e Iraq) ritornano nei paesi di residenza (*returnees*) costituendo una minaccia potenziale verso gli interessi occidentali per le competenze militari ed operative nel frattempo maturate e l'ulteriore radicalizzazione violenta.

Anche a seguito della tipologia di attentati avvenuti nella seconda parte del 2016 e della loro progressione, si ritiene che, attualmente, i rischi maggiori per la sicurezza derivino da eventuali azioni condotte da attori individuali, recettori degli appelli lanciati dall'apparato propagandistico dello Stato islamico i cui attacchi, anche quelli condotti con modalità non complesse, sono connotati da imprevedibilità ed elevata potenzialità offensiva.

L'Italia è fortemente esposta alla minaccia del terrorismo di matrice islamista per il contributo reso all'attività internazionale di contrasto e per la presenza, nella Città del Vaticano, del Santo Padre, uno dei più importanti simboli religiosi e culturali da colpire.

Sebbene le celebrazioni connesse al Giubileo della Misericordia si siano concluse senza eventi significativi sotto il profilo della sicurezza, si sono registrati, durante tutto il 2016, diversi comunicati e video, diffusi sul *Web*, nei quali si menziona la "conquista di Roma".

L'esposizione geografica dell'Italia al passaggio di *foreign fighters* provenienti dai paesi nord europei, diretti o di ritorno dall'area mediorientale, ha portato all'implementazione dello scambio di informazioni con il comparto di intelligence e con gli omologhi uffici esteri. Sono stati attuati dispositivi di controllo nei valichi di frontiera più sensibili al fenomeno, con lo scopo di monitorare le posizioni particolarmente significative sotto il

profilo della sicurezza. L'attività, svolta in linea con le indicazioni dell'Unione europea, che individuano nel controllo delle frontiere, interne ed esterne all'area Schengen, uno degli strumenti più efficaci per il contrasto della minaccia posta dai *foreign fighters returnees*, ha portato all'incremento del numero dei soggetti arrestati, denunciati e sottoposti a procedura di espulsione e respingimento.

Sul piano della collaborazione internazionale, l'Italia ha partecipato attivamente, in ambito europeo, alle principali iniziative adottate per monitorare il fenomeno dei *foreign fighters*. Si menzionano: il *Focal point travellers*, un data base istituito da Europol e alimentato dagli Stati membri, in cui confluiscono informazioni su soggetti sospettati di effettuare, o che abbiano effettuato viaggi verso i teatri di conflitto; il *Working Group Dumas*, guidato dall'Italia che, attraverso un gruppo di esperti, ha affidato ai paesi europei il compito di individuare i piani d'azione, le aree di intervento e gli strumenti di contrasto al fenomeno dei *foreign fighters* e di armonizzarli in un'unica cornice legale sotto la supervisione di Europol.

Inoltre è stata costituita su iniziativa italiana, nell'ambito del semestre di presidenza dell'Unione europea, una rete di punti di contatto antiterrorismo, in partenariato con Europol, dedicata allo scambio immediato di informazioni relative al fenomeno.

Il finanziamento del terrorismo in Italia si è configurato finora principalmente come autofinanziamento, intendendo con ciò che la fonte di finanziamento non proviene dall'esterno rispetto al soggetto/gruppo ma è quest'ultimo o il gruppo stesso che si procura le risorse finanziarie per la propria attività. Si può trattare di fondi di origine lecita (salari/liquidazione a seguito di dimissioni, proventi della vendita di mobilia) ovvero di fondi di origine illecita, quali i proventi di attività criminale (piccoli furti, immigrazione clandestina, falsificazione documenti, false fatturazioni). Il fabbisogno finanziario delle attività terroristiche si rivela di limitato e/o frammentato spessore, sovente inquadrabile in condotte di autofinanziamento mentre i sistemi solitamente utilizzati sono spesso diversi da quelli ufficiali e quindi difficilmente tracciabili.

Dal punto di vista finanziario, nel 2016 si è assistito ad una significativa crescita delle segnalazioni di operazioni sospette classificate come finanziamento del terrorismo; al 31 dicembre 2016 sono pervenute alla UIF 619 segnalazioni, oltre il doppio delle segnalazioni pervenute nel 2015. Il trend delle SOS ricevute nei primi cinque mesi del 2017 (circa 400) registra un'ulteriore crescita rispetto allo stesso periodo del 2016.

Il significativo incremento delle segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo è indicativo dell'accresciuta consapevolezza degli operatori in merito alla necessità di elevare i livelli di guardia a fronte della recrudescenza delle minacce.

Tale andamento è in buona parte ascrivibile alla maggiore attenzione riservata dai soggetti obbligati, sia in termini di percezione del rischio sia in termini di qualificazione del sospetto, e dalla progressiva applicazione degli indicatori di rischio diramati dalla UIF nell'aprile 2016<sup>32</sup>.

Nel corso del 2016 sono state analizzate e trasmesse agli Organi investigativi 614 segnalazioni di operazioni sospette.

Dall'approfondimento delle 614 segnalazioni di maggior interesse investigativo dell'annualità 2016:

- 55 segnalazioni per operazioni sospette sono confluite in procedimenti penali esistenti per reati in materia di terrorismo ed in particolare:
- 23 ipotesi di cui all'art. 270-bis c.p. (Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico);
- 5 ipotesi di cui all'art. 270-ter c.p. (Assistenza agli associati);
- 2 ipotesi di cui all'art. 270-quater c.p. (Associazioni con finalità di terrorismo internazionale);
- 2 ipotesi di cui all'art. 270-quinquies c.p. (Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale);
- 1 ipotesi di cui all'art. 270 c.p. (Associazioni sovversive).

I *money remitters* possono essere un canale di trasferimento appetibile per i bassi costi e la minore professionalizzazione degli operatori. A questo si aggiungano i fenomeni di esercizio abusivo di trasferimento dei fondi, sul tipo degli hawala. Il trasporto di denaro al seguito è un'ulteriore modalità riscontrata di trasferimento di denaro all'estero.

Si richiama infine la necessità di guardare con maggiore attenzione, attraverso un'approfondita analisi finanziaria e investigativa, a fenomeni di riciclaggio di denaro che talvolta possono nascondere attività di finanziamento del terrorismo.

Per quanto concerne, invece, strumenti di pagamento quali le carte prepagate, che in teoria potrebbero favorire l'anonimato, e le *virtual currencies*, in potenziale forte crescita, anche tenendo conto dell'esperienza di altri Paesi, non sono finora emerse evidenze circa la sussistenza di un rischio attuale di loro utilizzo per il finanziamento del terrorismo.

**Le azioni di contrasto attivate in Italia nel 2016**

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Ufficio Intelligence della Direzione Centrale Antifrode e Controlli - ha applicato modelli di analisi delle movimentazioni transfrontaliere di denaro contante, dichiarate o irregolari, ricercando le correlazioni con i flussi di merce a rischio in entrata ed in uscita dal territorio dello Stato, con particolare attenzione ai viaggiatori ed alle spedizioni provenienti o destinate a paesi interessati da fenomeni di alta instabilità istituzionale o militare, nel medio Oriente ed in Africa.

I criteri e gli elementi di rischio individuati sono stati inseriti anche nel circuito doganale di controllo telematico, selezionando per l'ispezione fisica spedizioni dichiarate per l'importazione e l'esportazione, presso i competenti uffici doganali di valico aeroportuale, portuale e terrestre, in corrispondenza al controllo valutario mirato di viaggiatori attivi su determinate rotte.

Le analisi condotte hanno riguardato circa 10.000 dichiarazioni valutarie ed oltre 3.500 verbalizzazioni valutarie secondo modelli predittivi predisposti dall'Unità, partecipati e condivisi dalla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, nell'ambito della Convenzione in essere tra l'Amministrazione Doganale e la Procura Nazionale. Sono state così individuate oltre 300 posizioni soggettive di specifico interesse per le specifiche finalità di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, segnalate alla UIF della Banca d'Italia ed alla DNA.

Nello stesso ambito operativo, la centrale struttura di intelligence doganale ha coordinato centinaia di controlli doganali svolti presso decine di uffici doganali portuali, per l'ispezione fisica e documentale di esportazioni aventi ad oggetto veicoli

<sup>32</sup> <https://UIF.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/COMUNICAZIONE-UIF-180416.pdf>.

e loro parti, generatori di corrente e altri prodotti destinati verso Paesi caratterizzati dalla presenza di organizzazioni terroristiche di matrice islamista o sottoposti a misure restrittive del commercio estero.

A seguito delle iniziative intraprese dall'Agenzia, il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ha istituito nel mese di marzo 2016 un tavolo di lavoro congiunto tra la Procura Nazionale, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e l'UIF della Banca d'Italia, stabilendo azioni convergenti e sinergie istituzionali per l'analisi dei fenomeni e degli ambiti del commercio internazionale potenzialmente riferibili agli interessi patrimoniali della criminalità organizzata e delle strutture di finanziamento del terrorismo islamista. Le attività condotte dall'Agenzia nell'ambito del tavolo permanente hanno individuato 150 posizioni soggettive ritenute di interesse, attive nei settori imprenditoriali tipici del trasferimento di valuta e dei phone-center.

A livello internazionale, nel 2016 sono stati rafforzati gli scambi di informazione e la collaborazione istituzionale con le amministrazioni doganali dell'Unione interessate dalle rotte selezionate a maggiore rischio specifico; la struttura centrale Antifrode ha inviato numerose segnalazioni mirate e richieste di informazioni alle Amministrazioni doganali della Francia, del Belgio, dei Paesi Bassi, della Spagna e del Regno Unito incrociando i dati delle esportazioni dirette verso Paesi africani e mediorientali con le dichiarazioni valutarie selezionate nell'ambito dei cluster di riferimento; parallelamente ha richiesto e partecipato a riunioni di coordinamento a Parigi, a L'Aja e a Roma.

Nell'ambito di indagini di polizia giudiziaria delegate dalle competenti Procure della Repubblica per la repressione di delitti inerenti il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo di matrice islamista, la struttura antifrode centrale dell'Agenzia ha svolto ricerche ed analisi dei flussi, procedendo anche al coordinamento di centinaia di controlli doganali mirati presso decine di Uffici territoriali, selezionati sulla base di specifici profili di rischio elaborati per corrispondere alle esigenze investigative della delegante Autorità Giudiziaria.

Il contesto operativo ha richiesto l'inoltro di oltre 20 annotazioni di polizia giudiziaria nelle quali sono state compendiate le investigazioni inerenti le attività di commercio estero realizzate da decine di soggetti individuati quali agenti attivi nella movimentazione transfrontaliera di merci e di denaro contante, dei quali 4 sono risultati essere *foreign fighters*.

Per tutto il 2016 hanno assunto particolare rilevanza le attività condotte dall'Ufficio Intelligence per:

- la ricostruzione dei flussi di valuta sospetta - per milioni di euro - introdotti o transitati in Italia, dalla Libia e dalla Tunisia, destinati anche ad altri paesi dell'Unione Europea, ricercando i possibili impieghi ed utilizzatori nel territorio nazionale e degli altri Stati Membri, ed identificando settori merceologici e poli geografici sui quali concentrare risorse ed azioni sinergiche;
- il contrasto al trafugamento di beni culturali, disponendo il rafforzamento dei controlli all'importazione per determinati settori merceologici e spedizioni provenienti da aeree a rischio trafugamento, selezionando le filiere logistiche in considerazione delle potenziali triangolazioni. I controlli mirati hanno riguardato decine di operazioni doganali presso 2 porti nazionali;
- contrasto al commercio illecito di fonti energetiche provenienti dal medio Oriente e dal nord Africa, rilevando picchi dei volumi dichiarati ed anomalie inerenti origine, provenienza e valore di transazione imponibile esposto al momento della importazione. Sono tuttora in corso centinaia di azioni mirate per la revisione dell'accertamento, che hanno comportato in determinati casi le segnalazioni di rito alle competenti Autorità Giudiziarie.

### **Le attività della Guardia di Finanza**

Ai fini di indirizzare la propria operatività di contrasto in modo più efficace, la Guardia di Finanza ha avviato l'elaborazione di tre analisi operative di rischio.

La prima, denominata "BOOKS, MONEY, GUN", prevede la selezione di associazioni/ONLUS di matrice islamica esistenti sul territorio nazionale, nonché dei soggetti ad esse collegate, attraverso la consultazione di tutte le banche dati in uso, partendo dall'esame delle segnalazioni di operazioni sospette riferibili ai suddetti enti no profit, in modo da individuare quelle che denotano criticità tali da giustificare l'avvio di una successiva attività investigativa.

Il percorso di analisi prevede la redazione di una relazione esplicativa - contenente anche una breve sintesi della normativa civilistica e fiscale che regola l'istituzione delle associazioni no profit - e, per ciascuna associazione, una scheda contenente gli elementi informativi acquisiti nel corso dell'analisi, comprensiva del livello di rischio rilevato.

Le schede riferite a ciascuna associazione selezionata, unitamente alla relazione esplicativa del percorso di analisi svolto, fanno parte integrante delle Segnalazioni Operative Qualificate (S.O.Q.) che verranno inviate ai Reparti territorialmente competenti.

La seconda analisi operativa di rischio, denominata "DANGEROUS MONEY TRANSFER", fa riferimento alle movimentazioni di denaro attraverso il canale *money transfer*.

L'analisi, avviata nel corrente anno, si basa sull'acquisizione delle numerose transazioni finanziarie riferite ai *money transfer* operanti sul territorio italiano e sulla individuazione di quattro profili di rischio, qualitativi e quantitativi, al fine di far emergere agenti rientranti in una o più categorie di rischio.

Attraverso i successivi approfondimenti investigativi, condotti valorizzando il patrimonio informativo del Nucleo Speciale Polizia Valutaria e delle banche dati in uso al Corpo, potranno essere individuati gli agenti che denotano criticità tali da giustificare l'avvio di una successiva attività ispettiva.

Detta analisi è fondata e tiene conto del c.d. "rischio inerente" riferito agli agenti degli istituti di pagamento, richiamato dal Fondo Monetario Internazionale a conclusione della procedura di valutazione del dispositivo nazionale antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo, condotta nel corso del 2015.

La terza analisi, denominata "CROSS BORDER CASH", si basa sui dati relativi alle movimentazioni transfrontaliere di denaro da acquisire, "massivamente", attraverso l'apposita banca dati dell'Agenzia delle Dogane ove sono archiviate le dichiarazioni valutarie nonché sulla base dei nominativi dei soggetti verbalizzati per violazione della normativa di settore.

Ottenuto tale bacino di posizioni, si opererà una conseguente approfondita analisi attraverso la consultazione di tutte le banche dati disponibili, al fine di individuare specifici profili di pericolosità in ordine a condotte,

direttamente o indirettamente, riconducibili a casi di finanziamento del terrorismo, oltre ad eventuali diverse tipologie di illeciti.

La UIF ha attivato nel proprio sito internet un Portale specificamente dedicato alla materia al fine di consentire agli operatori un facile e immediato accesso alle pubblicazioni rilevanti degli organismi internazionali e agevolare l'individuazione di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo.

#### **Misure di carattere ordinativo**

Dal primo agosto 2016, è stato istituito, nell'ambito del Nucleo Speciale Polizia Valutaria, il Gruppo Investigativo Finanziamento Terrorismo (G.I.F.T.) con il compito di:

- approfondire le richieste di informazioni inoltrate dalle FIU estere in materia di finanziamento del terrorismo, pervenute per il tramite dell'UIF per l'Italia, ai sensi dell'art. 9, comma 4, del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231;
- sviluppare gli appunti informativi originati dal II Reparto del Comando Generale della GdF, incluse le attivazioni provenienti dal CASA e da altri Enti esterni;
- corrispondere ad eventuali richieste avanzate dalla DNAA, per effetto di quanto stabilito dal Protocollo d'Intesa sottoscritto con il Corpo in data 21 ottobre 2015;
- effettuare analisi di rischio, finalizzate all'individuazione delle dinamiche concernenti il finanziamento del terrorismo;
- approfondire le segnalazioni di operazioni sospette, attinenti allo specifico fenomeno.

Parallelamente, dalla stessa data, è stato potenziato il II Reparto – Coordinamento Informativo e Relazioni Internazionali del Comando Generale che costituirà una “cabina di regia” per promuovere e coordinare i flussi informativi sia all'interno della G.d.F. e, quindi, orientare in modo proficuo l'attività investigativa nel settore, che verso Enti esterni.

Tali manovre di revisione ordinativa sono state recentemente completate con l'istituzione, a far data dal 1 gennaio 2017, delle Sezioni Investigative Finanziamento al terrorismo in seno ai Nuclei di Polizia Tributaria di Roma, Milano e Napoli.

#### **Misure di carattere operativo**

Mirate iniziate sono state inoltre adottate in materia di controlli ai *money transfer*. Si tratta, in particolare, di interventi che, aggiungendosi ai servizi ordinariamente svolti nello specifico settore operativo, vale a dire gli approfondimenti di segnalazioni di operazioni sospette e l'esecuzione di attività ispettive antiriciclaggio, hanno l'obiettivo di aumentare ulteriormente il livello di attenzione nei confronti dei soggetti utilizzatori dei *money transfer*, tenuto conto dei profili di rischio da più fonti segnalati circa il possibile utilizzo di tale circuito per finalità di riciclaggio di proventi illeciti e di finanziamento del terrorismo.

In questo ambito, le verifiche eseguite sono state finalizzate sostanzialmente ad identificare gli avventori ed i clienti presenti all'interno dei locali all'atto dell'accesso; richiedere a coloro che hanno posto in essere operazioni di trasferimento di denaro l'esibizione della documentazione attestante la transazione eseguita ed accertare l'esistenza di eventuali precedenti di polizia a carico degli stessi soggetti oppure l'inserimento degli stessi nelle *black list* antiterrorismo.

Tale piano d'azione ha anche lo scopo di incrementare ed arricchire il livello di conoscenza dei Reparti operativi, in ambito locale, circa gli operatori del settore presenti nelle rispettive circoscrizioni di servizio, anche al fine di corroborare l'analisi di rischio propedeutica all'avvio di ispezioni più strutturate.

Nel corso del 2016 sono stati eseguiti 3.087 accertamenti che hanno permesso di identificare 4.782 persone, di cui 688 con precedenti di polizia, nonché di pervenire alla contestazione di 60 violazioni penali e di 30 sanzioni amministrative.

## **7.2 Le misure restrittive internazionali ed europee adottate nei confronti della Corea del Nord: inasprimento e prospettive future**

In attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1718 (2006), 2087 (2013) e 2094 (2013), già nel 2013 l'Unione Europea aveva inasprito il regime sanzionatorio vigente verso la Repubblica popolare democratica di Corea (RPDC) con la decisione PESC 183/2013 e il regolamento UE 296/2013 (recante modifiche al regolamento UE n. 329/2007).

In seguito al test nucleare e al lancio di missili balistici effettuati il 6 gennaio e il 7 febbraio 2016 dalla Corea del nord, il 2 marzo 2016 il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 2270 (2016), con cui è stato ulteriormente aggravato l'impianto sanzionatorio

vigente verso la RPDC<sup>33</sup>. A quest'ultima risoluzione, l'Unione Europea ha dato seguito con decisione PESC 319/2016 del 4 marzo 2016 e il suo regolamento di attuazione UE n. 315/2016.

Inoltre, in considerazione della gravità delle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali poste in essere dalla RPDC nella regione e al di fuori di essa, il Consiglio dell'Unione Europea ha deciso di imporre sanzioni autonome che si aggiungono a quelle decise dall'ONU.

Data la complessità dal punto di vista procedurale dell'elaborazione di tali ulteriori misure, si è proceduto all'adozione dei relativi atti legali in due fasi.

In un primo momento, il Consiglio si è limitato ad adottare la decisione PESC785 del 19 maggio 2016 – attuata dal regolamento UE 780/2016 – che aggiunge all'elenco delle persone ed entità soggette a misure restrittive 18 persone fisiche, 1 persona giuridica e aggiorna i dati identificativi relativi a 2 individui già inclusi nelle liste UE. Successivamente, il 27 maggio 2016, sono stati approvati la decisione PESC 849/2016 (che abroga per motivi di chiarezza la decisione PESC 183/2013) e il relativo regolamento UE 841/2016. Tali atti legali integrano in un unico corpo normativo le misure restrittive adottate dall'UE in esecuzione delle rilevanti Risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU e le sanzioni aggiuntive, anche di natura settoriale, negoziate tra i partner UE.

In sintesi, in aggiunta alle previgenti misure restrittive, la decisione PESC 849/2016 vieta: la fornitura, vendita o trasferimento alla RPDC di ulteriori prodotti, materiali e attrezzature connessi a beni e tecnologie a duplice uso; il trasferimento di fondi alla e dalla RPDC (salvo specifica, preventiva autorizzazione); gli investimenti della RPDC e dei suoi cittadini nei territori sotto la giurisdizione degli Stati Membri e gli investimenti di cittadini o entità dell'UE in Corea del nord. Nel settore dei trasporti, è fatto divieto a qualsiasi aeromobile operato da vettori nordcoreani o originario della Corea del nord di atterrare, decollare o sorvolare il territorio degli Stati Membri, nonché a qualsiasi nave posseduta, gestita o dotata di equipaggio dalla Corea del nord di fare ingresso nei porti degli Stati Membri. La decisione introduce inoltre il divieto di importare articoli di lusso dalla Corea del nord e pone divieti relativi alla fornitura di sostegno finanziario per il commercio con il Paese asiatico.

---

<sup>33</sup> In particolare, le misure introdotte con la UNSCR 2270 (2016) comprendono: criteri aggiuntivi di inserimento negli elenchi di persone ed entità soggette al congelamento dei beni, divieti settoriali sull'acquisto di oro, minerali di titanio, minerali di vanadio, terre rare, carbone, ferro e minerale di ferro dalla Corea del Nord, divieti sulla vendita o sulla fornitura di carburante per aerei, divieti sul mantenimento di conti di corrispondenza e imprese comuni con banche ed entità che hanno legami con la Corea del Nord e misure restrittive supplementari nel settore dei trasporti. Ulteriori divieti riguardano il trasferimento e l'acquisto di prodotti che potrebbero contribuire allo sviluppo delle capacità operative delle forze armate della Corea del Nord.

In risposta all'ulteriore test nucleare eseguito il 9 settembre 2016 dalla Repubblica democratica popolare di Corea (RPDC), il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione n. 2321 (2016) del 30 novembre 2016, che ha ulteriormente inasprito il regime sanzionatorio vigente nei confronti della Corea del nord.

In particolare, tali misure comprendono restrizioni sulle operazioni riguardanti carbone, ferro e minerale di ferro provenienti dalla RPDC e un divieto sulle importazioni di rame, nichel, argento e zinco nonché statue provenienti dalla RPDC. Le misure includono anche il divieto di esportare nuovi elicotteri e navi nella RPDC, l'inasprimento delle restrizioni esistenti nel settore dei trasporti nonché nel settore finanziario, come il divieto per rappresentanze diplomatiche e diplomatici della RPDC di disporre di più di un conto bancario nell'UE e le restrizioni sull'utilizzo di beni immobili da parte della RPDC nell'UE.

Gli atti giuridici prevedono inoltre che gli Stati membri adottino ulteriori misure al fine di impedire che a cittadini della RPDC sia impartita un'istruzione o una formazione specialistica in discipline che contribuirebbero ai programmi legati al nucleare e ai missili balistici e che essi sospendano la cooperazione scientifica e tecnica con persone o gruppi patrocinati a titolo ufficiale dalla RPDC o in rappresentanza della RPDC, fatta eccezione per gli scambi di natura medica.

Come per le sanzioni esistenti, tali misure restrittive sono concepite in modo da evitare conseguenze umanitarie avverse per la popolazione civile del paese. Includono pertanto deroghe per scopi umanitari e di sussistenza, ove opportuno.

La risoluzione ha inoltre aggiunto 11 persone e 10 entità all'elenco delle persone ed entità soggette a congelamento dei beni e a restrizioni di viaggio nel caso delle persone. Tale aggiunta è stata recepita nel diritto dell'UE con la decisione 2016/2217 adottata dal Consiglio l'8 dicembre 2016.

Al fine di trasporre le relative previsioni nella normativa dell'Unione Europea, in data 27 febbraio 2017 è stata pubblicata la decisione 2017/345/PESC, che modifica la decisione 2016/849/PESC, nonché il regolamento (UE) 330/2017 del Consiglio del 18 febbraio 2017, che modifica il regolamento (CE) 329/2007 del Consiglio del 27 marzo 2007.

Tra le misure restrittive di natura finanziaria introdotte dal menzionato Regolamento, si segnalano in particolare le seguenti:

1. *Beni immobili*. L'articolo 4<sup>sexies</sup> dispone il divieto di: trasferire, o comunque mettere a disposizione beni immobili, direttamente o indirettamente a persone, entità o organismi

del Governo della Corea del nord, a qualsiasi titolo, salvo lo svolgimento di attività diplomatiche e consolari; acquisire beni immobili da persone, entità o organismi del Governo della Corea del nord; intraprendere qualsiasi attività connessa all'utilizzo di beni immobili, posseduti detenuti o altrimenti utilizzati da persone, entità o organismi del Governo della Corea del Nord, fatta eccezione per la fornitura di beni e servizi che sono essenziali per il funzionamento delle missioni diplomatiche e consolari, ai sensi delle Convenzioni di Vienna del 1961 e del 1963, ed a condizione che essa non venga utilizzata al fine di generare un vantaggio economico o un profitto direttamente o indirettamente per il Governo della Corea del nord.

2. *Conti correnti di Missioni diplomatiche o consolari del Governo della Corea del nord o dei suoi membri.* Il nuovo articolo 5bis bis impone alle Istituzioni finanziarie: il divieto di aprire nuovi conti correnti in favore delle missioni diplomatiche o consolari del Governo della Corea del nord o dei suoi membri; l'obbligo, entro 6 settimane dall'adozione del regolamento, di procedere alla chiusura dei conti correnti già aperti. In deroga a tale ultima previsione l'Autorità competente, su richiesta di una missione diplomatica nordcoreana o di un suo membro, ovvero per il tramite dell'istituto finanziario presso il quale il conto deve essere mantenuto e/o aperto, potrà autorizzare l'apertura o il mantenimento di un solo conto corrente per ciascuna missione e ciascun membro avendo accertato che si tratti di missione o sede istituita e accreditata, e che questa e/o ciascun membro non detengano altri conti correnti in Italia.

Con riferimento alle richieste di mantenimento del conto corrente provenienti dai Membri della missione, in caso di sussistenza di più conti correnti aperti sarà onere di costoro indicare, all'atto della richiesta in deroga, quale conto andrà mantenuto.

A tale ultimo riguardo, il Comitato di sicurezza finanziaria, su richiesta dell'Ambasciata della RDPC, ha autorizzato il mantenimento di un conto corrente ad essa intestato.

3. *Finanziamenti e assistenza finanziaria connessi a scambi commerciali.* Il nuovo art. 9-bis ha generalizzato il divieto di fornire finanziamenti o assistenza finanziaria per scambi commerciali con la Corea del nord, anche sotto forma di concessione di crediti, garanzie o assicurazioni all'esportazione, a persone o entità coinvolte in detti scambi.

In precedenza, tale divieto sussisteva solo in quanto connesso ad attività proliferanti.

Al paragrafo 2 dello stesso articolo è, tuttavia, prevista una deroga a tale divieto.



L'autorità competente potrà autorizzare la fornitura di sostegno finanziario per tali scambi commerciali, in esito all'ottenimento dell'approvazione preventiva da parte del Comitato Sanzioni per la Repubblica popolare della Corea del nord sul caso in esame.

Successivamente, alla luce delle azioni della RDPC, il Consiglio ha deciso di introdurre alcune ulteriori misure restrittive.

In particolare, con la decisione (PESC) 2017/666 del Consiglio del 6 aprile 2017, che modifica la decisione (PESC) 2016/849, è stato esteso il divieto di investire nella RDPC e con la RDPC a nuovi settori, quali l'industria delle armi convenzionali, la metallurgia e la lavorazione dei metalli ed il settore aerospaziale. Inoltre, è stata vietata la prestazione di determinati servizi - informatici, inerenti all'industria estrattiva, inerenti al settore manifatturiero nelle industrie chimica, estrattiva e di raffinazione e altri settori - a persone o entità della RDPC<sup>34</sup>.

Inoltre, con la decisione (PESC) 2017/667 del Consiglio del 6 aprile 2017, che modifica la decisione (PESC) 2016/849, sono state aggiunte all'elenco delle persone ed entità responsabili dei programmi della RDPC legati al nucleare, missili balistici o ad altre armi di distruzione di massa, oppure persone ed entità che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione di cui all'allegato II della decisione (PESC) 2016/849.

Il regolamento di esecuzione (UE) 661/2017 della Commissione del 6 aprile 2017 ha di conseguenza modificato gli allegati I nonies, II, III, III bis, III ter e V del regolamento (CE) n. 329/2007.

**L'attività svolta dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nel settore della controproliferazione**  
Nell'anno 2016 l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) ha effettuato l'attività di contrasto ai traffici illeciti di prodotti dual-use, di armi di distruzione di massa e di altri beni rilevanti ai fini strategici.  
In particolare, l'ADM come componente del Comitato di Sicurezza Finanziaria e partecipando tramite l'Ufficio Analisi dei Rischi alla Rete degli esperti ad esso collegata, ha contribuito a far emergere elementi che hanno consentito di inserire/mantenere attivi 10 profili finalizzati ad evitare che venissero effettuate operazioni ancora all'esame della Rete o del CSF oppure già valutate come potenzialmente vietate in relazione a specifiche normative restrittive (divieti/embarghi). L'attività ha riguardato in particolare esportazioni verso l'Iran, la Siria, la Russia e la Corea del Nord.  
Con riguardo a quest'ultimo Paese ed al contrasto della proliferazione delle armi di distruzione di massa, in applicazione del Reg. CE 329/2007 e delle modifiche intervenute nel 2016, sono state selezionate da profili di rischio appositamente predisposti n. 119 operazioni di export e 33 operazioni in import afferenti merci dichiarate di origine nordcoreana o provenienti/destinate dal/al medesimo paese, ed una delle quali è stata oggetto di verbale di infrazione e conseguente segnalazione all'Autorità competente.  
Per quanto attiene i controlli finalizzati ad evitare che si ponessero in essere condotte configurabili come "messa a disposizione di risorse economiche" a favore di persone fisiche o giuridiche designate nei diversi Regolamenti UE quali destinatari di misure di asset freezing per frenarne le attività o il finanziamento nel settore della proliferazione delle armi di massa, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha trasmesso 3 verbali all'UIF.  
Una mirata attività di verifica è stata svolta sulle operazioni doganali di esportazione verso paesi terzi assoggettati a misure restrittive oggettive. In questo settore la sinergia tra i profili di rischio già sopra delineati e altri 10 specifici profili di rischio ha permesso di conseguire 16 risultati positivi. Per quanto attiene la tipologia di merci interessate si tratta di materiale non connesso direttamente alla proliferazione ma di vietata esportazione verso il paese in quanto la Comunità internazionale ha inteso così stigmatizzare le attività di proliferazione o il mancato rispetto dei diritti umani. In tale categoria ricadono, ad esempio, sia i beni di lusso dei quali è stata fermata l'esportazione ai sensi del Reg. UE 36/2012 sia materiali quali le leghe a base di nichel/cromo controllate ai sensi del Reg. UE 267/2012.

<sup>34</sup> Tali misure sono state attuate con il regolamento (UE) n. 658/2017 del Consiglio del 6 aprile 2017, che modifica il regolamento (CE) n. 329/2007.

In materia di prevenzione dell'esportazione di beni assoggettati ad autorizzazione in quanto di possibile utilizzo ai fini della proliferazione delle armi di distruzione di massa e pertanto listati nell'All. I del Reg. CE 428/2009 o oggetto di un provvedimento restrittivo ad hoc ai sensi dell'art. 4 del citato Regolamento, sono state elevati 5 verbali di infrazione e ne è stata data comunicazione all'Autorità competente.

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

Sulla base di tale monitoraggio sono state segnalate all'Autorità preposta una operazione di esportazione ed una di transito, che la stessa ha poi sottoposto al vincolo di autorizzazione previsto all'art. 4 del Reg. CE 428/2009.

Sono stati inoltre monitorati i cd. transshipment sul territorio doganale e per tre operazioni afferenti detta tipologia di operazione, è stata informata l'Autorità competente che ha disposto requisiti di autorizzazione ai sensi dell'art. 4 del Reg. CE 428/2009, impedendo così che la merce potesse essere utilizzata a fini di proliferazione di armi di distruzione di massa.

In due casi la merce era costituita da lastre e barre di acciaio P20, nel terzo caso si trattava di policarbonato.

Riguardo alle citate operazioni, l'attività dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha consentito di evitare che i beni potessero giungere a destinatari situati in un Paese colpito da regime sanzionatorio.

### **7.3 L'implementazione del Joint Comprehensive Plan of Action e i riflessi in Italia: linee guida nazionali e impatto della normativa statunitense**

Il quadro delle misure sanzionatorie disposte nei confronti dell'Iran, delineato dalla risoluzione 1929 (2010) del Consiglio di sicurezza dell'ONU, nell'ambito della strategia internazionale di contrasto ai programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa, è profondamente mutato nel corso del 2015 e 2016 in conseguenza dell'entrata in vigore del *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPoA). Il Piano di azione comune globale è stato concluso a Vienna il 14.7.2015 da Iran, Stati Uniti, Cina, Federazione Russa, Francia, Germania, Regno Unito e Unione Europea con lo scopo di porre sotto controllo il programma nucleare iraniano ed ha acquisito valore giuridicamente vincolante a seguito della risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2231 – adottata all'unanimità il 20 luglio 2015.

Con la certificazione da parte dell'*International Atomic Energy Agency* (IAEA) del completamento da parte iraniana dei principali impegni assunti da parte iraniana, a partire dal 16 gennaio 2016 ("*Implementation Day*") è iniziata la rimozione da parte delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e degli Stati Uniti di una parte significativa del regime sanzionatorio correlato alla proliferazione<sup>35</sup>. In ogni caso è stato previsto un meccanismo di tutela (*snap-back clause*), da azionare nel caso in cui una delle parti contraenti violi gli impegni assunti con il JCPoA e la cui attivazione potrebbe determinare la reintroduzione delle sanzioni vigenti alla data dell'*Implementation day*. A tal proposito, il rapporto

---

35 Il JCPOA prevede in successione altre due scadenze, il *Transition day* (entro il 2023) e il *Termination day* (entro il 2025). Il *Transition day* sarà raggiunto con la chiusura complessiva della verifica AIEA iraniano. Al raggiungimento di tale data, la UE rimuoverà le sanzioni relative alla proliferazione militare, incluse quelle riguardanti lo sviluppo balistico. Saranno inoltre de-sanzionati una serie di soggetti individuali. Il *Termination day* costituisce invece l'atto finale del JCPOA, quando una risoluzione del Consiglio di sicurezza ONU eliminerà tutte le sanzioni ancora vigenti e sospenderà il monitoraggio delle Nazioni Unite sul programma nucleare iraniano. Un provvedimento equivalente sarà adottato dalla UE.

sull'attuazione del JCPoA del Direttore generale dell'IAEA Amano – reso pubblico nel novembre 2016 – ha confermato il generale rispetto da parte iraniana degli obblighi previsti dal JCPoA, facendo stato dell'attitudine collaborativa mostrata dalle autorità di Teheran.

A livello UE, con la decisione PESC/2016/37 del Consiglio UE sono quindi divenute effettive le previsioni della decisione PESC/2015/1863 del 18 ottobre 2015 e dei relativi regolamenti attuativi, il regolamento (UE) 2015/1861 e il regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/1862.

In base al nuovo quadro regolamentare europeo delineato dal regolamento (UE) 267/2012<sup>36</sup> per quanto concerne i servizi finanziari:

- è venuto meno il regime di notifica e autorizzazione dei trasferimenti di fondi da/verso soggetti iraniani non listati.
- è ammessa la prestazione di servizi di assistenza finanziaria per l'import/export con l'Iran così come l'export credit, la prestazione di garanzie o di assicurazioni.
- rimane sottoposta ad autorizzazione preventiva rilasciata dal Comitato di sicurezza finanziaria l'assistenza finanziaria in relazione a:
  - i beni, le tecnologie e i software di cui all'Allegato I;
  - i beni e le tecnologie elencati nell'Allegato II;
  - i software di cui all'Allegato VII A;
  - la grafite e i metalli grezzi o semilavorati di cui all'Allegato VII B;
- è vietata l'assistenza finanziaria in relazione ai beni e alle tecnologie di cui all'Allegato III;
- è vietata l'assistenza finanziaria in relazione ai beni e alle tecnologie elencati negli allegati III e IV del regolamento (UE) n. 359/2011 e successive modificazioni e integrazioni.

Indipendentemente dall'oggetto della transazioni commerciali sottostanti l'operazione finanziaria, è necessario tenere presenti le restrizioni soggettive concernenti gli individui e le entità listate in base ad altri programmi quali, in primis, il finanziamento del terrorismo e la violazione dei diritti umani.

Con il regolamento di esecuzione (UE) n. 77/2017 del Consiglio del 16 gennaio 2017, in conformità con la decisione (PESC) n. 2017/83, *Bank Saderat PLC* (Londra), *Neka Novin* (alias *Niksa Nirou*), *West Sun Trade GmbH* e *Oil Industry Pension Fund Investment*

---

<sup>36</sup> Regolamento (UE) n. 267/2012 come modificato dalla decisione (PESC) n. 2016/37 del Consiglio dell'Unione europea (UE) del 16 gennaio 2016, di attuazione delle misure di cui alla decisione (PESC) n. 2015/1863, nonché nel regolamento (UE) n. 1861/2015 e nel regolamento di esecuzione n. 1862/2015, del 18 ottobre 2015. Da ultimo modificato con regolamento n. 1375/2016.

*Company* (OPIC) sono state rimosse dall'elenco di cui all'allegato IX, parte I.B del regolamento (UE) n. 267/2012. Inoltre, a seguito delle sentenze del Tribunale nelle cause T-182/13, T-433/13, T-158/13, T-5/13 e T-45/14, sono altresì state de-listate *Moallem Insurance Company, Petropars Operation & Management Company, Petropars Resources Engineering Ltd, Iran Aluminium Company, Iran Liquefied Natural Gas Co., Hanseatic Trade Trust & Shipping (HTTS) GmbH e Naser Bateni*.

A seguito dell'alleggerimento del quadro normativo sanzionatorio, l'economia iraniana ha avuto un recupero eccezionale. Il Fondo monetario internazionale ha stimato, nell'anno 2016, una crescita dell'economia iraniana del 6,6 per cento che si ritiene si stabilizzerà intorno al 4,5 per cento "nel medio termine con l'ampliamento della ripresa.

Inoltre si è assistito ad una forte ripresa degli scambi commerciali tra Italia e Iran, con un interscambio in aumento di circa il 37 per cento (dati gennaio-ottobre 2016). L'accordo sul nucleare iraniano (JCPOA) può rappresentare per l'Italia un'opportunità per rientrare nel mercato iraniano.

Permangono tuttavia alcuni fattori che ostacolano la piena ripresa delle relazioni economiche e finanziarie con l'Iran, tra cui il quadro normativo non in linea con gli standard internazionali scaturito dal suo isolamento internazionale nel corso delle sanzioni finanziarie dell'ultimo decennio, nonché le difficoltà operative legate al disallineamento tra la normativa europea e quella statunitense, sia in termini soggettivi (controparti iraniane verso le quali è possibile operare/ determinata dalla disomogeneità tra le liste) sia in termini oggettivi (beni che è possibile esportare).

Infatti, per quanto riguarda l'applicazione del JCPoA da parte degli Stati Uniti, nonostante la rimozione delle c.d. sanzioni secondarie applicabili a soggetti non residenti, *non-U.S. persons*, (c.d. regime extraterritoriale delle sanzioni) per motivi legati alla proliferazione, permangono diversi programmi sanzionatori, quali la normativa di contrasto al terrorismo, di violazione dei diritti umani e di destabilizzazione delle attività regionali.

Il timore di essere soggetti alle sanzioni secondarie - extraterritoriali imposte dall'OFAC (*Office Of Foreign Asset Control*), in caso di coinvolgimento in transazioni diverse con soggetti designati nelle c.d. *SDN List*, è aggravato dall'incertezza della direzione politica dall'amministrazione Trump nei confronti dell'Iran. Se da un lato, il *JPoA* sta dando i propri frutti in termini di pressione sul governo iraniano per un ammodernamento del proprio sistema, inclusi anche gli aspetti di governance del sistema finanziario in termini di trasparenza e affidabilità nel contesto internazionale, dall'altro il tema del contrasto del

finanziamento del terrorismo rimane prioritario nell'agenda politica statunitense. Su questo punto è chiaro che anche la politica di Trump non farà sconti. Permangono quindi forti cautele nella riattivazione dei canali finanziari con le banche iraniane da parte di banche italiane, e più in generale, europee, che detengono operatività negli USA o anche solo significativa attività di regolamento in dollari USA. Tra le varie sanzioni, oltre alle ingenti sanzioni pecuniarie, l'interdizione ad operare in dollari USA o dal rimborso anticipato delle obbligazioni sottoscritte da investitori stranieri in virtù di clausole contrattuali in tal senso sottoscritte.

A oggi, gli istituti di credito UE non hanno finalizzato accordi di finanziamento con le controparti iraniane e le agenzie di credito alle esportazioni non sono ancora riuscite a raggiungere con le istituzioni iraniane un'intesa sul destino delle garanzie sovrane nell'ipotesi di ritorno al quadro sanzionatorio precedente l'implementazione del JPoA.

Per delineare un quadro più chiaro della situazione attuale e per fornire agli operatori finanziari e commerciali che intendono svolgere attività in Iran o con soggetti iraniani indicazioni specifiche in merito all'attuazione delle sanzioni finanziarie in caso di operatività con l'Iran, anche alla luce dei criteri adottati dall'OFAC ai fini sanzionatori, il Comitato di Sicurezza Finanziaria ha avviato l'iter di approvazione di linee guida in materia. In particolare, al fine di perseguire l'obiettivo di orientare il settore privato nella predisposizione di programmi interni di *compliance* che assicurino la conformità dei potenziali investimenti rispetto a quanto sancito dalla normativa europea e nazionale, oltre che dalle *best practices* del comparto economico, il documento, oggetto di una consultazione pubblica ampia e partecipata, è ad oggi in corso di finalizzazione.

La struttura delle Linee guida in corso di elaborazione, dopo le Premesse, atte a delimitarne la portata rispetto alla vigente disciplina in materia di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo, e l'elencazione delle varie definizioni a chiarimento, illustra il quadro sanzionatorio europeo ancora vigente ed il funzionamento del meccanismo di *snapback*. Viene poi distinto il controllo oggettivo, ovvero il controllo che deve essere svolto sulle restrizioni merceologiche, con obblighi gravanti per lo più sull'operatore commerciale, per poi passare alla descrizione della procedura da adottare con riferimento ai controlli soggettivi sulle controparti iraniane. Viene in questo contesto affrontato specificatamente il caso dell'apertura di conti correnti di corrispondenza con indicazioni volte ad evitare il fenomeno del de-risking, sulla base di quanto indicato di recente nelle *guidelines* del GAFI / FATF. Sono quindi indicati gli obblighi di monitoraggio del rapporto con la controparte iraniana. Il documento si conclude con la raccomandazione fatta agli operatori di predisporre eventuali clausole di mitigazione del rischio. In particolare viene rimessa all'opportunità dei singoli operatori finanziari, in base soprattutto alla specificità della situazione in essere, la negoziazione con la controparte iraniana di clausole negoziali volte a ridurre il rischio di incombere nel divieto di messa a disposizione di fondi / risorse economiche nei confronti dei soggetti designati. Le linee guida, viste come documento dinamico, potrà essere aggiornato e integrato con specifiche FAQ di interesse degli operatori

## 7.4 I decreti Sanzionatori

Nel corso del 2016 sono stati emanati 6 decreti sanzionatori ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 109/2007, per violazione del divieto di messa a disposizione di fondi e risorse economiche a favore di entità listate (articolo 5 del decreto legislativo 109/2007). In particolare, quattro casi riguardavano soggetti listati ai sensi del regolamento (UE) n. 267/2012 (Iran), un caso riguardava un soggetto listato ai sensi del regolamento (UE) n. 36/2012 (Siria). Infine un ultimo caso riguardava un soggetto listato ai sensi del regolamento (UE) n. 269/2014 (Libia).

Sono stati inoltre emanati un provvedimento di ritiro di decreto sanzionatorio e un provvedimento di archiviazione.

## 8. L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO IN AMBITO EUROPEO E INTERNAZIONALE

### 8.1 L'attività del GAFI

L'Italia ha partecipato attivamente ai lavori del FATF-GAFI (il Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e finanze coordina la delegazione italiana) assicurando la propria presenza in attività ritenute strategiche, fornendo il proprio contributo in ogni fase negoziale per la definizione di linee guida, la condivisione di buone prassi e la presentazione di casi concreti.

Da giugno 2016 la presidenza del FATF-GAFI è affidata alla Spagna. L'Italia è membro dello Steering Group del FATF-GAFI, che assiste i lavori della presidenza, e, come meglio specificato di seguito, co-presiede l'*International Cooperation Review Group* (ICRG) e uno dei suoi quattro gruppi regionali, l'*Africa and Middle East Regional Joint Group*. Ha, inoltre, segnalato e fornito esperti nazionali per le valutazioni di paesi come Austria, Canada, Svizzera.

Nel 2016 il FATF-GAFI ha approvato i rapporti di *mutual evaluation* riguardanti Stati Uniti, Svizzera, Austria, Svezia, Canada e Singapore. È emersa confermando la complessità del IV round di valutazione articolato sul duplice fronte della robustezza ed efficacia dei sistemi nazionali di prevenzione e contrasto e dell'effettività nel raggiungimento degli obiettivi di mitigazione dei rischi del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

L'Italia e la Spagna, sono ad oggi i paesi europei che hanno avuto rapporti molto soddisfacenti sia nei *rating*, che nella positiva descrizione dei sistemi di prevenzione e

contrasto, non solo per quanto riguarda l'adeguamento tecnico-normativo, ma per i lodevoli risultati ottenuti sulla valutazione dell'efficacia dei rispettivi sistemi. Ottimo anche il rapporto degli Stati Uniti d'America per quanto riguarda l'efficacia del sistema di prevenzione della lotta al finanziamento del terrorismo e alla proliferazione di armi di distruzione di massa e tuttavia, piuttosto carenti, invece, per quanto riguarda la trasparenza di persone giuridiche e trust.

Nel corso del 2016, il FATF-GAFI ha proseguito l'attività di monitoraggio delle giurisdizioni, al fine di identificare quelle ritenute particolarmente rischiose per la stabilità del sistema finanziario internazionale e di guidarle nell'attività di attuazione delle Raccomandazioni per colmare le lacune normative. Il gruppo di lavoro che si occupa di seguire tale attività è l'ICRG. Co-presieduto dall'Italia e dagli Stati Uniti, l'ICRG riferisce nelle sedute plenarie del FATF-GAFI circa lo stato di adeguamento del sistema AML/CFT rispetto ad alcune specifiche lacune strategiche, identificate anche a seguito di *Mutual Evaluation Reports*, indicate in un *Action Plan* concordato con i governi dei paesi sottoposti a monitoraggio. Inoltre, identifica e propone l'inserimento di ulteriori paesi da sottoporre a monitoraggio. L'ICRG nel 2016 ha approvato le nuove procedure che prevedono la possibilità di essere sottoposti al processo di monitoraggio prendendo in considerazione anche i giudizi sull'efficacia dei sistemi, al fine di valutare il livello di raggiungimento degli obiettivi di mitigazione dei rischi del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Con l'adozione di tale nuove procedure, sono entrati alcuni paesi come l'Etiopia (nel 2016), lo Sri Lanka e il Costa Rica (2017). Il relativo *Action Plan* ora prevede, infatti, che i governi si impegnino a migliorare l'efficacia dei propri sistemi in alcuni punti particolarmente carenti ed entro delle scadenze previste.

Per lo svolgimento dei suoi compiti l'ICRG continua ad avvalersi di quattro sotto-gruppi regionali che seguono l'attuazione dei diversi *Action Plan* e che, a loro volta, riferiscono periodicamente all'ICRG. Con le nuove procedure i gruppi sono co-presieduti da un rappresentante degli FSRBs (cfr para 7.3) e da uno stato membro. Si tratta di *Africa and Middle East Joint Group*, co-presieduto dall'Italia, *l'Europe Eurasia Joint Group*, *l'Americas Joint Group* e *l'Asia Pacific Joint Group*. L'Italia ha assicurato la propria partecipazione attiva nei primi due gruppi regionali con la costituzione di una delegazione ad hoc ed in una occasione nel *gruppo Asia Pacific*; in generale per gli ultimi due la partecipazione si è incentrata sull'analisi dei documenti cui, laddove ritenuto necessario, sono seguiti commenti e suggerimenti condivisi con il gruppo regionale. L'attività di

monitoraggio ha come esito la pubblicazione di due documenti puntualmente aggiornati a seguito delle riunioni plenarie del FATF-GAFI ed entrambi pubblicati anche sul sito del Dipartimento del tesoro perché siano utilizzati dal settore privato nell'ambito delle rispettive valutazioni dei rischi. Si tratta del:

- *FATF Public Statement*, con le valutazioni sulle giurisdizioni che presentano deficienze strategiche in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; e
- *Improving Global AML/CFT Compliance: on going process*, con un giudizio sui paesi che hanno lacune strategiche nel sistema di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, ma che implementano azioni per colmarle concordandole con il FATF-GAFI. La IV AMLD prevede che con atto delegato del Parlamento europeo anche la Commissione europea possa pubblicare una lista di paesi a rischio. È allo stato attuale in discussione tra gli organismi comunitari, se tale lista debba puramente coincidere con quella del FATF o ricomprendere ulteriori analisi svolte direttamente in ambito UE.

### **8.1.1 Gruppi regionali associati al FATF-GAFI**

Il contrasto internazionale al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo si avvale di un network globale nel quale oltre al FATF-GAFI operano altri organismi organizzati sul modello del FATF-GAFI, detti FSRBs (*FATF-Style Regional Bodies*). I gruppi regionali sono nove: 1) *Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG)*, 2) *Caribbean Financial Action Task Force (CFATF)*, 3) *Eurasian Group (EAG)*, 4) *Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG)*, 5) *The Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL)*, 6) *Financial Action Task Force of Latin America (GAFILAT)*, 7) *Inter Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa (GIABA)* 8) *Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF)* 9) *Groupe d'Action contre le blanchiment d'Argent en Afrique Centrale (GABAC)*. Il global network è giunto a contare oltre 180 paesi nel mondo, considerando i membri del FATF-GAFI stesso e degli altri organismi organizzati su tale modello.

L'Italia, che ha sempre seguito i lavori di Moneyval, dal 2015 ha ottenuto di diventare paese membro, rafforzando il suo ruolo in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo in un'area, quella europea, che ci vede sempre più protagonista nelle misure di prevenzione e repressione dei citati fenomeni criminali.



### **L'Iran e gli standard internazionali del FATF-GAFI**

L'Iran è sotto esame del FATF-GAFI (Financial Action Task Force – Gruppo d'Azione Finanziaria) dal 2007 a causa delle gravi lacune nella normativa di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Negli anni passati, i contatti con le autorità iraniane sono stati difficili e sporadici.

Dal 2009, infatti, l'Iran è inserito nel FATF Public Statement (c.d. lista nera), circostanza che determina l'adozione da parte dei paesi membri delle necessarie contromisure in ambito finanziario.

L'inclusione dell'Iran nel FATF Public Statement è un elemento che concorre al clima di incertezza determinato dalle perduranti sanzioni sia europee che americane legate al finanziamento del terrorismo, clima che si traduce in un ostacolo alla normalizzazione dei rapporti finanziari con il paese.

A partire proprio dal 2016, con la rimozione delle sanzioni internazionali legate all'attività di proliferazione nucleare, l'Iran ha cercato il dialogo con il FATF, forte anche della recente adozione di una legge contro il finanziamento del terrorismo.

Il competente gruppo FATF, l'International Cooperation Review Group (ICRG), i cui co-presidenti sono l'Italia e gli Stati Uniti, ha incontrato le autorità iraniane a Roma diverse volte. Si è avviato, così, un dialogo costruttivo con le autorità iraniane che ha portato all'elaborazione di piano di azione che, concordato con il paese sotto esame, identifica le lacune normative nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e fissa le *deadlines* per adottare le opportune modifiche (c.d. *Action Plan*).

Nella Plenaria del FATF-GAFI, tenutasi a Busan nel mese di giugno, è stata proposta la sospensione delle contromisure per 12 mesi, fino a maggio 2017, a condizione che l'Iran attuasse gli ultimi due punti dell'*Action Plan: wire transfer e cash courier*. La proposta, italiana, è stata di ancorare tale sospensione alla realizzazione proprio di questi ultimi due punti dell'*Action Plan*, ritenendo anche che l'Iran avesse dimostrato di essere cooperativo grazie all'assunzione dell'impegno formale ad attuare l'*Action Plan*, all'acquisito status di osservatore nell'East Asian Group (EAG, gruppo regionale FATF-style) e infine alla richiesta di assistenza tecnica.

Per fine maggio 2017 è stato, difatti, previsto un corso di formazione, attinente al punto *cash courier dell'Action Plan*, ad Orvieto, presso la Scuola Addestramento di Specializzazione della Guardia di Finanza. Il corso è stato finanziato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

L'Iran, inoltre, rientra tra i paesi cui l'Europa, nell'ambito dell'*Annual Action Programme 2016 for the Instrument contributing stability and peace - Global and trans-regional threats*, fornirà assistenza tecnica per l'implementazione delle risoluzioni dell'ONU e delle raccomandazioni FATF-GAFI in materia di contrasto del finanziamento del terrorismo.

## **8.2 L'attività nell'ambito dell'Unione europea**

### **1. L'Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing (EGMLTF) e il Supranational Risk Assessment**

Nel corso del 2016 sono proseguiti i lavori dell'*Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing (EGMLTF)* che si sono concentrati su tre aspetti:

- 1) la consueta attività di coordinamento che precede le riunioni plenarie del GAFI, che include una discussione dei rapporti di valutazione tra gli Stati membri;
- 2) i tempi di recepimento della IV AMLD da parte degli Stati Membri, nonché l'aggiornamento sui negoziati relativi agli emendamenti alla stessa da parte degli organi comunitari (cfr. para 1.2), e l'avvio del processo di raccolta dei dati statistici nella materia di prevenzione del riciclaggio, finanziamento del terrorismo e reati presupposti, in attuazione della IV AMLD;
- 3) lo svolgimento dell'esercizio del *Supranational Risk Assessment (SNRA)*. Questo ultimo discende da un obbligo giuridico: la IV AMLD prevede, infatti, che la Commissione europea predisponga un'analisi sovranazionale dei rischi con la quale

sono individuati i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che colpiscono il mercato comune. L'attività, seguita dall'Italia con rappresentanti del Ministero economia e finanze e dalle autorità di volta in volta individuate in base all'agenda, è stata intensa e volta all'identificazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, alla assegnazione del livello della minaccia e all'identificazione delle vulnerabilità del sistema europeo al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. L'obiettivo, slittato rispetto alla precedente intenzione, è quello di approvare il *Supranational Risk Assessment* nel mese di luglio 2017. La metodologia di questa valutazione sovranazionale è stata anche presentata nel gruppo di lavoro RMTG del FATF-GAFI.

## **2. *Workshops sul recepimento delle direttiva***

Si sono tenuti, nel corso del 2016, alcuni incontri-studio (c.d. "workshop") dedicati alle problematiche riscontrate dai Paesi nel processo di recepimento della direttiva. Gli incontri, cui l'Italia ha attivamente partecipato, hanno costituito l'occasione per gli Stati membri di confrontarsi reciprocamente sulle soluzioni che intendono adottare nel recepimento. Nel corso degli incontri è stata anche fornita agli Stati la posizione interpretativa della Commissione in merito ad alcuni temi specifici.

## **3. *Attività in attuazione del CFT Action Plan della Commissione Europea (2016)***

La Commissione Europea, attraverso la comunicazione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 2 febbraio 2016, ha elaborato un piano d'azione che individua specifiche iniziative di prevenzione e contrasto al finanziamento del terrorismo (CFT Action Plan). Alcune delle iniziative ivi identificate necessitavano delle modifiche normative specifiche. È in questo ambito che è stato portato all'attenzione del EGMLTF la revisione del regolamento sul controllo del contante la cui proposta è stata adottata il 21 dicembre 2016. Inoltre, l'Italia ha presentato i risultati del *mapping exercise* effettuato dalle FIU appartenenti al gruppo FIU Platform. Tale esercizio si è rilevato di grande interesse e, come richiesto dal CFT Action Plan, è previsto per giugno 2017 un comunicato della Commissione che presenti le attività a rafforzamento della cooperazione tra FIU.

## **4. *L'Anti-Money Laundering Committee***

In ambito comunitario è proseguito l'impegno della Banca d'Italia presso le Autorità di vigilanza europee (AVE): la Banca d'Italia ha seguito in maniera attenta, fornendo i propri contributi, i lavori avviati dal Comitato Congiunto delle tre Autorità di vigilanza europee (EBA, ESMA ed EIOPA) per la definizione dei pacchetti normativi –

Orientamenti congiunti o norme tecniche di regolamentazione – che la quarta direttiva assegna alle AVE.

La Banca d'Italia è membro del *Anti-Money Laundering Committee* (AMLC), costituito nell'ambito del Comitato Congiunto delle tre Autorità di Vigilanza Europee (AVE, ovvero EBA, EIOPA e ESMA). La quarta direttiva ha attribuito alle AVE significativi poteri normativi (cfr. quanto precisato nella Relazione al CSF per il 2015). Nel corso del 2016, le AVE hanno adottato: A) orientamenti congiunti diretti alle autorità di vigilanza nazionali volti a individuare i criteri da utilizzare per impiantare un modello di vigilanza antiriciclaggio basato sul rischio (*Joint Guidelines on the characteristics of a risk-based approach to anti-money laundering and terrorist financing supervision*); B) come previsto dalla IV direttiva, un parere congiunto sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui è esposta l'Unione (*Joint Opinion on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the Union's financial sector*), a fornire alla Commissione elementi di valutazione ai fini del “supra-national risk assessment che la Commissione conduce ai sensi dell'articolo 6 della direttiva. Nel febbraio 2017, inoltre, le AVE hanno posto in consultazione pubblica la bozza di norme tecniche di regolamentazione (RTS) sui punti di contatto centrale (cfr. *infra, sub C*).

#### A. Orientamenti congiunti in materia di supervisione secondo l'approccio basato sul rischio.

Gli Orientamenti prevedono che il percorso di vigilanza antiriciclaggio *risk-based* - autonomo e indipendente rispetto a quello prudenziale – si articoli in quattro fasi, in successione ciclica: raccolta di informazioni per identificare i rischi di ML/TF: Valutazione dei rischi: Azioni di mitigazione dei rischi: Azioni di monitoraggio e follow-up. Tale impostazione è in linea con l'approccio orientato al rischio già utilizzato dalla Banca d'Italia, oltre che con gli *standard* definiti dal GAFI e dal Comitato di Basilea.

#### B. Il Parere Congiunto (o *Joint Opinion*) delle AVE sui rischi di riciclaggio cui è esposta l'Unione.

L'articolo 6 della Quarta direttiva richiede alle AVE di formulare un Parere congiunto (cd. *Joint Opinion*) sui rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, che sia di ausilio alla Commissione nella valutazione che questa conduce (nell'ambito del *Supranational Risk Assessment*), sui rischi della specie gravanti sul mercato finanziario europeo e sulle attività transfrontaliere. Il Parere congiunto è stato approvato dalle AVE il 20 dicembre 2016 e pubblicato nel febbraio 2017.

La *Joint Opinion* si fonda in via prevalente sulle risposte fornite a un questionario dalle diverse autorità con compiti di controllo in materia antiriciclaggio. Il Parere evidenzia che il settore finanziario dell'Unione è esposto a rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo soprattutto a causa:

- dell'inefficacia dei sistemi di controllo interno dei soggetti obbligati. Nessun comparto del settore finanziario è stato ritenuto esente da problemi di *compliance*; inoltre, quasi tutte le autorità competenti hanno mostrato preoccupazione riguardo alla capacità dei soggetti obbligati di identificare compiutamente i rischi cui sono esposti;
- delle disomogeneità negli ordinamenti, consentiti dalla natura di armonizzazione minima delle Direttive AML trasposte dagli Stati Membri con normative non sempre di pari rigore e dagli approcci di vigilanza in materia differenti, in relazione ai quali le AVE notano che le autorità più rigorose nelle attività di controllo tendono a valutare con maggior preoccupazione il livello di *compliance* dei soggetti vigilati;
- del limitato accesso da parte dei soggetti obbligati a informazioni di intelligence in materia di antiterrorismo, che può considerevolmente ridurre la capacità di intercettare transazioni a rischio di connessione con eventi di terrorismo;
- delle spinte che spostano talune tipologie di flussi finanziari al di fuori dei mercati regolamentati, in risposta alle strategie di de-risking adottate da parte di alcuni soggetti obbligati, interessati a ridurre i propri costi di compliance.

#### C. Norme tecniche di regolamentazione (RTS) sui punti di contatto centrale.

La quarta direttiva riconosce agli Stati il potere di imporre l'istituzione di un "punto di contatto"<sup>37</sup> ai prestatori di servizi di pagamento e agli emittenti di moneta elettronica che si stabiliscono nel proprio territorio con agenti o soggetti convenzionati; contestualmente, la direttiva assegna alla Commissione europea, su proposta delle AVE, il compito di emanare norme tecniche di regolamentazione per definire: 1) i presupposti al ricorrere dei quali l'imposizione di un punto di contatto è compatibile con il principio di libertà di stabilimento; 2) le funzioni che possono essere assegnate ai punti di contatto. Il 10 febbraio 2017, le AVE hanno posto in consultazione queste disposizioni. Con riferimento ai presupposti per l'istituzione del punto di contatto, vengono prefigurati due modelli alternativi:

- nel primo modello gli Stati membri potranno richiedere il punto di contatto al ricorrere di una delle seguenti circostanze:

---

<sup>37</sup> Per punto di contatto si intende la struttura attraverso la quale gli intermediari europei, stabiliti in Italia senza succursali ma avvalendosi di agenti/soggetti convenzionati, adempiono agli obblighi antiriciclaggio.

- in base a un criterio quantitativo, se il prestatore di servizi di pagamento o l'emittente di moneta elettronica, alternativamente: a) utilizza dieci o più agenti o soggetti convenzionati nel paese *host*; b) effettua o prevede di effettuare operazioni di pagamento o di distribuzione di moneta elettronica per un volume complessivo superiore a euro 3 mln in un anno; c) non fornisce alle autorità *host* le informazioni di cui sub a) e sub b);
- se l'attività di prestazione di servizi di pagamento o di emissione di moneta elettronica siano valutate – in linea generale – come attività ad alto rischio.
- nel secondo modello (residuale), gli Stati potranno configurare il punto di contatto non come obbligo generalizzato ma come specifica misura di vigilanza, a seguito di una valutazione caso per caso.

Quanto alle funzioni attribuibili al punto di contatto, le disposizioni prevedono che, in via ordinaria, esso svolga due compiti principali:

- assicurare, per conto del prestatore di servizi di pagamento o dell'emittente di moneta elettronica che lo ha nominato, il rispetto degli obblighi antiriciclaggio in vigore nel paese *host* (in tale ambito, il punto di contatto dovrebbe, quantomeno: i) informare l'IP/la banca/l'IMEL estero della regolamentazione in vigore nel paese *host* e proporre le necessarie modifiche alle *policy* dell'intermediario; ii) verificare il rispetto della normativa del paese *host* da parte degli agenti/distributori, assumendo, quando necessario, gli interventi correttivi più adeguati);
- interloquire attivamente con le autorità di vigilanza del paese *host* al fine di facilitare l'attività di supervisione (in tale quadro, il punto di contatto, tra l'altro, dovrà: i) avere accesso a tutte le informazioni detenute dagli agenti e dai distributori; ii) fornire, anche in via periodica, tutte le informazioni richieste alle autorità di vigilanza; iii) prestare la necessaria collaborazione in caso di accertamenti ispettivi su agenti e distributori da parte delle autorità di vigilanza.

In aggiunta a questi compiti, lo Stato *host* potrà – in via eventuale – assegnare al punto di contatto un ruolo anche nel processo di segnalazione delle operazioni sospette, prevedendo che il punto di contatto: i) invii le segnalazioni di operazioni sospette alla FIU del paese *host* rispondendo alle relative richieste di informazione e ii) analizzi le operazioni effettuate da agenti e distributori al fine di individuare quelle anomale. Queste ulteriori funzioni potranno essere assegnate al punto di contatto se l'attività di prestazione di servizi di pagamento o di emissione di moneta elettronica siano valutate – in linea

generale (ad esempio, nel documento di *National Risk Assessment*) – come attività ad alto rischio.

In base alla direttiva, le norme tecniche di regolamentazione devono essere emanate entro il 26 giugno 2017.

### 8.3 CYBER SECURITY

Nell'estate 2015 i Deputies G7, concordando sulla necessità di rafforzare in maniera condivisa e concordata la sicurezza cibernetica nel settore finanziario, date le significative interconnessioni esistenti e i conseguenti rischi di contagio, hanno deciso di costituire un gruppo di lavoro di esperti in materia (*G7 Cyber Expert Group*, G7-GEC).

L'iniziativa, originata da una forte spinta degli Stati Uniti, è stata accolta positivamente dalla Presidenza tedesca del G7, in particolare dalla *Bundesbank*, che ha elaborato i *Terms of References* per definire il mandato del gruppo. Il mandato del gruppo è stato quello di rafforzare la cooperazione tra i sette in materia e di identificare i rischi cibernetici nel settore finanziario attraverso un esercizio di *stock-taking*, basato sui risultati di una *survey* che guardava ai ruoli, alle competenze e alle responsabilità delle varie autorità nazionali, agli approcci adottati, alle procedure per prevenire gli attacchi e per mitigare i rischi.

Il *G7-CEG* si è riunito varie volte nel tempo per discutere:

1. di eventuali aggiornamenti sulle ultime modifiche normative e di *policy* in materia di Cyber Security del settore finanziario;
2. della guida in corso di approvazione di *Cyber Resilience* di CPMI-IOSCO;
3. dei risultati della *survey*. Si è segnalato che in Italia nel febbraio 2016 è stata pubblicata la versione finale del *National Cyber Security Framework* nell'alveo della strategia nazionale in materia di Cyber Security e che nel marzo 2016 il Board della Banca d'Italia ha approvato la costituzione di un CERT (*Computer Emergency Response Team*) finanziario, da creare in cooperazione con l'ABI per promuovere l'*info-sharing* pubblico-privato.

Alla riunione dei Ministri e Governatori G7 di Sendai nel maggio 2016 è stato presentato il rapporto del gruppo in cui si evidenziavano le carenze in termini di Cyber Security riscontrate nei paesi G7. Il rapporto sintetizzava i risultati della *survey* effettuata nel mese di febbraio e articolata su quattro parti:

- 1) gli attori istituzionali coinvolti;
- 2) gli strumenti regolatori e statutari legati alla sicurezza cibernetica nel settore finanziario
- 3) il coordinamento e lo scambio di informazioni;
- 4) la stabilità finanziaria e le infrastrutture critiche.

Sono poi state formulate quattro raccomandazioni. La prima prevedeva l'individuazione, entro ottobre 2016, di un set di elementi fondamentali, non legalmente vincolanti (una sorta di *best practices* molto generali). Le altre tre hanno fissato obiettivi quali la valutazione dell'efficacia delle misure di Cyber security e delle capacità di *resilience* da parte delle strutture di *governance* degli intermediari finanziari; l'analisi delle vulnerabilità potenziali derivanti dalle interazioni con terze parti; il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento, di scambio di informazioni e di attività di *response* e di *recovery* con gli *infrastructure providers* (telecomunicazioni e energia), da cui il mondo finanziario dipende.

Agli *Annual Meetings* di Washington (ottobre 2016) è stato approvato dai Ministri e Governatori il set di elementi fondamentali, non legalmente vincolanti e ne sono stati individuati otto:

1. strategia e *framework*;
2. *governance*;
3. valutazione del rischio del sistema dei controlli;
4. monitoraggio continuo;
5. *information sharing*;
6. *response*;
7. *recovery*;
8. *continuous learning*.

I *Terms of Reference* del mandato sono stati poi rivisti, principalmente al fine di estendere i *G7 Fundamental Elements of Cybersecurity* anche a paesi non G-7 e sviluppare principi/*basic elements* sulla seconda raccomandazione del Rapporto di Sendai, inerente, però, l'efficacia del *cyber assessment*. Si é, inoltre, affermata l'idea di incoraggiare il coordinamento internazionale e la condivisione delle conoscenze sul tema, condividendo l'idea che il gruppo G7 CEG potrebbe fungere da cabina di regia, nonché di esaminare altri

temi d'interesse su indicazione dei *Deputies G7*, tra cui la raccolta di dati affidabili ed omogenei, al fine di migliorare la valutazione del rischio cibernetico per l'economia reale.

Anche la Presidenza tedesca ha inserito nell'agenda del G20 il tema della sicurezza cibernetica con un esercizio di *stock-tacking* (da affidare al FSB) simile a quello effettuato in ambito G7, cui aggiungere una dichiarazione più politica sulla rilevanza della Cyber Security e un impegno dei venti a preservarla.

#### **8.4 Il fenomeno del *derisking*: l'approccio del *Financial Stability Board* (FSB) e la *Guidance FATF sul correspondent banking***

In esito al vertice G20 di Istanbul del febbraio 2015, il *Financial Stability Board* (FSB), insieme alla Banca Mondiale, è stato incaricato di analizzare il fenomeno del declino dei rapporti interbancari di corrispondenza e di proporre soluzioni per evitare che la riduzione di questi rapporti possa avere refluenze negative sull'accesso ai mercati bancari internazionali soprattutto da parte dei paesi in via di sviluppo. I successivi approfondimenti hanno indicato che, tra le motivazione del declino, un ruolo determinante giocano i costi derivanti dal rispetto degli obblighi antiriciclaggio che impongono stringenti adempimenti di adeguata verifica sulla controparte nonché le severe prassi sanzionatorie di alcuni paesi (USA in particolare) in caso di infrazioni.

Nel presentare le proprie conclusioni al vertice G20 di Antalya di novembre 2015, il FSB ha quindi avanzato un piano d'azione basato sulla collaborazione con altri organismi internazionali di settore che hanno iniziato ad occuparsi del fenomeno: il GAFI, il Comitato di Basilea, il *Committee on Payments and Market Infrastructures* (CPMI).

Al fine di realizzare il piano d'azione, il FSB ha creato un *Correspondent Banking Coordination Group* (CBCG) – cui partecipa attivamente anche la Banca d'Italia – che, nel corso del 2016, ha promosso diverse attività:

- è stata avviata, in collaborazione con SWIFT, una rilevazione volta a valutare la portata del fenomeno del declino dei rapporti interbancari di corrispondenza. L'indagine, che ha coinvolto oltre 300 intermediari in 50 giurisdizioni, si è conclusa ad aprile 2017;
- è stato richiesto al GAFI, in collaborazione con il Comitato di Basilea e il CPMI, di pubblicare linee guida sulla corretta applicazione degli obblighi antiriciclaggio nei rapporti di corrispondenza. Tali linee guida sono state emanate dal GAFI nell'ottobre 2016 (cfr. *supra/infra*);



- è stato chiesto al Comitato di Basilea di rivedere la propria *guidance* sui rapporti di corrispondenza al fine di offrire al settore bancario indicazioni operative sulle modalità di instaurazione dei rapporti e sui controlli da effettuare nel corso delle relazioni. Nel novembre 2016, il Comitato ha pubblicato una bozza di documento per la consultazione con il settore privato in vista dell’emanazione definitiva prima del vertice G20 del luglio 2017 (cfr. *supra/infra*);
- è stato sollecitato un maggior coordinamento delle iniziative di assistenza tecnica da parte degli organismi internazionali (IMF e Banca Mondiale) e degli Stati membri a favore di quelle giurisdizioni più direttamente colpite dal fenomeno del declino dei conti di corrispondenza, anche favorendo un maggior coinvolgimento del settore privato;
- sono stati avviati contatti con l’industria per la messa a punto di strumenti volti a facilitare l’identificazione della clientela e la verifica dei relativi dati nonché per definire nuovi standard per la messaggistica dei pagamenti.

A tale proposito nel mese di ottobre 2016, il FATF ha approvato e pubblicato la *Guidance on correspondent banking services*, allo scopo di fornire ausilio alle autorità e agli operatori finanziari; il documento chiarisce come i rischi di riciclaggio e di finanziamento debbano essere gestiti e trattati nel contesto dei rapporti di corrispondenza e in relazione ai servizi di trasferimento di fondi (MVTSS); la corretta gestione del rischio e aspettative regolamentari più chiare dovrebbero, almeno per la parte AML/CFT, far comprendere come la cessazione dei rapporti debba rappresentare una misura di estrema ratio, a conclusione di una approfondita analisi dei rischi.

## **8.5. L’attività del GRUPPO EGMONT**

La UIF partecipa molto attivamente alle attività del Gruppo Egmont, in tutte le sue articolazioni, promuovendone le politiche e le strategie.

Nell’anno trascorso il Gruppo Egmont ha condotto una “*survey*” sull’applicazione della regola del “*prior consent*” per l’utilizzo delle informazioni scambiate tra le FIU per finalità di “*intelligence*”; si è occupato dell’adeguamento della procedura di *Support and Compliance* che regola i casi di infrazione; ha analizzato i risultati di una “*survey*” sulle disposizioni nazionali in materia di cooperazione tra le FIU e le agenzie nazionali di “*law enforcement*”; ha proseguito la discussione sulla “*Urgent checklist*” con misure che le FIU dovrebbero porre in essere a ridosso di attacchi terroristici.

E' proseguita anche l'attività dell'ISIL Project, rivolta sia allo sviluppo di scambi multilaterali su casi di finanziamento del terrorismo sia alla ricostruzione di tipologie aggiornate di supporto finanziario all'ISIL e ai *foreign terrorist fighter*.

Nel 2016 è stato avviato il progetto *Egmont Centre of FIU Excellence and Leadership – ECOFEL* (finanziato dal Governo del Regno Unito) nell'ambito di un più ampio programma di contrasto alla corruzione. Il progetto, caratterizzato da una gestione autonoma rispetto alle altre attività dell'Organizzazione, si propone di favorire il coordinamento tra FIU per accrescerne le competenze e le capacità di analisi e di collaborazione in specifici settori strategici.

## **8.6 Il Comitato di Basilea**

La Banca d'Italia partecipa ai lavori dell'*Anti-Money Laundering Expert Group (AMLEG)*, istituito in seno al Comitato di Basilea, con il compito di fornire ausilio al Comitato nel campo della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Nel corso dell'anno, nel corrispondere all'invito ricevuto dal FSB, l'AMLEG ha intrapreso una profonda revisione dell'allegato (cd. *Annex on correspondent banking*) alle linee guida del Comitato di Basilea su *Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism* del 2014, in linea con i chiarimenti forniti dal GAFI sul medesimo tema nell'ottobre 2016. In particolare, il documento si concentra sull'individuazione di indicatori di rischio che devono guidare le banche nella valutazione del profilo di rischio della controparte bancaria che usufruisce dei servizi di corrispondenza nonché nell'applicazione delle misure rafforzate di adeguata verifica previste, per i rapporti bancari di corrispondenza, dalle raccomandazioni 10 e 13 del GAFI. Il documento affronta altresì alcuni profili di particolare interesse per il settore privato, quali il tema dell'utilizzo di database commerciali per agevolare la raccolta - ed entro certi limiti, la verifica - delle informazioni da acquisire per assolvere agli obblighi di adeguata verifica della clientela. La nuova versione dell'allegato, dopo un periodo di consultazione pubblica, verrà presumibilmente pubblicata nell'estate 2017.

Nel 2016, l'AMLEG ha inoltre continuato a fornire supporto alle attività del GAFI che hanno un impatto sul settore bancario. In particolare, il gruppo ha contribuito alla discussione relativa alla definizione di linee guida sullo scambio d'informazioni all'interno dei gruppi finanziari *cross-border*, promuovendo una maggiore condivisione a livello consolidato dei dati e delle informazioni necessari a una corretta profilatura della clientela.