



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

# Rapporto Annuale 2019

## Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Roma, maggio 2020

anno 2019

numero

12





BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

# Rapporto Annuale 2019

## Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Roma, maggio 2020

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

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

*La normativa prevede scambi di informazione tra la UIF e le Autorità di vigilanza, le amministrazioni e gli ordini professionali. L'Unità e gli Organi investigativi e giudiziari collaborano ai fini dell'individuazione e dell'analisi di flussi finanziari anomali. L'Unità partecipa alla rete mondiale delle FIU per gli scambi informativi essenziali a fronteggiare la dimensione transnazionale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.*

**Banca d'Italia, 2020**

**Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia**

**Direttore responsabile**

Claudio Clemente

**Indirizzo**

Largo Bastia, 35  
00181 Roma – Italia

**Telefono**

+39 06 47921

**Sito internet**

<https://uif.bancaditalia.it>

ISSN 2284-3205 (stampa)

ISSN 2284-3213 (online)

Tutti i diritti riservati.

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

## Indice

<b>PREMESSA .....</b>	<b>5</b>
<b>1. LA COLLABORAZIONE ATTIVA.....</b>	<b>11</b>
1.1. I flussi segnaletici .....	11
1.2. Le operazioni sospette.....	15
1.3. La qualità della collaborazione attiva .....	22
1.4. Le comunicazioni oggettive.....	25
<b>2. L'ANALISI OPERATIVA .....</b>	<b>29</b>
2.1. I dati.....	29
2.2. Il processo di analisi.....	29
2.3. La valutazione del rischio .....	30
2.4. La metodologia di analisi .....	32
2.5. I provvedimenti di sospensione.....	35
2.6. Flussi informativi sull'interesse investigativo.....	37
<b>3. AREE DI RISCHIO E TIPOLOGIE .....</b>	<b>39</b>
3.1. Le principali aree di rischio.....	39
3.1.1. Criminalità organizzata.....	39
3.1.2. Corruzione e fattispecie di abuso di fondi pubblici .....	42
3.1.3. Evasione fiscale .....	44
3.2. Ulteriori casistiche.....	46
3.3. Settori e aree di rischio emergenti: virtual asset.....	49
<b>4. IL CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO .....</b>	<b>53</b>
4.1. Le segnalazioni di operazioni sospette.....	53
4.2. Le tipologie delle operazioni sospette di terrorismo.....	56
4.3. Le analisi della UIF .....	58
4.4. Interventi di organismi internazionali .....	59
4.5. Gli scambi internazionali .....	60
<b>5. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO .....</b>	<b>63</b>
5.1. L'attività ispettiva .....	63
5.2. Le procedure sanzionatorie .....	66
<b>6. L'ANALISI STRATEGICA .....</b>	<b>69</b>
6.1. I dati aggregati .....	69
6.2. Le analisi dei dati aggregati e le attività di studio.....	75
6.3. Le dichiarazioni oro .....	79
<b>7. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ.....</b>	<b>83</b>
7.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria.....	83
7.2. La collaborazione con il MEF e il CSF.....	85
7.2.1. Liste di soggetti designati e misure di congelamento .....	87
7.3. La collaborazione con le Autorità di vigilanza e altre istituzioni .....	88

<b>8. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE .....</b>	<b>91</b>
8.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere .....	91
8.2. Lo stato della collaborazione tra FIU .....	95
8.3. La Piattaforma delle FIU europee .....	97
8.4. Gli sviluppi della rete FIU.NET .....	98
8.5. Rapporti con controparti estere e assistenza tecnica .....	99
8.6. La partecipazione al GAFI .....	100
8.7. La partecipazione ad altri organismi internazionali.....	102
<b>9. IL QUADRO NORMATIVO .....</b>	<b>105</b>
9.1. Il contesto internazionale ed europeo .....	105
9.1.1. L'evoluzione della normativa europea.....	105
9.1.2. Ulteriori iniziative europee e internazionali.....	110
9.2. La normativa nazionale .....	112
9.2.1. Gli interventi legislativi.....	112
9.2.2. La disciplina secondaria e l'autoregolamentazione .....	118
<b>10. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE .....</b>	<b>123</b>
10.1. Struttura organizzativa .....	123
10.2. Indicatori di performance e piano strategico .....	124
10.3. Risorse umane .....	126
10.4. Risorse informatiche.....	127
10.5. Comunicazione esterna .....	130
<b>GLOSSARIO.....</b>	<b>133</b>
<b>SIGLARIO .....</b>	<b>141</b>

---

#### Indice dei riquadri

Le segnalazioni relative a virtual asset	21
Un primo quadro delle comunicazioni oggettive	26
I rischi di riciclaggio emergenti dalla pandemia Covid-19	45
L'analisi sul finanziamento del terrorismo tramite imprese commerciali	59
Applicazioni Suptech per l'antiriciclaggio	78
Quarta edizione del <i>Workshop</i> UIF-Bocconi su metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica	78
Il National Risk Assessment	86
L'accesso a informazioni investigative per la collaborazione internazionale	94
Analisi congiunte – Progetti coordinati dalla UIF	98
Il parere del Garante europeo. La peculiare natura delle informazioni e dei compiti delle FIU	99
Iniziative del GAFI in materia di virtual asset e stablecoin	101
La valutazione sovranazionale dei rischi	107
Meccanismo europeo delle FIU: i compiti	109
Profili critici delle nuove disposizioni sulla collaborazione istituzionale della UIF	114

---

## PREMESSA

Nel 2019 tutti gli ambiti di attività della UIF hanno registrato una ulteriore crescita. Le segnalazioni di operazioni sospette ricevute dai soggetti obbligati sono aumentate, sfiorando le 106.000 unità; è stata avviata la raccolta e l'analisi delle comunicazioni oggettive; si è intensificata la collaborazione con le Financial Intelligence Unit estere, con le autorità nazionali e con la Magistratura; sono andati a regime gli scambi sistematici di informazioni con la Procura Nazionale Antimafia; un particolare impegno hanno richiesto i contributi agli sviluppi delle regole antiriciclaggio internazionali, europee e nazionali; è stata portata a compimento una impegnativa riforma organizzativa, entrata in vigore nel gennaio 2020, per adeguare le strutture operative ai nuovi compiti attribuiti all'Unità.

Nei primi mesi del 2020, la pandemia del Covid-19 ha causato gravi perdite in termini di vite umane che hanno toccato drammaticamente anche la UIF, portando con sé Pierpaolo De Franceschis, collega di grande professionalità e creatività; ha determinato il crollo dell'attività produttiva; ha accresciuto i rischi di infiltrazioni criminali nei mercati di finanziamento alle imprese, negli appalti pubblici, nella società civile.

Consapevole del ruolo che anche l'antiriciclaggio può svolgere per realizzare gli obiettivi del sostegno pubblico evitando deviazioni verso aree criminali, la UIF si è impegnata per assicurare un ancor più robusto presidio delle segnalazioni e modalità di collaborazione più celeri ed efficaci, con un significativo aumento dell'attività complessiva. Sono stati richiamati gli operatori sui particolari rischi derivanti dalla gestione dell'emergenza sanitaria e sulla necessità di calibrare l'attività di verifica per intercettare le situazioni sospette ad essa collegata. La riposta si sta dimostrando, nel complesso, pronta ed efficace.

La collaborazione attiva ha mostrato, pure nel 2019, significativi progressi oltre che nei volumi delle segnalazioni anche nella diversificazione e nel numero dei segnalanti. L'impegno della UIF continua a essere volto a sensibilizzare i soggetti obbligati, a favorire il miglioramento del loro contributo, a monitorarne nel continuo la qualità per evitare scadimenti dovuti alla mera applicazione di automatismi segnaletici e all'adozione di atteggiamenti puramente cautelativi, anche presso intermediari di grandi dimensioni. Un intervento di ampio respiro è stato realizzato con la definizione di uno specifico schema segnaletico per favorire una più agevole e accurata rappresentazione dell'operatività sospetta del comparto dei giochi e di quella realizzata con carte di pagamento o valute virtuali.

Anche nell'anno in rassegna le operazioni analizzate e inviate agli Organi investigativi sono risultate superiori a quelle ricevute nello stesso periodo, confermando la capacità della struttura di assorbire l'aumento delle segnalazioni e di continuare a ridurre lo stock in lavorazione. Per far fronte ai volumi crescenti di operatività e mantenere standard qualitativamente elevati la UIF ha fatto leva sull'innovazione tecnologica, puntando sull'ampliamento del patrimonio informativo e sull'automazione dei flussi e dei processi di arricchimento a supporto dell'analisi delle segnalazioni. Significativi risultati sono stati ottenuti, a vantaggio di tutti gli attori del sistema, con la realizzazione di procedure automatizzate per gli scambi con la DNA introdotti dalla riforma normativa del 2017. È stato approntato un più efficace

e pervasivo controllo di qualità delle segnalazioni ed è stato realizzato un canale di comunicazione telematica per assicurare una elevata sicurezza delle interlocuzioni con i soggetti obbligati.

Le valutazioni delle singole operazioni segnalate hanno trovato generalmente conferma nelle successive analisi della Guardia di Finanza e della DIA a riprova dell'elevata sinergia sviluppata nell'apparato di prevenzione.

Modifiche nelle modalità di elaborazione e di monitoraggio delle segnalazioni antiriciclaggio aggregate e di quelle relative alle operazioni in oro hanno consentito alla UIF di individuare posizioni anomale che sono state oggetto di successiva attività di indagine da parte degli Organi investigativi. Sono proseguite e si sono rafforzate le attività di analisi strategica al fine di individuare anomalie nei flussi finanziari ed elaborare indicazioni operative per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio.

Ad aprile 2019 è stata avviata, con le comunicazioni oggettive, la rilevazione delle operazioni in contanti caratterizzate da elevate potenzialità di impiego a fini illeciti, come ancora una volta sottolineato nell'aggiornamento della valutazione sovranazionale dei rischi di riciclaggio completata nell'anno. La nuova base dati rappresenta un importante strumento di arricchimento dell'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette ma consente anche di identificare operatività frammentate che possono sfuggire ai singoli operatori. Per un efficace sfruttamento delle informazioni, è necessario un miglioramento nella qualità dei dati inviati, che risentono ancora di errori di classificazione e di misurazione.

Le verifiche ispettive avviate nel 2019 nei confronti di operatori di settori finanziari fortemente innovativi hanno fatto emergere rischi di riciclaggio collegati alle caratteristiche di tali comparti che determinano una segmentazione dei flussi finanziari, ostacolando la ricostruzione della movimentazione dei fondi.

Gli scambi informativi con l'Autorità giudiziaria e con gli Organi inquirenti hanno registrato un forte incremento rispetto agli anni precedenti; ricorrenti sono state le richieste collegate a procedimenti nei confronti di associazioni a delinquere di stampo mafioso a carattere transfrontaliero. Sono state intraprese numerose iniziative di collaborazione con la Vigilanza e con autorità di settore. A settembre è stato siglato il nuovo Protocollo d'intesa tra la UIF e l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Si sono significativamente sviluppati volumi e forme di scambio con le FIU estere, che consentono un approccio più completo all'analisi delle SOS e una più efficace risposta alle esigenze dell'Autorità giudiziaria. È fortemente cresciuta la percezione delle dimensioni e degli impatti del riciclaggio internazionale che ha portato a riconsiderare l'effettiva adeguatezza dei sistemi antiriciclaggio dei singoli paesi europei, delle stesse norme comuni e della loro concreta applicazione. Su casi di particolare rilievo riguardanti più stati, la UIF ha promosso esercizi di analisi congiunta che hanno consentito di ricostruire articolati fenomeni illeciti, portati all'attenzione degli Organismi investigativi competenti.

Non può sottacersi che i recenti interventi legislativi di recepimento della quarta e della quinta direttiva, rendendo di fatto ancor più difficile e complesso l'accesso alle informazioni investigative, hanno inciso negativamente sulla capacità di fornire alle altre FIU una collaborazione sempre tempestiva ed efficace. Anche sul fronte domestico, la nuova disciplina ha segnato un arretramento, restringendo ulteriormente il perimetro delle autorità con cui è possibile scambiare informazioni, con il rischio di ridurre l'efficacia complessiva del sistema di prevenzione.

La necessità di una ancora più estesa e intensa collaborazione tra autorità anche estere viene ulteriormente sostenuta in ambito europeo con l’emanazione della direttiva UE/2019/1153, che amplia il novero di autorità che possono accedere alle informazioni finanziarie e alle analisi delle FIU che, a loro volta, potranno attingere a un ampio set di informazioni di contrasto.

La realtà che attende la UIF si preannuncia piena di nuove sfide, rese ancora più impegnative dalla complessità del periodo storico che stiamo attraversando. L’approccio dinamico, che caratterizza l’operato dell’Unità nell’individuazione e nell’analisi dei rischi, nell’interazione con i segnalanti, nell’innovazione tecnologica, nella formazione del personale, nella cooperazione interna e internazionale, si rivelerà cruciale per far fronte con efficacia alle nuove minacce. Ciò nella certezza di quanto l’attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo rimanga preziosa per preservare il nostro sistema economico e finanziario anche dalle prove che verranno e dai rischi che le accompagneranno.

La UIF non farà mancare il contributo di idee, professionalità e determinazione.

**Il Direttore**

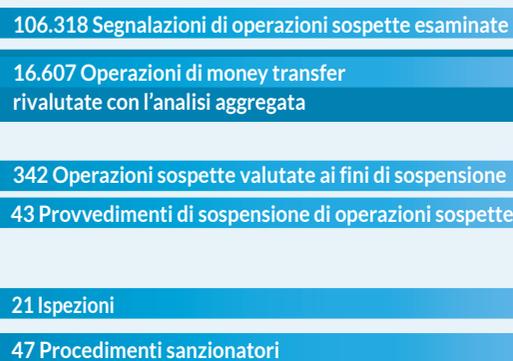
*Claudio Clemente*

## L'ATTIVITÀ IN SINTESI

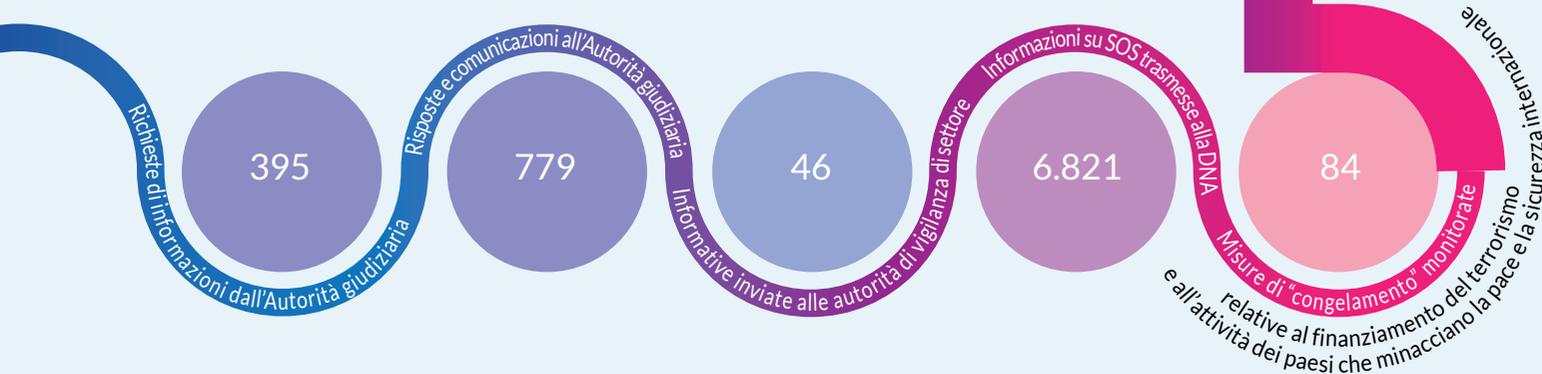
### Analisi finanziaria



### Intelligence, disseminazione e controlli



### Collaborazione con organi delle indagini e autorità nazionali



## FIU ESTERE

1.350

Richieste e informative spontanee ricevute

50

Scambi su possibili blocchi di fondi

963

Richieste effettuate

2.533

Scambi con OO.II. di informazioni estere



## CONTRIBUTI

alla conoscenza dell'antiriciclaggio

2

Convegni organizzati dalla UIF con università

87

Convegni e seminari antiriciclaggio presso università e altre istituzioni

25

Interventi formativi presso enti regionali e altri uffici della PA

15

Publicazioni nei Quaderni dell'antiriciclaggio e in Riviste scientifiche



## Normativa secondaria e comunicazioni della UIF

2019

marzo

Istruzioni in materia di comunicazioni oggettive

maggio

Comunicazione UIF Utilizzo anomalo di valute virtuali

2020

marzo

Comunicazione UIF Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19

Comunicato UIF

Emergenza epidemiologica da COVID-19  
Misure temporanee per mitigare l'impatto sui segnalanti

aprile

## Infrastruttura IT

Download della stampa ufficiale delle SOS direttamente dal portale Infostat-UIF

Reingegnerizzazione del portale per aumentare i presidi di sicurezza

Avvio del sistema di raccolta delle comunicazioni oggettive

Nuovi controlli sulle SOS in entrata per migliorare la qualità dei dati

Realizzazione di un canale di trasmissione sicuro per lo scambio di informazioni riservate con i segnalanti



## 1. LA COLLABORAZIONE ATTIVA

L'Unità è istituzionalmente deputata a ricevere segnalazioni di operazioni sospette (SOS) di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e di proliferazione di armi di distruzione di massa che intermediari finanziari, professionisti e altri operatori qualificati devono individuare, valutare e comunicare tempestivamente (c.d. obbligo di collaborazione attiva).

L'accentramento presso la UIF delle segnalazioni ne consente una valutazione omogenea e integrata, in grado di cogliere collegamenti soggettivi e oggettivi, tracciare flussi finanziari anche oltre i confini nazionali, attraverso l'apporto delle informazioni scambiate con la rete delle FIU estere, ricostruire modalità innovative di realizzazione del riciclaggio, individuare operatività connotate da maggior rischio.

L'Unità trasmette i risultati delle analisi effettuate al NSPV e alla DIA per i successivi accertamenti investigativi. Segnalazioni e analisi sono inoltre trasmesse all'Autorità giudiziaria (AG) qualora emergano notizie di reato ovvero su richiesta della stessa AG. I risultati delle analisi possono essere inviati alle autorità di vigilanza in presenza di profili di rilievo. La UIF invia dati e informazioni alla DNA al fine di riscontrare la possibile attinenza a contesti criminali e consentire l'eventuale azione di impulso.

Il patrimonio informativo acquisito viene utilizzato anche per elaborare indicatori e schemi di anomalia comunicati ai segnalanti per orientarne e affinarne la capacità di individuare le operatività sospette.

La UIF riceve anche le comunicazioni oggettive, che riportano le operazioni in contanti, anche frazionate, che superano i 10.000 euro mensili. Si tratta di un ulteriore strumento informativo per rafforzare l'analisi delle SOS.

### 1.1. I flussi segnaletici

Nel 2019 l'Unità ha ricevuto 105.789 segnalazioni di operazioni sospette<sup>1</sup>, 7.759 unità in più rispetto all'anno precedente (+7,9%; *Tavola 1.1*).

*Tavola 1.1*

Segnalazioni ricevute					
	2015	2016	2017	2018	2019
Valori assoluti	82.428	101.065	93.820	98.030	105.789
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	<i>14,9</i>	<i>22,6</i>	<i>-7,2</i>	<i>4,5</i>	<i>7,9</i>

L'incremento, quasi raddoppiato rispetto al 2018, deriva principalmente dall'andamento espansivo delle segnalazioni degli intermediari e altri operatori finanziari (+52,7%) nonché di quelle degli operatori nel comparto dei giochi (+27,7%). Tali contributi hanno più che

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

compensato il lieve decremento delle segnalazioni di matrice bancaria (-4%), in parte correlato allo spostamento di attività da una società capogruppo a un IMEL controllato (Tavola 1.2; cfr. oltre).

In ragione di tale trasferimento di attività e dell'incremento dell'apporto degli altri soggetti obbligati, l'incidenza delle segnalazioni trasmesse dagli operatori bancari e da Poste è scesa al 64,5% (72,5% nel 2018). Gli intermediari e gli altri operatori finanziari restano la seconda categoria di soggetti obbligati per contributo di segnalazioni inoltrate, accrescendo il proprio peso relativo dal 16,5% al 23,3%. In aumento anche il contributo del comparto dei giochi che si attesta al 6,1% del dato complessivo (5,2% nel 2018). La componente di segnalazioni proveniente dai professionisti, in continuità con lo scorso anno, rimane relativamente contenuta (4,8%). Le comunicazioni trasmesse dalla Pubblica amministrazione risultano anche quest'anno estremamente limitate<sup>2</sup> con i contributi che provengono prevalentemente da enti locali quali Comuni e Camere di commercio, rispettivamente con 9 e 8 comunicazioni. A livello centrale si evidenzia l'Agenzia delle Entrate con 10 comunicazioni.

Tavola 1.2

Segnalazioni ricevute per tipologia di segnalante					
TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	2018		2019		(var. % rispetto al 2018)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
<b>Totale</b>	<b>98.030</b>	<b>100,0</b>	<b>105.789</b>	<b>100,0</b>	<b>7,9</b>
Banche e Poste	71.054	72,5	68.236	64,5	-4,0
Intermediari e altri op. fin.	16.139	16,5	24.648	23,3	52,7
Società di gestione dei mercati e strumenti finanziari	11	0,0	11	0,0	-
Professionisti	4.818	4,9	5.074	4,8	5,3
Operatori non finanziari	898	0,9	1.303	1,2	45,1
Prestatori di servizi di gioco	5.067	5,2	6.470	6,1	27,7
Pubblica amministrazione	43	0,0	47	0,0	9,3

**Intermediari  
finanziari  
diversi  
dalle banche**

Nell'ambito del comparto finanziario non bancario, è proseguito l'andamento crescente delle segnalazioni degli IMEL (+241,9%, da 2.699 a 9.227 SOS) e degli IP e dei punti di contatto di IP comunitari (+15,5%, da 9.006 a 10.399 SOS; Tavola 1.3). Per gli IMEL, dopo la minore concentrazione del flusso segnalativo osservata nel 2018, l'aumento torna a essere in netta prevalenza ricondotto a un solo operatore, anche a causa della predetta operazione societaria.

Nell'ambito degli IP e dei relativi punti di contatto, si ridimensiona lievemente l'apporto degli operatori di money transfer, le cui segnalazioni si ragguagliano all'83,8% della categoria

<sup>2</sup> A partire dal 4 luglio 2017 la Pubblica amministrazione non rientra più fra i soggetti obbligati, non essendo compresa nell'art. 3 del D.lgs. 231/2007, come modificato dal D.lgs. 90/2017. La nuova disciplina (art. 10, comma 4) prevede tuttavia che "Al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, le Pubbliche amministrazioni comunicano alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale (...)". Cfr. le Istruzioni sulle comunicazioni delle Pubbliche amministrazioni pubblicate dalla UIF nel 2018.

(87,3% nel 2018). Ancorché in maniera minore, il comparto ha beneficiato anche del contributo delle imprese assicurative (+13,8%), degli intermediari finanziari ex art. 106 TUB (+20%) e di SGR, SICAV e SICAF (+27,6%).

Tavola 1.3

Segnalazioni ricevute per categoria di intermediari bancari e altri operatori finanziari					
CATEGORIA DI SEGNALANTE	2018		2019		(var. % rispetto al 2018)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
<b>Banche, intermediari e altri operatori finanziari</b>	<b>87.193</b>	<b>100,0</b>	<b>92.884</b>	<b>100,0</b>	<b>6,5</b>
Banche e Poste	71.054	81,5	68.236	73,5	-4,0
<b>Intermediari e altri op. fin.</b>	<b>16.139</b>	<b>18,5</b>	<b>24.648</b>	<b>26,5</b>	<b>52,7</b>
IP e punti di contatto di IP comunitari	9.006	10,3	10.399	11,2	15,5
Imprese di assicurazione	2.412	2,8	2.745	3,0	13,8
IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari (1)	2.699	3,1	9.227	9,9	241,9
Società fiduciarie ex art. 106 TUB	595	0,7	546	0,6	-8,2
Interm. finanz. ex art. 106 TUB	799	0,9	959	1,0	20,0
SGR, SICAV e SICAF	351	0,4	448	0,5	27,6
SIM	60	0,1	58	0,1	-3,3
Interm e altri operatori finanziari non inclusi nelle prec. categorie (2)	217	0,2	266	0,3	22,6

(1) Il marcato aumento è da ricondursi all'operazione societaria citata in precedenza che ha comportato lo spostamento di attività da una società capogruppo a un IMEL controllato. - (2) La categoria comprende gli altri soggetti di cui all'art. 3, commi 2 e 3, del D.lgs. 231/2007, non inclusi nelle categorie precedenti.

Il settore dei professionisti presenta un incremento (+5,3%), anche quest'anno alimentato principalmente dalle segnalazioni dei notai (+6,6%). Rimangono numericamente ancillari i contributi delle altre categorie professionali, per quanto si registrino delle inversioni di tendenza da parte dei commercialisti (da 319 a 327 unità) e degli avvocati (da 38 a 48 unità). Relativamente più significativo è risultato l'incremento delle società di revisione e dei revisori legali (da 13 a 30 unità). Continua il ridimensionamento dell'apporto di studi associati, interprofessionali e tra avvocati (da 81 a 18 unità; *Tavola 1.4*).

**Professionisti**

Il Consiglio Nazionale del Notariato rappresenta oramai il canale quasi esclusivo di invio delle segnalazioni della categoria (98,2%). Sebbene in misura molto più contenuta, anche il flusso segnalativo dei dottori commercialisti è in prevalenza trasmesso per il tramite del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (73,4% rispetto al 72,3% del 2018). Si auspica che tale modalità di trasmissione, unitamente dalle regole tecniche adottate nel 2019 in materia di adeguata verifica e conservazione dei dati, possano dispiegare gli attesi effetti incentivanti sul piano della collaborazione attiva.

Si conferma la tendenza crescente anche con riferimento agli operatori non finanziari. L'andamento è sostenuto dall'aumento delle segnalazioni inviate da soggetti che effettuano custodia e trasporto di denaro contante e di titoli o valori (+61,4%) e da quelli che svolgono attività di fabbricazione e commercio di oro e di oggetti preziosi (+24,1%). Per quanto ancora marginale in valore assoluto, anche il contributo degli operatori in valuta virtuale (esclusivamente *exchangers*) presenta segnali di incremento (da 2 a 20 unità).

Tavola 1.4

Segnalazioni ricevute per categoria di professionisti e operatori non finanziari					
CATEGORIA DI SEGNALANTE	2018		2019		(var. % rispetto al 2018)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
<b>Soggetti obbligati non finanziari</b>	<b>10.783</b>	<b>100,0</b>	<b>12.847</b>	<b>100,0</b>	<b>19,1</b>
<b>Professionisti</b>	<b>4.818</b>	<b>44,7</b>	<b>5.074</b>	<b>39,5</b>	<b>5,3</b>
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	4.345	40,3	4.630	36,0	6,6
Studi associati, interprofessionali e tra avvocati	81	0,8	18	0,1	-77,8
Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro	319	3,0	327	2,5	2,5
Avvocati	38	0,4	48	0,4	26,3
Società di revisione, revisori legali	13	0,1	30	0,2	130,8
Altri soggetti esercenti attività professionale (1)	22	0,2	21	0,2	-4,5
<b>Operatori non finanziari</b>	<b>898</b>	<b>8,3</b>	<b>1.303</b>	<b>10,1</b>	<b>45,1</b>
Soggetti in commercio di oro o fabb. e com. di oggetti preziosi	432	4,0	536	4,2	24,1
Soggetti in attività di custodia e trasporto valori	425	3,9	686	5,3	61,4
Operatori in valuta virtuale (2)	2	0,0	20	0,2	900,0
Altri operatori non finanziari (3)	39	0,4	61	0,5	56,4
<b>Prestatori di servizi di gioco</b>	<b>5.067</b>	<b>47,0</b>	<b>6.470</b>	<b>50,4</b>	<b>27,7</b>

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

Nel 2019 il flusso segnaletico dei prestatori di servizi di gioco, dopo il marcato incremento osservato nell'anno precedente (+94,9% nel 2018), ha continuato ad aumentare, per quanto a ritmi più contenuti (+27,7%, da 5.067 a 6.470). Il trend è interamente riconducibile all'aumento di segnalazioni rivenienti dagli operatori di gioco su rete fisica (+58,7% da 2.728 a 4.330 SOS), a fronte di una diminuzione delle SOS inviate dagli operatori di gioco online

(-8,5%, da 2.265 a 2.072 SOS). In lieve diminuzione anche il contributo delle case da gioco che passa da 74 a 68<sup>3</sup>.

Nel complesso gli andamenti osservati evidenziano il peso sempre maggiore assunto dalle segnalazioni che provengono dagli operatori attivi nel settore dei giochi e in quello dei servizi di pagamento. La recente creazione, all'interno della UIF, di una divisione specializzata nella lavorazione delle segnalazioni provenienti da tali categorie si prefigge di valorizzare le peculiarità del relativo flusso informativo (cfr. il capitolo 10: *Le risorse e l'organizzazione*). Sono attesi anche benefici dal recente rilascio di uno schema segnaletico specificamente destinato agli operatori di gioco (oltre che agli emittenti di carte di pagamento e agli *exchangers* di valute virtuali; cfr. il paragrafo: *Le risorse informatiche* nel capitolo 10) volto a favorire una più agevole e al contempo accurata rappresentazione dell'operatività sospetta tipica di tali categorie di soggetti.

L'incremento del numero di operazioni sospette segnalate è proseguito anche nel corso del 2020. Nel primo quadrimestre la UIF ha ricevuto 35.927 segnalazioni di operazioni sospette, con un incremento del 6,3% rispetto allo stesso periodo del 2019. L'aumento delle SOS inviate agli OO.II. è stato del 9%. Nel mese di marzo 2020 il flusso segnaletico in entrata ha mostrato una flessione molto contenuta, nonostante il diffuso ricorso a modalità di lavorazione delocalizzate adottate dai segnalanti.

**Le segnalazioni  
nel primo  
quadrimestre  
2020**

Anche nel 2019 la platea di segnalanti ha continuato a espandersi, attestandosi a 6.708 grazie alla registrazione di 503 nuovi soggetti (424 nel 2018). Nel corso del primo anno il 22,7% dei neo iscritti ha inviato almeno una segnalazione, sostanzialmente in linea con il dato dell'anno precedente (23,6%). Più marcato è stato invece il contributo complessivo dei nuovi iscritti al flusso segnaletico dell'anno con 1.460 SOS rispetto alle 1.047 SOS del 2018. Il dato è in buona parte riconducibile alla componente costituita dagli IP e dai punti di contatto di IP comunitari che hanno inoltrato 1.204 SOS.

**I nuovi  
segnalanti**

Con 279 nuovi soggetti, il comparto dei professionisti continua a esprimere la componente più significativa delle nuove iscrizioni dell'anno, principalmente rappresentata da dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro (155) e avvocati (42). Significativi si confermano anche gli ingressi di nuovi soggetti che si occupano del commercio in oro (52). La categoria degli operatori in valute virtuali si accresce di 7 *exchangers* mentre non si sono ancora registrate iscrizioni da parte di gestori di portafogli digitali che, però, rientrano tra i soggetti obbligati soltanto dal novembre 2019 a seguito del D.lgs. 125/2019. È proseguito infine l'incremento del novero delle Pubbliche amministrazioni iscritte per ottemperare agli obblighi di comunicazione ai sensi dell'art. 10, comma 4, del D.lgs. 231/2007 cui peraltro non ha corrisposto un apprezzabile aumento di invii: nel 2019, a fronte di 39 nuove iscrizioni, le comunicazioni sono passate a 47 da 43 nel 2018.

## 1.2. Le operazioni sospette

Le segnalazioni di operazioni sospette ricevute nel 2019 continuano a essere indotte in via quasi esclusiva da sospetti di riciclaggio (99% del totale). Risultano in via di esaurimento le segnalazioni riconducibili alla collaborazione volontaria (appena 961 unità; 0,9% del dato complessivo).

---

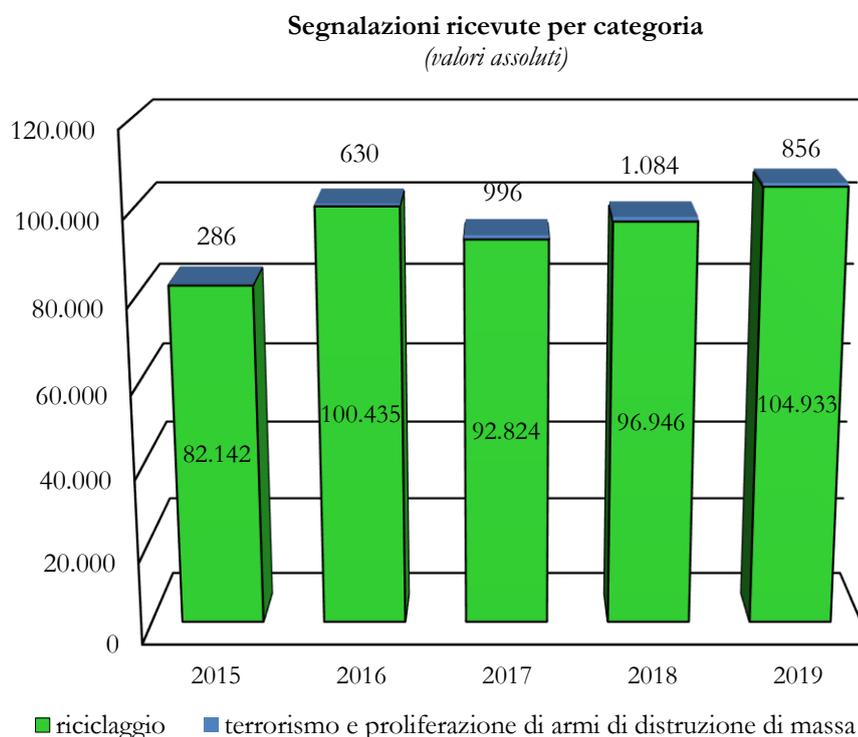
<sup>3</sup> La prevalenza delle SOS inviate dagli operatori su rete fisica rispetto alle altre categorie dello stesso gruppo è da ricondursi alla riclassificazione di alcuni operatori dal segmento di gioco online a quello del gioco fisico. I dati qui presentati riflettono tale riclassificazione per entrambi i periodi di analisi.

La descritta preponderanza è rafforzata dall'aumento delle segnalazioni con sospetto di riciclaggio (+8,2% da 96.946 a 104.933 unità) e dalla contestuale flessione delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo che diminuiscono ulteriormente del 27,8%, attestandosi a 770 SOS (cfr. il capitolo 4: *Il contrasto al finanziamento del terrorismo*). In crescita sono risultate le segnalazioni per finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa che dalle 18 unità nel 2018 sono aumentate a 86 nel 2019 (*Tavola 1.5 e Figura 1.1*).

Tavola 1.5

Segnalazioni ricevute per categoria					
CATEGORIA DI SEGNALAZIONE	2015	2016	2017	2018	2019
	<i>(valori assoluti)</i>				
<b>Totale</b>	<b>82.428</b>	<b>101.065</b>	<b>93.820</b>	<b>98.030</b>	<b>105.789</b>
Riciclaggio	82.142	100.435	92.824	96.946	104.933
Finanziamento del terrorismo	273	619	981	1.066	770
Finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa	13	11	15	18	86

Figura 1.1



La distribuzione territoriale delle segnalazioni è in buona parte sovrapponibile a quella del 2018. La Lombardia si conferma prima regione di localizzazione dell'operatività sospetta, con un'incidenza del 19,8% sul totale del flusso ricevuto; seguono la Campania e il Lazio

(12,2% e 10% del totale, rispettivamente; *Tavola 1.6*). Fra le regioni con i maggiori aumenti assoluti delle SOS, quella con l'incremento percentuale più significativo è la Sicilia (+26,3%), seguita da Emilia-Romagna (+10,8%), Lazio (+10,7%) e Puglia (10,6%). Per quanto riferiti a incrementi più modesti in valore assoluto, si rilevano aumenti percentuali degni di nota anche da parte del Molise (+23,8%), della Basilicata (+17,4%) e della Sardegna (+16,9%). Prato e Milano si confermano rispettivamente la prima e la seconda provincia di localizzazione delle segnalazioni (*Figura 1.2*). Nella fascia alta si collocano anche quest'anno le province di Imperia e Napoli alle quali si aggiunge Trieste. Infine, si conferma nel 2019 la minore incidenza delle province del Sud della Sardegna e di Nuoro, con flussi segnalatici fra 36 e 50 unità.

*Tavola 1.6*

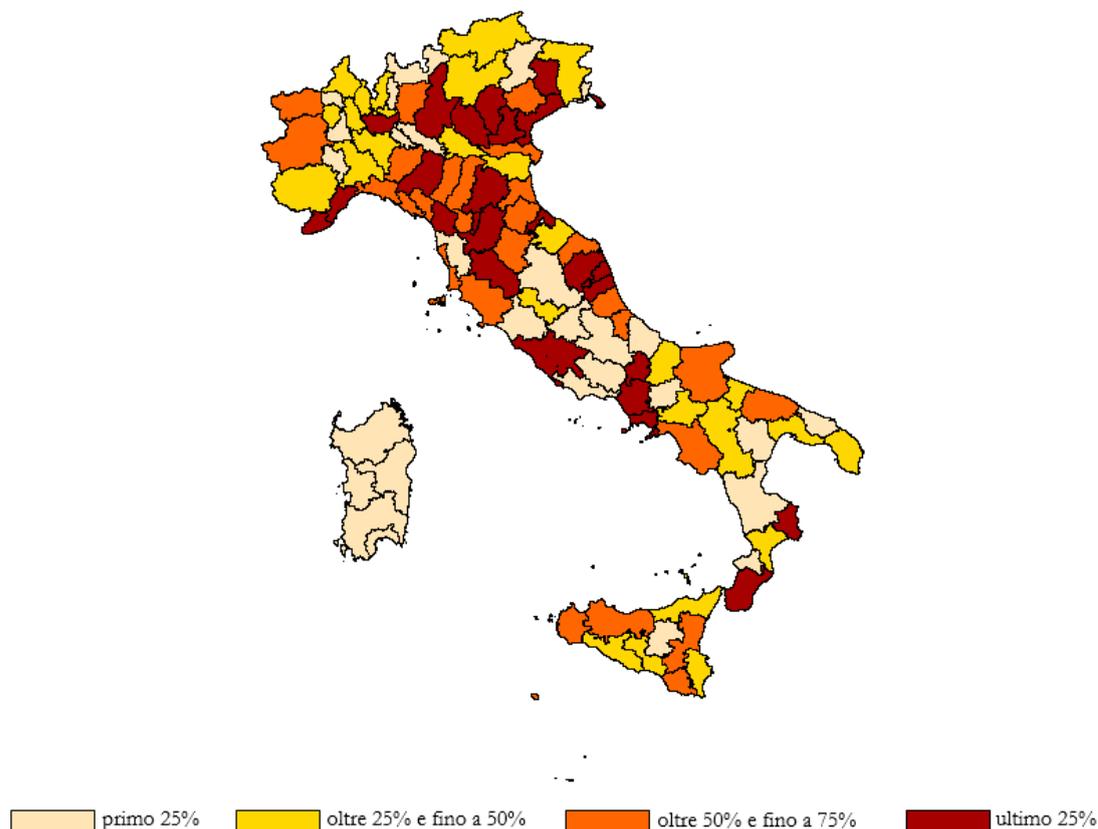
Segnalazioni ricevute per regione in cui è avvenuta l'operatività segnalata					
REGIONE	2018		2019		<i>(var. % rispetto al 2018)</i>
	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	
Lombardia	19.440	19,8	20.934	19,8	7,7
Campania	12.183	12,4	12.929	12,2	6,1
Lazio	9.545	9,7	10.567	10,0	10,7
Veneto	8.254	8,4	8.788	8,3	6,5
Emilia-Romagna	6.887	7,0	7.631	7,2	10,8
Sicilia	5.857	6,0	7.399	7,0	26,3
Toscana	6.977	7,1	6.863	6,5	-1,6
Piemonte	6.341	6,5	6.312	6,0	-0,5
Puglia	5.157	5,3	5.705	5,4	10,6
Liguria	2.854	2,9	2.873	2,7	0,7
Calabria	2.696	2,8	2.812	2,7	4,3
Marche	2.426	2,5	2.458	2,3	1,3
Friuli Venezia Giulia	1.935	2,0	1.986	1,9	2,6
Abruzzo	1.312	1,3	1.518	1,4	15,7
Trentino-Alto Adige	1.317	1,3	1.510	1,4	14,7
Sardegna	1.215	1,2	1.420	1,3	16,9
Umbria	1006	1,0	973	0,9	-3,3
Basilicata	592	0,6	695	0,7	17,4
Molise	365	0,4	452	0,4	23,8
Valle d'Aosta	207	0,2	198	0,2	-4,3
Esterio	1.464	1,5	1.766	1,7	20,6
<b>Totale</b>	<b>98.030</b>	<b>100,0</b>	<b>105.789</b>	<b>100,0</b>	<b>7,9</b>

Le segnalazioni pervenute nel 2019 hanno riguardato operazioni eseguite per 91 miliardi di euro contro i 71 dell'anno precedente. Tenendo conto anche della componente di operazioni sospette solo prospettate e non eseguite, il valore complessivo del flusso dell'anno si

attesta a 97 miliardi di euro rispetto ai 91 nel 2018, con una riduzione delle operazioni segnalate ma non eseguite a 6 miliardi di euro rispetto ai 20 miliardi nell'anno precedente<sup>4</sup>.

Figura 1.2

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



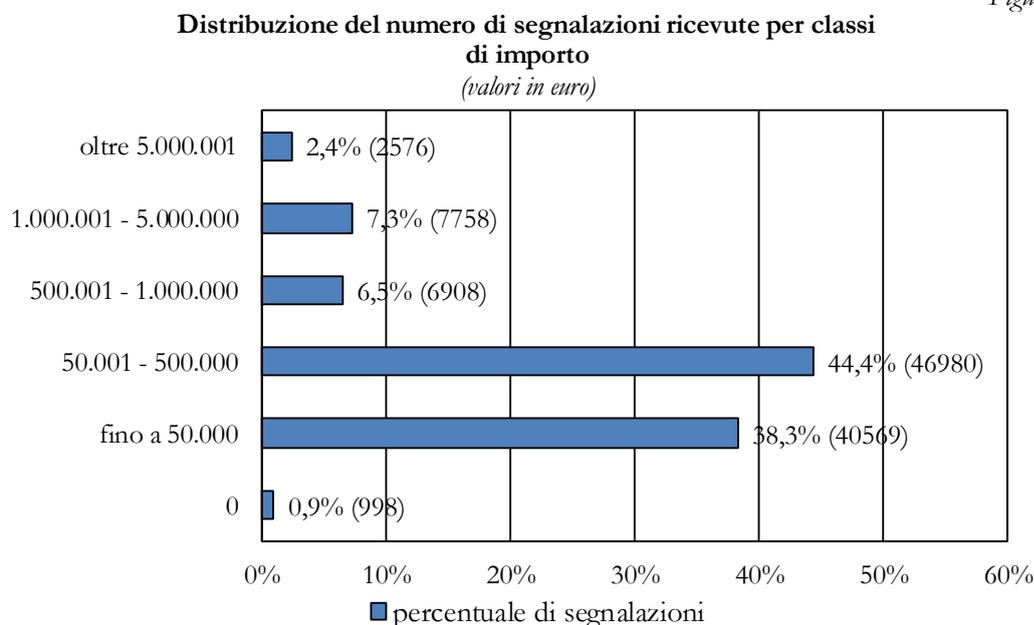
L'aggregato delle operazioni non eseguite non è di facile lettura, potendo il mancato perfezionamento dell'operazione essere indotto da una pluralità di fattori eterogenei e talora esogeni rispetto agli intermediari (quali la decisione del cliente di non eseguire un'operazione prospettata in un primo momento oppure la richiesta di operazioni non finalizzata alla loro esecuzione bensì strumentale a tentativi di truffa o millantato credito). L'andamento delle SOS aventi a oggetto operazioni non eseguite è comunque attentamente seguito dalla UIF dal momento che rappresenta un indicatore importante, da un lato, della capacità dei segnalanti di intercettare e astenersi da operazioni dal profilo di rischio elevato e, dall'altro, di individuare il sospetto sulla base dei soli elementi disponibili in sede di prospettazione dell'operazione, favorendo così l'esercizio del potere di sospensione da parte della UIF. Per queste ragioni il monitoraggio quotidiano delle operazioni in entrata che risultino ancora non

<sup>4</sup> Le stime del valore totale delle operazioni sospette segnalate vanno considerate con molta cautela. Il segnalante può infatti circoscrivere l'ambito del sospetto a un sottoinsieme delle operazioni complessivamente strutturate nella SOS. Il calcolo del valore totale delle operazioni sospette, pertanto, è influenzato in maniera decisiva dalle valutazioni effettuate dai segnalanti. Inoltre, la medesima operazione può essere segnalata da più soggetti, determinando, di fatto, una moltiplicazione degli importi.

eseguite è ormai prassi consolidata nei processi di lavoro delle segnalazioni di operazioni sospette (cfr. il paragrafo: *I provvedimenti di sospensione* nel capitolo 2).

Non si registrano significativi cambiamenti nella distribuzione delle segnalazioni per fasce di importo: permane la concentrazione nella fascia intermedia (da 50.000 a 500.000 euro), che riguarda il 44,4% delle SOS (46% del 2018; *Figura 1.3*).

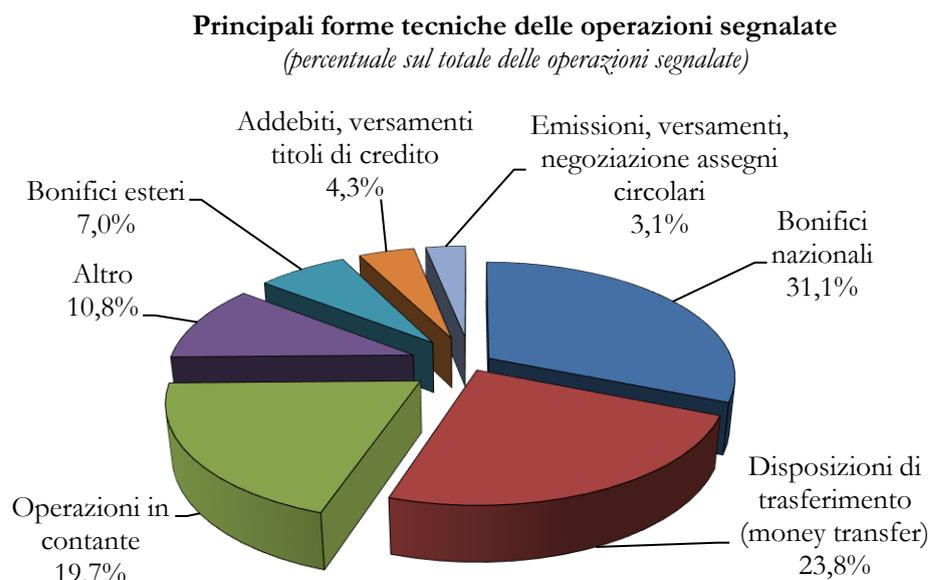
*Figura 1.3*



La suddivisione per forme tecniche delle operazioni segnalate nel 2019 non presenta elementi di novità. Continuano a prevalere i bonifici domestici che compongono il 31,1% delle operazioni segnalate (29,6% nel 2018). Rimangono pressoché costanti le operazioni in contante e le rimesse di pagamento, rispettivamente pari al 19,7% e al 23,8% dell'aggregato. Sostanzialmente stabile anche la componente di bonifici esteri (7%; *Figura 1.4*).

**Tipologie di operazioni segnalate**

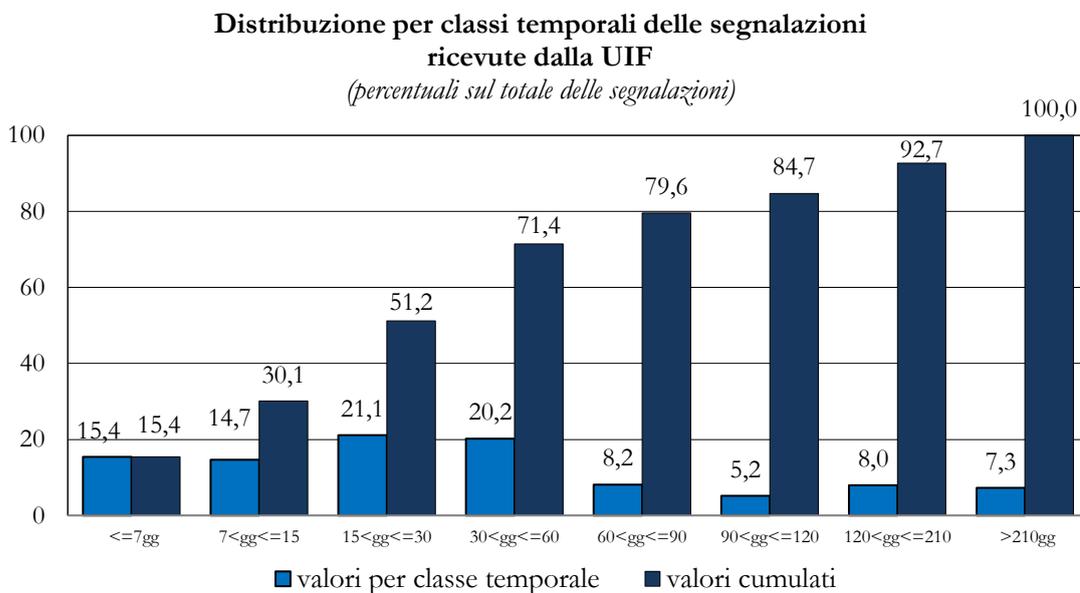
*Figura 1.4*



### Tempi di inoltro delle segnalazioni

Per quanto riguarda i tempi di invio delle segnalazioni, si registrano anche nel 2019 alcuni ulteriori miglioramenti rispetto all'anno precedente: le segnalazioni pervenute entro un mese dall'esecuzione delle operazioni sono pari al 51,2% del dato complessivo (50,4% nel 2018), quelle pervenute entro due mesi sono il 71,4% (68,6% nel 2018), mentre entro tre mesi sono il 79,6% (77,7% nel 2018; *Figura 1.5*).

*Figura 1.5*

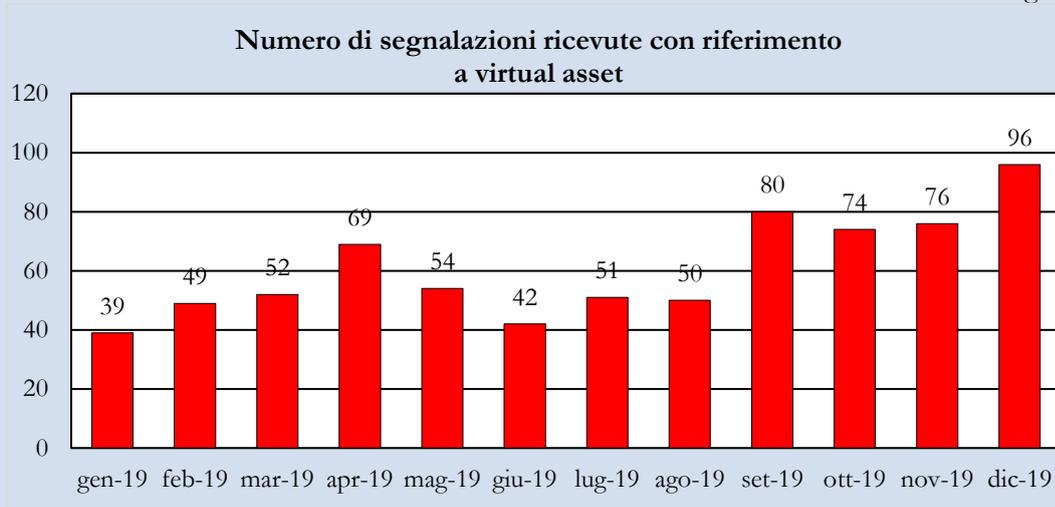


Relativamente alla categoria di segnalante, le banche rimangono attestate su tempi di invio analoghi a quelli dello scorso anno con il 32,4% delle segnalazioni trasmesse nelle prime due settimane dall'operazione. Si osserva invece un miglioramento da parte degli altri intermediari finanziari e dei professionisti, le cui segnalazioni pervenute nello stesso segmento temporale sono aumentate rispettivamente dal 15,8% al 21,3% e dal 55,2% al 58,1%. Quanto alle comunicazioni provenienti dalla PA, solo il 12,8% viene effettuato entro i primi 15 giorni e il 27,7% nei primi 30 giorni mentre la metà riguarda operazioni risalenti a oltre 7 mesi.

### Le segnalazioni relative a virtual asset

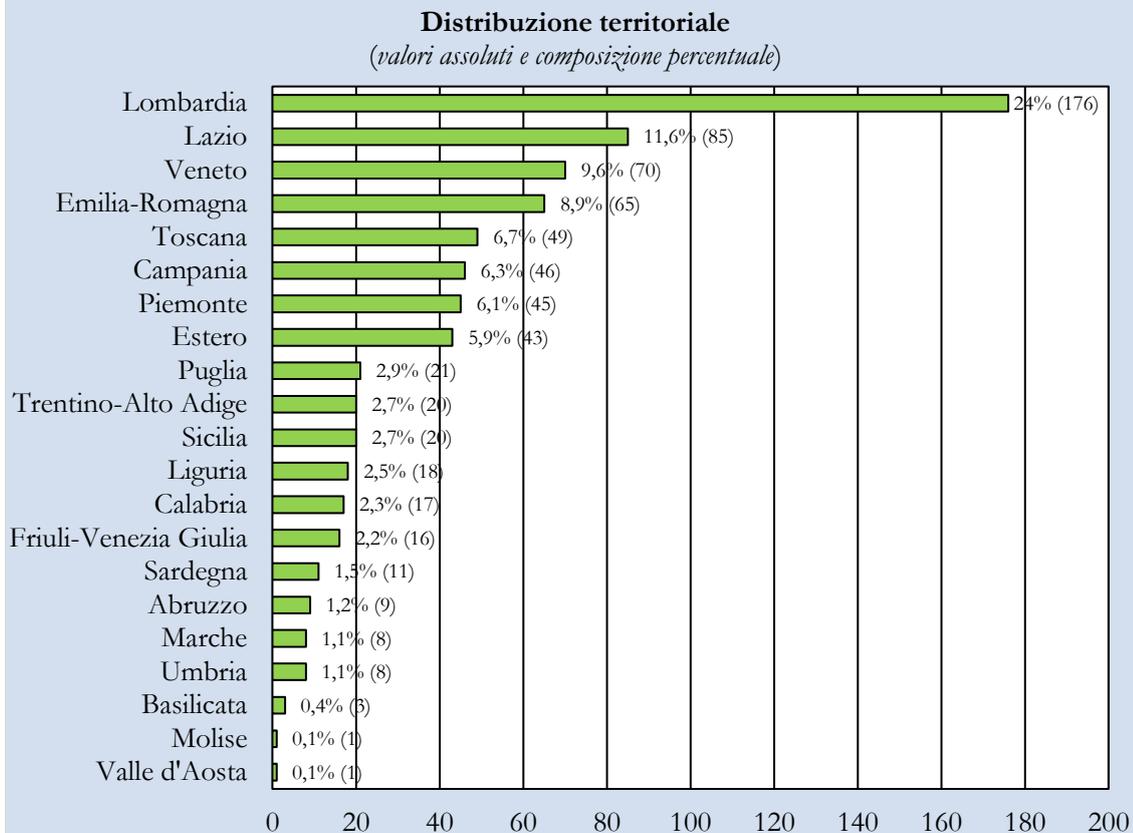
Nel 2019 risultano complessivamente pervenute 732 segnalazioni riguardanti virtual asset (*Figura A*), con un incremento del 46,7% rispetto all'anno precedente.

*Figura A*



La distribuzione geografica replica sostanzialmente quella del complesso delle segnalazioni di operazioni sospette: esse provengono per la maggior parte dalla Lombardia (24%) e dal Lazio (11,6%; *Figura B*). Seguono Veneto (9,6%), Emilia-Romagna (8,9%), Toscana (6,7%), Campania (6,3%) e Piemonte (6,1%).

*Figura B*



Il contributo segnalatico più rilevante continua a essere fornito dagli operatori finanziari tradizionali che colgono i riflessi del nuovo fenomeno virtuale nel momento della conversione da o in valuta *fiat*. Le segnalazioni della specie sono state inviate principalmente da banche e Poste (84,4%). Seguono gli istituti di moneta elettronica (9,8%), operatori che prestano attività di cambio di valute virtuali (2,7%), istituti di pagamento (2,2%) e altre tipologie di segnalanti (0,8%).

Il contributo fornito dagli operatori del settore pertanto rimane contenuto, nonostante le iniziative avviate dall'Unità per incentivare l'invio di segnalazioni da parte di tale categoria: il 28 maggio 2019 la UIF ha emanato una *Comunicazione* relativa all'utilizzo anomalo delle valute virtuali contenente in allegato alcune indicazioni integrative per la compilazione delle correlate segnalazioni di operazioni sospette. Nel gennaio 2020 è stata resa disponibile agli operatori del settore una nuova funzionalità a supporto dell'inserimento delle segnalazioni del comparto, da cui si attendono benefici in termini di qualità e di completezza dei dati.

Al 31 dicembre 2019 risultavano registrati al sistema di trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette 11 soggetti operanti nel comparto delle valute virtuali (4 registrati già nel 2018 e 7 nuovi operatori censiti nel corso del 2019) che hanno complessivamente inviato nel biennio solo 22 segnalazioni (appena 2 nel 2018 e le restanti 20 nel 2019).

Il contributo atteso dagli operatori del settore è da ritenersi cruciale per l'analisi finanziaria dell'operatività che investe le valute virtuali: i software di analisi forense della *blockchain* adottati da tale categoria di segnalanti consentono di individuare le operazioni in contropartita con altri operatori specializzati e soprattutto con soggetti attivi nel dark web, superando, almeno in parte, i problemi di tracciabilità dei flussi in valute virtuali. Ciò nonostante, dalle analisi condotte emerge un livello qualitativo delle segnalazioni piuttosto basso: in molti casi esse risultano prive di informazioni fondamentali per la ricostruzione dei flussi finanziari e per l'individuazione dei soggetti coinvolti. Spesso mancano i dettagli informativi necessari a individuare univocamente il rapporto della controparte o la controparte stessa, identificata genericamente come società che opera in valute virtuali; in alcuni casi non è nemmeno possibile ricostruire con precisione l'importo scambiato in virtual asset. Per ovviare a tali carenze sono stati introdotti, a gennaio 2020, nuovi controlli formali relativi ai contenuti delle segnalazioni, che impongono ai segnalanti verifiche più stringenti sulle informazioni strutturate fornite alla UIF.

### 1.3. La qualità della collaborazione attiva

Il ruolo svolto dai soggetti obbligati nel sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo è di rilevanza cruciale. La collaborazione attiva con la UIF deve essere costantemente caratterizzata da adeguati livelli di qualità, tempestività e completezza delle informazioni trasmesse.

Le iniziative di dialogo avviate nel 2019, differenziate nei contenuti, sono state indirizzate a diverse tipologie di operatori.

#### Incontri tematici

Sono stati organizzati due incontri tematici. Il primo ha riguardato l'impatto dell'espansione dei servizi di pagamento FinTech sulle attività a rischio di riciclaggio. Il secondo incontro, svolto in occasione della presentazione del Rapporto annuale della UIF per il 2018, ha permesso di condividere esperienze, metodi, organizzazioni e strategie adottate da alcuni in-

termediari per garantire l'efficacia del flusso segnaletico. Entrambi gli incontri hanno coinvolto un'estesa platea di operatori e hanno costituito momenti importanti di confronto sui presidi adottati.

La UIF ha promosso altre iniziative sulla base degli esiti del monitoraggio sui segnalanti, effettuato mediante il calcolo di indicatori di qualità appositamente definiti. Alcuni profili meritevoli di approfondimento sono emersi con riguardo ai money transfer. **Money transfer**

Un incontro è stato riservato a uno dei principali operatori del settore, incentrato sull'assetto organizzativo interno per l'analisi e la valutazione dei contesti da segnalare. Sono state inoltre rivolte raccomandazioni ad altri quattro intermediari del comparto in merito a criticità rilevate sul contenuto informativo delle proprie segnalazioni (descrizione e motivazione del sospetto, valutazione del rischio). Altri nove operatori money transfer, i cui apporti segnaletici apparivano sottodimensionati rispetto ai volumi di operatività gestiti, sono stati invitati a fornire dettagli sul processo interno di compliance e sui parametri impiegati nell'individuazione delle operazioni sospette.

Un'attenzione particolare è stata dedicata agli operatori dei settori dei giochi, delle carte di pagamento e delle valute virtuali, destinatari di un importante progetto di integrazione e standardizzazione del contenuto informativo delle segnalazioni di propria competenza. A tal fine, sono stati organizzati tre incontri specifici con i principali segnalanti di ciascun comparto per presentare le nuove modalità segnaletiche. L'occasione ha consentito di porre le basi per una più efficace collaborazione che dispiegherà i propri effetti non appena le nuove modalità saranno utilizzate a pieno regime da tutti i soggetti interessati. **Giochi, carte, valute virtuali**

Ai principali operatori bancari, a Poste e ai money transfer, l'Unità ha fornito il consueto riscontro sintetico inerente alla rispettiva attività segnaletica (schede di feedback). **Schede di feedback**

Le schede di feedback forniscono alcuni indicatori mirati a posizionare il profilo di ciascun operatore su specifici aspetti segnaletici rispetto alla media della categoria di appartenenza. Possono quindi offrire spunti per potenziare gli strumenti di selezione e analisi dei contesti da segnalare. Gli indicatori sono calcolati rispetto al benchmark di riferimento e riguardano i seguenti aspetti:

- l'*ampiezza della collaborazione*, misurata in base alla quantità di segnalazioni inviate dal segnalante nel periodo considerato in rapporto al totale di quelle inviate dal gruppo di riferimento. È un parametro che permette di valutare la dimensione quantitativa dell'attività segnaletica dell'operatore;
- la *tempestività*, rappresentata dalla distribuzione percentuale delle segnalazioni per classi temporali e dal valore mediano dei tempi di inoltro delle segnalazioni. Permette di valutare la velocità di reazione del singolo segnalante al verificarsi degli elementi costitutivi del sospetto;
- la *qualità*, misurata da indicatori che colgono la rilevanza delle segnalazioni (livello di rischio, esito dell'analisi finanziaria e presenza di interesse da parte degli Organi investigativi). Sintetizza la capacità del segnalante di intercettare operazioni a effettivo rischio di riciclaggio rispetto a elementi di rischio oggettivo;
- la *complessità*, misurata per i segnalanti appartenenti alla categoria "banche e Poste", rileva la capacità di rappresentare i sospetti in modo adeguato, completo ed efficace. L'indica-

tore si basa sulla numerosità dei soggetti e delle operazioni rilevanti contenuti nelle segnalazioni e sul livello di strutturazione degli elementi forniti;

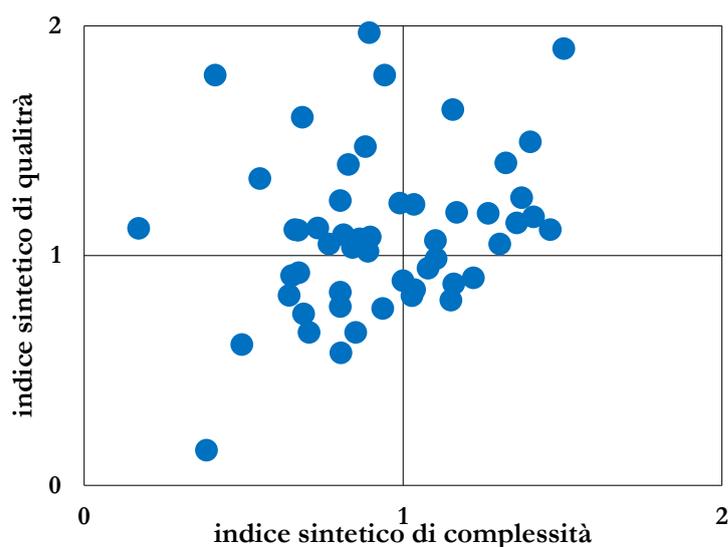
- *l'emersione di anomalie*, indicatore rilevato per i money transfer, evidenzia la capacità di individuare le anomalie con riferimento a una pluralità di ambiti (operatività, profili soggettivi della clientela, comportamenti della rete territoriale di vendita).

Valutazione  
della qualità  
e complessità  
delle segnalazioni

La *Figura 1.6* mostra il posizionamento dei principali segnalanti appartenenti alla categoria “banche e Poste” nelle quattro classi di qualità/complessità della collaborazione attiva. Ciascun intermediario è stato raffrontato con i valori medi della categoria. L'elaborazione è stata effettuata con riferimento ai 52 segnalanti che nel corso del 2019 hanno inviato più di 100 segnalazioni. La riduzione del numero degli operatori osservati (nel 2018 erano 60) riflette soprattutto l'avvenuta incorporazione di intermediari controllati da parte di una capogruppo bancaria di rilevanti dimensioni.

*Figura 1.6*

**Grafico a dispersione in base agli indici di qualità/complessità dei segnalanti della categoria banche e Poste che hanno inviato più di 100 segnalazioni nel 2019 (1)**



(1) Per ciascun indice il valore medio della categoria è pari a 1.

Nel dettaglio, tra gli intermediari scrutinati, 13 operatori hanno inviato segnalazioni di qualità e complessità superiori al benchmark di riferimento (25% del campione, 31,7% nel 2018). Altri 19 operatori hanno inviato segnalazioni di complessità meno elevata ma comunque di qualità superiore alla media (36,5% del campione, 23,3% nel 2018).

Riguardo alle segnalazioni di qualità inferiore alla media, 8 operatori vi hanno contribuito evidenziando tuttavia un livello di complessità elevato (15,4% del campione, 16,7% nel 2018). Altri 12 operatori si collocano nella casistica peggiore, con segnalazioni classificate su livelli di qualità e complessità inferiori alla media (23,1% del campione, 28,3% nel 2018).

Occorre tuttavia rilevare come nell'anno in corso stiano invece emergendo marcati segnali di deterioramento della qualità delle segnalazioni, anche con riferimento ai segnalanti più consolidati e di maggiori dimensioni. Si avverte un crescente utilizzo, nel tessuto informativo delle SOS, di elementi di natura automatica, desunti da nuovi applicativi non adeguatamente collaudati. Tale tendenza, in assenza di uno scrutinio attento delle informazioni automatiche, si sta riverberando negativamente sulla completezza e intellegibilità del flusso segnalatico. Si auspica una più accurata revisione dei criteri di utilizzo degli applicativi per evitare che nuovi presidi si risolvano in un fattore di impoverimento delle segnalazioni.

#### 1.4. Le comunicazioni oggettive

Il D.lgs. 90/2017 ha introdotto la possibilità di chiedere ai soggetti obbligati di fornire alla UIF, oltre alle segnalazioni di operazioni sospette, anche dati e informazioni individuati sulla base di criteri oggettivi, concernenti operazioni a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo (comunicazioni oggettive).

Sulla base di queste previsioni, lo scorso settembre la UIF ha avviato la rilevazione delle operazioni in contanti a partire da quelle effettuate ad aprile 2019. L'obbligo di comunicazione interessa gli intermediari finanziari (banche e Poste, IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari, IP e punti di contatto di IP comunitari) e riguarda tutte le operazioni in contanti di importo pari o superiore a 10.000 euro complessivi mensili, realizzate con transazioni di importo pari o superiore a 1.000 euro. Le comunicazioni devono essere inviate alla UIF entro il giorno 15 del secondo mese successivo al mese di riferimento.

La scelta della UIF di focalizzare l'attenzione sul contante riflette i rischi peculiari del suo impiego. La facilità di utilizzo del contante e la non tracciabilità delle operazioni possono risultare funzionali ad agevolare il riciclaggio di risorse di origine illecita. L'Italia si colloca fra i paesi dell'area dell'euro caratterizzati da un ricorso al contante particolarmente elevato<sup>5</sup>. Con l'introduzione delle comunicazioni oggettive l'Italia entra a far parte del gruppo di paesi che rilevano le operazioni in contanti con finalità di prevenzione del riciclaggio.

Le informazioni ricevute arricchiscono il patrimonio informativo della UIF ai fini dell'esame delle operazioni sospette e sono utili per effettuare analisi sull'uso del contante e per individuare flussi potenzialmente riconducibili al riciclaggio.

Alla fine del 2019 risultavano registrati al sistema di trasmissione delle comunicazioni oggettive 570 operatori. Fra questi, 135 hanno inviato alla UIF una richiesta di esonero per assenza di operatività in contanti o presenza di sole operazioni di importo inferiore alle soglie minime previste (c.d. segnalanti non attivi). Gli altri operatori sono costituiti da banche (415), da IP e punti di contatto di IP comunitari (17), da IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari (3).

I primi mesi di avvio della rilevazione delle comunicazioni oggettive hanno messo in evidenza criticità nella capacità, anche da parte dei principali attori del sistema, di rilevare correttamente dati di particolare importanza per la prevenzione del riciclaggio. Sono emerse difficoltà o impossibilità di rilevare operazioni in contante di importo inferiore a 5.000 euro, confusione fra operazioni in contante reale e virtuale, sistematici errori nelle causali; in diversi

---

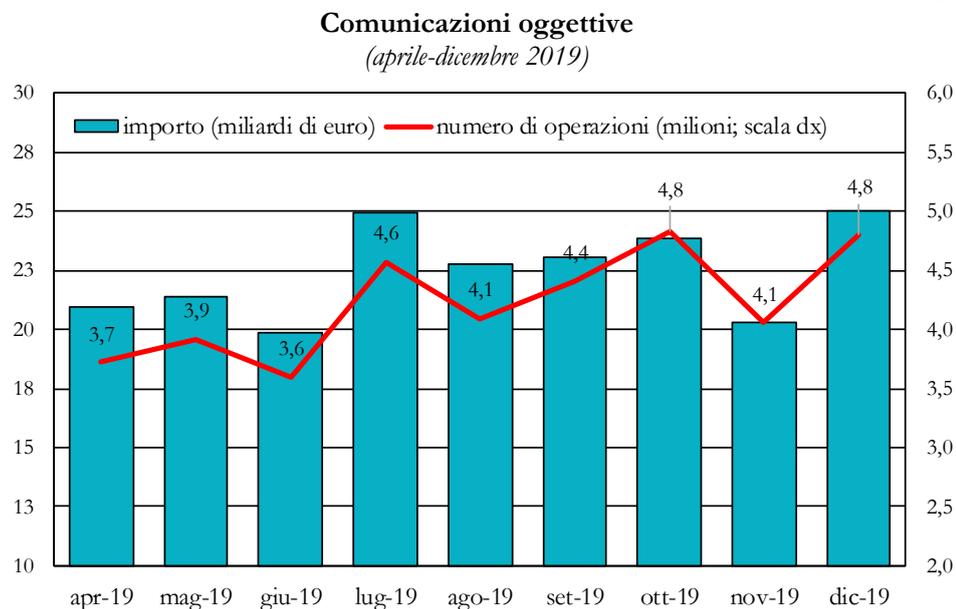
<sup>5</sup> Cfr. *Indagini della BCE sui pagamenti presso i punti vendita*; per l'Italia risultano effettuate in contanti l'86% delle operazioni e il 68% del valore complessivo.

casi anche in presenza dei rilievi della UIF si sono manifestate notevoli difficoltà nella correzione dei dati. In tal modo sono emerse lacune dei presidi interni che in taluni casi potrebbero riflettersi negativamente sulla valutazione dei clienti e sulla stessa capacità di individuare operazioni sospette.

Alla luce di tali evidenze è richiesto agli operatori un particolare impegno per affinare la capacità di avere una completa visione dei dati aziendali. La UIF sta introducendo ulteriori controlli per individuare nelle comunicazioni oggettive sintomi di carenze da parte degli intermediari e vigilerà anche in sede ispettiva sull'effettività dell'impegno posto dagli operatori per rimediare a tali carenze.

Le comunicazioni relative ai primi nove mesi rilevati (aprile-dicembre 2019) sui cui dati, da considerarsi provvisori, sono in corso verifiche di qualità, hanno evidenziato una media mensile di 4,2 milioni di operazioni (circa 326.000 prelievamenti e 3,9 milioni di versamenti), effettuate da poco più di un milione di soggetti e importi per circa 22,5 miliardi di euro (Figura 1.7).

Figura 1.7



### Un primo quadro delle comunicazioni oggettive

Le comunicazioni oggettive costituiscono una preziosa fonte di informazioni sull'utilizzo del contante, supportano le analisi delle SOS e consentono di estendere il raggio dell'analisi al di là delle operazioni anomale oggetto di segnalazione.

Tale allargamento del perimetro di osservazione concerne non solo l'individuazione di ulteriori operazioni in contanti poste in essere dai medesimi soggetti già censiti nelle SOS bensì anche operazioni poste in essere da altri nominativi a vario titolo collegati ai soggetti segnalati.

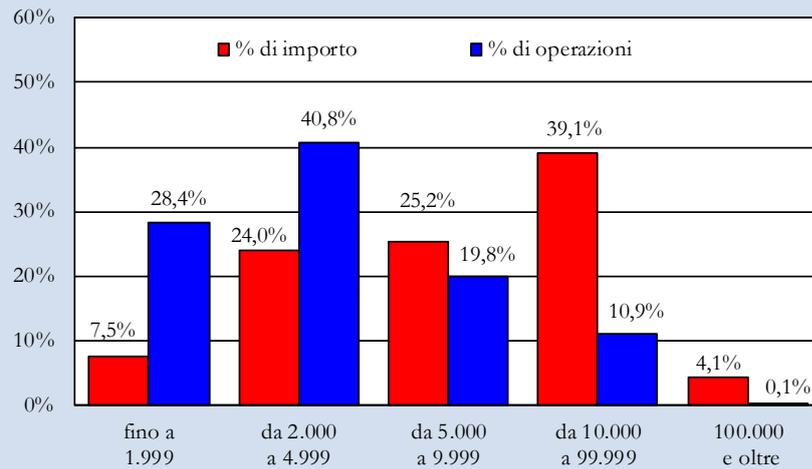
L'ampiezza e la sistematicità del flusso informativo delle comunicazioni oggettive costituiscono inoltre un importante strumento di analisi per discriminare attività collegate al riciclaggio da quelle che riflettono una normale attività di specifici operatori. La nuova base

dati, per ampiezza e dettaglio, agevola inoltre l'identificazione di operatività nuove e meno consolidate di riciclaggio.

I dati provvisori relativi al periodo aprile-dicembre 2019 mostrano una concentrazione del numero delle operazioni nella classe fra 2.000 e 4.999 euro e degli importi nella classe 10.000-99.999 euro (Figura A).

Figura A

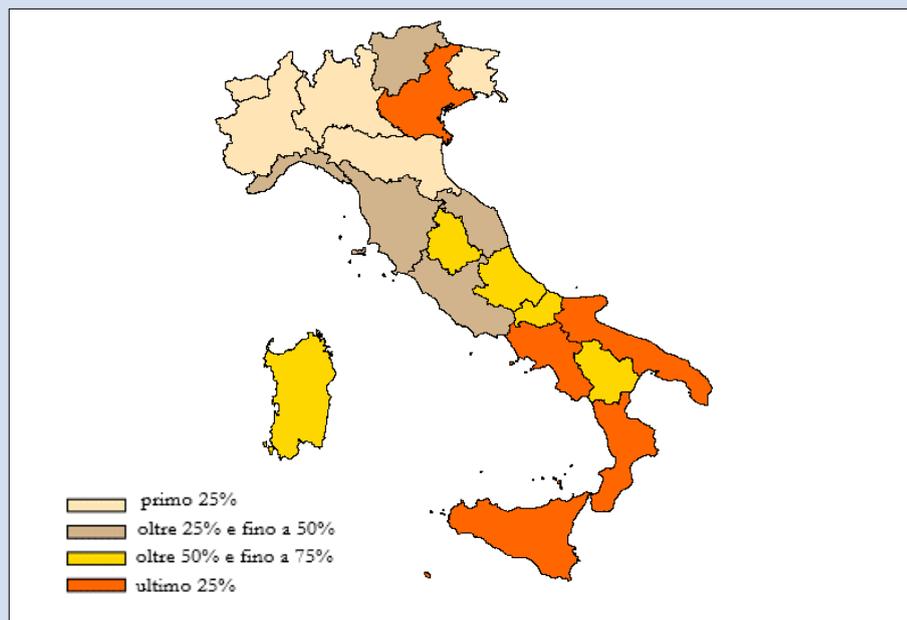
**Comunicazioni oggettive - operazioni per classi di importo**  
(aprile-dicembre 2019; classi in euro e valori percentuali)



Il valore mediano delle operazioni si colloca intorno a 2.000 euro per i prelievi e a 3.190 euro per i versamenti. A livello regionale il valore complessivo delle operazioni, rapportato al relativo PIL nominale, è più elevato in Veneto, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia (Figura B).

Figura B

**Comunicazioni oggettive - importi per regione**  
(in rapporto al PIL nominale; quartili)



Le operazioni di importo superiore ai 100.000 euro sono state circa 34.000 nel periodo, per un importo complessivo di circa 8,4 miliardi di euro.

I versamenti sono stati nettamente prevalenti sui prelievi, come confermano anche i dati aggregati delle segnalazioni SARA (cfr. il capitolo 6: *L'analisi strategica*), e rappresentano rispettivamente il 92,3% del numero e il 94,5% del valore delle operazioni totali. La diversa rilevanza dei due flussi appare riflettere da un lato, l'esigenza da parte di famiglie e imprese di ridurre i costi e i rischi di detenzione di somme elevate per effettuare acquisti, dall'altro lato le grandi dimensioni dei versamenti degli operatori della grande distribuzione, che ricevono un volume elevato di pagamenti in contanti di piccolo importo.

L'85,9% dei prelievi e il 98% dei versamenti di contante hanno riguardato movimentazioni di conti. Le operazioni rimanenti raggruppano tipologie molto varie, che vanno dall'incasso in contanti di bonifici all'acquisto di titoli con pagamento in contanti a operazioni presso i money transfer.

Mediante in ciascun mese sono state comunicate operazioni in contanti che hanno interessato oltre un milione di soggetti. Oltre 28.000 rapporti censiti nelle comunicazioni oggettive pervenute nel 2019 trovano una corrispondenza in segnalazioni di operazioni sospette ricevute nell'ultimo triennio.

## 2. L'ANALISI OPERATIVA

L'analisi finanziaria della UIF è volta a individuare operazioni e situazioni riconducibili a finalità di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Le informazioni contenute nella segnalazione vengono integrate con gli elementi presenti nelle varie basi dati dell'Unità al fine di ridefinire e ampliare il contesto segnalato, identificare soggetti e relazioni, ricostruire i flussi finanziari sottostanti all'operatività descritta.

L'analisi, preceduta da una fase di arricchimento automatico dei dati forniti dai segnalanti, viene effettuata sfruttando il patrimonio informativo della UIF e consente di classificare le segnalazioni in base al rischio e al fenomeno correlato. I contesti più rilevanti vengono così selezionati, trattati nel modo più efficace e disseminati per i successivi sviluppi investigativi. Il processo segue l'approccio *risk-based* definito dagli standard internazionali e consente di adattare l'azione dell'Unità tenendo conto delle minacce e delle vulnerabilità identificate nell'ambito degli esercizi di *risk assessment* e dei risultati dell'analisi strategica.

### 2.1. I dati

Nel 2019 le segnalazioni di operazioni sospette analizzate e trasmesse agli Organi investigativi sono state 106.318, con un aumento dell'8,4% rispetto al 2018 (*Tavola 2.1*).

*Tavola 2.1*

	Segnalazioni analizzate				
	2015	2016	2017	2018	2019
Valori assoluti	84.627	103.995	94.018	98.117	106.318
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	<i>11,6</i>	<i>22,9</i>	<i>-9,6</i>	<i>4,4</i>	<i>8,4</i>

Anche nell'anno in rassegna il numero di segnalazioni lavorate e inviate è stato leggermente superiore a quello delle SOS in entrata nello stesso periodo, confermandosi adeguato ad assorbire l'aumento delle segnalazioni ricevute e a ridimensionare ulteriormente lo stock delle segnalazioni in lavorazione.

### 2.2. Il processo di analisi

La raccolta e la gestione delle segnalazioni sono supportate dal sistema informatizzato RADAR, attivo sulla piattaforma Infostat-UIF. Originariamente nato come canale di acquisizione del flusso segnaletico e sua prima fonte di arricchimento, nel tempo RADAR è stato integrato con ulteriori funzioni e applicativi fino a diventare un ecosistema complesso e articolato, al cui interno si svolge anche lo scambio di documentazione integrativa per l'analisi delle SOS.

Una delle funzioni di base di RADAR è la prima classificazione delle segnalazioni con l'assegnazione, a ciascuna, di un livello di rating sistema che, insieme al rischio attribuito dal segnalante, costituisce uno strumento di selezione dei flussi e di graduazione delle priorità.

#### La tempestività delle lavorazioni

Nonostante il crescente flusso di SOS in entrata i tempi medi di lavorazione si sono ridotti da 22 a 20 giorni. La percentuale di segnalazioni inviate agli Organi investigativi nei primi 30 giorni dalla ricezione è aumentata dal 77,5% al 79,5%. La celerità delle lavorazioni si accentua in funzione della rischiosità delle segnalazioni: quelle caratterizzate da un profilo di rischio più elevato vengono analizzate e trasmesse per il 46,2% nei primi 7 giorni, percentuale che sale al 90% per le segnalazioni inviate nei primi 30 giorni dalla ricezione.

#### Lo scambio informativo con i segnalanti

Lo scambio informativo con i soggetti obbligati rimane uno snodo fondamentale dell'attività di analisi in cui occorre contemperare la tempestività con la sicurezza e la riservatezza delle informazioni. Nell'anno in corso sono state realizzate nuove funzionalità che consentono di trasmettere le richieste funzionali all'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette ai soggetti obbligati registrati in RADAR tramite il portale Infostat-UIF (cfr. il paragrafo: *Risorse informatiche* nel capitolo 10). Le evidenze acquisite, oltre a essere tutelate dai presidi di sicurezza che caratterizzano la piattaforma, vanno ad alimentare in via immediata le informazioni a disposizione.

#### Comunicazioni oggettive

Il patrimonio informativo dell'Unità, già integrato con una pluralità di basi dati acquisite nel tempo, si è ulteriormente arricchito nel corso dell'anno grazie all'avvio della rilevazione delle comunicazioni oggettive. Dalle prime evidenze disponibili, il nuovo flusso informativo, pur non avendo ancora dispiegato tutte le sue potenzialità, si sta già rivelando utile a fornire una più immediata mappatura dei rapporti finanziari connessi a quelli emersi dalle segnalazioni di operazioni sospette. Ne deriva inoltre la possibilità di individuare più accuratamente il perimetro soggettivo dell'operatività analizzata, tenendo conto di ulteriori persone fisiche e giuridiche coinvolte e facendo emergere spesso collegamenti tra i diversi attori non riconoscibili sulla base della sola segnalazione. Al fine di accrescere le utilità correlate alla nuova base informativa è in corso di sperimentazione un apposito strumento che permetterà agli analisti di interpretare più efficacemente il complesso delle informazioni rese disponibili dalle comunicazioni oggettive provenienti da diversi segnalanti (cfr. il paragrafo: *Risorse informatiche* nel capitolo 10). Sono in via di predisposizione percorsi di analisi e monitoraggio di flussi potenzialmente anomali.

### 2.3. La valutazione del rischio

L'appropriata valutazione del rischio delle segnalazioni di operazioni sospette è funzionale sia all'attività di analisi finanziaria sia alle successive fasi investigative.

Un primo esame viene effettuato dallo stesso segnalante sulla base degli elementi in suo possesso, mediante l'attribuzione di un giudizio espresso su una scala di cinque valori.

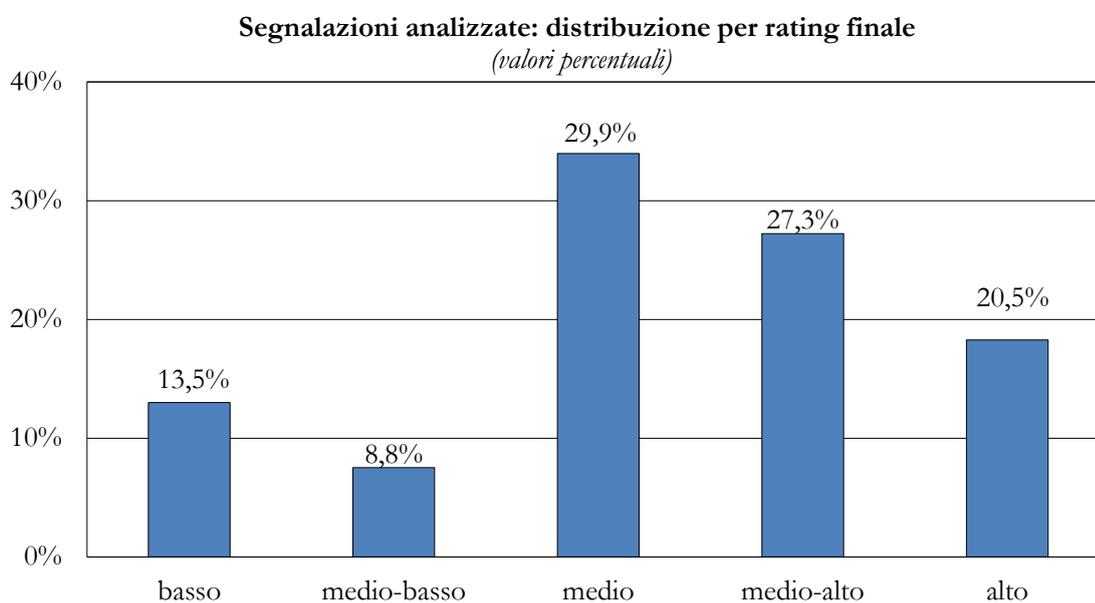
Non appena pervenuta alla UIF, la segnalazione riceve un rating automatico, articolato anch'esso su cinque livelli, sulla base di un algoritmo strutturato su variabili prevalentemente quantitative, che tiene conto degli ulteriori elementi sul contesto e sui soggetti segnalati reperibili nelle basi dati dell'Unità. Tale giudizio tiene conto anche della valutazione precedentemente espressa dal segnalante ma può discostarsene in relazione al più

ampio spettro informativo utilizzato. La sua accuratezza dipende anche dalla corretta e completa compilazione dello schema segnaletico da parte dei soggetti obbligati.

Per quanto avanzato, un sistema di rating automatico non è ovviamente sempre in grado di cogliere adeguatamente eventuali elementi di rischio di natura tipicamente qualitativa rilevabili in sede di analisi finanziaria. Il rating automatico può essere quindi confermato oppure modificato nei diversi stadi di lavorazione interni alla UIF fino all'attribuzione, al termine della fase di analisi, di un rating finale che viene associato alla segnalazione e trasmesso agli Organi investigativi.

Nel 2019 la distribuzione dei rating finali attribuiti alle segnalazioni analizzate e lavorate evidenzia una lieve accentuazione della rischiosità rispetto all'anno precedente. Il 47,8% delle segnalazioni sono state valutate a rischio medio-alto o alto (45,5% nel 2018; *Figura 2.1*).

*Figura 2.1*



A fronte di tale incremento si registra un ridimensionamento delle SOS che hanno ricevuto un rating medio, pari al 29,9% del totale (34% nel 2018). Le SOS a rischio più contenuto rimangono complessivamente stabili al 22,3%.

Anche nel 2019 le riclassificazioni disposte a seguito dell'attività di analisi hanno riguardato principalmente segnalazioni che in ingresso avevano ricevuto dal sistema RADAR un rating iniziale basso o medio-basso: il 38,3% di tali SOS ha ricevuto un rating finale medio e il 5,9% un rating medio-alto o alto. Si conferma più contenuta la transizione di segno inverso: le SOS di fascia medio-alta o alta valutate con un rating finale medio o medio-basso e basso sono state rispettivamente l'11,5% e il 5,2%.

La rischiosità delle segnalazioni espressa dai segnalanti presenta un significativo tasso di convergenza con il rating della UIF: il 43,9% delle segnalazioni (42,7% nel 2018) ha ricevuto un rating finale in linea con la rischiosità dichiarata dal segnalante (37,9% in quelle a rischio basso o medio-basso, 73% in quelle dove la rischiosità è alta o medio-alta; *Tavola 2.2*).

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

		Rischio indicato dal segnalante			Totale
		Basso e medio-basso	Medio	Medio-alto e alto	
Rating UIF	Basso e medio-basso	16,8	4,2	1,3	22,3
	Medio	15,6	8,8	5,5	29,9
	Medio-alto e alto	12,0	17,5	18,3	47,8
Totale		44,4	30,5	25,1	100,0

La corretta valutazione del rating delle SOS è fondamentale per l'efficacia di tutta l'azione della UIF. L'individuazione delle segnalazioni a basso rating è funzionale alla classificazione delle segnalazioni come non rilevanti. Tale giudizio tiene conto dei riscontri ricevuti dagli Organi investigativi attraverso gli indicatori di pregiudizio associati a ciascuna segnalazione (cfr. il paragrafo: *La metodologia di analisi*) e viene comunicato ai segnalanti con cadenza periodica (feedback relativi agli esiti negativi). Al contempo, l'attribuzione dei rating di rischio più elevati riveste importanza sia per gli sviluppi di analisi della UIF sia per le successive fasi investigative.

Il relativo processo richiede quindi un costante monitoraggio per verificare che sia sempre adeguato a cogliere i mutamenti del contesto esterno e delle basi informative di riferimento. Attualmente sono in corso adeguamenti dell'algoritmo che regola il calcolo del rating automatico per assicurare un miglior bilanciamento nei pesi attribuiti alle diverse variabili in connessione al progressivo allargamento delle fonti informative.

#### 2.4. La metodologia di analisi

Tutte le segnalazioni di operazioni sospette che pervengono alla UIF sono assoggettate a un'analisi di primo livello volta a valutare l'effettivo grado di rischiosità e a definire 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 o di finanziamento del terrorismo e la necessità di effettuare ulteriori approfondimenti. Nel caso in cui il rating automatico non sembri rispondente all'effettivo livello di rischio, l'analista provvede al suo aggiornamento.

Al ricorrere di alcuni presupposti (esaustività della descrizione dell'operatività e dei motivi del sospetto; riconducibilità della fattispecie a una fenomenologia nota; impossibilità di procedere a ulteriori approfondimenti; opportunità di una rapida condivisione delle informazioni con gli Organi investigativi), la segnalazione può essere associata a una relazione semplificata, ottimizzando i tempi di relativo trattamento.

Quando si rende opportuno procedere a ulteriori approfondimenti per ricostruire il percorso finanziario di fondi sospetti, la segnalazione viene sottoposta a un'analisi di secondo livello, che si conclude con l'attribuzione del definitivo livello di rischio e con la redazione di un documento destinato ad accompagnare la segnalazione agli OO.II. nel quale vengono esposte le ricostruzioni e i risultati delle verifiche finanziarie svolte.

In questa fase di lavorazione gli analisti dispongono di una pluralità di opzioni e strumenti di approfondimento. È possibile contattare il segnalante o gli altri soggetti obbligati per acquisire ulteriori informazioni, consultare i dati dell'Agenzia delle Entrate, interpellare la rete estera delle FIU oltre che avvalersi di tutte le informazioni che si possono estrarre dal database della UIF.

Il processo di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette prevede per alcune tipologie di segnalazioni (attualmente quelle dei money transfer) un terzo livello di valutazione di tipo aggregato. Questa fase è volta a considerare unitariamente grandi insiemi di segnalazioni caratterizzate dalla molteplicità di operazioni di ridotto importo, dalla numerosità dei soggetti interessati, dalla dispersione geografica, per far emergere connessioni e scenari significativi anche dove le operazioni, prese singolarmente, appaiono poco significative.

Un ruolo importante è assolto dall'integrazione nel processo di analisi dei dati investigativi, preziosi per orientare le scelte di approfondimento verso contesti di potenziale interesse in considerazione dei precedenti penali dei soggetti segnalati. Stanti i limiti di fatto ancora esistenti per l'acquisizione tempestiva di informazioni investigative da parte della UIF, lo strumento che assicura tale raccordo è rappresentato dagli indicatori di pregiudizio investigativo che la UIF riceve dalla Guardia di Finanza. Essi rappresentano anche un utile strumento con cui l'analista può graduare l'effettiva rischiosità della segnalazione.

**Indicatori di pregiudizio**

Il corredo delle informazioni di natura investigativa a disposizione della UIF si è arricchito già dal 2018 di un ulteriore apporto che nasce dallo scambio di nominativi tra l'Unità e la DNA, volto a rendere noti i soggetti segnalati alla UIF che siano al contempo presenti nelle basi dati di competenza della Direzione in quanto coinvolti in procedimenti penali in corso. Nel corso del 2019 tali evidenze sono state meglio articolate, con l'indicazione anche del livello di coinvolgimento emerso per ogni singolo soggetto. Nell'anno di riferimento, la DNA ha fornito, dopo l'incrocio con le sue evidenze, quasi 11.000 riscontri positivi su nominativi segnalati nelle SOS relativi a oltre 6.800 segnalazioni di operazioni sospette. Circa il 39% dei soggetti, classificati secondo le categorie condivise con la DNA, erano caratterizzati da un più accentuato profilo criminale. Attesa l'elevata utilità che tali informazioni stanno assumendo nelle diverse fasi di analisi, è in corso di sviluppo una piena integrazione degli esiti di tali scambi nel processo di trattamento delle segnalazioni.

**Scambio di dati con la DNA**

Nell'ambito della costante azione di rafforzamento degli strumenti e delle fonti di informazioni, dal 2019 gli analisti utilizzano anche le comunicazioni oggettive che offrono la possibilità di nuove sinergie informative grazie all'integrazione delle relative informazioni con il patrimonio delle segnalazioni. L'obiettivo è quello di valorizzare tali operazioni, di per sé prive di un sospetto intrinseco, quando si correlano a contesti di anomalia desunti dalle segnalazioni di operazioni sospette.

**Comunicazioni oggettive**

## Utilizzo della Centrale dei Rischi

Nel corso del 2019 è stata attuata una migliore valorizzazione delle basi dati concepite per finalità diverse dall'antiriciclaggio ma le cui informazioni ricadono nella disponibilità dell'UIF per fini di analisi. In questo ambito è in corso un utilizzo progressivamente più integrato e versatile della Centrale dei Rischi (CR), base dati gestita dalla Banca d'Italia ove sono registrate le informazioni, fornite dagli intermediari, sui crediti concessi ai clienti e sulle garanzie prestate o ricevute da quest'ultimi. La consultazione della Centrale dei Rischi arricchisce sempre più spesso l'analisi finanziaria di una segnalazione di operazione sospetta, contribuendo alla definizione del perimetro relazionale del cliente segnalato attraverso lo studio delle garanzie prestate e ricevute. Le connessioni soggettive rilevate dalla CR possono così ampliare quelle già evidenziate nella segnalazione.

La Centrale dei Rischi permette di rilevare se il soggetto segnalato ha affidamenti presso altri intermediari, consentendo all'analista d'ampliare la mappatura dei soggetti obbligati eventualmente da contattare per arricchire l'analisi finanziaria.

L'utilizzo della Centrale dei Rischi contribuisce anche all'individuazione delle imprese in crisi, utile a definire il loro grado di permeabilità alle pressioni della criminalità organizzata e la loro esposizione a rischi di distrazione di fondi ovvero di usura. La Centrale dei Rischi inoltre fornisce i dati sull'indebitamento di un cliente con un ritardo di due mesi permettendo, quindi, di valutare la salute finanziaria del soggetto segnalato anche in assenza di dati di bilancio che, quando presenti, risultano tendenzialmente più datati.

## Analisi aggregata

Accanto all'analisi di tipo puntuale, si è consolidata la metodologia incentrata sull'analisi aggregata delle segnalazioni di operazioni sospette inviate da money transfer che, attraverso l'esame massivo delle informazioni in esse contenute, con riferimento a un determinato arco temporale ovvero a una specifica tipologia operativa, mira a cogliere relazioni e connessioni tra soggetti e operatività non immediatamente evidenti nell'esame delle singole segnalazioni.

In particolare, specifici indicatori di rischio sono stati utilizzati per far emergere le posizioni più critiche in relazione al comportamento degli agenti, alle caratteristiche operative degli esecutori e alle anomalie rilevate nei corridoi di passaggio del denaro tra la provincia italiana di esecuzione (di invio o di ricezione) e lo stato controparte. I risultati sono stati condivisi con gli Organi investigativi attraverso l'attivazione di un canale di scambio parallelo a quello della trasmissione delle segnalazioni.

## Gli agenti

Per gli agenti dei money transfer i profili di anomalia più frequenti riguardano i presidi di adeguata verifica, apparsi spesso non adeguati a far emergere situazioni dubbie sia per l'origine sia per la destinazione dei fondi trasferiti. L'operatività emersa è apparsa spesso caratterizzata da incoerenza tra il luogo di origine del soggetto e quello delle controparti, anche localizzate in più paesi stranieri. Talune agenzie, inoltre, annoverano tra i propri clienti individui con rilevanti anomalie soggettive, a volte indagati per reati accertati. Dal punto di vista dell'operatività, è emerso frequentemente il ricorso a tecniche di frazionamento per aggirare i limiti di legge previsti per gli operatori di money transfer. Altra irregolarità imputabile all'agenzia è quella dei titolari che pongono in essere invii di denaro a proprio nome, oppure una gestione dei flussi di denaro che esula dal canale tradizionale dei money transfer tramite l'utilizzo anomalo di altri strumenti, quali le carte prepagate.

## Gli esecutori

In sede di analisi aggregata gli esecutori assumono rilievo in relazione a indicatori di rischio quali principalmente il numero di transazioni effettuate e i paesi controparte dei trasferimenti. I molteplici spostamenti sul territorio nazionale, testimoniati dai diversi luoghi di esecuzione delle rimesse, costituiscono un altro indicatore di rischio.

Gli indicatori evidenziano anche la compresenza di operatività sospette su più strumenti di pagamento, ad esempio nell'ambito dei circuiti dei money transfer, dei bonifici su conto corrente e nell'utilizzo di carte prepagate. Emergono in tal modo contesti caratterizzati da pluralità di ricariche o bonifici disposti da controparti in vari paesi e immediatamente prelevati in contanti.

Strumenti di pagamento

Gli indicatori di rischio riferiti ai corridoi di passaggio del denaro tra una provincia italiana e uno Stato controparte mirano a evidenziare trasferimenti che esulano dalle tipiche rimesse di emigrati e a rivelare possibili organizzazioni stanziato stabilmente sul nostro territorio, di matrice nazionale o straniera, con attività opache. I principali aspetti esaminati sono quelli dell'incoerenza territoriale tra l'origine degli esecutori dei trasferimenti e i paesi di localizzazione delle controparti. Le dimensioni rilevanti nei volumi e nel numero di operazioni e di controparti completano il set di indicatori di rischio per l'analisi di tale profilo.

Corridoi di passaggio

La metodologia aggregata di analisi è stata anche utilizzata, nel corso del 2019, per verificare la possibile ingerenza di organizzazioni criminali di origine straniera nell'utilizzo dei circuiti di trasferimento del denaro dei money transfer. L'analisi, effettuata sugli invii e le ricezioni di denaro sospetti per paese di origine degli esecutori su un arco temporale di 30 mesi, ha consentito di profilare i motivi di sospetto dei contesti segnalati, individuare la localizzazione sul nostro territorio degli autori dei trasferimenti e la loro eventuale compresenza in attività comuni con soggetti di altra nazionalità. I risultati sono stati messi a confronto con le note caratteristiche operative e i principali reati accertati per le mafie allogene in Italia: ne sono emersi molti punti in comune, soprattutto per alcuni dei paesi esaminati, tali da non poter escludere aspetti criminali né commistioni tra attività criminali straniere e locali.

Analisi aggregata e criminalità straniere

L'Unità sta estendendo tale modalità di analisi anche ad altri settori caratterizzati dalla numerosità e frammentarietà delle operazioni e dalla pluralità di soggetti, quali per esempio quello delle transazioni con carte di pagamento e quello dei virtual asset. Tale approccio sarà agevolato dal recente rilascio dell'apposito schema segnaletico per gli operatori del settore, che consente la raccolta di informazioni più ampie, dettagliate e mirate (cfr. il paragrafo *I flussi segnaletici* nel capitolo 1, nonché il capitolo 10: *Le risorse e l'organizzazione*).

Prosegue inoltre lo svolgimento di analisi congiunte su casi di rilievo cross-border nell'ambito della Piattaforma delle FIU dell'Unione europea (cfr. il capitolo 8: *La collaborazione internazionale*). In particolare nel corso del 2019 la UIF ha promosso due nuove iniziative di analisi congiunta, tuttora in svolgimento, una delle quali è incentrata su un vasto fenomeno di frodi e riciclaggio connessi a importazioni di merci dalla Cina a prezzi ampiamente inferiori al valore reale dei beni.

Analisi congiunta

## 2.5. I provvedimenti di sospensione

La UIF – anche su richiesta del NSPV, della DIA, dell'Autorità giudiziaria e di FIU estere – può disporre la sospensione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per un massimo di cinque giorni lavorativi, a condizione che ciò non rechi pregiudizio alle indagini. Il processo di valutazione a fini sospensivi viene generalmente avviato autonomamente sulla base di segnalazioni ricevute che evidenziano rilevanti profili di sospetto riferiti a operazioni non ancora eseguite o sulla base di preliminari 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 di successivi provvedimenti cautelari dell'AG.

Le istruttorie ai fini di sospensione sono state 342 rispetto alle 329 del 2018, con un sensibile aumento del valore delle operazioni esaminate che si attesta a 234 milioni di euro (+53% rispetto al 2018). L'incremento di operazioni sottoposte a valutazione, che conferma la tendenza già rilevata lo scorso anno, è sostanzialmente riferibile alle istruttorie avviate d'ufficio dall'Unità che nel 2019 sono state 55, quasi raddoppiate rispetto al dato dell'anno precedente (30 nel 2018) grazie a una nuova procedura di monitoraggio sistematico delle segnalazioni a elevato rischio che riportano operazioni non eseguite (cfr. il paragrafo: *Le operazioni sospette* nel capitolo 1).

Nel complesso, i presupposti per l'adozione del provvedimento di sospensione sono stati ravvisati in 43 casi (il 12,6% di quelle valutate rispetto al 14,3% del 2018, per un valore complessivo di 11,4 milioni di euro; *Tavola 2.5*). Di questi, 9 provvedimenti di sospensione sono scaturiti da istruttorie avviate di iniziativa dall'UIF, con un più elevato tasso di esiti positivi rispetto alle istruttorie avviate su impulso dei segnalanti (16,4% contro il 12,6%).

*Tavola 2.5*

<b>Sospensioni</b>					
	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Numero di operazioni	29	31	38	47	43
Valore totale delle operazioni (milioni di euro)	16,7	18,9	66,4	38,8	11,4

Anche nel 2019, la maggior parte delle istruttorie ha riguardato operazioni in corso di esecuzione presso società assicurative e in minore misura presso banche (l'83% e il 13% del totale, rispettivamente). La quasi totalità delle operazioni valutate sono state rappresentate da riscatti polizze o da liquidazioni a scadenza riconducibili a soggetti interessati da indagini per corruzione o a nominativi contigui ad ambienti della criminalità organizzata. In un caso l'istruttoria ha riguardato la liquidazione a favore di un soggetto estero destinatario di un provvedimento di espulsione per radicalizzazione religiosa.

Nell'ambito dell'operatività bancaria, il caso più rilevante ha riguardato la disposizione di bonifici esteri da parte di un nominativo designato nelle liste OFAC (insieme ad altri familiari e a una rete di società), in quanto accusato di corruzione e di riciclaggio internazionali. L'ammontare delle operazioni oggetto del relativo provvedimento di sospensione è stato pari a un milione di euro. Ne è seguito un provvedimento di sequestro dell'Autorità giudiziaria di importo ancora più rilevante. Fra gli altri casi particolarmente significativi si segnalano due provvedimenti di sospensione adottati con riferimento a fattispecie di tentata frode all'erario, uno dei quali portato all'attenzione da un Comune. In entrambi i casi il tentativo è stato perpetrato attraverso la presentazione di istanze di rimborso di imposte erroneamente corrisposte mediante la compensazione con crediti tributari inesistenti.

## 2.6. Flussi informativi sull'interesse investigativo

La UIF riceve dagli Organi investigativi un flusso di ritorno sull'interesse delle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse. Si tratta di una comunicazione che riguarda l'esito complessivo degli approfondimenti investigativi svolti sulla base delle segnalazioni e delle analisi finanziarie trasmesse dalla UIF.

Il riscontro sull'interesse investigativo delle segnalazioni trasmesse è particolarmente rilevante per la UIF perché, sebbene rifletta anche fattori indipendenti dall'operato dell'Unità, offre importanti indicazioni sulla efficacia della sua attività di arricchimento delle SOS e consente l'affinamento dei criteri di selezione e valutazione dei futuri flussi segnaletici.

Per le SOS inviate agli OO.II. nel biennio 2018-19, all'inizio di maggio 2020 la Guardia di Finanza ha inviato oltre 37.400 feedback positivi, l'81,8% dei quali ha riguardato segnalazioni classificate a rischio alto e medio-alto. Solo il 2,9% dei feedback positivi ha interessato segnalazioni valutate a rischio basso e medio-basso. Risultati analoghi si rilevano anche per i feedback positivi ricevuti dalla DIA (quasi 3.700), che nel periodo si sono concentrati per l'88,4% su segnalazioni con rating alto o medio-alto.



### 3. AREE DI RISCHIO E TIPOLOGIE

L'analisi operativa svolta dalla UIF sulle segnalazioni di operazioni sospette consente l'individuazione di tipologie caratterizzate da elementi ricorrenti e rilevanti per la valutazione dei rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. In tal modo la UIF è in grado di classificare le segnalazioni e di diffondere indicazioni aggiornate per agevolare l'individuazione delle operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati.

#### 3.1. Le principali aree di rischio

Nel 2019 il primo aggiornamento del [National Risk Assessment](#) ha confermato la primaria rilevanza delle aree di rischio rappresentate da criminalità organizzata, corruzione ed evasione fiscale che si intersecano tra loro rendendo impossibile individuare linee di demarcazione nette. In particolare, è ricorrente il ricorso allo strumentario tipico dell'evasione fiscale sia per realizzare operazioni di riciclaggio da parte della criminalità organizzata sia per la precostituzione di fondi con finalità corruttive; è abituale il ricorso alla corruzione da parte della criminalità organizzata per ottenere il favore di amministratori e funzionari pubblici. Ciò rende necessario adottare sempre approcci di analisi improntati a una disamina trasversale delle informazioni segnalatiche.

Il National Risk Assessment ha altresì sottolineato che il panorama della criminalità organizzata non si esaurisce nelle consorterie autoctone ma deve tener conto della sempre più imponente presenza di realtà criminali straniere che, al di là degli ambiti culturali di provenienza e dei settori di specializzazione delle sottostanti attività illecite, sono tutte attive sul fronte del riciclaggio.

##### 3.1.1. Criminalità organizzata

Nel corso del 2019, le segnalazioni di operazioni sospette riferibili, almeno potenzialmente, a contesti riconducibili agli interessi della criminalità organizzata sono state circa il 10% di quelle pervenute alla UIF, confermando, nella sostanza, quanto già rilevato per il biennio precedente.

Sotto il profilo tipologico le segnalazioni presentano spesso anomalie finanziarie non diverse da quelle ravvisabili nelle comuni operatività aziendali, per effetto della penetrazione della criminalità organizzata nel tessuto imprenditoriale. Si rilevano frequenti frodi nelle fatturazioni, utilizzate dalle organizzazioni criminali per conseguire scopi anche diversi da quelli di evasione fiscale. A tale operatività, ravvisabile in circa un quinto delle segnalazioni classificate come potenzialmente riconducibili a interessi mafiosi, di norma si associano intensi utilizzi di bonifici, carte prepagate e contanti. Tra i principali settori economici interessati rilevano quelli dei servizi alle imprese, dei carburanti, del commercio di autoveicoli, del trasporto e del facchinaggio.

Non mancano situazioni che evidenziano palesi irregolarità nella gestione di fondi pubblici ottenuti nell'ambito di contratti di appalto e che configurano, spesso in maniera inconfutabile, violazioni della normativa sulla tracciabilità dei pagamenti.

Anche nel corso del 2019, a valle di rilevanti movimentazioni domestiche volte a occultare risorse in danno dell'erario e in cui confluiscono anche flussi apparentemente leciti, segue spesso la canalizzazione verso rapporti finanziari esteri. Queste disponibilità sono utilizzate

per alimentare, oltre che movimenti estero su estero, prelievi in contanti (destinati in qualche caso anche a “spallonaggio” di ritorno), prelievi su ATM nazionali attraverso l'utilizzo di carte di credito emesse all'estero, finanziamenti per iniziative imprenditoriali e immobiliari (sia in Italia sia all'estero) nonché pagamenti per forniture e servizi erogati dall'estero a imprese e persone fisiche italiane.

Anche il settore dei giochi e delle scommesse (sia con riferimento a operazioni di gioco – fisico e online – sia con riferimento alla gestione delle sale da gioco) risulta appetibile per la criminalità organizzata, presente su quasi tutta la filiera, ivi compresa la gestione e il noleggio degli apparecchi di gioco.

Si è ulteriormente consolidato l'approccio volto a valorizzare le informazioni e i dati presenti negli archivi della UIF, integrandoli con quelli resi disponibili dallo scambio informativo sistematico con la DNA. La quasi totalità delle segnalazioni selezionate è risultata meritevole di attenzione: a oltre l'84% di tali segnalazioni è stato attribuito un rating di rischio medio-alto e il 18% è stato sottoposto ad approfondimenti mirati, in aumento di quasi due punti percentuali (16,1% nel 2018).

I criteri di lavorazione e analisi adottati hanno permesso di far emergere con una certa regolarità condotte finalizzate all'intestazione fittizia di attività (finanziarie o reali), spesso in vista dell'imminente emanazione di provvedimenti cautelari o misure di prevenzione patrimoniale da parte degli organi preposti. In tali contesti, le analisi finanziarie consentono di individuare con ragionevole certezza gli attori che, a vario titolo, si sostituiscono ai reali titolari delle attività, nella gestione delle stesse e nella rappresentanza verso i terzi, e possono fornire altresì utili indicazioni agli Organi investigativi sulla rete più o meno estesa di complicità che caratterizza i sodalizi criminali, anche con riferimento a soggetti che, estranei alle consorterie, abbiano fornito alle stesse un contributo volontario e consapevole.

La distribuzione delle segnalazioni per regione, effettuata sulla base della prima operazione segnalata, evidenzia la sostanziale sovrapposibilità con la distribuzione regionale delle consorterie mafiose elaborate dalla DIA e dalla DNA in continuità con quanto rilevato negli anni precedenti.

Analizzando la distribuzione geografica delle imprese segnalate, emerge la prevalenza delle imprese campane (19,3%), seguite da quelle lombarde (18,8%) e da quelle laziali (14,5%). In percentuali comprese tra il 4% e il 7,5%, si collocano le imprese segnalate registrate in Toscana, Piemonte, Calabria, Sicilia, Veneto ed Emilia-Romagna.

La capacità di selezione delle segnalazioni ha beneficiato delle attività svolte dalla UIF nel quadro della collaborazione istituzionale, definita dal quadro normativo, con gli OO.II. e, più in generale, con l'Autorità giudiziaria. Ne è derivato un rilevante incremento qualitativo dell'analisi, che ha consentito l'individuazione e la comprensione di contesti di sempre maggiore complessità.

Ne sono un esempio, tra gli altri, le analisi volte a individuare potenziali utilizzi del circuito finanziario internazionale da parte di gruppi criminali che si avvalgono anche di pirati informatici esteri attraverso bonifici e triangolazioni, l'utilizzo di carte di credito, carte prepagate e transazioni fittizie online funzionali al mero trasferimento di fondi tra due o più soggetti. Sono anche emerse attività relative a uno schema operativo apparentemente riconducibile a meccanismi di frode fiscale che in realtà si inquadrano in una più ampia operatività volta a riciclare, mediante attività di import/export, proventi illeciti per conto di una complessa rete criminale. Sono stati approfonditi, oltre alle dinamiche corruttive rilevate in ambito nazionale, che hanno visto il coinvolgimento di componenti di consorterie mafiose,

fenomeni di riciclaggio su scala internazionale di denaro di provenienza delittuosa (soprattutto traffico di sostanze stupefacenti) attuato da associazioni criminali di stampo mafioso attraverso schemi societari più o meno complessi.

Nel corso del 2019, l'analisi è stata anche orientata a individuare contesti e operatività riconducibili a criminalità straniera. Le segnalazioni di operazioni sospette della specie sono risultate spesso connotate da una marcata granularità dei trasferimenti e dalla numerosità dei soggetti coinvolti, modalità indicative di livelli semplificati di riciclaggio rispetto alle mafie autoctone. Tali caratteristiche appaiono correlate alla riscontrata tendenza a operare tramite i money transfer e al contempo a utilizzare carte di pagamento e più recentemente valute virtuali.

Criminalità  
straniera

Tra le evidenze più significative vi sono quelle riferite alla criminalità nigeriana. L'operatività rilevata più frequentemente è stata quella sintomatica di truffe, contrassegnata da flussi di importi considerevoli disposti da mittenti localizzati in paesi esteri. Si rileva una concentrazione della destinazione delle risorse nel Nord (soprattutto in Piemonte, Lombardia e Veneto) e, nel Centro Sud, in Campania (Napoli e Castel Volturno) e in Sicilia (Palermo e Ragusa). L'analisi ha spesso evidenziato la presenza di soggetti che operano come collettori di fondi provenienti anche dall'estero attraverso bonifici e ricariche di carte prepagate. Le ricariche vengono disposte per lo più in contanti, presso esercenti e sportelli postali, da una moltitudine di soggetti, in prevalenza nigeriani, oppure attraverso bonifici, recanti causali come "prestiti" o "aiuti", disposti da titolari di conti presso intermediari, in prevalenza bancari, con sede in Europa. Le carte prepagate che ricevono i fondi vengono utilizzate da soggetti verosimilmente diversi dai titolari per effettuare, in un ristretto arco temporale, prelievi presso ATM ubicati in alcuni paesi dell'Africa subsahariana, quali Togo e Benin e, in ultimo, per effettuare pagamenti presso POS di esercenti ubicati in Nigeria.

Il ricorrere di questo schema osservato su una moltitudine di carte prepagate, spesso di recente emissione, è apparso compatibile con l'ipotesi di una struttura organizzata, estremamente difficile da circoscrivere, attiva su tutto il territorio nazionale che si occuperebbe di trasferire, in maniera opportunamente frazionata, ingenti flussi finanziari in Africa e in particolare nella zona subsahariana. A fronte di una tale rete composta da una moltitudine di soggetti e di carte, gli approfondimenti hanno consentito di individuare movimenti anomali, anche all'estero, riferibili a un numero ristretto di soggetti, alcuni dei quali coinvolti in procedimenti giudiziari, potenzialmente ai vertici dell'organizzazione.

Non può escludersi pertanto che le carte prepagate siano state utilizzate per veicolare proventi della criminalità organizzata nigeriana, tra le quali le truffe legate all'erogazione di "prestiti facili", come evidenziato dalle motivazioni di alcuni trasferimenti di fondi. Tale ipotesi sarebbe astrattamente compatibile con la pratica dell'*osusu*, radicata nelle regioni meridionali della Nigeria, che consiste nella gestione in comune di risorse illecite da parte di alcuni membri di un clan. Tale fenomeno realizzerebbe un sistema di depositi sistematicamente trasferiti sul territorio nazionale tra vari rapporti formalmente intestati a diversi soggetti al fine di preservarli dall'aggressione di clan rivali o dai sequestri disposti dall'Autorità giudiziaria.

Dall'analisi derivano ulteriori conferme circa la capacità delle organizzazioni criminali cinesi di modificare le proprie modalità operative come reazione all'attività di contrasto. Già lo scorso anno si erano messi in evidenza gli imponenti flussi di bonifici dall'Italia all'Ungheria connessi all'importazione di merci tessili dalla Cina. Le analisi più recenti confermano il carattere transnazionale del fenomeno, con lo spostamento dei flussi finanziari e delle merci

presso ulteriori paesi europei (Germania, Francia, Spagna, Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia) e un presumibile ulteriore cambiamento dei porti di sdoganamento. Per contrastare anche tali nuove dimensioni e modalità, la UIF ha promosso un progetto di collaborazione con le FIU europee che prevede l'analisi congiunta del fenomeno al fine di una più completa ricostruzione dei flussi finanziari e della rete di soggetti coinvolti (cfr. il paragrafo: *La Piattaforma delle FIU europee* nel capitolo 8).

### 3.1.2. Corruzione e fattispecie di abuso di fondi pubblici

Nell'analisi dei contesti ascrivibili a questa area di rischio, connotata tradizionalmente da una maggiore complessità nella individuazione delle fattispecie di sospetto rilevanti, assumono particolare importanza, oltre alle segnalazioni di operazioni sospette provenienti dal comparto privato, le comunicazioni degli uffici della PA.

Nonostante il perimetro normativo della collaborazione attiva degli uffici della PA sia stato oggetto di ridimensionamento con il D.lgs. 90/2017, i soggetti pubblici continuano a rappresentare un tassello rilevante per l'efficacia complessiva del dispositivo di prevenzione anticiclaggio. Il potenziale del comparto, da considerarsi prezioso specie con riferimento a dinamiche di tipo corruttivo o di abuso e appropriazione di fondi pubblici, è tuttavia ancora in gran parte inespresso.

Le comunicazioni trasmesse dalla PA all'indomani dell'entrata in vigore del D.lgs. 90/2017, sebbene esigue come numero, testimoniano che alcuni attori pubblici si sono organizzati e attivati in maniera efficace, rappresentando quindi un'esperienza replicabile da parte degli altri sinora inerti.

In particolare, diverse comunicazioni di interesse conseguono ai controlli effettuati nell'ambito delle attività svolte dallo Sportello unico delle attività produttive istituito presso i Comuni a valle delle Segnalazioni certificate di inizio attività. Ciò suggerisce che non vi è contrasto fra adempimento dei doveri anticiclaggio e gli strumenti di semplificazione amministrativa e liberalizzazione che hanno connotato gli interventi di riforma nel corso degli ultimi decenni, ben potendo tali strumenti rappresentare un fattore evolutivo dei controlli in grado di riorientarli più facilmente anche in chiave anticiclaggio.

Le comunicazioni della PA appaiono ben integrarsi con le segnalazioni di operazioni sospette provenienti da altri soggetti obbligati, fondate su un quadro informativo che valorizza, per lo più, informazioni finanziarie che di regola non sono nella disponibilità delle Amministrazioni pubbliche coinvolte. Non mancano peraltro casi di potenziale e utile sovrapposizione come, ad esempio nel caso in cui il sospetto attenga al profilo soggettivo, rilevabile anche dalla PA sulla base degli indicatori di anomalia allegati alle *Istruzioni* della UIF dell'aprile 2018.

#### Centri di accoglienza

Le analisi condotte hanno posto in evidenza alcune anomalie registrate con riferimento ai beneficiari di contributi pubblici erogati dalle Prefetture nell'ambito del sistema di accoglienza dei migranti e dei richiedenti asilo.

In questi casi le analisi dei flussi a valle delle erogazioni restituiscono un quadro di tipo sostanzialmente predatorio caratterizzato da: consistenti monetizzazioni registrate sui conti delle ditte aggiudicatriche o di loro controparti ricorrenti, spesso collegate ai titolari effettivi (o ai loro familiari) delle citate ditte; bonifici da parte delle entità aggiudicatriche con controparti attive in ambiti in apparenza del tutto incoerenti con le finalità della spesa a carico del bilancio dello Stato ovvero interessate da interdittive antimafia; bonifici disposti dalle ditte

aggiudicatarie a favore di soggetti attivi nel medesimo settore di attività (accoglienza) ma oggetto di indagini giudiziarie, in alcuni casi radicate presso le competenti DDA.

Fra le anomalie rilevate con frequenza, vi sono collegamenti tra imprese aggiudicatarie ed esponenti (o ex esponenti) politici con cariche in enti territoriali dove risultano localizzate alcune delle strutture di accoglienza gestite. Ulteriore fattispecie è rappresentata dall'esclusione di società dalla gara a causa di evidenti collegamenti tali da fare ipotizzare una gestione dei servizi riconducibile a un unico centro di interessi.

In alcuni contesti connessi alla gestione di risorse pubbliche di ingente valore, il sospetto ha riguardato il coinvolgimento di società di consulenza con elementi di anomalia riguardanti generalmente il profilo soggettivo delle società, spesso di recente costituzione e riconducibili, per il tramite di prestanome, a persone politicamente esposte. Talvolta anche l'oggetto della consulenza è apparso poco coerente con l'attività svolta dalla società incaricata e con il profilo soggettivo del suo titolare occulto. Il ricorso allo schermo di società formalmente "terze" rispetto alla persona politicamente esposta (PEP) appare, più in generale, un elemento ricorrente e strumentale a rendere difficoltosa la ricostruzione dei collegamenti tra i diversi soggetti che intervengono nelle operazioni con la Pubblica amministrazione occultando in questo modo i legami o i conflitti di interesse che potrebbero influire, in maniera determinante, sul buon esito delle operazioni.

**Società di  
consulenza**

La corresponsione di benefici a favore di soggetti titolari di importanti cariche pubbliche è stata desunta in taluni casi dal riscontro del pagamento di utilità di varia natura (ad esempio, viaggi o spese di ristrutturazione) disposto, anche solo parzialmente, dagli interessati ovvero, più spesso, da società o terzi a loro collegati. In tali situazioni, pertanto, è assente il passaggio diretto di beni dal corruttore al corrotto con il pagamento a terze parti nell'interesse di quest'ultimo, rendendo più difficoltosa la riconducibilità della dazione al soggetto titolare di funzioni pubbliche.

**Dinamiche  
corruttive**

In altri casi, l'utilità diretta al PEP è stata corrisposta direttamente dal sospetto corruttore attraverso operazioni formalmente lecite che tuttavia vengono perfezionate a condizioni più vantaggiose di quelle di mercato (come nel caso di compravendite immobiliari o di lavori di ristrutturazione).

Nell'attività di analisi sono emerse movimentazioni indicative di possibili frodi nell'ambito dello stanziamento dei fondi regionali per l'incentivazione e lo sviluppo economico delle piccole e medie imprese del settore terziario. Lo schema fraudolento si basa sulla costituzione di società e reti d'impresa funzionali alla partecipazione a bandi di gara pubblici per l'ottenimento di fondi a fronte di progetti di ristrutturazione risultati poi fittizi. Una volta aggiudicati, i contributi, mediante un sistema di false fatturazioni, vengono trasferiti a favore di società dell'Est europeo, presunte esecutrici dei lavori ma in realtà scatole vuote, riconducibili agli stessi soggetti italiani. In seguito i fondi, dopo vari passaggi anche estero su estero, sono fatti rientrare in Italia nella disponibilità degli stessi soggetti tramite l'utilizzo di prestanome. Sono emersi di frequente possibili conflitti di interessi derivanti dai legami tra i soggetti apicali delle società aggiudicatarie dei bandi e gli organi di controllo dei concessionari.

**Frodi su  
fondi regionali**

Nel corso del 2019 sono pervenute all'Unità alcune segnalazioni di operazioni sospette connesse a possibili anomalie riscontrate nella gestione di carte prepagate, destinate ad accogliere le misure finanziarie di contrasto alla povertà previste dal DL 4/2019, convertito con L. 26/2019. Tra le caratteristiche maggiormente ricorrenti delle anomalie segnalate figurano operazioni di azzeramento preventivo dei saldi di conti correnti – in genere avvenute con prelievi di denaro contante – preordinate alla successiva richiesta di assegnazione del Reddito di cittadinanza. Spesso i titolari della carta, in alcuni casi al centro di vicende giudiziarie o

**Reddito di  
cittadinanza**

vicini a consorzierie criminali, sono risultati possedere anche altri rapporti presso il sistema bancario nazionale.

### 3.1.3. Evasione fiscale

Nel 2019 le segnalazioni di operazioni sospette ricondotte a possibili fenomeni di violazione della normativa fiscale sono risultate pressoché stabili in termini numerici assoluti, ma in lieve diminuzione in termini percentuali, attestandosi a circa un quinto del totale di quelle pervenute. Anche per il 2019 la maggior parte di esse (circa 75%) ha riguardato consolidati schemi operativi caratterizzati da giri di fondi tra persone fisiche e giuridiche collegate, possibili false fatturazioni, utilizzi di rapporti personali per il transito di operatività apparentemente di natura commerciale, prelevamenti di denaro contante da rapporti aziendali. Inoltre in un quinto delle segnalazioni classificabili come “fiscali” si è riscontrata un’operatività con l’estero potenzialmente riconducibile a frodi carosello a carattere internazionale.

Cessione di crediti IVA e accolti tributari

È proseguita l’attività di intercettazione da parte dei segnalanti di operatività anomale riconducibili a cessione di crediti IVA e di accolti tributari potenzialmente finalizzati a indebite compensazioni di crediti fiscali e/o previdenziali secondo schemi appositamente elaborati anche con la partecipazione, a fronte della corresponsione di elevatissime commissioni, di professionisti compiacenti nel ruolo di consulenti e talora di *escrow agents*<sup>6</sup>. In diversi casi si sono rilevate anomalie nei profili soggettivi delle società accollanti (fra cui numerose variazioni di sede legale, esponenti, soci, ecc.) nonché notizie pregiudizievoli su loro soci o esponenti. Sono state anche rilevate diffuse anomalie contabili (come repentini e rilevanti aumenti dei fatturati e dei costi per acquisti), a fronte di situazioni patrimoniali relativamente poco consistenti, con costi del personale e per il godimento di beni di terzi contenuti o assenti. Il complesso delle anomalie riscontrate ha fatto presumere l’inesistenza di molti dei crediti oggetto dei contratti di accollo confermando la rischiosità della fattispecie.

Frodi carosello

Gli approfondimenti condotti su segnalazioni pervenute da intermediari bancari in relazione a numerose società attive in settori eterogenei (siderurgia, commercio di prodotti di elettronica, commercio di materie plastiche), hanno evidenziato la presenza di schemi operativi ricorrenti, per lo più orientati a veicolare ingenti flussi finanziari all’estero, specie verso l’Europa centro orientale. Si rileva, talvolta, una sequenza di bonifici verso imprese apparentemente non collegate cui fa seguito il trasferimento delle somme a favore di controparti estere comuni che, a loro volta, trasferiscono nuovamente le somme verso altre società riconducibili a nominativi italiani e intestatarie di rapporti bancari presso un altro paese dell’Europa orientale. Alla fine di tale circuito i fondi sono utilizzati per disporre bonifici a titolo di pagamenti di fatture a favore delle stesse società italiane da cui avevano tratto origine i flussi finanziari segnalati.

Prelievi con carte estere

Il rimpatrio in Italia di fondi rivenienti da frodi fiscali continua a essere verosimilmente attuato anche attraverso i prelievi di contante presso ATM italiani utilizzando carte di credito estere. Il fenomeno dei prelievi di contante attraverso carte emesse da istituti bancari esteri si conferma di significative proporzioni. Da un’analisi condotta su segnalazioni relative a prelievi effettuati presso ATM in Italia nel periodo maggio–settembre 2019, è emerso che le carte emesse da istituti ungheresi hanno fatto registrare prelevamenti per oltre 46 milioni di euro; seguono la Slovacchia per 2,8 milioni di euro, la Polonia per 1,1 milioni di euro, il Regno Unito per 800 mila euro, la Repubblica Ceca per 500 mila euro e gli USA per 300 mila euro.

---

<sup>6</sup> Cfr. il capitolo 5: *L’attività di controllo*.

Gli ATM ove sono stati eseguiti i prelievi di contante sono ubicati prevalentemente nel Nord con concentrazione di circa il 65% dell'intera operatività in Lombardia e Veneto.

Nelle segnalazioni motivate da frodi fiscali assume particolare frequenza, specie nei settori del commercio di carburanti e in quello dei metalli, la monetizzazione di fondi rivenienti da presumibili illeciti. In taluni casi si è rilevato che, tra i datori di fondi e i soggetti preposti alla loro monetizzazione, si interpone una rete di ditte individuali e società di persone, apparentemente non collegate, che effettuano tra loro una serie di trasferimenti per volumi notevolmente superiori alla potenziale capacità economica mediante bonifici a cifra tonda e con causali generiche, anche riferite ad acconti su emolumenti.

Riciclaggio di proventi da frode fiscale

Nel corso del 2019 è stata dedicata particolare attenzione all'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette riguardanti fondi di investimento chiusi con sede in paesi a rischio. Casi di particolare interesse hanno riguardato ingenti investimenti attuati con finanziamenti erogati da una società veicolo controllata integralmente da un fondo chiuso, entrambi con sede in paesi a fiscalità agevolata, a favore di un gruppo di società italiane attive nell'acquisto di crediti. Il gruppo di aziende destinatarie degli investimenti è risultato riconducibile, tramite una holding estera, a un soggetto italiano già arrestato con l'accusa di aver riciclato capitali con il trasferimento dei fondi all'estero mediante false fatturazioni e la successiva restituzione in contanti alla rete di imprenditori coinvolti.

Paesi a fiscalità privilegiata

### I rischi di riciclaggio emergenti dalla pandemia Covid-19

La pandemia legata al Covid-19 ha introdotto nuovi rischi di riciclaggio e ne ha accentuato altri già diffusi nell'economia. Nella consapevolezza della necessità di presidiare adeguatamente questi rischi, la UIF ha focalizzato l'attenzione su alcune aree e modalità ricorrenti durante la fase di *lockdown* e nella fase di riapertura delle attività economiche.

Il rischio più grave, per le sue conseguenze di lungo periodo, è collegato all'impatto della crisi del sistema produttivo, minacciato da infiltrazioni criminali che possono influire sul normale funzionamento dei mercati e della concorrenza. La crisi di liquidità in cui si trovano molte imprese, a causa della temporanea inattività, è infatti un terreno fertile per **acquisizioni della proprietà o del controllo di ampie porzioni del sistema produttivo**, soprattutto da parte della criminalità organizzata, che dispone di un ampio serbatoio di fondi derivanti da attività illegali.

Le aziende sono particolarmente vulnerabili anche alle proposte di **prestiti usurari**, finalizzati sia a lucrare interessi superiori alle soglie di legge sia al rilevamento dell'attività, facilitato dalle difficoltà di rimborso. Il rischio di usura potrebbe coinvolgere anche privati con posizioni occupazionali precarie a causa delle cessazioni di attività delle imprese.

Rischi significativi possono inoltre derivare **dall'acquisizione illecita delle varie forme di sussidi pubblici** in favore dei cittadini e delle imprese per il superamento della crisi economica generata dalla pandemia. In questo ambito possono emergere forme di **corruzione** di funzionari pubblici, di persone politicamente esposte o di imprese a questi collegate, volte ad assicurare corsie preferenziali di accesso ai fondi pubblici anche in assenza dei requisiti richiesti. Potrebbe anche ampliarsi l'area del fenomeno delle **truffe nei confronti dello Stato**, attuate mediante false attestazioni di possesso dei requisiti previsti per l'erogazione degli aiuti.

Particolarmente esposto è il **comparto sanitario**, soprattutto per possibili **frodi e corruzione nell'acquisizione di forniture** legate all'emergenza (dispositivi di protezione,

apparecchiature medicali, medicinali). La situazione di urgenza può spingere gli ospedali e le amministrazioni locali a rivolgersi a fornitori non noti che offrono prodotti che si rivelano non conformi o che non vengono di fatto mai spediti.

Un ambito criminale in espansione con la pandemia è quello delle **truffe al settore privato**, attuate principalmente online e rappresentate da due principali casistiche. La prima sfrutta l'elevata domanda di materiale sanitario offrendo ai privati prodotti contraffatti o inesistenti. La seconda sollecita donazioni per interventi di beneficenza o sostegno durante e dopo la crisi sanitaria, che si rivelano mai destinate ai fini dichiarati.

Le restrizioni alla mobilità individuale introdotte soprattutto nella fase più acuta della pandemia accentuano i rischi dell'**utilizzo di internet per svolgere attività illegali** o di riciclaggio dei proventi criminali. È prevedibile un crescente sfruttamento del dark web, dei social media e in generale di piattaforme *marketplaces* online per vendere prodotti illegali o porre in essere truffe a danno di privati. È anche prevedibile lo spostamento di operazioni finanziarie e di trasferimenti di fondi dagli sportelli degli intermediari alle piattaforme online, che presentano maggiori difficoltà di monitoraggio.

Fra gennaio e aprile 2020 i soggetti obbligati hanno inviato oltre 200 segnalazioni di operazioni sospette collegate alla pandemia Covid-19. Da una prima ricognizione delle stesse emergono numerosi prelievi di contante correlati a timori indotti dalle misure di contenimento e confinamento sociale che in taluni casi potrebbero nascondere finalità illecite. Un'altra fattispecie ricorrente attiene alla fornitura di dispositivi di protezione individuale (DPI) sia tra privati sia nei confronti di committenti pubblici: in tali casi il motivo del sospetto verte generalmente sull'assenza di requisiti tecnici richiesti dalla normativa sanitaria e sull'incongruenza tra l'entità della fornitura e lo *standing* imprenditoriale del fornitore o la sua estraneità rispetto al settore dei DPI. In un numero ancora molto contenuto di SOS, il profilo soggettivo dei nominativi segnalati sembra suggerire il possibile coinvolgimento della criminalità organizzata in dinamiche di tipo usurario.

La UIF ha sviluppato un'attività di confronto con le autorità, la Magistratura e gli Organi investigativi, formulando anche proposte di integrazione della normativa di emergenza volte a coniugare le indispensabili esigenze di tempestività del sostegno pubblico con quelle di tutela della legalità. Nel mese di aprile 2020 l'Unità ha emanato una *Comunicazione* per sensibilizzare i segnalanti sui profili di rischio connessi alla pandemia e alle successive conseguenze economiche.

### 3.2. Ulteriori casistiche

#### Truffe piramidali

Anche nel 2019, dall'attività di analisi sono emersi contesti di anomalia finanziaria assimilabili alle truffe piramidali. Elementi caratterizzanti di tale forma di truffa sono l'offerta di progetti di investimento, in realtà inesistenti, con la promessa di rendimenti elevati, generalmente molto superiori a quelli realizzabili con forme tradizionali; il continuo reclutamento, da parte del vertice della piramide o di coloro che hanno investito, di nuovi investitori per garantire una remunerazione dei soggetti già coinvolti nello schema.

Tale tipologia di frode è stata riscontrata in diversi settori di attività. Sono pervenute numerose segnalazioni riguardanti sospette truffe della specie attuate tramite piattaforme non autorizzate attive nel trading online. Le analisi svolte dalla UIF hanno consentito di ricostruire un sistema complesso e sofisticato che presenta un evidente carattere transnazionale,

sia con riferimento alla nazionalità dei soggetti truffati sia alla sede legale delle società coinvolte nei flussi anomali. In vari casi tra le società coinvolte nella movimentazione risultano virtual asset *service providers* e istituti di pagamento FinTech.

L'analisi di alcune segnalazioni ha posto in evidenza i sospetti di truffa piramidale nel settore dell'intermediazione del traffico telefonico all'ingrosso. Alcune società italiane, per lo più intestate a possibili prestanome, hanno raccolto fondi da persone fisiche sulla base di contratti di cointeressenza. L'analisi della movimentazione dei conti ha evidenziato in particolare: la mancanza di flussi di ritorno verso la grande maggioranza degli investitori accompagnata da flussi diretti solo ad alcuni di essi e interpretabili come remunerazioni a un tasso molto elevato, l'assenza di accrediti astrattamente riconducibili a ricavi, addebiti apparentemente non connessi all'attività. In alcuni casi sono stati rilevati flussi verso l'estero diretti anche a società con la medesima titolarità effettiva delle società italiane o riferibili a nominativi già noti per abusivismo finanziario e riciclaggio.

Indicazioni di possibili schemi piramidali sono emerse anche con riferimento al settore del recupero crediti, per lo più in ambito immobiliare. In tali casi, reti di professionisti oppure società prospettano opportunità di investimento vantaggiose attraverso contratti di associazione in partecipazione nel settore del recupero di crediti immobiliari in sofferenza. I fondi raccolti a titolo di investimenti, spesso attraverso conti presentati come intestati a società specializzate nell'attività di recupero, ma in realtà riferibili ai medesimi professionisti, sono utilizzati per disporre pagamenti in parte a favore di precedenti investitori, in parte a favore di altri soggetti rientranti nel perimetro della rete, talora già noti per precedenti segnalazioni ovvero coinvolti in procedimenti penali. In tali fattispecie, oltre ai profili tipici della truffa, emergevano in alcuni casi anche elementi indicativi di una possibile ipotesi di abusivismo finanziario in assenza delle prescritte autorizzazioni in capo alle società che raccolgono capitali dagli associati, con la promessa della restituzione e di un rendimento significativo.

In continuità con l'anno precedente, anche nel 2019 sono state evidenziate operatività sospette in titoli realizzate in diversi mercati finanziari, sia su strumenti caratterizzati da un basso grado di liquidità sia su strumenti liquidi e connotati da un elevato numero di scambi giornalieri. Le fattispecie osservate sono caratterizzate da operazioni di trading incrociate realizzate con modalità e tempistica di immissione degli ordini che appaiono sospette e originate da un accordo preventivo tra le parti coinvolte. L'analisi delle transazioni ha evidenziato il frequente ricorso alla tecnica del c.d. doppio incrocio mediante la conclusione di due contratti consecutivi a parti invertite, una in acquisto e una in vendita, e a prezzi diversi anche fuori mercato, generando plusvalenze o minusvalenze sistematiche in capo a una delle parti coinvolte. Il risultato finale di tali schemi negoziali è apparso, pertanto, teso alla realizzazione di trasferimenti di liquidità, anche di importo complessivamente elevato, a favore della parte che realizza le plusvalenze sugli strumenti finanziari scambiati. Gli scambi avvengono spesso tra soggetti che risultano legati da relazioni d'affari o di natura parentale, corroborando il sospetto di un'operatività realizzata di concerto.

Scambi concertati di titoli

Comportamenti potenzialmente manipolativi del mercato sono stati rilevati, seppur per importi contenuti, anche dall'analisi di operazioni incrociate di trading su titoli illiquidi poste in essere dallo stesso soggetto che operava con due intermediari simultaneamente (c.d. *wash trading*).

In altri casi l'operatività esaminata è stata ricondotta a fattispecie potenzialmente atte a perseguire finalità di ottimizzazione fiscale in relazione alla possibilità di compensare, tra i dossier titoli intrattenuti presso le banche coinvolte, le relative minusvalenze e plusvalenze realizzate artificialmente nell'attività di trading.

#### Truffe su SDD

Sono stati rilevati diversi casi di utilizzo fraudolento del Sepa Direct Debit (SDD), servizio di addebito diretto che consente di disporre incassi in euro all'interno della SEPA sulla base di un accordo preliminare ("mandato SEPA") con cui il debitore autorizza il creditore a disporre addebiti sul proprio conto di pagamento.

Già in passato erano stati individuati tentativi di frode perpetrati mediante gli SDD con cui erano presi di mira conti dormienti o scarsamente movimentati<sup>7</sup>; l'attivazione fraudolenta dell'addebito di SDD avveniva in danno di ignari correntisti di banche (poi risultati truffati). Gli utilizzi anomali osservati più di recente sono da ricondurre a tentativi di truffa ai danni degli stessi istituti di credito dove è radicato il rapporto di conto del presunto creditore. In alcuni casi, il creditore è cliente di nuova acquisizione della banca oppure è una società la cui compagine societaria è stata recentemente modificata. In altri casi, si tratta di cliente di lunga data in evidenti difficoltà economiche o il cui conto risulta non movimentato nell'ultimo anno. Nelle fattispecie esaminate, il presunto creditore presenta alla propria banca tutta la documentazione commerciale a supporto dell'operazione di incasso, incluso il mandato SEPA firmato dal presunto debitore. Le disponibilità generate dalla banca creditrice tramite il servizio di incasso sono immediatamente impiegate dal "creditore" tramite la disposizione (anche online) di bonifici urgenti. Entro i due giorni lavorativi bancari successivi al regolamento interbancario dell'addebito SDD la banca creditrice riceve il messaggio di insoluto dell'addebito su iniziativa della banca del debitore. Tale circostanza è spesso indotta dal riscontro da parte della banca del debitore che l'IBAN indicato per l'addebito è ormai estinto ovvero che sul conto di addebito del debitore i fondi sono insufficienti. Il debitore è sovente società estera ovvero società italiana i cui titolari effettivi presentano profili di attenzione.

Nel corso del 2019 l'Unità ha analizzato numerose segnalazioni di operazioni sospette inoltrate da primari intermediari finanziari nazionali a seguito di un'ampia ricognizione interna su flussi finanziari triangolati su conti presso istituti bancari esteri che, sulla base di notizie di stampa, risultavano interessati da operazioni di riciclaggio internazionale.

#### Banche baltiche

È stata ricostruita un'articolata operazione di riciclaggio internazionale perpetrata tramite società estere e italiane neocostituite, connotate da una catena societaria complessa e appositamente istituita per effettuare gli investimenti in Italia. Gli ingenti capitali, affluiti sui conti presso istituti di credito italiani, sono stati investiti sul territorio italiano nella rilevazione di aziende agricole e nell'acquisto di importanti proprietà immobiliari. Tali fondi hanno origine da una rilevante frode perpetrata ai danni di una banca estera attraverso una catena di prestiti finanziari concessi a molteplici imprese. Dalla ricostruzione della complessa operazione è emerso che la titolarità dei fondi esteri di origine illecita è riconducibile in particolare a PEP esteri o a cittadini dell'Est europeo, già interessati da indagini per riciclaggio, mentre alcune delle banche baltiche coinvolte nella triangolazione dei flussi sono state interessate da provvedimenti delle rispettive Autorità di vigilanza per presunte violazioni della normativa antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo.

#### Carte prepagate e IPTV

È emersa un'operatività su carte prepagate che appare correlata alla fornitura illegale di servizi di Internet Protocol Television (IPTV) tramite i quali vengono veicolati agli abbonati contenuti illecitamente acquisiti e protetti da diritto d'autore. L'operatività si caratterizza sul piano finanziario per la ricezione, tramite i diversi canali disponibili, di centinaia di ricariche su carte prepagate eseguite da una molteplicità di persone fisiche, localizzate in diverse aree del territorio nazionale. La provvista così costituita viene impiegata, oltre che per l'acquisto

---

<sup>7</sup> Cfr. *Rapporto Annuale per il 2017*, p. 59.

di apparecchiature elettroniche presumibilmente connesse all'acquisizione dei contenuti e ritrasmissione del segnale pirata, anche per disporre significativi pagamenti a fornitori esteri di servizi di trasmissione dati via internet tramite l'affitto di *server* ad alta capacità. In relazione a tale operatività, condotta da numerose persone in diverse aree del territorio nazionale, spesso censite come non occupate, non si può escludere l'esistenza di reti rispondenti a univoche regie. Ove confermata dagli sviluppi investigativi, la fattispecie, per la prima volta emersa dall'analisi finanziaria, assumerebbe rilevanza penale, sostanziandosi quanto meno in ipotesi di ricettazione per gli aderenti all'illecito servizio, e al contempo integrerebbe una rilevante violazione sul piano privatistico con ingenti danni per i proprietari dei contenuti protetti.

L'analisi di operatività sintomatiche di truffe finanziarie ha fatto emergere uno schema di riciclaggio, incentrato sulla promessa di finanziamenti da parte di sedicenti consulenti a soggetti in difficoltà finanziaria. A fronte delle promesse – poi risultate fittizie, benché formalmente contrattualizzate – ai potenziali prenditori risulta richiesto l'anticipo di somme a titolo di garanzia del buon esito dell'operazione. Secondo quanto prospettato dai consulenti, i finanziamenti avrebbero dovuto essere erogati sulla scorta di ingenti disponibilità di società d'investimento estere mediante la presentazione di documentazione di cui è stata accertata la contraffazione (ad esempio, contabili di bonifici SWIFT con IBAN inesistenti o comunque non intestati alle società estere che avrebbero dovuto fornire i fondi). Nei casi esaminati risultano coinvolti nominativi italiani già all'attenzione degli Organi investigativi, in relazione a illeciti di natura finanziaria e assicurativa effettuati tramite l'utilizzo di società estere.

Sono state rilevate alcune operazioni di compravendita dei diritti edificatori perequati potenzialmente finalizzate al riciclaggio di capitali di dubbia origine. Tali diritti vengono riconosciuti come contropartita a proprietari di terreni ceduti gratuitamente al Comune e presenti nel territorio cittadino; i diritti in parola consentono ai relativi titolari di edificare in qualsiasi parte della città, ma sono anche suscettibili di essere ceduti a ulteriori soggetti aventi interesse in tal senso. Dalle informazioni disponibili è emerso che soltanto una piccola percentuale è stata utilizzata a fini edilizi e la restante risulta inutilizzata e nelle disponibilità di pochi soggetti. Le aree ancora edificabili risultano limitate e situate in luoghi periferici; il mercato di tali diritti non sembrerebbe dunque tale da consentire particolari vantaggi economici per l'alienante. Ciò nonostante sono emerse, in un ristretto arco temporale, più operazioni di compravendita degli stessi diritti che hanno fatto registrare, in alcuni casi, considerevoli plusvalenze. Il motivo del sospetto rappresentato consiste nella possibilità che le operazioni di compravendita dei diritti possano essere connesse al riciclaggio di capitali di dubbia origine ovvero che siano in qualche modo volte alla creazione di una sorta di monopolio territoriale in campo edilizio, mediante la concentrazione nelle mani di pochi soggetti degli scarsi diritti edificatori ancora disponibili.

**Compravendita  
di diritti edificatori  
perequati**

### **3.3. Settori e aree di rischio emergenti: virtual asset**

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

Nel corso del 2019 la UIF ha continuato un attento monitoraggio delle segnalazioni di operazioni sospette concernenti virtual asset. I risultati dell'analisi delle segnalazioni in questione confermano diverse tendenze generali già osservate in passato. Molto frequenti sono le segnalazioni che appaiono motivate, più che da sospetti circostanziati, dall'attribuzione di un'elevata rischiosità intrinseca allo strumento.

In contesti di anomalia maggiormente definiti, l'utilizzo di virtual asset si colloca con una certa frequenza a valle di fattispecie sospette relative a truffe, frodi informatiche e abusivismo finanziario: in tali casi l'acquisto di valute virtuali rappresenta il primo impiego dei proventi derivanti dalle citate condotte. Sono stati altresì segnalati casi di utilizzo di valute virtuali nell'ambito di fenomeni di *phishing*, di *ransomware*, di distrazioni di fondi aziendali e di evasione fiscale spesso collegata a frodi nelle fatturazioni.

A tale riguardo, un possibile utilizzo anomalo delle valute virtuali è emerso nel corso dell'attività di monitoraggio – proseguita nel 2019 – del più ampio fenomeno dei flussi finanziari anomali connessi all'importazione di merci tessili sottofatturate dalla Cina, con finalità di evasione di IVA e dazi<sup>8</sup>. Sulla base di informazioni fornite dall'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, si è osservato come per tali merci venga spesso dichiarato, in occasione dello sdoganamento, un valore imponibile inferiore a quello reale. Sotto il profilo finanziario, la sottofatturazione comporta l'esigenza, da parte delle società importatrici italiane, di corrispondere ai fornitori cinesi la differenza tra il valore fatturato e quello reale dei beni scambiati mediante l'invio verso i paesi esportatori di flussi finanziari con sistemi e modalità meno agevolmente tracciabili rispetto al tradizionale canale bancario. Sul punto, gli approfondimenti condotti nel 2019 hanno consentito di accertare il crescente utilizzo di valute virtuali al fine di trasferire all'estero i flussi connessi a tale fenomeno.

Diverse segnalazioni riguardano i soggetti che operano in veste di collettori. In molti casi essi promuovono la propria attività mediante internet (blog, siti, ecc.) raccogliendo fondi tramite ricariche di prepagate, bonifici e versamenti di contante, singolarmente di importo non significativo, ma cumulativamente di ammontare rilevante. Tale attività è assimilabile a quella di un *exchanger* professionale ma, presumibilmente, è effettuata in assenza di un'adeguata struttura organizzativa che assicuri la tutela della clientela e il rispetto delle disposizioni normative in materia di antiriciclaggio. L'operatività dei collettori presenta evidenti rischi di riciclaggio in quanto determina una interposizione che impedisce alle piattaforme di scambio utilizzate di conoscere l'effettivo titolare delle somme investite in valute virtuali: a tal proposito si evidenziano, in particolare, alcune segnalazioni che riportano un'attività di raccolta di fondi tramite ricariche di carte prepagate, provenienti da numerosi soggetti extracomunitari, che alimentano acquisti di valute virtuali con fondi di provenienza illecita.

Sono state ricostruite operatività sospette e non riconducibili alle fenomenologie sopra richiamate, anche fornendo assistenza a indagini della AG. Grazie all'analisi della *blockchain* è stato possibile individuare pagamenti in bitcoin verso indirizzi alfanumerici riconducibili a un sito del dark web utilizzato per acquistare credenziali di carte di credito rubate ovvero a piattaforme di pagamento in valute virtuali attive nel dark web, che permettono di effettuare operazioni di compravendita di beni e servizi illegali.

In un caso è emersa una rete attiva in vari paesi finalizzata al riciclaggio tramite l'uso di virtual asset che vede coinvolto un cittadino italiano che ha movimentato importi rilevanti in diverse valute virtuali, risultati non in linea con il suo profilo soggettivo. Dall'analisi dell'operatività sono emersi: l'utilizzo di valute virtuali con controparti attive nel dark market, l'interazione con *exchangers* esteri che non avrebbero adeguati presidi antiriciclaggio o coinvolti in indagini per riciclaggio e l'attività su piattaforme di scambio di valuta virtuale fra privati (*peer-to-peer*), con il presumibile fine di ostacolare la tracciabilità dei flussi finanziari. L'operatività complessiva si caratterizzava anche per l'utilizzo di money transfer e di carte prepagate che supportavano gli acquisti e le conversioni di valute virtuali dei soggetti facenti parte della rete.

---

<sup>8</sup> Cfr. *Rapporto Annuale per il 2018*, pp. 41-42.

Dall'analisi dei flussi finanziari riconducibili a un gruppo di soggetti di nazionalità straniera, attivi nel nostro paese e indagati per associazione mafiosa, riciclaggio e frode, è emerso, quale possibile canale di riciclaggio di fondi, il verosimile ricorso alle valute virtuali, acquistate da soggetti di nazionalità italiana segnalati in diverse occasioni all'Unità in qualità di collettori, anch'essi oggetto di indagini. Gli approfondimenti hanno evidenziato il possibile ricorso da parte degli stessi a un *wallet provider* ed *exchanger* estero attraverso il quale gli indagati avrebbero convertito le valute virtuali in moneta avente corso legale, facendola rientrare nel loro paese di origine.

È stata messa in luce l'operatività di una società estera, la quale, in una prima fase, ha ricevuto sul proprio conto estero rilevanti somme da investitori italiani – agendo senza le prescritte autorizzazioni – e ha acquistato valute virtuali tramite un *exchanger* italiano, con il dichiarato scopo di realizzare profitti elevati tramite attività di arbitraggio e rivalutazione delle valute virtuali in portafoglio. In una seconda fase, la raccolta presso gli investitori italiani è stata effettuata direttamente in valute virtuali. Dalle analisi svolte è emerso in particolare il rischio che i fondi acquisiti siano stati trasferiti, almeno in parte, su *wallets* dei soggetti cui la stessa società è riconducibile.

Sono inoltre emersi numerosi casi di operazioni in valute virtuali collegate ad abusivismo finanziario. I casi di cui trattasi hanno coinvolto società estere, prive di autorizzazione a operare nel loro paese di origine, già sanzionate dalla Consob per aver offerto al pubblico italiano servizi di investimento, tramite canale telematico senza esservi abilitate. Nei siti internet di tali operatori abusivi si sono rilevati spesso tentativi di clonazione o duplicazione delle denominazioni e delle informazioni aziendali di alcuni operatori abilitati.



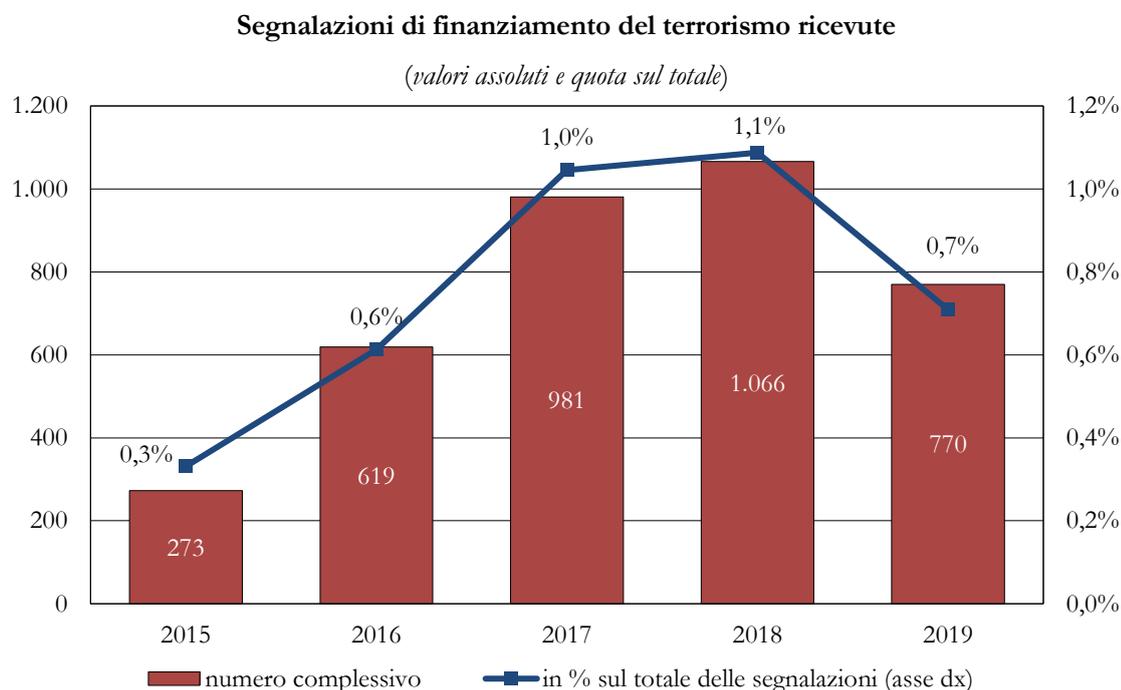
## 4. IL CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

L'attività della UIF nella prevenzione del finanziamento del terrorismo si inquadra in uno scenario internazionale che nel 2019 ha visto la minaccia legata al terrorismo di matrice jihadista rimodularsi seguendo le sorti del c.d. Stato islamico. In tale contesto rimane importante seguire l'attività di piccoli gruppi (cellule) o di singoli (lupi solitari) pronti all'azione. Queste micro-formazioni risultano costituite non soltanto da *ex foreign fighters* di ritorno dallo scenario di guerra mediorientale (*returnees*), ma sempre più da soggetti privi di pregressa esperienza bellica, spesso auto-radicalizzatisi tramite forme di indottrinamento via internet che incitano a compiere attentati con basso profilo organizzativo, legati esclusivamente a iniziativa e mezzi individuali.

### 4.1. Le segnalazioni di operazioni sospette

Le segnalazioni classificate dai soggetti obbligati per sospetto finanziamento del terrorismo si sono attestate, nel 2019, a 770 unità, pari allo 0,7% del numero totale ricevuto dalla UIF. Si registra una flessione di oltre un quarto (-27,8%) rispetto alle 1.066 SOS del 2018 e di circa un quinto (-21,5%) rispetto alle 981 del 2017 (Figura 4.1). Si è pertanto interrotto il trend di crescita che fino allo scorso anno aveva caratterizzato questa categoria di segnalazioni, il cui numero rimane comunque al di sopra del livello precedente all'inizio degli attentati terroristici del 2015, segno della consolidata attenzione da parte del sistema.

Figura 4.1



La flessione nelle segnalazioni di finanziamento del terrorismo è da attribuirsi anche a una maggiore selettività nell'individuazione dei contesti giudicati a rischio, riferibile in parte al consolidamento delle indicazioni contenute nei Comunicati UIF in materia.

L'analisi per tipologia di segnalante mostra una composizione sostanzialmente invariata: gli istituti di pagamento si confermano i maggiori contributori inviando quasi la metà delle segnalazioni (49,1%). La riduzione della quota inviata da banche e Poste e l'incremento di quella degli IMEL risentono in parte di un'importante operazione societaria (cfr. il paragrafo: *I flussi segnalatici* nel capitolo 1). Resta limitato il contributo degli altri intermediari finanziari e dei soggetti non finanziari.

Tavola 4.1

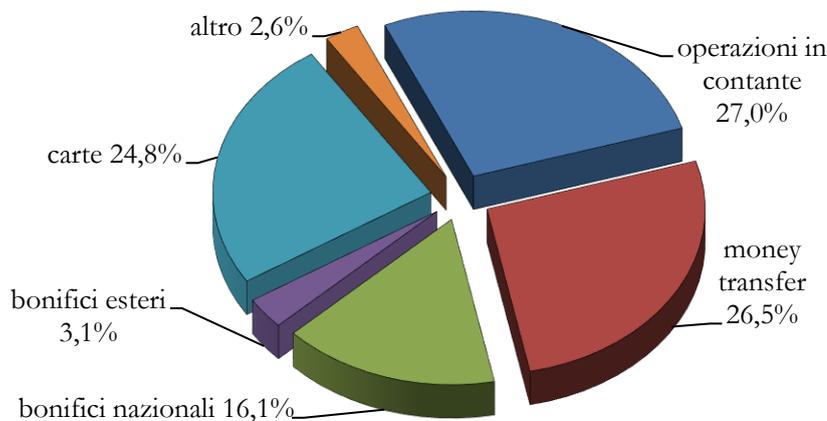
<b>Segnalazioni di finanziamento del terrorismo per tipologia di segnalante</b>				
TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	2018		2019	
	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quota %)</i>	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quota %)</i>
<b>Intermediari bancari e finanziari</b>	<b>1.031</b>	<b>96,7</b>	<b>736</b>	<b>95,6</b>
IP e punti di contatto	514	48,2	378	49,1
Banche e Poste	480	45,0	267	34,7
IMEL e punti di contatto	17	1,6	72	9,3
Altri interm. e op. fin. (1)	20	1,9	19	2,5
<b>Soggetti non finanziari</b>	<b>35</b>	<b>3,3</b>	<b>34</b>	<b>4,4</b>
Notai e CNN	12	1,1	14	1,8
Altri soggetti non fin. (2)	23	2,2	20	2,6
<b>Totale</b>	<b>1.066</b>	<b>100,0</b>	<b>770</b>	<b>100,0</b>

(1) La categoria include gli altri intermediari e operatori finanziari non ricompresi nelle categorie precedenti. – (2) La categoria include tutti i soggetti non finanziari non ricompresi nella categoria precedente.

Le operazioni sottostanti alle 770 segnalazioni sono circa 62 mila, il 10,3% in meno rispetto allo scorso anno. Il numero elevato di operazioni riflette la particolarità delle segnalazioni dei money transfer, costituite da reti di trasferimenti di rimesse spesso molto complesse: la segnalazione, infatti, rappresenta non solo le operazioni strettamente riconducibili ai motivi del sospetto ma si estende alla restante operatività dei soggetti che le dispongono e di quelli con cui si relazionano.

Rispetto all'anno precedente si riducono le operazioni in contante (scese al 27% dal 34,3% del 2018) ma aumentano quelle effettuate con carte di pagamento, che si attestano ora al 25% del totale circa. Rimangono sostanzialmente invariate le quote percentuali riferite alle altre categorie di transazioni (*Figura 4.2*).

**Forme tecniche delle operazioni di finanziamento del terrorismo segnalate (1)**  
(percentuali sulle operazioni segnalate)



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

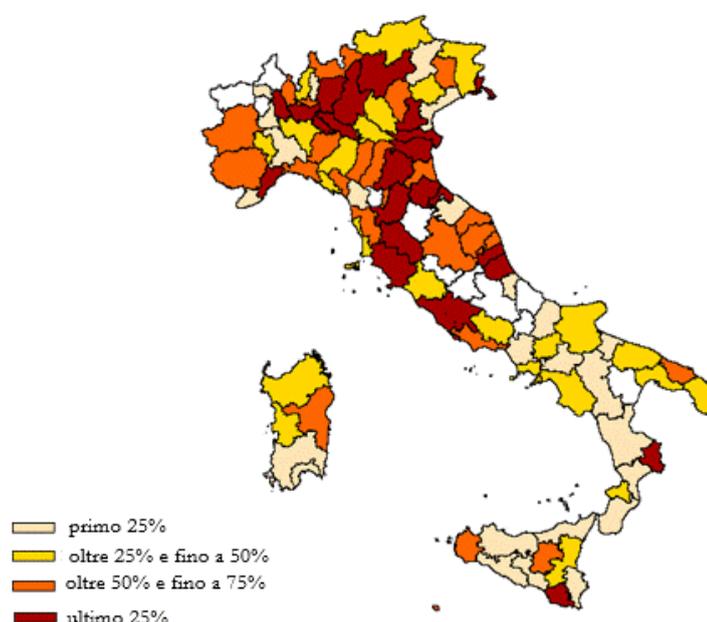
Il maggior peso delle segnalazioni di operazioni sospette realizzate tramite carte di pagamento è anche il riflesso dell’attività di sensibilizzazione della UIF che, negli ultimi anni, ne ha evidenziato il possibile utilizzo per finalità di finanziamento del terrorismo non solo nei Comunicati pubblicati ma anche in alcuni *case studies* rappresentativi di altri fenomeni illeciti potenzialmente esposti a tale rischio; tra questi, il traffico di migranti, lo sfruttamento di esseri umani, il ricorso ad *hawala*, attività i cui flussi finanziari, talvolta anche ingenti, possono essere canalizzati su carte, strumenti caratterizzati da una notevole flessibilità di utilizzo.

La distribuzione geografica delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo risulta invariata rispetto al 2018. La concentrazione nelle regioni e province del Centro Nord può essere spiegata dalla presenza dei maggiori insediamenti di soggetti originari di Stati interessati da fenomeni connessi a vario titolo con il jihadismo (ad esempio scenari di guerra, teatro di attentati, paesi di origine di *foreign fighters*, presenza di zone sotto il controllo di organizzazioni jihadiste), ma riflette anche una diversa percezione del rischio connesso alla presenza dell’immigrazione sul territorio nazionale.

**Distribuzione geografica**

L’effetto di una maggiore percezione di alcuni dei fattori di rischio può spiegare anche la concentrazione di segnalazioni in alcune province calabresi (Crotone) e siciliane (in particolare Ragusa, in misura minore Trapani ed Enna), collocate in prossimità di luoghi di transito dei flussi migratori (Figura 4.3).

**Segnalazioni di finanziamento del terrorismo ricevute in base alla provincia**  
(numero di segnalazioni ricevute per 100.000 abitanti)



## 4.2. Le tipologie delle operazioni sospette di terrorismo

L'analisi qualitativa dei contenuti delle segnalazioni di sospetto finanziamento del terrorismo pervenute nel 2019 mostra una gamma di tipologie segnaletiche sostanzialmente analoga a quella riscontrata negli anni precedenti. Al di là delle segnalazioni effettuate a scopo cautelativo, si possono individuare due macro-categorie: la prima, in cui l'elemento che innescia la segnalazione è di tipo soggettivo (peraltro spesso inficiata dalla presenza di omonimie), la seconda, numericamente residuale, in cui invece questo elemento è relativo alle caratteristiche dell'operatività finanziaria espressa.

Nell'ambito della prima categoria, molte segnalazioni sono indotte dall'esplicito coinvolgimento in un'indagine su fatti di terrorismo di cui il segnalante sia venuto a conoscenza a seguito di richiesta di informazioni degli Organi investigativi o dell'Autorità giudiziaria, da fonte aperta, ovvero in conseguenza di *data crossing* (solitamente automatico) con liste di designazione emanate da organismi ufficiali o con database di nominativi indagati per l'illecito di interesse.

Si tratta per lo più di segnalazioni di money transfer, la cui attività prevede un contatto episodico con la clientela: spesso il sospetto è originato da richieste di informazioni provenienti da Organi investigativi, anche esteri. Gli intermediari ricostruiscono la rete transnazionale complessiva dei trasferimenti a partire dai soggetti inclusi nelle richieste e comunicano alla UIF le transazioni effettuate in Italia.

Le SOS della seconda categoria provengono invece da segnalanti che instaurano un rapporto di durata con la propria clientela e hanno quindi la possibilità di condurre analisi a più ampio spettro monitorando l'operatività e l'evoluzione dello status della clientela. Il sospetto può nascere dall'incoerenza delle motivazioni dichiarate per i flussi in ingresso o in uscita

rispetto al profilo economico soggettivo o alla movimentazione finanziaria stessa, in particolare se gli scambi interessano giurisdizioni a rischio terrorismo.

In questi casi, il ricorrere di modelli operativi già emersi in analisi finanziarie o indagini investigative con riferimento a contesti e settori economici che hanno mostrato episodi di contiguità funzionali o strumentali con il finanziamento del terrorismo, può risultare determinante per individuare operatività a esso potenzialmente associate, in relazione ai diversi canali finanziari.

Una tipologia rilevante di segnalazioni, trasversale alle due categorie sopra descritte, riguarda ONLUS che mostrano flussi anomali in contanti, con giurisdizioni a rischio o sospettate per vari motivi di essere vicine ad ambienti di radicalismo violento. In questo caso anche le movimentazioni domestiche, quali le raccolte di fondi presso i fedeli, possono risultare anomale. In relazione all'operatività delle ONLUS, le notizie di cronaca influiscono significativamente sulla valutazione del rischio da parte dei segnalanti e quindi sull'eventuale decisione di inviare una segnalazione alla UIF. La minor frequenza o rilievo ricevuti nei media da casi del genere sembra poter spiegare la flessione registrata nel 2019 per questa classe di segnalazioni (*Tavola 4.2*).

*Tavola 4.2*

<b>Segnalazioni riferite a enti non profit di natura religiosa (1)</b>					
	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Numero di segnalazioni	50	125	81	71	54
Quota percentuale sul totale delle segnalazioni classificate come finanziamento del terrorismo	16,8	16,8	7,3	6,0	6,5

(1) Sono incluse le segnalazioni pervenute originariamente con categoria di sospetto di riciclaggio e riclassificate dalla UIF in sede di analisi come riconducibili al fenomeno del terrorismo.

Peraltro le indicazioni ribadite proprio nel 2019 in diverse sedi istituzionali nazionali e internazionali<sup>9</sup> continuano a evidenziare il rischio che le ONLUS possano essere utilizzate come copertura per il trasferimento di fondi destinati, direttamente o indirettamente, a organizzazioni terroristiche, anche in modo inconsapevole. Tali organizzazioni presentano, infatti, caratteristiche che le rendono particolarmente strumentalizzabili per fini illeciti. Da un lato la raccolta di denaro può avvenire presso una vasta platea di affiliati (*crowdfunding*), motivati dall'adempimento di un dovere religioso (*zakat*) e non sempre consapevoli dell'utilizzo finale delle donazioni. Dall'altro l'invio dei fondi per fini caritatevoli si rivolge spesso a favore di paesi in emergenza umanitaria che vedono operare sul campo come attori militari organizzazioni jihadiste. In tale scenario, rimane ineliminabile un residuo rischio che il denaro sia dirottato in parte a favore di queste ultime da complici infiltratisi nella catena decisionale in loco; rischio aggravato dal fatto che in tali paesi i presidi offerti dai sistemi finanziari ufficiali risultano spesso del tutto assenti, sostituiti da sistemi informali come la *hawala*<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Per un'analisi dei rischi collegati all'utilizzo di ONLUS come strumento di finanziamento del terrorismo, si veda il [National Risk Assessment](#) del luglio 2019, il [Supranational Risk Assessment](#) dell'Unione europea del giugno 2019 e la [TF Risk Assessment Guidance](#) del GAFI pubblicata a luglio 2019.

<sup>10</sup> Si veda il [Rapporto Annuale per il 2018](#), pp. 58-59.

### 4.3. Le analisi della UIF

L'attività di approfondimento finanziario da parte degli analisti della UIF viene declinata secondo i diversi tipi di segnalazione e i singoli contesti rappresentati.

Nelle segnalazioni indotte da motivi soggettivi (la prima categoria di SOS sopra descritta) risulta determinante il set di dati identificativi individuali, che condiziona la possibilità di ricavare ulteriori informazioni riferibili con certezza ai medesimi soggetti a partire dai database a disposizione della UIF e dei soggetti obbligati. Quando l'operatività si configura in termini reticolari, l'ampliamento del contesto operativo viene temperato con l'esigenza di mantenere la significatività dei nuovi collegamenti. La rete, pertanto, viene sviluppata non indiscriminatamente, ma lungo direttrici promettenti (rilevate, ad esempio, sulla base del ricorrere di modelli operativi già attestati in contesti analoghi o attraverso tecniche di *network analysis*).

Più sfidanti per l'analista finanziario risultano le segnalazioni relative a mere anomalie finanziarie. In questi casi, in cui l'analisi ha valore propriamente preventivo, si è cercato di qualificare i contesti operativi secondo un approccio basato sul rischio, individuando settori economici e ambienti maggiormente esposti al rischio di essere sfruttati per finalità di finanziamento del terrorismo. Del resto, anche nella fase prodromica del finanziamento, il terrorismo rimane principalmente un fenomeno sociale che può lasciare tracce finanziarie, piuttosto che un fenomeno intrinsecamente finanziario come il riciclaggio.

In questo ambito, le segnalazioni relative a operatività con carte di pagamento, significativamente aumentate nel 2019, hanno continuato a fornire un importante apporto informativo, offrendo spunti promettenti per i successivi sviluppi investigativi. L'esistenza di un rapporto di durata, la presenza di causali associate alle transazioni e, più in generale, la frequente intersezione fra flussi transitanti sulle carte e rapporti bancari (bonifici, pagamenti POS) consentono infatti di integrare l'approccio tradizionale dell'arricchimento – tipico dell'operatività bancaria – con quello più innovativo dell'esplorazione reticolare. A tale riguardo, la riforma organizzativa della UIF, implementata all'inizio del 2020, si presenta come una risposta istituzionale a questa opportunità, nell'ottica di estendere le tecniche di *network analysis* e *pattern recognition*, già sperimentate con successo per il canale money transfer, ai settori delle carte di pagamento e del *gaming*, affidandole a una nuova Divisione (Settori Speciali e contrasto del finanziamento del terrorismo), che integra le competenze sviluppate per analizzare il finanziamento del terrorismo con tecniche specifiche per i settori finanziari più esposti a essere sfruttati per tale finalità.

Le analisi condotte dalla UIF si sono avvalse anche delle informazioni acquisite nell'ambito degli scambi anagrafici con la DNA, che hanno contribuito in un numero significativo di casi alla selezione di contesti promettenti da approfondire ovvero all'identificazione di soggetti rilevanti all'interno delle reti. Nel 16% circa delle segnalazioni pervenute nel biennio 2018-19 è stato riscontrato almeno un accoppiamento anagrafico con le banche dati della DNA.

Le segnalazioni analizzate dalla UIF nella maggior parte dei casi hanno presentato spunti interessanti tali da determinare successivi sviluppi investigativi. Con riferimento alle quasi 1.500 SOS inviate nel biennio 2018-19 per le quali è noto il feedback degli Organi investigativi, circa il 62% ha ottenuto un riscontro positivo.

Nell'ottica di ampliare non solo il novero dei canali finanziari monitorati ma anche l'analisi dei settori economico-sociali a rischio di finanziamento del terrorismo, nel corso del 2019

la UIF ha utilizzato le proprie analisi sul finanziamento del terrorismo tramite imprese commerciali (*trade-based terrorist financing*) per contribuire al gruppo di lavoro GAFI sul più ampio fenomeno del riciclaggio tramite imprese commerciali (*trade-based money laundering*).

Seguendo un approccio di *pattern recognition* analogo a quello già utilizzato per le profilature sul traffico di migranti e sul commercio transnazionale di autoveicoli, la riflessione ha preso le mosse dall'analisi finanziaria di casi investigativi che vedevano associati riciclaggio e finanziamento del terrorismo tramite imprese commerciali utilizzate come copertura per i flussi finanziari, ed è giunta a individuare gruppi di *red flags* per ciascuna fase del processo di finanziamento, come esposto in dettaglio nel riquadro seguente.

### L'analisi sul finanziamento del terrorismo tramite imprese commerciali

L'analisi ha avuto come scopo la definizione di indicatori di rischio (*red flags*) utili a individuare possibili casi in cui flussi finanziari destinati a organizzazioni terroristiche siano fatti transitare mediante imprese commerciali, nonché a fornire indicazioni operative per identificare le direttrici di analisi più promettenti, con particolare attenzione ai casi di compresenza di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

In una prima fase, adottando un approccio *bottom-up*, sono state selezionate alcune indagini di finanziamento del terrorismo per le quali, da un lato, le risultanze investigative attestavano il meccanismo commerciale di interesse e, dall'altro, esistevano segnalazioni di operazioni sospette sufficientemente dettagliate. Sono state quindi evidenziate le anomalie finanziarie e soggettive, con particolare riferimento a quelle di tipo commerciale, classificandole in base allo stadio del ciclo operativo del riciclaggio (*placement, layering, integration*) o del finanziamento del terrorismo (raccolta, trasferimento, utilizzo) cui si riferivano.

Adottando poi un approccio *top-down*, si sono elaborati due “tipi ideali” per il riciclaggio e per il finanziamento del terrorismo, cercando di derivare le caratteristiche dell'intermediazione commerciale più funzionali allo scopo di ciascuno dei due fenomeni ed evidenziandone i caratteri distintivi per ognuno degli stadi suddetti. Fra questi ultimi, ad esempio, vi è il diverso ruolo giocato dalle società cartiere, intrinseche a molti schemi di riciclaggio e invece tendenzialmente evitate nel finanziamento del terrorismo, in quanto possono sollevare sospetti sull'intera catena di trasferimenti e, quindi, sull'utilizzo finale dei fondi, anche nei casi in cui quest'ultimo non fosse rilevabile come anomalo di per sé.

L'attività di confronto ha condotto all'elaborazione di un elenco di indicatori di rischio, distinti per ciascuno stadio del ciclo operativo del finanziamento del terrorismo (creazione dei fondi, trasferimento, utilizzo), e di una guida metodologica per l'analisi finanziaria.

A valle, i risultati in termini sia di *red flags* sia di indicazioni operative sono stati riscontrati nei casi investigativi iniziali, rileggendoli in un'ottica *bottom-up* come generalizzazioni delle caratteristiche finanziarie rilevate nella prima fase dell'analisi.

#### 4.4. Interventi di organismi internazionali

Le iniziative di monitoraggio dei rischi di finanziamento del terrorismo sono proseguite a livello globale allo scopo di individuare efficaci strategie per il rafforzamento delle attività di prevenzione e contrasto. Nel 2019 il GAFI ha nuovamente aggiornato l'*Operational Plan*

antiterrorismo adottato nel 2016, nella cornice della *Strategy on combatting terrorist financing*, elaborata nel 2016.

Il GAFI individua tre linee di azione prioritarie: il rafforzamento della valutazione e della comprensione del rischio di finanziamento del terrorismo, il miglioramento del recepimento nelle normative nazionali degli standard in materia e lo sviluppo di efficaci regimi di contrasto al finanziamento del terrorismo nelle regioni più esposte a rischio.

A supporto della valutazione nazionale dei rischi nel comparto del finanziamento del terrorismo, l'Organizzazione ha pubblicato la *TF Risk Assessment Guidance*, una guida operativa cui la UIF ha fornito il proprio contributo e nella quale sono individuate buone pratiche, indirizzate soprattutto ai paesi maggiormente vulnerabili. Un nuovo rapporto, riguardante il finanziamento del reclutamento per attività terroristiche (*Financing of recruitment for terrorist purposes*), approfondisce le modalità del supporto finanziario a iniziative di propaganda volte a favorire la radicalizzazione e l'affiliazione.

Il GAFI aggiorna sistematicamente la ricognizione di tipologie di finanziamento del terrorismo (*ISIL, Al-Qaeda and Affiliates Financing*), avvalendosi dell'esperienza delle autorità nazionali. I recenti sviluppi evidenziano che, nonostante la perdita del controllo del territorio, le principali fonti di finanziamento rimangono sostanzialmente invariate, con il ricorso a rapimenti, estorsioni e altre attività criminali; resta significativo anche il supporto finanziario esterno, ottenuto prevalentemente attraverso attività di *hawala* e money transfer. Particolare attenzione viene rivolta alle iniziative di ricostruzione nelle zone di conflitto con l'obiettivo di valutare e presidiare i rischi di infiltrazione da parte di componenti terroristiche e di distrazione dei fondi destinati al ripristino delle infrastrutture. La ricognizione pone anche in evidenza la tendenza a rendere le cellule locali insediate nei vari paesi finanziariamente indipendenti dall'organizzazione centrale.

La UIF contribuisce ai progetti in corso. Sono stati avviati approfondimenti, in particolare, sull'utilizzo di virtual asset per attività di finanziamento del terrorismo e sulle difficoltà nell'intercettare i relativi flussi illeciti (*The Criminal Exploitation of Virtual Assets for ML/TF Purposes: Addressing Challenges with Investigations and Confiscation*). L'azione di contrasto al finanziamento del terrorismo è proseguita in Europa in linea con l'Action Plan adottato dalla Commissione nel 2016. Tra le molteplici linee di azione individuate figurano il rafforzamento della cooperazione tra autorità competenti (in particolare le FIU) e l'eliminazione di forme di anonimato nelle transazioni finanziarie. Nell'ambito dei lavori del Gruppo Egmont la terza fase dell'*ISIL Project*<sup>11</sup> attualmente in corso è focalizzata sul finanziamento dei soggetti che agiscono in maniera isolata o comunque senza supporto di organizzazioni strutturate. Le analisi si concentrano sulle segnalazioni di operazioni sospette relative ai soggetti coinvolti negli attacchi terroristici, il cui contributo informativo assume particolare rilevanza per ricostruire reti di terroristi e individuare i relativi facilitatori.

#### 4.5. Gli scambi internazionali

Nell'ambito dell'*ISIL Project* del Gruppo Egmont, orientato anche allo studio del supporto finanziario dei *foreign fighters*, un gruppo di FIU, tra cui la UIF, prosegue le attività di scambio multilaterale di informazioni su soggetti e attività potenzialmente d'interesse, sulla base di indicatori più ampi rispetto a veri e propri sospetti.

---

<sup>11</sup> Cfr. *Rapporto Annuale UIF per il 2017*, par. 5.4.

Nel corso del 2019 la UIF ha ricevuto 101 richieste e informative da FIU estere relative a fenomeni di finanziamento del terrorismo. In 24 casi gli scambi consistono in segnalazioni cross-border inviate da una FIU europea; 17 informative spontanee riguardano reti di rimesse effettuate da possibili facilitatori di terroristi, specie tramite internet. In alcuni sporadici casi le informative ricevute dall'estero hanno riguardato anche soggetti collegati a terrorismo interno di natura eversiva. Le richieste effettuate dalla UIF in materia di finanziamento del terrorismo sono state 28, la maggior parte delle quali indirizzate a FIU di paesi europei.

La collaborazione si estende, oltre che alla condivisione delle informazioni, allo svolgimento di approfondimenti congiunti. Nell'ambito della Piattaforma delle FIU dell'Unione europea la UIF ha coordinato, insieme alla FIU olandese, un progetto di analisi congiunta su reti transnazionali di rimesse riconducibili al finanziamento del terrorismo, cui hanno preso parte complessivamente cinque FIU europee. Al completamento del progetto, i risultati sono stati resi disponibili alle autorità nazionali competenti e l'iniziativa è stata riportata nella menzionata *TF Risk Assessment Guidance* come esempio di *best practice* in materia di cooperazione internazionale i cui risultati possono essere sfruttati nell'ambito della valutazione del rischio di finanziamento del terrorismo.



## 5. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

### 5.1. L'attività ispettiva

La UIF contribuisce alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo anche attraverso accertamenti ispettivi presso i soggetti obbligati alle segnalazioni di operazioni sospette e alle comunicazioni all'Unità. L'accertamento ispettivo è diretto a verificare il rispetto degli obblighi segnalatici e di comunicazione nonché ad acquisire dati e informazioni su specifiche operatività o fenomeni finanziari ritenuti rilevanti per dimensioni e rischio.

L'attività si basa su una programmazione che tiene conto del grado di esposizione ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo delle diverse categorie di soggetti obbligati e delle iniziative di controllo assunte dalle altre autorità preposte alla verifica dell'osservanza delle disposizioni AML/CFT. Gli accertamenti a carattere generale sono diretti ad accertare l'efficacia della collaborazione attiva anche mediante un'analisi delle procedure finalizzate alla segnalazione di operazioni sospette; le ispezioni mirate sono orientate a ricostruire specifiche dinamiche finanziarie, a integrazione delle informazioni acquisite in sede di analisi delle SOS o da FIU estere, ovvero ad approfondire aspetti emersi nell'ambito della collaborazione con l'Autorità giudiziaria, gli Organi investigativi e le Autorità di vigilanza di settore.

Attraverso il confronto diretto con i soggetti obbligati, la UIF persegue, inoltre, l'obiettivo di intensificare la collaborazione attiva, di rafforzare la capacità di individuare le operazioni sospette e di accrescere il livello qualitativo del contributo segnalatico.

Nel 2019 la UIF ha effettuato 21 ispezioni, 11 a carattere generale e 10 di tipo mirato; queste ultime sono state condotte in relazione a operatività specifiche rilevate in sede di analisi cartolare, in alcuni casi anche a seguito di scambi informativi con FIU estere, ovvero nel corso di approfondimenti nel settore della prestazione di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale e di portafogli digitali. Un accertamento ispettivo è stato avviato su richiesta dell'Autorità giudiziaria (*Tavola 5.1*).

*Tavola 5.1*

	Ispezioni				
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Totale</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>21</b>
Banche	4	8	4	8	15
Società fiduciarie	3	4	4	3	1
IP e altri intermediari finanziari	9	3	3	2	2
SGR e SIM	2	1	-	4	-
Imprese di assicurazione	2	-	6	-	-
Altri soggetti (1)	4	7	3	3	3

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

Nell'individuazione dei soggetti obbligati da sottoporre a verifica la UIF tiene conto di diversi fattori sintomatici di possibili carenze in tema di collaborazione attiva: l'assenza, l'esiguo numero o la scarsa qualità delle segnalazioni di operazioni sospette; criticità o fenomeni di rilievo emersi da segnalazioni di altri soggetti obbligati; anomalie rilevate dall'analisi dei dati aggregati o individuate attraverso modelli econometrici; presenza di notizie pregiudizievoli sul soggetto obbligato o sulla sua clientela; informazioni o richieste specifiche di collaborazione provenienti da altre autorità.

La predisposizione del piano delle verifiche si svolge in coordinamento con le Autorità di vigilanza di settore e con il NSPV della Guardia di Finanza allo scopo di arricchire il quadro conoscitivo sui soggetti obbligati e di evitare sovrapposizioni o duplicazioni degli interventi.

La collaborazione con le Autorità di vigilanza di settore si è concretizzata anche nello svolgimento di verifiche congiunte, per valorizzare le sinergie nella rispettiva azione istituzionale e per contenere gli oneri per gli operatori. In 14 accertamenti i gruppi ispettivi della UIF sono stati integrati con personale proveniente da diverse strutture della Banca d'Italia; allo stesso modo, personale dell'Unità ha preso parte a quattro ispezioni antiriciclaggio effettuate dal Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia. In un caso è stata condotta una verifica contestuale con la Consob nell'esercizio delle rispettive competenze attribuite dal D.lgs. 231/2007.

**Criticità  
rilevate nelle  
ispezioni**

Le ispezioni eseguite dalla UIF presso banche di rilevanti dimensioni hanno evidenziato carenze segnalistiche in alcuni comparti a elevato rischio. Le principali aree di debolezza riguardano l'assenza di monitoraggio su determinati settori operativi (ad esempio l'operatività basata su carte di pagamento o su conti di corrispondenza), criticità nello scambio informativo tra entità appartenenti a gruppi bancari cross-border, difficoltà di cogliere e analizzare a fini di collaborazione attiva fenomeni particolarmente articolati e complessi.

Nel 2019 sono proseguiti gli interventi presso succursali di intermediari comunitari operanti in diversi settori di attività, quali il *retail* e *private banking*, il credito documentario, l'emissione di moneta elettronica e la prestazione di servizi di pagamento. In tale ambito sono state riscontrate criticità negli assetti preordinati all'attività segnalistica, in alcuni casi non conformi a quanto previsto dalla normativa nazionale. L'attribuzione di rilevanti funzioni antiriciclaggio a strutture di gruppo, sovente ubicate all'estero, non sempre garantisce un adeguato coinvolgimento dei responsabili antiriciclaggio delle succursali nei processi di segnalazione di operazioni sospette.

Nel comparto del credito documentario i flussi finanziari e le transazioni commerciali sottostanti confermano la presenza di rischi non completamente presidiati, inerenti prevalentemente ai paesi di provenienza delle controparti coinvolte. È stato riscontrato che la valutazione di conformità delle lettere di credito da parte degli intermediari risente di un approccio formale nell'esame dell'ampia documentazione e materiale informativo, che condiziona negativamente il vaglio critico dell'operatività osservata. La debolezza emersa nelle capacità di individuazione dei profili di sospetto è riconducibile al mancato sfruttamento di tutte le informazioni disponibili, nonché all'assenza di adeguati indicatori di anomalia nelle procedure interne di controllo.

Le verifiche condotte su due succursali di intermediari comunitari, un istituto di moneta elettronica e un istituto di pagamento, operanti in settori fortemente innovativi e tra loro collegati sotto il profilo operativo, ha fatto emergere rilevanti lacune nell'adempimento degli

obblighi antiriciclaggio. In particolare, l'offerta di servizi con infrastrutture c.d. *white label*<sup>12</sup>, tramite il rilascio di coordinate IBAN da parte di uno dei due istituti ispezionati, ha consentito a un intermediario extracomunitario di offrire l'utilizzo di conti di pagamento a favore di clientela italiana e comunitaria senza le necessarie autorizzazioni. Le ispezioni hanno evidenziato che l'innovazione tecnologica ha innescato nei servizi di pagamento un processo di progressiva segmentazione dei flussi finanziari nell'ambito di una filiera sempre più complessa. In questo contesto rilevano sia la numerosità di operatori che intervengono nell'esecuzione delle operazioni di trasferimento di denaro, spesso operando in differenti ordinamenti giuridici, sia la disposizione dei bonifici tramite applicazioni online, che non richiede l'intervento di presidi di prossimità. Le informazioni relative al profilo e all'operatività del cliente risultano pertanto frammentate tra diversi soggetti, incidendo negativamente sulla chiara ripartizione di responsabilità e sull'efficacia dei controlli sulle transazioni. La rapida evoluzione del mercato amplia ulteriormente gli spazi di vulnerabilità ai rischi di riciclaggio.

Sono stati condotti interventi ispettivi anche nei confronti di due operatori che offrono il servizio di compravendita di valute virtuali tramite bonifici ovvero carte di credito e, in un caso, anche tramite ATM dislocati sul territorio nazionale. L'ispezione mirata presso le banche in cui gli stessi *exchangers* sono titolari di rapporti ha consentito di completare l'analisi dei flussi finanziari sottostanti. Gli accertamenti hanno confermato i rischi associati a utilizzi anomali delle valute virtuali per finalità di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, considerata la possibilità di effettuare transazioni sostanzialmente anonime e difficilmente tracciabili, che di fatto ostacolano la ricostruibilità della movimentazione dei fondi. I rischi emersi in sede ispettiva rafforzano l'esigenza di ulteriori interventi di regolamentazione del comparto quantomeno attraverso un più rigoroso regime di *enforcement* anche al fine dare maggiore certezza agli operatori ed evitare possibili distorsioni concorrenziali.

Sono stati inoltre condotti accertamenti ispettivi presso una società fiduciaria iscritta nell'elenco tenuto dal Ministero dello Sviluppo economico in relazione a informazioni su indebite compensazioni fiscali, anche con crediti di dubbia esistenza, nell'ambito del servizio di *escrow agent*<sup>13</sup> offerto alla clientela. L'intervento ha fatto emergere una sottovalutazione dei rischi di riciclaggio associati a tale tipo di servizi.

Su impulso e in stretto coordinamento con la competente Autorità di vigilanza di settore è stata inoltre oggetto di verifica da parte della UIF una società di revisione legale. L'intervento ha confermato che, a fronte della disponibilità di cospicua e rilevante documentazione di natura contabile, societaria e finanziaria, non sempre si riscontra un contributo dei revisori coerente in termini di individuazione e valutazione di potenziali operazioni sospette. Lo sfruttamento di tale patrimonio informativo, particolarmente significativo per la conoscenza approfondita del profilo soggettivo della clientela, consentirebbe agli appartenenti a questa categoria di adempiere più efficacemente agli obblighi segnalatici.

---

<sup>12</sup> L'offerta di servizi *white label* consente a un intermediario di utilizzare con il proprio marchio un'infrastruttura dei pagamenti di proprietà di un altro intermediario. In tal modo l'intermediario che utilizza l'infrastruttura ha la possibilità, attraverso il c.d. *rebranding*, di offrire servizi di pagamento presentandoli come propri.

<sup>13</sup> Con il contratto di *escrow account* le parti contraenti affidano a un terzo soggetto, il c.d. *escrow agent* (in questo caso una società fiduciaria), a titolo di garanzia il bene o il documento oggetto di una transazione e il suo controvalore in denaro. Gli asset sono amministrati dall'*escrow agent* per conto dei depositanti fino al momento in cui, al verificarsi di una determinata condizione, saranno consegnati alle controparti contrattuali.

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

## 5.2. Le procedure sanzionatorie

L'ordinamento antiriciclaggio prevede un articolato sistema sanzionatorio amministrativo volto a presidiare le violazioni degli obblighi dal medesimo imposti.

La UIF accerta e contesta, in sede sia ispettiva sia cartolare, le violazioni degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette e di comunicazione previsti dal D.lgs. 231/2007; a seconda della fattispecie rilevata, l'Unità trasmette al MEF le contestazioni elevate agli interessati ovvero sottopone alle Autorità di vigilanza di settore le ipotesi di violazione degli obblighi nelle materie di rispettiva competenza, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni previste dalla legge.

Le misure sanzionatorie spettanti alla UIF svolgono un'importante funzione di *enforcement* e deterrenza, complementare rispetto a quella derivante dal complessivo sistema dei presidi organizzativi imposti dalla normativa, dai controlli delle diverse autorità, dalle sanzioni di natura penale.

Ai sensi della normativa in materia di trasferimento dell'oro, la UIF cura anche l'istruttoria dei procedimenti sanzionatori avviati da altre autorità, inviando i relativi atti al MEF, corredati da una relazione illustrativa (cfr. il paragrafo: *Le dichiarazioni in oro* nel capitolo 6).

La complessa articolazione delle competenze sanzionatorie introdotta dal D.lgs. 90/2017, rimasta sostanzialmente inalterata anche dopo l'entrata in vigore del D.lgs. 125/2019, ha reso necessario il rafforzamento delle forme di coordinamento e di raccordo con le Autorità di vigilanza di settore con particolare riferimento alle violazioni in materia di segnalazioni di operazioni sospette.

A tal fine sono stati intensificati gli scambi informativi per l'esame congiunto di ipotesi di violazione della normativa antiriciclaggio.

Con il Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia si sono consolidate prassi che prevedono la partecipazione reciproca ai rispettivi organi collegiali deputati alla valutazione delle irregolarità. Sulla base delle risultanze ispettive trasmesse dall'Unità nel corso del 2019, il Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia ha contestato in due casi violazioni delle disposizioni del D.lgs. 231/2007, avviando il procedimento sanzionatorio di competenza.

Con la Consob è proseguita l'attività di collaborazione attraverso lo scambio di flussi informativi relativi a ipotesi di omesse segnalazioni di operazioni sospette rilevate nell'ambito di accertamenti ispettivi nonché a casi di possibili abusi di mercato.

Nell'anno in esame la UIF ha avviato 18 procedimenti sanzionatori amministrativi per omessa segnalazione di operazioni sospette accertata in esito a verifiche ispettive (*Tavola 5.2*);

in un caso sono state contestate violazioni dell'obbligo di trasmissione dei dati aggregati SARA. Le contestazioni notificate agli interessati sono state trasmesse al MEF per l'eventuale irrogazione della sanzione.

Tavola 5.2

<b>Irregolarità di rilievo amministrativo</b>					
	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Omessa segnalazione di op. sospette	32	17	17	8	18
Omessa trasmissione dei dati aggregati	-	1	-	1	1
Omessa dichiarazione oro	7	5	5	26	28
Omesso congelamento di fondi e risorse economiche	10	8	5	-	-

Nel 2019 si è registrato un aumento degli avvii di procedure sanzionatorie effettuati dalla UIF assieme a un significativo incremento dell'importo complessivo delle operazioni sospette rilevate come non segnalate (60,2 milioni di euro, a fronte di 2,3 milioni nel 2018).

Nel 2019 l'Unità ha inviato al MEF documentazione relativa a 28 procedimenti sanzionatori in materia di trasferimenti di oro: di questi procedimenti, 21 sono riferiti a operazioni di disposizione relative a oro da investimento effettuate da soggetti privati con una medesima società tedesca, attiva in diverse aree del territorio nazionale, portate all'attenzione della UIF dalla Guardia di Finanza. In relazione a tali casi il MEF ha condiviso la linea interpretativa dell'Unità, in base alla quale le operazioni della specie, indipendentemente dalla consegna del materiale aurifero all'acquirente, vanno considerate come operazioni non finanziarie assoggettate all'obbligo dichiarativo di cui alla L. 7/2000 e ha irrogato le conseguenti sanzioni amministrative pecuniarie.

**Procedimenti  
sanzionatori  
su trasferimenti  
di oro**



## 6. L'ANALISI STRATEGICA

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

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

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

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

### 6.1. I dati aggregati

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

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

Nel corso del 2019 si è registrato un incremento nei flussi di dati aggregati SARA ricevuti dalla UIF (*Tavola 6.1*), riconducibile alla progressiva entrata a regime delle modifiche apportate dal D.lgs. 90/2017 alla disciplina in tema di adeguata verifica semplificata. Soprattutto dopo la diffusione delle nuove istruzioni di vigilanza in materia, alcuni segnalanti hanno iniziato a includere nelle segnalazioni le operazioni con categorie di clienti, in particolare gli intermediari finanziari, che nel regime previgente erano qualificate come a basso rischio e quindi non assoggettate a segnalazione nell'ambito dei dati aggregati; tale linea di condotta è

I dati SARA

stata adottata anche da alcune banche di notevoli dimensioni. Ne ha risentito in misura significativa il totale degli importi segnalati, che è più che raddoppiato, attestandosi a 62,2 mila miliardi di euro (30 mila miliardi nel 2018), mentre il numero di record inviati (108,8 milioni) e quello delle operazioni sottostanti (circa 359,5 milioni) sono cresciuti in modo più contenuto (rispettivamente +5,8% e +8%).

*A seguito della recente emanazione della disciplina della Banca d'Italia in materia di conservazione dei dati, la UIF sta procedendo alla definizione del nuovo Provvedimento relativo all'invio delle segnalazioni antiriciclaggio aggregate, che conterrà disposizioni per un trattamento uniforme delle informazioni relative alle operazioni disposte da intermediari finanziari domestici e comunitari.*

Continua la diminuzione del numero complessivo dei segnalanti (-2,1% rispetto all'anno precedente), dovuta soprattutto ai processi di incorporazione e fusione che hanno interessato il comparto bancario. La quota di dati inviati imputabile a banche permane largamente maggioritaria (94,9% per numero di dati e 98,4% per importi).

*Dopo le banche, gli intermediari finanziari ex art. 106 TUB sono i soggetti che hanno maggiormente incrementato l'operatività segnalata in termini di importo (+27 miliardi di euro) per effetto dei più elevati volumi operativi di alcuni intermediari attivi nei comparti delle cartolarizzazioni, del factoring e del leasing.*

Tavola 6.1

Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate				
TIPOLOGIA DI INTERMEDIARI	Numero dei segnalanti nell'anno	Numero di dati aggregati inviati (1)	Importo totale dei dati aggregati inviati (miliardi di euro)	Numero delle operazioni sottostanti i dati aggregati
Banche, Poste e CDP	520	103.290.212	61.277	328.421.287
Società fiduciarie ex L. 1966/1939	206	37.316	15	114.749
SGR	207	1.434.734	230	6.499.042
Int. finanziari ex art. 106 TUB	209	1.467.987	341	5.025.254
SIM	131	177.140	97	3.372.448
Imprese ed enti assicurativi	74	1.387.734	140	2.650.991
Istituti di pagamento	59	739.751	40	11.832.164
IMEL	10	159.560	18	1.082.512
Soc. fiduciarie ex art.106 TUB	37	117.855	90	471.912
<b>Totale</b>	<b>1.453</b>	<b>108.812.289</b>	<b>62.248</b>	<b>359.470.359</b>

(1) I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; le statistiche riportate nella tavola si basano su dati aggiornati al 6 marzo 2020.

All'interno dei dati SARA, l'informazione riguardante le operazioni realizzate in contanti costituisce una delle più significative sotto il profilo della prevenzione del riciclaggio. Nelle segnalazioni è riportato, oltre all'ammontare dei prelievi e dei versamenti di contante su conti correnti, anche l'importo regolato in contanti nelle altre tipologie di transazioni (quali compravendita di titoli ed emissione di certificati di deposito).

Nel 2019 il valore della complessiva operatività in contanti è continuato a diminuire seguendo il trend degli ultimi anni attestandosi a circa 200 miliardi di euro (-2% rispetto al 2018). La diminuzione ha riguardato i soli versamenti, passati a 188 miliardi di euro dai 192 dell'anno precedente, mentre i prelievi si sono mantenuti costanti a 12 miliardi.

Le operazioni  
in contante

*I prelievi e i versamenti in contante sono distribuiti in maniera asimmetrica a causa delle rispettive caratteristiche: i prelievi sono solitamente più frammentati e si mantengono quindi al di sotto della soglia di segnalazione.*

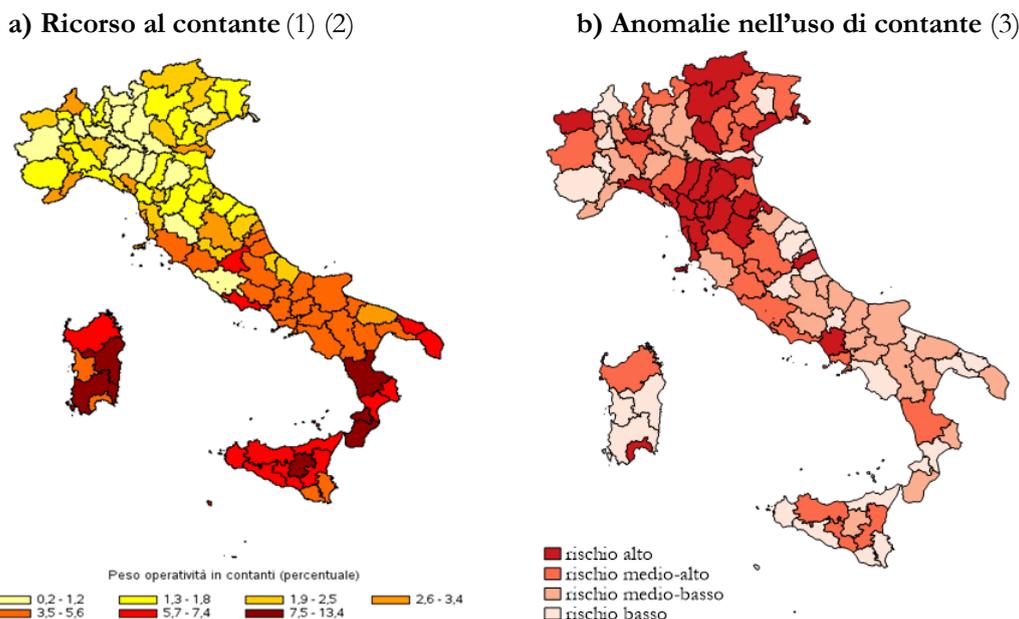
Il grado di utilizzo di contante è molto diversificato tra le varie aree del Paese (Figura 6.1a). Questo divario può essere imputato a differenze nelle variabili strutturali, quali la diversa capacità reddituale, le abitudini di spesa difformi e la disomogenea disponibilità sul territorio di servizi finanziari. Al fine di individuare operatività in contante potenzialmente anomale, l'Unità ha già da tempo sviluppato un approccio di tipo statistico: viene stimato un modello econometrico basato sulle determinanti strutturali degli impieghi di contante e la quota di questi che rimane non spiegata può essere considerata potenzialmente anomala e quindi sintomatica di condotte illecite<sup>14</sup>. La distribuzione geografica dell'incidenza di tali anomalie fornisce un quadro del rischio associato all'uso del contante (Figura 6.1b).

Le anomalie  
nell'uso  
del contante

*Raffrontando la distribuzione provinciale dell'uso di contante (Figura 6.1a) con quella degli utilizzi non coerenti con i fondamentali economico-finanziari (Figura 6.1b) è possibile rilevare profonde differenze: il ricorso al contante va gradualmente crescendo da Nord verso Sud, mentre le anomalie risultano più concentrate nelle regioni centro-settentrionali, dove l'economia più dinamica attrae investimenti illeciti al pari di quelli leciti.*

Figura 6.1

### Utilizzo di contante e anomalie, per provincia 2019



(1) Peso dell'operatività in contante sulla movimentazione totale. – (2) I dati SARA utilizzati non includono le operazioni della PA e degli intermediari bancari e finanziari domestici, comunitari o residenti in paesi considerati equivalenti dal DM MEF 10/4/2015, per uniformità con gli anni precedenti. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nel presente capitolo sono aggiornati al 6 marzo 2020. – (3) Risultati preliminari. La variabile di analisi (uso del contante) è aggiornata al 2019, alcune variabili esplicative al 2018 o 2017 (ultimi anni disponibili a marzo 2020). L'economia sommersa a livello comunale è misurata come quota di sotto-dichiarazione del valore aggiunto stimata dall'Istat.

<sup>14</sup> Cfr. il riquadro *Utilizzo anomalo del contante* nel *Rapporto Annuale per il 2018*, pp.73-74.

Il bonifico costituisce un altro strumento di pagamento censito nei flussi SARA che riveste particolare importanza nell'ambito del contrasto alla criminalità finanziaria. Il contenuto informativo delle segnalazioni riferite ai bonifici è ampio, includendo anche 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 specifico interesse sono i casi in cui l'intermediario estero coinvolto nel trasferimento è localizzato in un paese a fiscalità privilegiata o non cooperativo: motivazioni non strettamente economiche, ma piuttosto connesse all'opacità dei sistemi fiscali e finanziari, possono giustificare il trasferimento di fondi in queste giurisdizioni.

I bonifici  
da e verso  
l'estero

I bonifici da e verso l'estero mostrano, nel loro insieme, un debole incremento in termini percentuali rispetto al 2018 (+3,7%), attestandosi sui 2.823 miliardi di euro complessivi. L'incremento è ascrivibile più all'andamento dei bonifici in entrata (1.469 miliardi di euro contro 1.396 miliardi nel 2018, +5,2%), che a quelli in uscita (1.354 miliardi di euro contro i 1.325 nel 2018, +2,2%; *Tavola 6.2*).

*Tavola 6.2*

<b>Bonifici esteri in uscita e in entrata, per paese di destinazione e origine (1)</b>			
<b>Bonifici verso l'estero</b>	<b>Importi (miliardi di euro)</b>	<b>Bonifici dall'estero</b>	<b>Importi (miliardi di euro)</b>
<b>Totale</b>	<b>1.354</b>	<b>Totale</b>	<b>1.469</b>
<b>verso paesi UE</b>	<b>1.089</b>	<b>da paesi UE</b>	<b>1.169</b>
Regno Unito	293	Regno Unito	316
Germania	250	Germania	264
Francia	226	Francia	250
Belgio	81	Belgio	86
<b>verso paesi non UE</b>	<b>265</b>	<b>da paesi non UE</b>	<b>300</b>
Stati Uniti	93	Stati Uniti	101
Turchia	21	Turchia	23
Cina	18	Russia	11
Russia	6	Cina	10
<b>di cui: paesi a fiscalità priv.</b>	<b>85</b>	<b>di cui: paesi a fiscalità priv.</b>	<b>94</b>
Svizzera	40	Svizzera	44
Serbia	18	Serbia	18
Hong Kong	10	Hong Kong	8
Singapore	4	Abu Dhabi	5

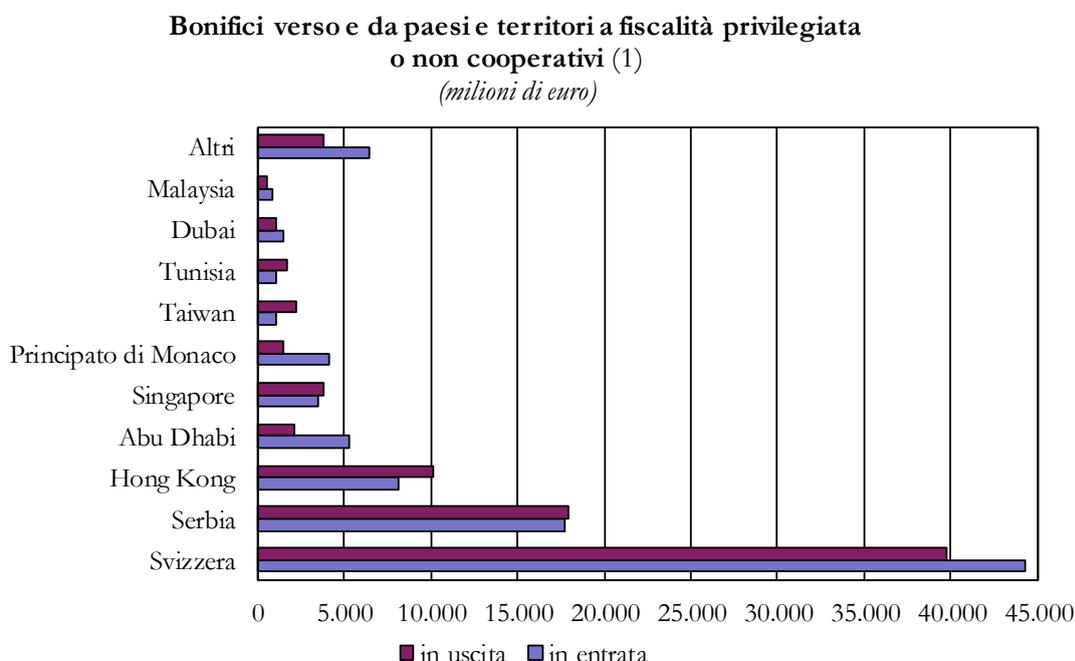
(1) Cfr. la nota 2 della *Figura 6.1*.

*La distribuzione dei bonifici tra i paesi controparte riflette quella degli scambi commerciali del nostro paese, con la conseguente concentrazione dei flussi nei principali partner dell'Italia, in particolare gli altri membri dell'Unione europea: i flussi con tali paesi sono cresciuti dell'11% su base annua. Con riferimento ai principali paesi non comunitari, rispetto all'anno precedente, subiscono un forte ridimensionamento gli interscambi con gli Stati Uniti e con la Turchia (rispettivamente -27,1% e -55,1%); la Russia sostituisce il Giappone tra i primi quattro paesi non comunitari per ammontare scambiato.*

Anche nel corso del 2019 le liste di riferimento dei paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi hanno subito modifiche<sup>15</sup>. Complessivamente si è registrato un aumento dei flussi con tali paesi sia in entrata (+9,3%) sia in uscita (+4,9%). Gli incrementi più significativi in valore assoluto sono da imputare alla Serbia e alla Svizzera. Rispetto al 2018, tra i primi 10 paesi controparte la Malaysia è subentrata all'Iran (Figura 6.2).

Flussi con paesi a fiscalità privilegiata

Figura 6.2



(1) Cfr. la nota 2 della Figura 6.1.

A differenza dell'utilizzo di contante, la distribuzione geografica dei flussi finanziari con i paesi non cooperativi o a fiscalità privilegiata non mostra il tradizionale dualismo Nord-Sud; si evidenzia, invece, la presenza di province con un'incidenza elevata di tali flussi sia al Sud sia al Centro Nord, con una debole prevalenza delle province del Centro per quanto concerne i bonifici in entrata (Figura 6.3a).

Le anomalie nei flussi finanziari

Allo studio di questo tipo di operatività è stata applicata una metodologia statistica che permette di stimare, attraverso un modello econometrico, la componente dei flussi con tali paesi riconducibile ai fondamentali economici e finanziari (in questo caso, quelli delle province italiane e dei paesi esteri interessati dai vari flussi). La differenza tra i bonifici osservati e il valore spiegato dai fattori strutturali viene utilizzata come indice di anomalia<sup>16</sup>.

Come per il contante, il profilo di rischio di riciclaggio associato ai flussi finanziari con l'estero che emerge dai risultati dell'approccio statistico si discosta dal quadro fornito dalla semplice analisi dei flussi osservati (Figura 6.3b). Le anomalie in uscita presentano una distribuzione tra le aree del Paese poco disomogenea, con un'elevata incidenza al

<sup>15</sup> L'elenco dei paesi non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata utilizzato è tratto dai decreti ministeriali attuativi del TUIR in vigore al 31 agosto 2019 e dalla lista di *High-risk and non-cooperative jurisdictions* pubblicata dal GAFI a febbraio del 2019, nonché dalla *EU list of tax havens* (aggiornamento del 14 giugno 2019) coerentemente con la pubblicazione delle statistiche dei *Quaderni Antiriciclaggio, Dati statistici*, riferite al 2019. Rispetto al 2018, sono stati aggiunti Pakistan, Botswana, Ghana, Cambogia, American Samoa, Guam, Fiji, Isole Vergini Statunitensi. Sono stati invece rimossi Afghanistan, Iraq, Uganda, Laos, Bosnia ed Erzegovina.

<sup>16</sup> Cfr. il *Rapporto Annuale per il 2017*, pp. 85-86.

Nord, ma anche in province del Centro Sud che non appaiono contraddistinte da elevati flussi osservati (ad esempio quelle di Lazio, Abruzzo, Campania e Calabria). Per quanto riguarda i flussi anomali dall'estero, come negli anni passati, questi appaiono concentrarsi nelle province meridionali. Si conferma elevata l'incidenza delle anomalie sia in entrata che in uscita nelle province confinanti con paesi non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata.

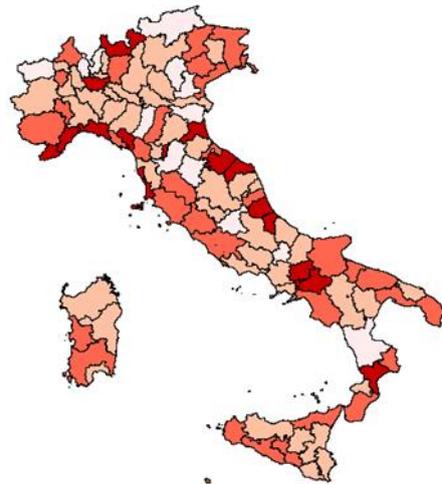
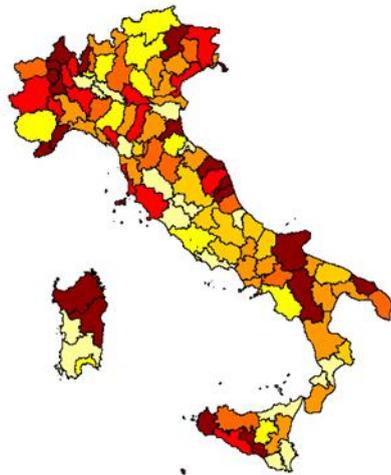
Figura 6.3

**I bonifici 'a rischio'**

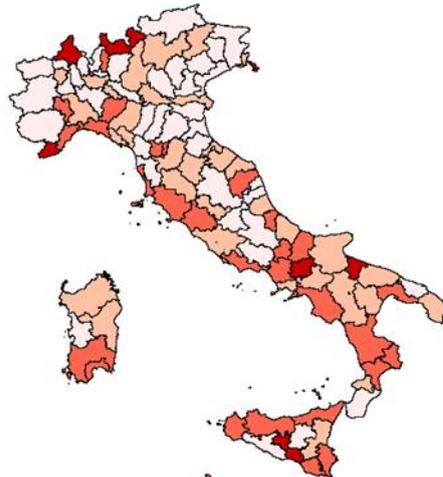
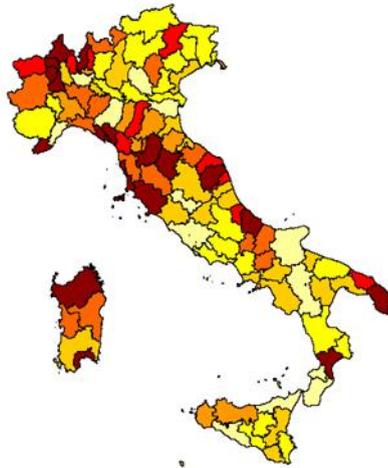
a) Quota di bonifici con paesi non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata sul totale dei bonifici esteri (1)  
2019

b) Anomalie nei bonifici esteri  
2018

*Bonifici verso l'estero*



*Bonifici dall'estero*



Quota bonifici con paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi

<5,1	5,1-6,8	6,9-8,0	8,1-9,2
9,3-11,2	11,3-13,3	>13,3	

rischio basso	rischio medio-basso
rischio medio-alto	rischio alto

(1) Cfr. la nota 2 della Figura 6.1. I paesi a rischio utilizzati nelle mappe di sinistra sono quelli a fiscalità privilegiata o non cooperativi. Le mappe delle anomalie nei bonifici esteri sono riferite al 2018, anno più recente per il quale sono disponibili tutti i dati necessari per la stima del modello.

## 6.2. Le analisi dei dati aggregati e le attività di studio

La qualità dei dati è essenziale per assicurare l'affidabilità delle analisi e degli studi dei flussi finanziari. Per identificare potenziali errori di segnalazione i dati aggregati sono sottoposti, al momento dell'acquisizione presso la UIF, a controlli statistici automatici basati su metodi quantitativi. Questa attività di controllo è funzionale a individuare non solo possibili dati errati, ma anche eventuali flussi anomali meritevoli di approfondimento da parte del segnalante. I controlli sono di due tipi: in quelli sistemici i dati di ogni segnalante vengono posti a confronto con le segnalazioni di tutto il sistema riferite allo stesso mese; i controlli di tipo non sistemico, invece, raffrontano il comportamento del singolo intermediario con le segnalazioni trasmesse dal medesimo nei dodici mesi precedenti.

I dati identificati come anomali dagli algoritmi di controllo sono inviati agli intermediari che ne verificano la correttezza e rettificano eventuali errori di rilevazione.

La UIF continua a sviluppare l'attività di studio di fenomeni e operatività d'interesse basata sull'impiego di tecniche econometriche con la duplice finalità di accrescere le conoscenze su particolari fenomeni e di fornire indicazioni operative per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio. I risultati di tali lavori sono utilizzati internamente per l'individuazione di settori e aree geografiche a rischio e di contesti suscettibili di approfondimento. Le evidenze sono inoltre condivise con le altre autorità del sistema antiriciclaggio secondo le rispettive funzioni anche nell'ambito dei lavori relativi alla predisposizione del NRA. La parte metodologica e quella di analisi di carattere generale sono pubblicate nella collana *Analisi e studi* dei *Quaderni dell'Antiriciclaggio*.

Per garantire la qualità dei dati SARA e nel contempo contribuire a far emergere eventuali anomalie non individuate dagli operatori viene da anni utilizzato un sistema di controlli statistici che, nel corso del 2019, ha permesso di individuare oltre 24 mila dati aggregati potenzialmente anomali (25 mila nell'anno precedente). Conseguentemente, è richiesto ai segnalanti di effettuare una verifica dei dati inviati: sono stati 796 gli intermediari interpellati nell'anno (di cui 477 banche). Nel 5,1% dei casi i segnalanti hanno riscontrato errori nei dati trasmessi; di contro, nell'1,2% dei rilievi (293 casi) il dato oggetto di verifica è risultato collegato a segnalazioni di operazioni sospette già trasmesse alla UIF; un ulteriore 0,8% dei rilievi (194 casi) ha stimolato nei segnalanti un riesame dell'operatività sottostante ai fini dell'invio di una segnalazione di operazione sospetta.

**Monitoraggio  
della qualità  
dei dati**

La numerosità dei segnalanti e la mole dei dati ricevuti richiede un costante supporto amministrativo e tecnico da parte della UIF, sempre a tutela della qualità dei dati. Le richieste di assistenza sono state 1.600 circa nell'anno in rassegna, in aumento rispetto al precedente, anche a motivo delle modifiche normative introdotte nel corso del 2019; queste ultime, pur non avendo inciso sulle modalità di aggregazione dei dati SARA, hanno generato talune incertezze tra i soggetti obbligati<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Il riferimento è alle modifiche apportate dal D.lgs. 90/2017 al D.lgs. n. 231/2007 in materia di obblighi di adeguata verifica e di conservazione dei dati con riguardo alle operazioni che abbiano come controparte intermediari finanziari (cfr. il paragrafo: *I dati aggregati*).

Nel 2019 sono stati raccolti significativi risultati a livello operativo connessi alle iniziative di studio completate negli anni precedenti.

**Imprese infiltrate dalla criminalità organizzata**

È stato applicato in concreto lo studio sui bilanci delle imprese infiltrate dalla criminalità organizzata<sup>18</sup>. I risultati dello studio hanno permesso di definire un insieme di indicatori di bilancio che contraddistinguono il modello aziendale di gestione delle imprese infiltrate. Sulla base di questi indicatori, integrati con altri suggeriti nella letteratura specializzata e tenendo conto di alcune caratteristiche strutturali (provincia, dimensione e settore di attività), è stata calcolata una misura di somiglianza statistica che permette di individuare le imprese sane più simili alle imprese infiltrate.

*Sono state effettuate alcune validazioni statistiche di questa operazione di matching, utilizzando i dati dell'archivio camerale e quelli delle SOS. I risultati preliminari ottenuti appaiono particolarmente incoraggianti circa la capacità di questo approccio di individuare imprese potenzialmente controllate dalla criminalità.*

**Feedback degli Organi investigativi**

Con riferimento all'attività di monitoraggio dei flussi SARA svolta nell'anno e ad altre iniziative analoghe relative agli anni precedenti, la UIF ha ricevuto un prezioso feedback dagli Organi investigativi. Gli esiti forniti mostrano che le posizioni più anomale individuate a seguito dello *screening* dei flussi con paesi Est europei, arabi e Nord africani<sup>19</sup> sono state oggetto di successiva attività di indagine. Ha avuto un seguito investigativo anche l'analisi dei prelievi anomali di contante a valere su carte di credito straniere presso ATM in Italia<sup>20</sup>.

**Indicatori di rischio per intermediari non bancari**

È continuata l'attività di collaborazione della UIF con la Vigilanza della Banca d'Italia per la definizione di indicatori sintetici di rischio di riciclaggio per gli intermediari finanziari non bancari<sup>21</sup>. Gli indicatori, già definiti per le banche<sup>22</sup>, potranno essere utilizzati nella pianificazione dei controlli antiriciclaggio, a distanza e ispettivi, anche per questo gruppo di intermediari con un conseguente ampliamento nel numero di soggetti obbligati per i quali sarà possibile fornire sistematicamente una valutazione del rischio di riciclaggio basata su dati oggettivi. Ne deriveranno benefici per l'efficacia e l'efficienza dell'azione di controllo, che secondo le più recenti evoluzioni dei principi internazionali e della normativa nazionale deve basarsi sull'adozione di un approccio basato sul rischio nella pianificazione delle attività.

*Gli indicatori calcolati per questo gruppo di operatori si basano su un approccio, la c.d. 'logica fuzzy' o logica sfumata, mutuato dai metodi di intelligenza artificiale, che permette di produrre risultati robusti anche nel caso di limitata disponibilità di dati e di tradurre valutazioni di carattere qualitativo in indicatori quantitativi. Come nel caso delle banche, anche i nuovi indicatori sono ottenuti sulla base dell'elaborazione statistica di dati SARA, SOS e di Matrice dei Conti e vengono impiegati per formulare una prima valutazione quantitativa dell'esposizione al rischio di ciascun intermediario; in una seconda fase, quella di analisi qualitativa, viene valutata l'adeguatezza dei presidi di mitigazione posti in essere dagli intermediari in osservanza dei principi stabiliti dalla vigente disciplina.*

**Bonifici dall'estero**

Nell'ambito delle attività di ricerca è stato sviluppato un nuovo modello per l'analisi dei bonifici provenienti dall'estero. La metodologia adottata consente di ricavare indicatori

<sup>18</sup> Cfr. il *Rapporto annuale per il 2018*, p. 75.

<sup>19</sup> Cfr. il *Rapporto Annuale per il 2016*, p. 84, e quello *per il 2017*, p. 88.

<sup>20</sup> Cfr. il *Rapporto Annuale per il 2015*, p. 75, e quello *per il 2017*, p. 87.

<sup>21</sup> Gli intermediari finanziari non bancari interessati sono i seguenti: SIM, SGR, IMEL, istituti di pagamento e soggetti iscritti all'albo unico degli intermediari finanziari ex art. 106 TUB. Si veda anche il *Rapporto Annuale per il 2018*, p. 75.

<sup>22</sup> Cfr. il *Rapporto annuale per il 2016*, p. 83.

di anomalia a livello di comune, banca ricevente e paese estero di provenienza. Più precisamente, il volume complessivo dei bonifici in entrata è confrontato con quello dei trasferimenti attesi in funzione dei principali fondamentali economici, finanziari e demografici. La selezione di casi potenzialmente anomali (da sottoporre a eventuali approfondimenti) si basa su una metodologia statistica utilizzata in letteratura per l'identificazione di *outliers* sulla base della distribuzione di un insieme di fattori a essa correlati<sup>23</sup>. Oltre all'individuazione di specifiche anomalie nei bonifici provenienti dall'estero, la metodologia, aggregando opportunamente le anomalie elementari per comune o banca di destinazione dei flussi, consente di derivare indicatori quantitativi di rischio di riciclaggio a un livello di dettaglio maggiore del modello precedente. L'aggregazione delle anomalie secondo il paese estero di provenienza permette, come in passato, di ottenere una classificazione di paesi a rischio di riciclaggio fondata su 'criteri oggettivi', che potrebbe affiancare la valutazione basata sul grado di conformità alle norme e standard internazionali. I risultati preliminari dello studio mostrano che gli indicatori aggregati di anomalia basati sul modello sono generalmente coerenti con gli indici di criminalità per le province italiane e di rischio di riciclaggio per i paesi esteri comunemente utilizzati in studi analoghi.

È proseguita l'attività di monitoraggio dei flussi finanziari con controparti ubicate all'estero. Tale analisi massiva dei dati SARA ha consentito di evidenziare alcune movimentazioni anomale meritevoli di approfondimento operativo relative a due paesi dell'Europa orientale. A seguito della richiesta di dati formulata agli intermediari interessati e del successivo incrocio con le altre basi dati a disposizione dell'Unità (archivi SOS, banche dati commerciali, informazioni fornite da alcune FIU estere), le risultanze emerse in ordine alle posizioni maggiormente interessanti sono state direttamente comunicate agli Organi investigativi per il seguito di competenza.

**Screening di flussi anomali**

Nel corso del 2019 è giunto a conclusione il progetto di creazione di una base dati anonima contenente gran parte delle informazioni riguardanti le SOS. Tale progetto soddisfa l'esigenza di accedere ed elaborare alcuni contenuti della suddetta base dati a fini di analisi strategica antiriciclaggio (ad esempio, per gli studi di tipo statistico ed econometrico). La maggiore facilità con cui sarà possibile condurre analisi quantitative di tipo massivo sui dati delle SOS – garantendo al tempo stesso i più elevati standard di sicurezza e riservatezza delle informazioni – potrà contribuire ad accrescere l'efficacia dell'azione istituzionale della UIF attraverso l'elaborazione di tecniche avanzate applicabili all'analisi operativa.

**La base dati anonima delle SOS**

La partecipazione attiva della UIF al dibattito scientifico nazionale e internazionale su materie connesse all'economia, alla legalità e al contrasto al crimine è proseguita anche nel 2019, attraverso la collaborazione con altre istituzioni finanziarie e accademiche, con la presentazione dei risultati dell'attività di analisi e studio nel corso di importanti convegni e con la pubblicazione di *working paper* e articoli su riviste internazionali.

**Altre attività**

A giugno 2019 si è conclusa l'esperienza di *Fellowship* di un addetto alla UIF presso il Financial Stability Institute (FSI) della Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI). Nel corso dei tre mesi di collaborazione è stato redatto uno studio<sup>24</sup> che passa in rassegna gli strumenti avanzati di raccolta e analisi dei dati (c.d. Suptech) impiegati da alcune autorità antiriciclaggio.

<sup>23</sup> Più specificamente, sono state utilizzate tecniche di regressione quantilica (Koenker R. (2005), "Quantile regression", *Econometric Society monographs* n. 38, Cambridge University Press.

<sup>24</sup> Coelho R., De Simoni M. e Prenio J. (2019), "Suptech applications for anti-money laundering", UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio, Analisi e studi*, n. 14.

### Applicazioni Suptech per l'antiriciclaggio

Il risultato della collaborazione tra il Financial Stability Institute della Banca dei Regolamenti Internazionali e la UIF è lo studio “Applicazioni Suptech per l'antiriciclaggio”, incentrato sugli strumenti avanzati di raccolta e analisi dei dati impiegati dalle autorità finanziarie competenti a fini di supervisione e di *intelligence* finanziaria antiriciclaggio (c.d. Suptech). L'utilizzo di tali tecniche appare già a uno stadio avanzato, considerato che queste autorità hanno bisogno di strumenti sofisticati per analizzare la grande ed eterogenea mole di dati ai quali hanno accesso (quali le segnalazioni di operazioni sospette, le comunicazioni oggettive, i dati forniti da altre agenzie governative, le fonti aperte). Tali tecniche accrescono la capacità di individuare reti di transazioni, identificare comportamenti anomali e, in generale, trasformare grandi quantità di dati, strutturati e non, in informazioni utili a fini operativi.

Tra le motivazioni principali per l'adozione delle applicazioni Suptech emergono i guadagni in termini di efficienza ottenuti grazie all'automatizzazione di processi. Meno immediata, invece, è la valutazione dell'efficacia ai fini dell'individuazione di reali casi di riciclaggio, che può risultare lunga e difficoltosa. Per mantenere costante la capacità di apprendimento automatico dei sistemi Suptech (ove basati, ad esempio, sul *machine learning*) è necessario tuttavia che i dati “di addestramento” siano costantemente aggiornati, in considerazione della rapidità con cui le organizzazioni criminali modificano i propri comportamenti elusivi.

Le principali criticità riguardano la capacità computazionale richiesta e i vincoli di confidenzialità sulle informazioni, questi ultimi particolarmente rilevanti qualora durante la fase di sviluppo si impieghino risorse umane esterne alle autorità competenti. La collaborazione tra i vari paesi in questo campo, che potrebbe aiutare a superare molte criticità riscontrate, è ancora in una fase embrionale (in proposito, il GAFI ha recentemente avviato la discussione di tematiche Suptech nell'ambito del neo-costituito *Supervisors' Forum*).

È giunto alla quarta edizione il Workshop, organizzato in collaborazione con l'Università Bocconi, su metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica.

### Quarta edizione del *Workshop* UIF-Bocconi su metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica

A marzo 2019 si è svolta a Milano la quarta edizione del *Workshop* “Metodi quantitativi e contrasto alla criminalità economica”, organizzato dalla UIF in collaborazione con il Baffi-Carefin Center on International Markets, Money and Regulation dell'Università Bocconi.

Il Workshop costituisce da alcuni anni un'importante occasione di confronto tra il mondo della ricerca, il settore bancario e le autorità che svolgono attività di prevenzione e contrasto al riciclaggio e alla criminalità economica. La condivisione dei risultati raggiunti attraverso le analisi più recenti consente di esplorare potenziali sinergie per accrescere la conoscenza scientifica e la capacità di contrasto dei fenomeni criminali.

I primi due lavori presentati dalla UIF – frutto anche della collaborazione con il Raggruppamento Operativo Speciale dei Carabinieri (ROS) – hanno riguardato gli effetti sul bilancio delle imprese italiane dell'infiltrazione della criminalità organizzata e l'individuazione di anomalie nell'uso di contante a livello di banche e comuni; una terza presentazione ha avuto a oggetto la proposta di una nuova metodologia per l'individuazione delle anomalie nei bonifici esteri dell'Italia (cfr. il paragrafo: *I dati aggregati*).

I ricercatori dell'Università Bocconi hanno presentato due lavori: il primo dedicato alle relazioni tra certificazione antimafia e sussidi pubblici; il secondo focalizzato sui possibili

legami tra procedure di appalto e corruzione. I rappresentanti di due tra le maggiori banche italiane hanno illustrato recenti esperienze maturate nel monitoraggio a fini antiriciclaggio dell'operatività finanziaria correlata all'utilizzo di valute virtuali e nell'impiego di modelli statistici e predittivi per l'individuazione di operatività sospette.

*Lo studio sulle anomalie dei bonifici provenienti dall'estero (cfr. supra) svolto dall'Unità è stato anche presentato alla conferenza annuale della Società Italiana di Economia e Diritto e alla quinta edizione del Banking Research Network Workshop organizzato dal Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia. Nel mese di febbraio, una panoramica complessiva sulle attività di analisi strategica della UIF è stata fornita in occasione della periodica riunione del Forum dei capi delle Financial Intelligence Unit del GAFI.*

*È proseguita la pubblicazione dei lavori di ricerca dell'Unità sulla collana Analisi e Studi dei Quaderni dell'antiriciclaggio: un primo studio esamina l'impatto delle ispezioni antiriciclaggio sulle segnalazioni di operazioni sospette delle banche<sup>25</sup>; in un secondo contributo viene sviluppato, aggiornando un lavoro precedente, un modello econometrico per l'individuazione delle anomalie nelle operazioni in contanti effettuate presso le banche<sup>26</sup>.* **Publicazioni**

Nel corso dell'anno, alcuni studi dell'Unità sono stati inclusi anche in pubblicazioni esterne. È stato pubblicato da una rivista scientifica internazionale<sup>27</sup> un *working paper* già uscito nella collana di studi dell'Unità, riguardante il noto fenomeno del *trade-based money laundering*, il riciclaggio basato sull'utilizzo fraudolento delle transazioni commerciali con l'estero. Ha formato oggetto di pubblicazione sulla collana di *Working Papers* dell'Università Bocconi un lavoro che esamina dal punto di vista teorico ed empirico le determinanti e le caratteristiche dell'assetto istituzionale delle FIU<sup>28</sup>.

### 6.3. Le dichiarazioni oro

La regolamentazione del mercato dell'oro in Italia prevede l'obbligo di dichiarare alla UIF le operazioni aventi a oggetto oro da investimento o materiale d'oro a uso prevalentemente industriale (diverso dall'oro da gioielleria). L'obbligo riguarda le operazioni di importo pari o superiore a 12.500 euro, relative al commercio o al trasferimento al seguito da o verso l'estero<sup>29</sup>.

*Coerentemente con la prescrizione normativa, le autorità competenti possono avere accesso al contenuto delle dichiarazioni, oltre che per scopi di contrasto del riciclaggio, anche per finalità di lotta all'evasione fiscale e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.*

Le dichiarazioni sono suddivise tra dichiarazioni "a consuntivo", che hanno cadenza mensile e incorporano tutte le operazioni poste in essere nel periodo di riferimento, e dichiarazioni preventive, previste per i trasferimenti al seguito verso l'estero.

<sup>25</sup> Gara M., Manaresi F., Marchetti D.J. e Marinucci M. (2019), "The impact of anti-money laundering oversight on banks' suspicious transaction reporting: evidence from Italy" UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio, Analisi e studi*, n. 12.

<sup>26</sup> Giammatteo M. (2019), "Cash use and money laundering: An application to Italian data at bank-municipality level" UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio, Analisi e studi*, n. 13.

<sup>27</sup> Gara M., Giammatteo M. e Tosti E. (2019), "Magic mirror in my hand ... How trade mirror statistics can help us detect illegal financial flows", *The World Economy*, 42 (11), pp. 3120-3147.

<sup>28</sup> Bartolozzi D., Gara M., Marchetti D.J. e Masciandaro D. (2019), "Designing the anti-money laundering supervisor: theory, institutions and empirics" *Bocconi Working paper series*, n. 126.

<sup>29</sup> L. 7/2000 e successive modifiche.

Rispetto al 2018 l'operatività in oro ha subito un deciso incremento in termini di numero di dichiarazioni, che hanno superato quota 40 mila (+14,9%) e ancor più marcatamente negli importi scambiati, che hanno sfiorato i 19 miliardi di euro (+30,9%). Tale incremento è stato trainato dal trend crescente del prezzo dell'oro iniziato nel secondo semestre dell'anno. Le operazioni di compravendita si confermano preponderanti, pari al 93,6% dell'importo totale (*Tavola 6.3*).

*Tavola 6.3*

<b>Dichiarazioni relative alle operazioni in oro “a consuntivo”</b>			
TIPOLOGIA DI OPERAZIONE	Numero di dichiarazioni	Numero di operazioni	Valore dichiarato <i>(milioni di euro)</i>
Compravendita	38.542	101.807	17.706
Prestito d'uso (accensione)	1.304	2.582	751
Prestito d'uso (restituzione)	356	477	56
Altra operazione non finanziaria	59	62	44
Trasferimento al seguito dall'estero	128	163	240
Servizi di consegna per investimenti oro	439	441	122
<b>Totale</b>	<b>40.828</b>	<b>105.532</b>	<b>18.919</b>

All'aumento dei trasferimenti alla frontiera con oro al seguito (+32,6% degli importi) hanno contribuito in modo particolare le dichiarazioni (sia preventive che a consuntivo) rese dai soggetti non residenti, più che raddoppiate rispetto all'anno precedente (27 dichiarazioni per 15 milioni di euro nel 2019 contro 11 dichiarazioni per 9,5 milioni di euro nel 2018).

**Categorie di  
dichiaranti**

Anche nel 2019, come nell'anno precedente, è aumentato il numero di soggetti iscritti al sistema, in particolare per l'ingresso di operatori professionali (19 in più) e persone fisiche (18 nuovi iscritti). Ciononostante, è rimasto sostanzialmente stabile il numero di soggetti che sono risultati attivi nel corso dell'anno (*Tavola 6.4*). Sono rimaste invariate le quote di oro scambiate dalle varie categorie di operatori, con la marcata preponderanza degli operatori professionali (82,6%).

*Tavola 6.4*

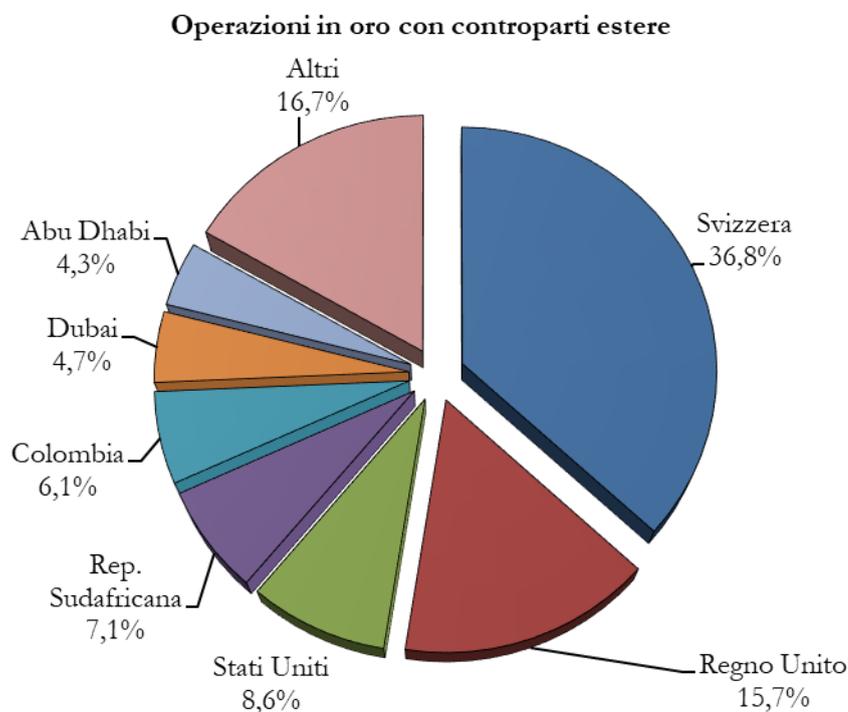
<b>Categorie di segnalanti delle dichiarazioni relative alle operazioni in oro</b>			
CATEGORIA DI SEGNALANTE	Numero di segnalanti iscritti	Numero di segnalanti attivi nell'anno	Numero di dichiarazioni
Banche	81	31	6.855
Operatori professionali	442	343	34.700
Privati persone fisiche	125	17	55
Privati persone giuridiche	87	25	396
<b>Totale</b>	<b>735</b>	<b>416</b>	<b>42.006</b>

In controtendenza rispetto agli anni precedenti, gli scambi di oro industriale hanno quasi eguagliato quelli in oro da investimento (44,3% contro 46%; per il restante 9,7% non è possibile determinare con certezza le finalità dello scambio). Tale fenomeno è in parte dovuto all'aumento delle compravendite di oro industriale con America latina e Africa da parte di alcuni operatori.

Dal punto di vista territoriale, le controparti italiane sono concentrate nei tradizionali distretti orafi di Arezzo, Vicenza e Alessandria, che hanno mantenuto una quota di circa il 60% del mercato. Controparti

*Gli scambi di oro con l'estero, in netta espansione rispetto al 2018 (+68,9%), mostrano una concentrazione ancora più spiccata: il 74,3% degli importi è coperto dai primi cinque paesi (Svizzera, Regno Unito, Stati Uniti, Sudafrica e Colombia). Tuttavia, rispetto all'anno precedente sono intervenute modifiche significative nella composizione delle controparti estere: la Svizzera ha rinsaldato la propria posizione di maggiore paese controparte, con una quota degli scambi aumentata dal 29,8 al 36,9%; tra i primi cinque paesi controparte, la Colombia ha sostituito Dubai, la cui quota continua a contrarsi (era 15,4% nel 2017 a fronte dell'attuale 4,7%).*

Figura 6.4



L'incremento rilevato nelle dichiarazioni preventive (*Tavola 6.5*) appare connesso alla generalizzata espansione dell'operatività transfrontaliera già illustrata in precedenza. Il rilevante aumento dei trasferimenti di oro al seguito verso l'estero è oggetto di verifiche anche da parte delle autorità competenti. Statistiche sulle dichiarazioni oro preventive

**Dichiarazioni preventive (trasferimento al seguito verso l'estero) (1)**

TIPOLOGIA DI OPERAZIONE	Numero di dichiarazioni/ operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)
Vendita	1.013	1.990
Nessuna (mero trasferimento)	162	258
Altre operazioni non finanziarie	2	0,4
Prestito d'uso (restituzione) (2)	1	0,0
<b>Totale</b>	<b>1.178</b>	<b>2.249</b>

(1) Le dichiarazioni preventive confluiscono in dichiarazioni a consuntivo nel caso in cui siano sottese a operazioni commerciali o finanziarie. - (2) L'importo dichiarato complessivo per la restituzione di prestito d'uso è stato di 0,04 milioni di euro nel 2019.

**Analisi sulla banca  
dati ORO**

In continuità con l'approccio proattivo adottato dalla UIF nella gestione del sistema di raccolta delle dichiarazioni oro, sono continuate le attività di analisi sui dati delle dichiarazioni oro al fine di individuare prassi operative anomale ed elaborare indicatori di anomalia<sup>30</sup>. Sulla scorta di quanto emerso nel corso delle analisi, è stato avviato un confronto con alcuni segnalanti per meglio inquadrare l'operatività descritta nelle dichiarazioni alla UIF.

Inoltre, a fronte delle informative in merito agli approfondimenti svolti dall'Unità su specifiche operatività anomale, gli Organi investigativi hanno fornito un importante flusso informativo di ritorno dal quale è stato possibile evincere la rilevanza delle notizie trasmesse; più in particolare è emerso che le operatività individuate dall'Unità sono state oggetto di approfondimenti investigativi volti all'accertamento di irregolarità amministrative o fiscali.

<sup>30</sup> Cfr. *Rapporto Annuale per il 2018*, p. 78.

## 7. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ

### 7.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria

I principi e le regole internazionali ed europei perseguono la più ampia collaborazione tra le FIU e le altre autorità preposte alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, nel rispetto delle reciproche prerogative istituzionali e del criterio di biunivocità degli scambi. La normativa nazionale enuncia quale principio cardine del sistema il coordinamento tra l'azione di prevenzione e quella di repressione, prevedendo varie forme di collaborazione e di scambio di informazioni della UIF con gli Organi inquirenti e con la Magistratura, nel rispetto dei limiti e della distinzione di ruoli previsti dall'ordinamento. In questo quadro l'Unità ha adottato modalità di interazione e canali di trasmissione informativa sempre più efficienti e avanzati.

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

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

Gli scambi informativi consentono all'Unità di esercitare con maggiore efficacia le proprie funzioni, ampliando le conoscenze su tipologie e prassi criminali e fornendo un contributo più incisivo all'azione di prevenzione e contrasto.

Nel 2019 gli scambi di informazioni con l'Autorità giudiziaria e con gli Organi investigativi delegati hanno registrato un forte incremento rispetto agli anni precedenti. Nel corso dell'anno la UIF ha ricevuto 395 richieste dall'Autorità giudiziaria e ha trasmesso 779 risposte, dato quest'ultimo che comprende anche i successivi invii di ulteriori informazioni riferite allo stesso procedimento (*Tavola 7.1*).

*Tavola 7.1*

<b>Collaborazione con l'Autorità giudiziaria</b>					
	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Richieste di informazioni dall'Autorità giudiziaria	259	241	226	265	<b>395</b>
Risposte fornite all'Autorità giudiziaria	432	473	429	488	<b>779</b>

Le richieste che pervengono dall'Autorità giudiziaria sono in genere dirette ad acquisire segnalazioni di operazioni sospette e relativi approfondimenti finanziari, nonché informative

ricevute da omologhe controparti estere. Sono anche pervenute le prime richieste dell'Autorità giudiziaria volte all'acquisizione dei dati trasmessi all'Unità con le comunicazioni oggettive riferite a soggetti indagati.

Sempre più di frequente l'Autorità giudiziaria e gli Organi investigativi delegati si avvalgono della collaborazione della UIF nello svolgimento di indagini riconducibili ad attività criminali a carattere transfrontaliero, richiedendo l'attivazione di determinate FIU estere. Diverse richieste sono poi finalizzate a ottenere approfondimenti finanziari funzionali a indagini in corso.

*L'attivazione della collaborazione internazionale per conto dell'Autorità giudiziaria ha interessato principalmente le FIU di Regno Unito, Romania, Svizzera, Germania, Malta, Bulgaria e Spagna; rilevanti scambi informativi sono intervenuti anche con le omologhe controparti di Francia, Polonia e Lussemburgo. Tramite il canale internazionale è stato possibile acquisire, a beneficio delle indagini, informazioni concernenti, tra l'altro, la movimentazione finanziaria dei soggetti indagati, la titolarità di conti utilizzati all'estero per veicolare i proventi di attività illecite, il profilo soggettivo di persone collegate alle indagini, compresa l'eventuale esistenza di procedimenti penali a carico delle medesime nello Stato interessato.*

*I risultati della collaborazione sono condizionati dalla possibilità di disporre di tutti gli elementi utili per avviare gli approfondimenti con le FIU, quali la descrizione del contesto criminale oggetto di approfondimento; l'indicazione del reato presupposto ipotizzato; gli elementi di collegamento tra il caso sottoposto all'attenzione e il paese estero interessato (ad esempio, i soggetti o i rapporti esteri sui quali è richiesto lo svolgimento di ricerche).*

*La trasmissione di informative di fonte estera all'Autorità giudiziaria avviene previo consenso rilasciato dalle controparti interessate e con l'adozione di speciali cautele a salvaguardia della riservatezza e dei limiti di utilizzo delle informazioni.*

Le richieste di collaborazione sono state avanzate principalmente nell'ambito di indagini relative a criminalità organizzata, anche di matrice straniera, trasferimento fraudolento di valori, truffe (anche commesse online ovvero attraverso falsificazioni/alterazioni di messaggistica SWIFT), abusivismo finanziario, raccolta illegale di scommesse online, traffico di sostanze stupefacenti, reati tributari e fallimentari.

Spesso la collaborazione dell'Unità è stata richiesta in relazione a indagini per abusivismo finanziario condotte nei confronti di soggetti sospettati di svolgere, tramite piattaforme web, attività riconducibili alla prestazione di servizi o attività di investimento aventi a oggetto strumenti finanziari, in assenza delle prescritte autorizzazioni. Molto frequenti sono anche le richieste concernenti reati informatici, prevalentemente relative a truffe di tipo informatico-finanziario, tra le quali la c.d. "man in the middle"<sup>31</sup>.

Nel 2019 si sono ulteriormente registrati gli effetti della depenalizzazione di alcuni reati previsti dalla normativa antiriciclaggio disposta dal legislatore nel 2016<sup>32</sup>, che ha comportato una riduzione del numero delle denunce ex art. 331 c.p.p. (Tavola 7.2).

---

<sup>31</sup> La tecnica definita "man in the middle" consiste nel frapporsi tra due soggetti che credono di comunicare direttamente tra loro, assumendo l'identità di uno di essi e intrattenendo con l'ignaro interlocutore rapporti finalizzati alla realizzazione di un successivo risultato illecito (generalmente, acquisizione di informazioni riservate e distrazione di bonifici e pagamenti vari). La modalità più frequente di attuazione della condotta criminosa è quella dell'accesso informatico abusivo a caselle di posta elettronica ovvero ad altri *accounts* in uso alla vittima.

<sup>32</sup> D.lgs. 8/2016.

Segnalazioni all'Autorità giudiziaria					
	2015	2016	2017	2018	2019
Denunce ex art. 331 c.p.p.	233	157	115	87	106
<i>di cui:</i> presentate all'Autorità giudiziaria effettuate nell'ambito delle relazioni tecniche trasmesse agli OO.II.	5	2	3	-	2
Informative utili a fini di indagine	228	155	112	87	104
	17	16	26	16	11

Sono proseguiti nel 2019 gli scambi informativi con la DNA effettuati in applicazione dei Protocolli stipulati nel 2017 e nel 2018 (cfr. *Rapporto annuale UIF per il 2018*, p. 83). I dati trasmessi dalla UIF hanno mostrato una significativa utilità ai fini delle attività di impulso e coordinamento proprie della DNA e hanno portato in diversi casi a ulteriori richieste di collaborazione rivolte all'Unità, dirette a ottenere specifici approfondimenti finanziari funzionali a indagini penali.

Collaborazione  
con la DNA

*La UIF ha continuato a prendere parte alle attività del tavolo tecnico costituito presso la DNA, al quale partecipa anche l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli. I lavori si sono concentrati, in particolare, su casi di sottofatturazione delle merci di origine cinese venuti all'attenzione dell'Unità negli ultimi anni. Il fenomeno concerne la dichiarazione non veritiera del valore imponibile nelle bollette doganali al fine di evadere le imposte dovute (IVA e dazi), con conseguente corresponsione da parte delle società importatrici italiane ai fornitori cinesi della differenza tra il valore fatturato e quello reale dei beni scambiati mediante l'invio di fondi con modalità non agevolmente tracciabili.*

Nel 2019 una parte rilevante del flusso informativo con gli Organi investigativi è stata canalizzata tramite il portale SAFE, che consente l'informatizzazione dell'intero processo di acquisizione e trattamento delle richieste provenienti dall'esterno (cfr. *Rapporto Annuale per il 2017*, par. 8.1).

SAFE

*Si registra un ampio utilizzo del portale SAFE da parte del Comando generale della Guardia di Finanza, nell'ambito delle indagini delegate dall'Autorità giudiziaria, che ha contribuito a incrementare la fluidità e rapidità della collaborazione fornita dall'Unità, specie sul fronte internazionale. Le Procure, invece, tendono ancora a veicolare gran parte delle richieste tramite i canali tradizionali. Solo la Procura di Firenze ha avviato la trasmissione degli scambi informativi tramite tale portale SAFE.*

## 7.2. La collaborazione con il MEF e il CSF

La UIF collabora con il MEF fornendo il proprio contributo nella definizione delle politiche di prevenzione, nell'elaborazione della normativa di settore, nell'attività di partecipazione agli organismi internazionali, in quella sanzionatoria. La UIF partecipa ai lavori del Comitato di Sicurezza Finanziaria, istituito presso il MEF con funzioni di analisi e coordinamento in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Tutte le autorità impegnate nel sistema di prevenzione e contrasto sono rappresentate in seno al Comitato, che funge da punto di raccordo nella definizione delle strategie e cura l'attuazione delle misure sanzionatorie internazionali.

In tale ambito, la UIF partecipa ai lavori della rete di esperti di cui si avvale il CSF,

in particolare, fornendo supporto nell'elaborazione di risposte ai quesiti posti da operatori commerciali e intermediari finanziari riguardanti l'applicazione di sanzioni finanziarie derivanti da regolamenti europei, contribuendo al consolidamento di orientamenti interpretativi e allo sviluppo di prassi operative in materia.

La UIF ha preso parte al gruppo di lavoro che ha portato all'adozione di un documento di aggiornamento del [National Risk Assessment](#), pubblicato dal CSF nel giugno 2019. L'aggiornamento valuta il rischio di riciclaggio in Italia ancora "molto significativo" e ha elevato ad "abbastanza significativo" quello relativo al finanziamento del terrorismo.

### Il National Risk Assessment

L'aggiornamento del National Risk Assessment analizza, con la stessa metodologia del 2014, i dati e le informazioni riferiti all'arco temporale 2014-18. È stata tuttavia impiegata una differente classificazione degli intermediari vigilati, basata non più sulle dimensioni ma sulla rischiosità della relativa operatività, determinata sulla base di un sistema di indicatori statistici sviluppato con la collaborazione della UIF. Tale impostazione è coerente con il cambiamento del modello di vigilanza delle autorità di supervisione, le quali, in linea con le raccomandazioni del GAFI, del Comitato di Basilea e degli altri organismi internazionali, hanno rafforzato l'approccio basato sul rischio.

Nonostante le perduranti criticità di contesto (elevato ricorso al contante e diffusa presenza del sommerso economico e delle attività illegali), la gravità delle principali condotte generatrici di proventi illeciti (quali corruzione, narcotraffico ed evasione fiscale) e la recrudescenza dei fenomeni terroristici (soprattutto in seguito all'azione dell'ISIL), l'Italia è stata ritenuta capace di rispondere ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo in virtù di adeguati presidi di prevenzione e repressione, giudicati tali anche a livello internazionale e ulteriormente rafforzati grazie alle modifiche normative intervenute successivamente all'analisi dei rischi nazionali del 2014.

La nuova analisi ha portato anche a una variazione del giudizio di vulnerabilità relativa di alcune categorie di operatori. Gli IP e gli IMEL sono stati distinti tra istituti italiani ed esteri (stabiliti in Italia con succursale o in libera prestazione di servizi) con due differenti livelli di giudizio che riflettono la maggiore rischiosità dei secondi rispetto ai primi.

Nell'ambito delle società fiduciarie, quelle vigilate (ex art. 106 del TUB) sono state considerate meno vulnerabili delle altre per via dei maggiori presidi.

Tra i professionisti si sottolinea la più elevata vulnerabilità relativa associata ai revisori contabili con incarichi su Enti d'interesse pubblico ed Enti sottoposti a regime intermedio, giudizio conseguente, tra l'altro, agli esiti dell'attività ispettiva condotta dalla UIF e dalla Consob.

Il rapporto individua le azioni da intraprendere in relazione a ciascun operatore e definisce i diversi livelli di priorità. Oltre a un auspicabile miglioramento dell'attività formativa e di dialogo con tutti gli operatori, tra gli interventi a più alta priorità rilevano il potenziamento dei meccanismi di controllo su agenti, mediatori creditizi e cambiavalute, che si confermano anello debole della catena distributiva dei servizi finanziari, la maggiore sensibilizzazione dei professionisti nell'ambito della collaborazione attiva e un più attento monitoraggio dei compro oro, anche attraverso la previsione di linee guida *ad hoc*. Infine, in ordine alle criticità rilevate nella categoria delle persone giuridiche e dei trust, viene

ritenuto necessario completare l'attuazione della previsione comunitaria che prevede l'interconnessione dei registri nazionali a livello europeo (come contemplato dal D.lgs. 125/2019); in esito a tale recepimento, dovrà essere finalizzato il decreto attuativo del registro centralizzato dei titolari effettivi.

### 7.2.1. Liste di soggetti designati e misure di congelamento

La UIF cura il controllo dell'attuazione delle misure di congelamento di fondi e di risorse economiche nell'ambito delle sanzioni finanziarie adottate a livello nazionale o dell'Unione europea e riconducibili al contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

La UIF cura anche la raccolta delle informazioni di natura finanziaria relative ai fondi e alle risorse economiche sottoposti a congelamento e agevola la diffusione delle liste dei soggetti designati.

In materia di contrasto al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa è rimasto sostanzialmente immutato l'assetto complessivo delle sanzioni finanziarie che l'Unione europea ha adottato nei confronti della Corea del Nord, anche in ottemperanza alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

L'Unione europea ha adottato 16 modifiche al regolamento relativo alla Corea del Nord (regolamento UE/2017/1509) volte in particolare ad ampliare le liste di soggetti cui applicare il congelamento dei fondi, nonché a introdurre nuove categorie di merci (fra cui il petrolio) per le quali è vietata l'esportazione e la relativa prestazione di assistenza finanziaria da parte di intermediari finanziari europei.

Sono stati confermati l'obbligo di inviare segnalazioni alle FIU in caso di sospetto finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa (art. 23) e lo specifico regime autorizzativo per i trasferimenti di fondi che superano determinate soglie di importo.

Nel corso del 2019 la UIF ha avviato una specifica verifica nei confronti di otto intermediari finanziari sul rispetto delle vigenti restrizioni relative a trasferimenti di fondi e alla fornitura di servizi finanziari da e verso la Corea del Nord (art. 21 del regolamento UE/2017/1509). Gli accertamenti sono stati condotti su un campione di operazioni effettuate nel biennio 2018-19 e hanno riscontrato l'adempimento da parte degli intermediari delle misure restrittive in vigore.

Gli importi dei congelamenti di fondi e risorse economiche si sono mantenuti sui livelli del 2018. Due rapporti sono stati estinti per l'avvenuto delisting di un soggetto presente nella lista consolidata dell'ONU relativa a ISIL e Al-Qaeda; ulteriori modifiche degli importi sono imputabili all'addebito di spese e commissioni per le gestione dei rapporti o per l'effettuazione di operazioni debitamente autorizzate dal CSF, oppure all'accredito di somme su rapporti esistenti, che la normativa comunitaria consente espressamente, a condizione che i nuovi importi siano anch'essi sottoposti a congelamento (*Tavola 7.3*).

Misure di congelamento al 31/12/2019					
PAESI E SOGGETTI	Rapporti e operazioni sottoposti a congelamento	Soggetti sottoposti a congelamento	Importi congelati		
			EUR	USD	CHF
ISIL e Al-Qaeda	30	25	38.518	114	
Iran	17	4	1.086.120	158.453	37.593
Libia	4	3	2.140.204	132.357	-
Siria	28	5	17.969.016	240.825	149.872
Ucraina/Russia	2	1	148.053	-	-
RDP della Corea	3	4	8.000	-	-
<b>Totale</b>	<b>84</b>	<b>42</b>	<b>21.389.911</b>	<b>531.749</b>	<b>187.465</b>

Nell'ambito della partecipazione ai lavori del CSF la UIF ha contribuito a effettuare gli accertamenti di propria competenza sul rispetto della normativa in questione, in particolare a fronte delle richieste pervenute dai panel di esperti dell'ONU, incaricati di verificare il livello di adempimento delle prescrizioni contenute nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza relative ai differenti programmi sanzionatori in vigore. Nel corso del 2019 la UIF ha ricevuto quattro comunicazioni di congelamenti di fondi nei confronti di soggetti inclusi nelle liste dei destinatari di sanzioni finanziarie. Nella maggior parte dei casi si tratta di aggiornamenti relativi alla movimentazione di conti intestati a banche siriane designate.

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

La normativa italiana promuove la collaborazione tra le diverse autorità e istituzioni competenti a livello nazionale, prevedendo che il MEF, le Autorità di vigilanza di settore, la UIF, la DIA, la Guardia di Finanza, le amministrazioni e gli organismi interessati, l'Autorità giudiziaria e gli Organi delle indagini collaborino tra loro al fine di agevolare l'individuazione di ogni circostanza dalla quale emergono fatti e situazioni la cui conoscenza può essere utilizzata per prevenire l'uso del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Per le finalità del decreto antiriciclaggio la collaborazione in deroga al segreto d'ufficio è tuttavia prevista esclusivamente tra il MEF, le Autorità di vigilanza di settore, la UIF, la DIA e la Guardia di Finanza.

#### Scambi con la Vigilanza della Banca d'Italia

Lo scambio di informazioni con il Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia è stato costante. In tale ambito la UIF ha fornito il suo contributo nel verificare che, in determinate operazioni di acquisizione di partecipazioni rilevanti in intermediari bancari, non sussistessero fondati sospetti di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

La Vigilanza ha sottoposto alla UIF informative derivanti dall'attività ispettiva su possibili carenze in materia di collaborazione attiva da parte dei soggetti obbligati; la UIF, a sua volta, ha portato all'attenzione della Vigilanza le anomalie riscontrate presso gli intermediari

con riguardo agli assetti organizzativi e all'adempimento degli obblighi rientranti nella sfera delle valutazioni di competenza (in ordine alle valutazioni a fini sanzionatori cfr. il paragrafo: *Le procedure sanzionatorie* nel capitolo 5), nonché specifiche irregolarità riscontrate nel corso dell'analisi finanziaria di operazioni sospette segnalate all'Unità.

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

... con  
la Consob

Nel 2019 sono proseguiti gli scambi informativi con l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass), prevalentemente incentrati sull'accertamento di eventuali connessioni con attività di riciclaggio o finanziamento del terrorismo di vicende riguardanti la compagine societaria di imprese assicurative.

... con l'Ivass

Iniziative di collaborazione sono state intraprese anche con il Ministero dello Sviluppo economico e l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli (ADM), in relazione a operatività concernenti, rispettivamente, società fiduciarie e operatori di gioco. L'ADM ha trasmesso alla UIF diverse informative che hanno consentito all'Unità di effettuare approfondimenti su flussi finanziari anomali, anche a livello internazionale. Gli scambi informativi con le citate autorità potrebbero subire una battuta d'arresto a seguito dei nuovi limiti introdotti dal D.lgs. 125/2019 in materia di collaborazione nazionale (cfr. il paragrafo: *La normativa nazionale* nel capitolo 9).

MISE e Agenzia  
delle Dogane  
e dei monopoli

La UIF fa parte del Comitato Investor Visa for Italy, al quale è assegnato il compito di concedere il nulla osta per il rilascio del visto agli stranieri che intendono effettuare in Italia investimenti, anche attraverso iniziative imprenditoriali innovative, ovvero donazioni a carattere filantropico di cospicuo ammontare (cfr. *Rapporto Annuale UIF per il 2017*, p. 22).

Comitato  
Investor Visa  
for Italy

*Nel corso del 2019 l'Unità ha fornito il proprio contributo alla valutazione delle domande di nulla osta presentate al Comitato, comunicando eventuali risultanze agli atti riguardanti i soggetti interessati, sempre nel pieno rispetto del regime di riservatezza che caratterizza il patrimonio informativo dell'Unità, nonché rispondendo, per i profili di competenza, a eventuali quesiti sorti in merito all'applicazione della normativa in esame.*

Anche nel 2019 la UIF ha fornito al Ministero della Giustizia i pareri previsti dal D.lgs. 231/2001 sui codici di comportamento predisposti dalle associazioni rappresentative degli enti ai fini di prevenzione dei reati.

Ministero  
della  
Giustizia

*Sono in fase di elaborazione linee guida rivolte alle associazioni quale strumento di ausilio nella redazione dei codici di comportamento, al fine di favorirne l'esame da parte delle competenti amministrazioni ai sensi del citato D.lgs. 231/2001. Il progetto di linee guida prevede, per quanto di competenza dell'Unità, di differenziare l'impostazione dei codici a seconda che gli associati siano soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio ovvero appartenenti ad altre categorie.*

La UIF partecipa regolarmente al Tavolo di coordinamento inter-istituzionale anticorruzione presso il Ministero degli Affari esteri, costituito per sviluppare un approccio integrato al contrasto alla corruzione e stimolare il confronto e la condivisione di elementi e proposte utili a informare la partecipazione delle delegazioni che rappresentano l'Italia nelle sedi internazionali.

Tavolo  
di coordinamento  
anticorruzione

*Al Tavolo sono presenti numerose istituzioni tra cui, oltre al Ministero degli Affari esteri, che lo coordina, il Dipartimento della Funzione pubblica, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), il Ministero della Giustizia, la Consip, il Ministero dell'Economia (con rappresentanti dei Dipartimenti del Tesoro e delle Finanze), il CONI, il Ministero dell'Interno (con rappresentanti del Dipartimento della Polizia di Stato), la Guardia di Finanza, l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, l'Istat, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.*

La UIF prende parte anche a una *task force* appositamente costituita tra alcune istituzioni che compongono il Tavolo per supportare la delegazione italiana all'*Anti-Corruption Working Group* del G20, attualmente presieduto dall'Arabia Saudita, e nel 2021 dall'Italia.

*Tra le priorità italiane per il 2021 vi saranno l'ampliamento degli indici di misurazione della corruzione, l'analisi delle nuove forme di corruzione e la prevenzione della corruzione nello sport.*

Valutazione  
OCSE sulla  
corruzione  
internazionale

La UIF è coinvolta nella quarta fase della valutazione dell'Italia in tema di implementazione della Convenzione OCSE sulla corruzione internazionale. L'esercizio, avviato a febbraio 2020, è coordinato dal Ministero di Giustizia e coinvolge altre istituzioni. Il rapporto finale, all'esito delle analisi svolte dall'*evaluation team* e della *on-site visit*, potrà contenere raccomandazioni e giudizi sull'efficacia del sistema italiano di prevenzione e contrasto di illeciti riconducibili a fenomeni di corruzione internazionale.

ANAC

L'11 settembre 2019 è stato siglato il nuovo Protocollo d'intesa tra la UIF e l'ANAC finalizzato a proseguire la collaborazione avviata con il precedente Protocollo del 2014.

*Le due autorità si sono impegnate a realizzare, nell'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali e nel rispetto dei reciproci vincoli di riservatezza, scambi informativi utili a individuare specifici fattori di rischio connessi con fenomeni corruttivi ovvero suscettibili di pregiudicare il corretto funzionamento dei presidi anticorruzione e antiriciclaggio nella Pubblica amministrazione. In base al Protocollo, l'ANAC fornisce alla UIF il proprio contributo per l'individuazione e l'aggiornamento di indicatori e schemi di anomalia, con particolare riferimento ai settori maggiormente esposti al rischio di riciclaggio e corruzione, e può comunicare all'Unità informazioni ricevute con le segnalazioni dei c.d. whistleblowers (nel rispetto dei principi di tutela dell'anonimato) ovvero acquisite nell'ambito della propria attività di controllo. La UIF contribuisce all'elaborazione di fattori di rischio e indicatori utili ai fini della prevenzione della corruzione e si rende disponibile a effettuare analisi e studi congiunti, nonché a condividere i risultati di carattere generale delle analisi e degli studi svolti nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali. Entrambe le autorità collaborano per promuovere la corretta applicazione della normativa antiriciclaggio da parte degli uffici delle Pubbliche amministrazioni.*

Istat

Nell'anno la UIF ha avviato un confronto con l'Istat finalizzato allo sviluppo di forme di collaborazione in tema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

*Le iniziative prefigurate sono volte, in primo luogo, a garantire all'Istituto supporto metodologico nel rafforzamento dei presidi antiriciclaggio interni e nella mappatura e analisi dei rischi di riciclaggio connessi ad alcune attività (erogazione di contributi a enti del Sistema statistico nazionale, contratti per esigenze strumentali e per finalità istituzionali, convenzioni con soggetti pubblici o privati per l'affidamento di analisi statistiche, ecc.). È inoltre in fase di verifica la possibilità, per la UIF, di accedere a dati statistici utili per lo svolgimento delle funzioni di analisi strategica e per l'elaborazione di indicatori di anomalia. Nell'occasione sarà anche valutato lo svolgimento, a cura dell'Unità, di programmi formativi sul rischio di riciclaggio nell'ambito della Scuola Nazionale dell'Amministrazione.*

## 8. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE

### 8.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere

Nel sistema delle regole internazionali antiriciclaggio alle FIU è affidato il compito di ricezione e analisi accentrata delle segnalazioni di operazioni sospette e di scambio informativo con le controparti estere, funzioni essenziali per l'analisi di flussi finanziari che sempre più frequentemente oltrepassano i confini nazionali, interessando una pluralità di giurisdizioni.

La collaborazione tra FIU è regolata dagli standard globali del GAFI e del Gruppo Egmont e dalle regole europee. Gli standard richiedono che le FIU forniscano, sia spontaneamente sia su richiesta, in maniera rapida, costruttiva ed efficace, la massima cooperazione internazionale nei casi di riciclaggio, reati presupposto a esso associati, e finanziamento del terrorismo.

La capacità delle FIU di scambiare informazioni è autonoma e diretta e non necessita di trattati internazionali tra governi. La UIF negozia e sottoscrive protocolli d'intesa nei casi in cui questi siano richiesti dall'ordinamento della FIU controparte.

In base al principio di multidisciplinarietà le FIU devono disporre, per l'analisi domestica e per gli scambi reciproci, di informazioni finanziarie, investigative, amministrative. Le FIU, inoltre, devono fornire le informazioni richieste esercitando nei due ambiti i medesimi poteri. Lo scambio di informazioni tra FIU avviene attraverso canali telematici di comunicazione rapidi e sicuri: il Gruppo Egmont gestisce e sviluppa la rete internazionale protetta denominata Egmont Secure Web; in ambito europeo viene utilizzata un'infrastruttura di comunicazione decentrata, denominata FIU.NET, che consente lo scambio strutturato di informazioni su base bilaterale o multilaterale, offrendo al contempo standardizzazione, immediatezza e sicurezza degli scambi.

Nel corso del 2019 la UIF ha scambiato informazioni con tutte le FIU della UE e, complessivamente, con 114 controparti a livello globale (rispetto alle 125 del 2018). Gli scambi si concentrano su operatività sospetta riconducibile alle tipologie criminali più diffuse in Italia: criminalità organizzata, corruzione, illeciti fiscali; frequenti sono anche i casi di truffe realizzate per via telematica. La UIF attiva la collaborazione internazionale a supporto delle proprie analisi, richiedendo informazioni a FIU estere, in presenza di collegamenti oggettivi o soggettivi con altri paesi.

Le richieste mirano di regola a ricostruire l'origine o l'utilizzo di fondi trasferiti da o verso altre giurisdizioni, a individuare beni reali o finanziari, a verificare l'assetto proprietario e la titolarità effettiva di società o enti, ad appurare l'esistenza di accertamenti o indagini in corso.

**Le richieste  
a FIU estere**

Lo scambio di informazioni consente, inoltre, di fornire utili elementi a supporto della collaborazione che la UIF presta agli Organi investigativi e all'Autorità giudiziaria (cfr. il paragrafo: *La collaborazione con l'Autorità giudiziaria* nel capitolo 7).

Nel 2019 la UIF ha inviato 963 richieste di informazioni a FIU estere. Il volume delle iniziative di collaborazione si è stabilizzato dopo il picco del 2018. Vanno in particolare registrati l'aumento delle richieste di informazioni effettuate per esigenze dell'Autorità giudiziaria

(+19,3%) e la diminuzione di quelle inviate per l'analisi di operazioni sospette con collegamenti esteri (-26,6%; *Tavola 8.1*).

*Tavola 8.1*

<b>Richieste effettuate a FIU estere</b>					
	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Per rispondere a esigenze dell'Autorità giudiziaria	217	204	172	367	438
Per esigenze di analisi interna	323	340	591	715	525
<b>Totale</b>	<b>540</b>	<b>544</b>	<b>763</b>	<b>1.082</b>	<b>963</b>

La UIF continua a utilizzare la funzionalità Ma3tch offerta da FIU.NET per l'incrocio anonimo di intere basi dati, che consente di individuare ricorrenze nominative in archivi delle FIU partecipanti e collegamenti con altri paesi spesso non altrimenti rilevabili (cfr. il paragrafo 8.2: *Lo stato della collaborazione tra FIU*).

La UIF ha ricevuto 1.350 richieste e informative spontanee da altre FIU (*Tavola 8.2*) (+12,9 % rispetto al 2019).

*Tavola 8.2*

<b>Richieste/informative spontanee ricevute e risposte fornite</b>					
	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Canale Egmont	1.078	1.259	668	594	621
<i>Richieste/informative spontanee</i>	<i>695</i>	<i>723</i>	<i>504</i>	<i>577</i>	<i>594</i>
<i>Scambi sull'ISIL</i>	<i>383</i>	<i>536</i>	<i>164</i>	<i>17</i>	<i>27</i>
Canale FIU.NET					
<i>Richieste/informative spontanee</i>	<i>518</i>	<i>580</i>	<i>524</i>	<i>602</i>	<i>729</i>
<b>Totale</b>	<b>1.596</b>	<b>1.839</b>	<b>1.192</b>	<b>1.196</b>	<b>1.350</b>
<b>Riscontri forniti (1)</b>	<b>1.223</b>	<b>1.568</b>	<b>1.232</b>	<b>1.681</b>	<b>1.862</b>
<b>Informative a OO.II.</b>	<b>868</b>	<b>1.430</b>	<b>2.031</b>	<b>3.070</b>	<b>2.533</b>

(1) Si riferiscono a risposte alle richieste di informazioni e a feedback sulle informative, forniti quando necessario.

#### **Le richieste da FIU estere**

A fronte delle richieste o informative pervenute, la UIF ha fornito nell'anno 1.862 riscontri a FIU estere (+10,8% rispetto all'anno precedente). Rientrano in tale dato sia le risposte a richieste di collaborazione, sia i feedback sull'utilizzo di informazioni ricevute in comunicazioni spontanee. In numerosi casi il feedback viene fornito anche sulla qualità e utilità dell'assistenza ricevuta. Si registra un aumento degli scambi effettuati attraverso la rete Egmont (+4,5%) e, in particolare, delle comunicazioni multilaterali su reti finanziarie e di rimesse riconducibili all'ISIL.

*La UIF intrattiene anche scambi con FIU che non utilizzano il canale Egmont, assicurando in ogni caso l'applicazione di adeguati presidi di sicurezza. È questo il caso, soprattutto, di controparti che non sono membri dell'organizzazione.*

Nel corso dell'anno sono inoltre pervenute 11.017 segnalazioni di operazioni sospette cross-border, trasmesse da altre FIU europee e relative a casi che presentano rilevanti collegamenti con l'Italia.

I casi di maggiore interesse riguardano l'utilizzo di conti esteri per il trasferimento di fondi non dichiarati al fisco, il prelevamento e il trasferimento di denaro contante, la stratificazione di operazioni di trasferimento di fondi da o verso diversi paesi. Frequente è il ricorso a società o trust cui vengono intestati rapporti o beni con finalità di interposizione e dissimulazione. Scambi significativi attengono ad articolati schemi di truffa o ad attività di corruzione cui consegue il trasferimento all'estero dei proventi; spesso i soggetti coinvolti sono sottoposti a indagini in Italia.

Resta elevata l'attenzione rivolta alle attività di riciclaggio realizzate attraverso operazioni di interscambio commerciale (*trade-based money laundering*) nelle quali si riscontrano sofisticate pratiche di importazione o esportazione di beni con regolamenti sovra o sotto-fatturati. Nei casi più significativi i complessi traffici di merci e trasferimenti di fondi articolati in più paesi sono realizzati da organizzazioni criminali per il reimpiego di grandi volumi di proventi illeciti.

Dagli scambi con controparti estere emerge che la criminalità organizzata è particolarmente attiva anche nella gestione di attività di gioco su scala transnazionale.

*Nell'Unione europea il settore dei giochi è caratterizzato da una rapida crescita: nel 2020 si stima che il fatturato dei giochi online possa raggiungere i 25 miliardi di euro (ammontava a circa 16,5 miliardi di euro nel 2015); quello su rete fisica è stimato pari a circa 82/84 miliardi di euro (rispetto a circa 77,5 miliardi nel 2015)<sup>33</sup>.*

L'aggiornamento della valutazione sovranazionale dei rischi (Supranational Risk Assessment; cfr. il paragrafo: *Ulteriori iniziative europee e internazionali* nel capitolo 9) individua il settore dei giochi e delle scommesse tra quelli esposti a significativi rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. L'attenzione è rivolta sia ai servizi di gioco tradizionali (raccolta e gestione di scommesse, sale bingo, casinò, slot machine, lotterie, poker) sia a quelli prestati online.

Le minacce provengono prevalentemente da: i) infiltrazioni nella proprietà di esponenti della criminalità organizzata; ii) manipolazione di partite per determinare il risultato e alterare le scommesse; iii) acquisto di biglietti vincenti o realizzazione di scommesse sicure utilizzando diversi conti e puntando su ogni possibile risultato al fine di ridurre o eliminare la possibilità di perdita; iv) acquisto di *fiches, tokens* o trasferimento di risorse tra conti di gioco; v) sviluppo di piattaforme online non autorizzate da parte di organizzazioni criminali.

La collaborazione delle FIU estere ha assunto un significativo rilievo negli approfondimenti avviati sulle operazioni e sui flussi canalizzati dalle banche europee coinvolte nei recenti casi di riciclaggio di ingenti fondi di origine russa<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Cfr. Commissione europea, *Supranational Risk Assessment*, 24 luglio 2019, p.190.

<sup>34</sup> Cfr. Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions*, 24 luglio 2019. Si veda anche il paragrafo: *L'evoluzione della normativa europea* nel capitolo 9.

La UIF partecipa con altre FIU europee a una *task force* internazionale volta ad approfondire un vasto fenomeno di riciclaggio internazionale che ha coinvolto uno fra i principali istituti finanziari dei paesi baltici. Attraverso la condivisione di informazioni, analisi e strumenti sono stati individuati afflussi di risorse in Italia riconducibili a soggetti dell'Europa dell'Est, spesso effettuati grazie a triangolazioni con veicoli societari e conti esteri; i fondi sono stati sovente impiegati per trasferimenti verso paesi terzi o investimenti di natura reale o finanziaria ovvero impiegati nel nostro paese in particolare per investimenti immobiliari e acquisto di beni di lusso. Il contributo fornito dalla UIF ha consentito di individuare e bloccare fondi all'estero per circa venti milioni di euro.

Anche nel 2019 sono state numerose le attività di collaborazione sviluppate per la sospensione di operazioni o il blocco di fondi, in Italia o all'estero (50 casi in totale, 66 nel 2018).

*La sospensione su richiesta di FIU estere è espressamente prevista dalle nuove regole europee, recepite nell'ordinamento italiano dal D.lgs. 90/2017. I casi trattati riguardano sia il blocco di attività all'estero, comunicato in via d'urgenza dalle FIU dei paesi interessati in ragione di rilevanti collegamenti con l'Italia, sia per converso la richiesta di FIU estere di sospendere operazioni o bloccare conti in Italia in presenza di attività sospette rilevate o di esigenze cautelari.*

#### Collaborazione per la sospensione di operazioni

Nel 2019 sono pervenute 20 richieste di blocco di attività o disponibilità in Italia su richiesta di FIU di altri paesi, connesse soprattutto a truffe, spesso perpetrate per via informatica, o furti d'identità, con trasferimento in Italia dei relativi proventi al fine di poterli prelevare o movimentare ulteriormente. In 30 occasioni FIU estere hanno portato all'attenzione della UIF l'applicazione nei propri paesi di misure di blocco di conti o altre disponibilità riconducibili a soggetti collegati con l'Italia, il più delle volte sottoposti a indagini. In questi casi la UIF ha tempestivamente informato gli Organi investigativi italiani e, nel caso di disponibilità all'estero, è intervenuta con la controparte interessata per evitare che le disponibilità fossero rilasciate; si è reso così possibile individuare, bloccare e sequestrare beni di soggetti indagati che non erano emersi negli accertamenti domestici.

Disposizioni specifiche della quinta direttiva antiriciclaggio ampliano i poteri informativi che devono essere attribuiti alle FIU per l'analisi domestica e la collaborazione internazionale.

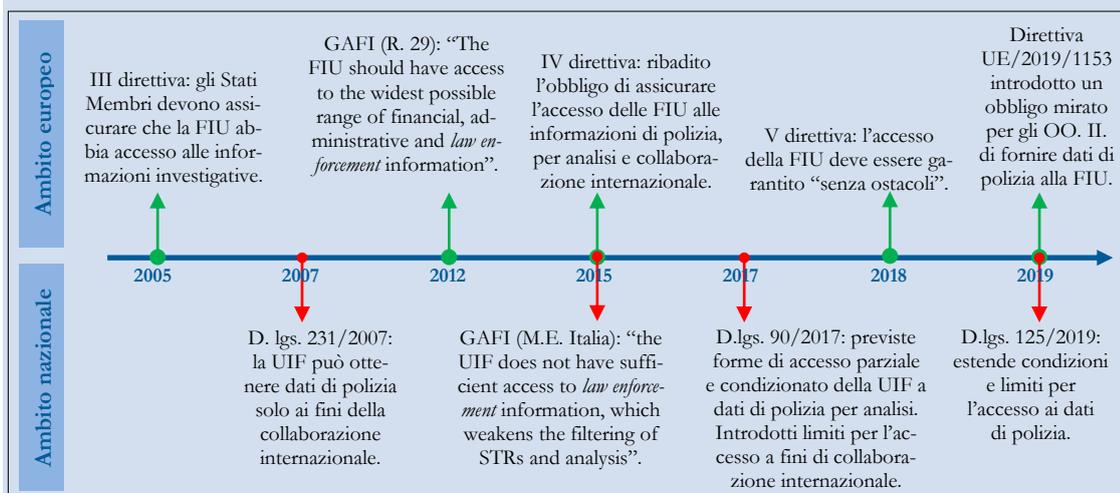
*La FIU deve poter ottenere informazioni da qualsiasi soggetto obbligato, a prescindere dall'invio di una segnalazione di operazione sospetta. L'acquisizione di informazioni deve inoltre essere diretta, su semplice richiesta, e non può essere limitata da norme o procedure nazionali (ad esempio, attraverso condizioni o autorizzazioni). Le nuove regole europee impediscono di rifiutare gli scambi a motivo del collegamento con vicende fiscali, dell'esistenza di regimi di segreto o di indagini o procedimenti penali. Inoltre viene disposto che lo scambio di informazioni deve svolgersi a prescindere dalla sussistenza e dalla tipologia dell'eventuale reato presupposto, al fine di rimuovere una persistente criticità che impedisce ad alcune FIU di prestare la collaborazione richiesta.*

#### L'accesso a informazioni investigative per la collaborazione internazionale

La quarta e la quinta direttiva, in linea con gli standard internazionali, richiedono agli Stati membri di assicurare che le rispettive FIU abbiano accesso, tra l'altro, a informazioni investigative. Queste sono necessarie sia per le analisi sia per la collaborazione da fornire alle FIU di altri paesi.

Nei recenti interventi legislativi in Italia viene confermato il potere della UIF di ottenere dati investigativi per la collaborazione internazionale, in deroga a vincoli di riservatezza (art. 13-bis, comma 3, del D.lgs. 231/2007). Tuttavia, limiti e condizioni di diritto e

di fatto impediscono un accesso fluido, tempestivo e completo.



La trasmissione alla UIF delle informazioni investigative necessarie per rispettare i doveri della collaborazione internazionale reciproca avviene con cospicui ritardi e significative limitazioni, ascrivibili in parte alla sistematica richiesta del nulla osta giudiziario anche in casi in cui non vige il segreto investigativo. I riscontri ricevuti hanno registrato nel 2019 una progressiva riduzione, fino quasi a un azzeramento. I dati trasmessi, peraltro, riguardano per la maggior parte fatti non recenti, di scarsa utilità per le FIU estere richiedenti.

Il D.lgs. 125/2019 ha apportato significative modifiche alle disposizioni del D.lgs. 231/2007 sulla collaborazione internazionale della UIF (art. 13-bis); alcune delle quali rispondono ai rilievi mossi dalla Commissione nell'ambito della procedura di infrazione avviata nei confronti dell'Italia sul recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio; sono state tuttavia introdotte anche limitazioni nella condivisione in ambito nazionale delle informazioni acquisite dalla UIF attraverso gli scambi con le omologhe Autorità estere.

Prima che le recenti modifiche al D.lgs. 231/2007 rendessero incerta la possibilità di fornire informazioni ad autorità nazionali competenti agli accertamenti diverse da NSPV e DIA, le informazioni di fonte estera relative a casi di pedopornografia venivano inviate anche al Centro nazionale per il Contrasto alla Pedopornografia Online della Polizia di Stato; quelle riconducibili a finanziamento del terrorismo venivano trasmesse al Raggruppamento Operativo Speciale dei Carabinieri.

## 8.2. Lo stato della collaborazione tra FIU

La collaborazione tra le FIU si è intensificata nei volumi e si è estesa nelle forme. Nonostante le crescenti difficoltà nell'utilizzo di FIU.NET, a causa dell'obsolescenza dell'infrastruttura, le FIU dell'Unione europea hanno manifestato una maggiore capacità di condividere informazioni su casi di comune interesse, avvalendosi spesso di una gamma più ampia di basi dati disponibili nei propri paesi, in conseguenza anche del recepimento della quarta direttiva.

Gli scambi sono sostenuti altresì dal maggiore sfruttamento delle funzionalità della rete: il sistema di *matching* consente di individuare casi con collegamenti esteri altrimenti non rilevabili, specie valorizzando i criteri comuni individuati dalla Piattaforma delle FIU (cfr. il paragrafo: *Ulteriori iniziative europee e internazionali* nel capitolo 9); i casi di rilievo transfrontaliero più significativi vengono valutati per essere sottoposti ad analisi congiunte; i flussi di segnalazioni cross-border, una volta avviati da tutte le FIU, permetteranno di condividere un ampio patrimonio informativo di comune interesse. Pesano tuttavia le significative differenze nei metodi di analisi, nei poteri, nelle informazioni disponibili. Passi avanti possono essere compiuti raggiungendo un maggiore grado di armonizzazione delle regole e attivando forme di supporto e coordinamento attraverso l'apposito meccanismo europeo che la Commissione sta valutando secondo quanto previsto dalla quinta direttiva.

Nel 2019 sono proseguiti i lavori per l'attuazione degli scambi automatici di segnalazioni di operazioni sospette cross-border, introdotte dall'art. 53, comma 1 della quarta direttiva affinché le FIU europee trasmettano segnalazioni di operazioni sospette con collegamenti significativi con altri paesi membri alle relative controparti.

La Piattaforma delle FIU, nell'ambito di un progetto cui la UIF partecipa, ha approvato una prima serie di criteri, di natura soggettiva e oggettiva, volti a concentrare gli scambi su ipotesi di effettivo interesse per le analisi.

*Rientrano tra gli scambi automatici, in primo luogo, le segnalazioni effettuate da soggetti che operano in regime di libera prestazione di servizi. Inoltre, criteri di natura soggettiva fanno riferimento ad esempio al luogo di residenza di individui o enti coinvolti ovvero all'esistenza di indagini in altri Stati. Elementi oggettivi riguardano l'origine o la destinazione estera dei flussi finanziari o la tenuta all'estero di conti o rapporti. Viene fatto altresì riferimento a collegamenti con attività illecite realizzate in un altro Stato e al rilievo del caso per altri paesi, in base a elementi desunti da archivi specializzati ovvero da apprezzamenti discrezionali.*

In considerazione dell'ampio ambito delle segnalazioni suscettibili di rientrare in tali criteri, è prevista un'ulteriore selezione basata sul *matching* attraverso FIU.NET per l'estrazione di incroci significativi di collegamenti tra paesi.

La trasmissione delle segnalazioni cross-border da parte delle FIU dell'Unione europea è ancora caratterizzata da occasionalità e forte eterogeneità. Solo poche FIU hanno attivato scambi sistematici di segnalazioni cross-border, alcune continuano ad avvalersi di procedure manuali e applicano solo in maniera parziale i criteri concordati. I volumi delle segnalazioni cross-border ricevute sono tuttavia in significativa crescita, attestandosi a oltre 14.000 nell'ultimo biennio. Con riferimento ai contenuti e alle tipologie, in attesa dell'applicazione dei criteri uniformi elaborati dalla Piattaforma delle FIU, le segnalazioni scambiate dalle FIU europee sono ancora fortemente disomogenee. Già dal 2015 la UIF riceve segnalazioni cross-border che riguardano operazioni effettuate da soggetti obbligati che operano in regime di libera prestazione dei servizi. Tali comunicazioni sono inviate per lo più dalle FIU in cui sono stabilite piattaforme che offrono servizi di pagamento online. A partire da giugno 2017, la UIF riceve da alcune FIU dell'Unione anche le segnalazioni cross-border individuate applicando i criteri definiti dalla Piattaforma delle FIU; si evidenzia tuttavia una forte eterogeneità nell'utilizzo dei tracciati informatici per la trasmissione delle stesse, che ne impedisce una trattazione completamente automatizzata.

A seguito del D.lgs. 125/2019 che ha previsto che la UIF trasmetta alle altre FIU europee le informazioni su segnalazioni sospette che riguardano i relativi Stati, l'Unità ha avviato i complessi lavori necessari all'attuazione della nuova previsione nazionale. Si tratta di adempimenti particolarmente onerosi che per essere pienamente attuati richiedono

significativi investimenti informatici e in risorse umane, oltre che appropriati criteri di selezione.

A livello globale permangono limiti nella capacità delle FIU di acquisire e condividere informazioni finanziarie ovvero sulla titolarità effettiva di società. Tali limiti derivano spesso da forme di segreto bancario, di protezione del diritto individuale alla riservatezza, da condizioni di rilevanza o equivalenza delle ipotesi di illecito nel paese della FIU richiesta. Incidono anche le differenze nella natura istituzionale delle FIU, una insufficiente indipendenza operativa, una incerta distinzione tra compiti di analisi e di accertamento investigativo.

### 8.3. La Piattaforma delle FIU europee

La Piattaforma, istituita nel 2006 e formalmente riconosciuta dalla quarta direttiva, è la sede nella quale le FIU dell'Unione e la Commissione si confrontano sull'applicazione delle regole europee, sullo sviluppo degli strumenti di analisi e collaborazione, sullo svolgimento di forme di operatività congiunta.

*L'art. 51 della quarta direttiva definisce per la Piattaforma un ampio mandato, concentrato sullo sviluppo della collaborazione, sia attraverso gli strumenti tradizionali della condivisione informativa sia attraverso forme innovative di scambi automatici e analisi congiunte. L'attuazione di tale mandato poggia su risultati e proposte emersi dal Mapping Exercise con riguardo alle criticità nell'organizzazione e nelle attività delle FIU europee.*

Sono stati definiti criteri e buone prassi che forniscono un riferimento comune per il più efficiente sfruttamento delle funzionalità di *matching*. I risultati del progetto valorizzano l'obiettivo di rendere disponibili, per l'incrocio massivo, basi informative omogenee e aggiornate, al tempo stesso favorendo la varietà e l'estensione delle tipologie dei casi sospetti sottostanti.

Nella Piattaforma le FIU individuano e approfondiscono minacce e vulnerabilità di rilievo comune, confrontando modelli comportamentali emersi nell'operatività e contribuendo all'elaborazione del Supra National Risk Assessment (cfr. il paragrafo: *Ulteriori iniziative europee e internazionali* nel capitolo 9). La Piattaforma è inoltre la sede nella quale le FIU elaborano analisi e proposte su temi europei di policy riguardanti la propria attività.

*L'impegno è rivolto all'attuazione della quarta e della quinta direttiva con specifico riguardo ai compiti e alle caratteristiche del meccanismo europeo di supporto e coordinamento dell'attività e della collaborazione delle FIU. Particolare attenzione viene dedicata anche al recepimento della direttiva UE/2019/1153 (da completare entro agosto 2021), per l'attuazione uniforme delle disposizioni che istituiscono articolati canali di collaborazione domestica e internazionale tra FIU e organi investigativi. Tra le priorità della Piattaforma figura anche l'approfondimento delle nuove forme di collaborazione e scambio di informazioni da attuare tra le FIU e le autorità doganali in attuazione del regolamento UE/2018/1672, nonché con le Autorità di vigilanza (direttiva CRD V, regolamento EBA).*

La UIF ha promosso su questi temi l'elaborazione di analisi e posizioni comuni a supporto della Commissione e dei policy maker europei e nazionali.

Sul piano operativo, nella Piattaforma viene dato impulso ad attività innovative di collaborazione tra le FIU attraverso lo svolgimento di analisi congiunte su casi di rilievo cross-border.

### Analisi congiunte – Progetti coordinati dalla UIF

Le analisi congiunte costituiscono una forma innovativa di collaborazione tra le FIU europee, prevista dalla quarta direttiva. Esse, diversamente dagli scambi ordinari a supporto delle analisi delle singole FIU interessate, si sviluppano attraverso la condivisione dei casi sottostanti, di rilievo cross-border e non efficacemente affrontabili sul solo piano nazionale, nonché dei relativi approfondimenti.

La UIF, nell'ambito della Piattaforma, ha promosso diversi esercizi di analisi congiunta, alcuni già conclusi con la trasmissione dei risultati ai competenti organi investigativi. Sono stati ricostruiti articolati fenomeni di finanziamento del terrorismo e di frode fiscale internazionale e sono stati elaborati spunti per una metodologia condivisa da applicare a tale nuova forma di collaborazione tra FIU, compendiate in un documento che servirà da supporto degli ulteriori esercizi ed è suscettibile di essere completato e integrato in base all'esperienza.

Nel 2019 la UIF ha promosso due nuove iniziative di analisi congiunta, tuttora in corso. Assieme alle FIU di Francia, Germania, Spagna e Ungheria è in corso di approfondimento un vasto fenomeno di frodi e riciclaggio connessi a importazioni di merci dalla Cina, regolate con importi sotto-fatturati.

*I fondi movimentati con questo sistema di trade-based money laundering sono significativi e si affiancano, in gran parte sostituendoli, ai flussi che negli anni precedenti venivano canalizzati attraverso reti di money transfer. Lo schema operativo sinora ricostruito, in collaborazione con le autorità doganali dei paesi coinvolti, prevede anche l'effettiva movimentazione di merci e si articola in numerosi paesi dell'Unione europea, con scelte di arbitraggio volte a sfruttare le debolezze dei diversi regimi fiscali e doganali.*

Con la FIU della Croazia sono stati avviati approfondimenti congiunti sulle diffuse e ripetute prassi di trasferimento, da parte di società italiane, attive in particolari settori merceologici e spesso neocostituite, di fondi di significativo ammontare verso conti croati e in altri paesi dell'Est Europa.

*Il modus operandi, seguito con sistematicità e spesso per lunghi periodi di tempo, prevede il rapido prelievo in contanti delle disponibilità trasferite ovvero l'ulteriore trasferimento all'estero, attraverso conti aperti e subito interrotti e società che appaiono prive di reali scopi imprenditoriali.*

#### 8.4. Gli sviluppi della rete FIU.NET

FIU.NET è l'infrastruttura telematica europea che consente la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le Financial Intelligence Unit dell'Unione per lo svolgimento dei compiti di analisi antiriciclaggio.

*La rete, istituita nel 2002, è progressivamente cresciuta in sofisticazione e funzionalità, sostenendo flussi di dati in costante aumento e forme evolute di collaborazione. Essa ha trovato esplicito riconoscimento nella regolamentazione europea (direttiva UE/2018/843 – quinta direttiva antiriciclaggio – e direttiva UE/2019/1153). Dal 1° gennaio 2016 la rete FIU.NET è ospitata da Europol. Nel dicembre 2019, in seguito a un'apposita verifica, l'European Data Protection Supervisor (EDPS) ha affermato che l'attuale gestione di FIU.NET contrasta con le regole sulla protezione dei dati personali e ha ordinato a Europol di dismettere la gestione della rete, concedendo 12 mesi per trasferire l'infrastruttura a un nuovo soggetto.*

## **Il parere del Garante europeo. La peculiare natura delle informazioni e dei compiti delle FIU**

Le modalità di gestione della rete successivamente al suo passaggio a Europol hanno evidenziato criticità sotto il profilo dell'indipendenza delle FIU e della separazione dell'analisi finanziaria dall'attività investigativa.

La rilevanza e la delicatezza delle implicazioni di protezione dei dati hanno spinto nel 2018 le FIU, su impulso della UIF, a promuovere una verifica dello European Data Protection Supervisor circa il rispetto delle garanzie di tutela della riservatezza e non accessibilità delle informazioni scambiate tra le FIU per finalità di analisi e di *intelligence* finanziaria. Nel provvedimento adottato lo scorso dicembre, il Garante europeo ha chiarito che manca la base legale per la gestione di FIU.NET da parte di Europol. Ciò perché le operazioni sospette per le quali le FIU svolgono la collaborazione possiedono un rilievo amministrativo, a supporto dei connessi compiti di analisi finanziaria, e non attengono a fatti di reato e alle relative indagini, campo quest'ultimo nel quale vanno circoscritti i compiti di Europol.

L'EDPS ha conseguentemente attivato i propri poteri inibitori ordinando a Europol di cessare ogni trattamento di dati connesso a FIU.NET e quindi la gestione della rete. Nella Piattaforma delle FIU sono stati avviati complessi approfondimenti per individuare soluzioni alternative che consentano, nei ristretti tempi disponibili, di assicurare la continuità del funzionamento della rete e inserirsi con coerenza nei futuri sviluppi dell'assetto europeo, tenuto anche conto dei possibili compiti del Meccanismo delle FIU.

Il parere dell'EDPS esprime con chiarezza il principio di specializzazione che, in base agli standard internazionali e alle regole antiriciclaggio europee, caratterizza l'attività delle FIU e l'utilizzo delle connesse informazioni.

Gli elementi su cui si basa il parere sono:

- l'analisi finanziaria è un compito amministrativo distinto dalle indagini proprie dell'azione penale;
- tale compito è riservato alle FIU, autorità diverse da organi investigativi e appositamente istituite;
- la natura organizzativa delle FIU (siano esse enti amministrativi, di polizia o misti) non altera la natura della funzione e le modalità del suo svolgimento;
- le informazioni che sostanziano le analisi, in primo luogo le segnalazioni di operazioni sospette, non possono essere direttamente attinte o utilizzate per finalità di indagine;
- l'elemento che rende possibile l'uso investigativo delle informazioni elaborate dalle FIU è costituito dalla disseminazione che queste compiono dei risultati delle proprie analisi per supportare o innescare indagini o procedimenti penali.

### **8.5. Rapporti con controparti estere e assistenza tecnica**

La UIF ha proseguito il proprio impegno di assistenza tecnica internazionale nelle materie di competenza attraverso iniziative bilaterali e la partecipazione a progetti multilaterali.

Tra le attività svolte nel corso dell'anno in esame figura l'organizzazione di una visita di studio presso l'Unità da parte di esponenti dell'Autorità anticorruzione ucraina, nel quadro di un programma di assistenza tecnica finanziato dall'Unione europea. L'attenzione è stata rivolta all'esperienza di analisi nel contrasto al riciclaggio e alla corruzione nonché alla collaborazione con altre autorità, specie investigative.

La conoscenza degli interventi legislativi e organizzativi realizzati in Italia e le positive valutazioni formulate dal GAFI sulla qualità del sistema nazionale, inducono le FIU estere a richiedere alla UIF interventi di assistenza e di scambio di esperienze. Il contributo dell'Unità riguarda gli aspetti regolamentari, le caratteristiche, l'organizzazione e le attività del sistema italiano.

La UIF partecipa anche alle attività di assistenza tecnica e di supporto svolte nell'ambito del Gruppo Egmont, specie dal *Training and Technical Assistance Working Group* e dal *Membership, Support and Compliance Working Group*. Si tratta di iniziative rivolte ad assistere le FIU in fase di formazione o consolidamento e a sviluppare programmi di formazione; piani di assistenza vengono anche dedicati al superamento di difficoltà o limitazioni operative e all'elaborazione di procedure efficienti.

L'assistenza tecnica internazionale, attraverso la diffusione e l'attuazione di sistemi e pratiche efficaci per l'organizzazione e lo svolgimento delle attività delle FIU, favorisce la costituzione di nuove FIU, il rafforzamento di quelle esistenti, la loro adesione al Gruppo Egmont. Vengono in questo modo ampliate la dimensione e l'efficacia della rete globale per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

## 8.6. La partecipazione al GAFI

Data l'importanza della collaborazione internazionale per un'efficace azione antiriciclaggio e antiterrorismo, nel tempo sono stati istituiti diversi organismi di natura sia governativa sia tecnica, la cui azione ha portata globale ovvero regionale. L'attività di tali organismi è particolarmente intensa in relazione ai diversi fronti di rischio che si manifestano a livello globale e all'esigenza di adeguare e armonizzare le azioni di prevenzione e contrasto.

La UIF, singolarmente e nell'ambito di delegazioni composte da molteplici autorità nazionali, partecipa alle attività di tali organismi internazionali ed europei.

È proseguita nel 2019 la partecipazione ai lavori del GAFI, nell'ambito della delegazione italiana coordinata dal MEF. L'impegno, nei gruppi di lavoro e in sede plenaria, è stato rivolto in particolare alle Mutual Evaluation dei paesi membri svolte nell'ambito del quarto ciclo e alle relative verifiche di *follow-up*. La UIF collabora anche direttamente con propri esperti ai processi di valutazione di sistemi antiriciclaggio dei singoli paesi, con l'obiettivo di favorire la corretta attuazione degli standard e l'efficacia delle relative misure.

*Il contributo riguarda tutte le diverse fasi della procedura di valutazione: la ricognizione dei rischi posti da ciascun paese coinvolto e della qualità della collaborazione con le locali autorità, l'analisi in sede di predisposizione dei rapporti, la partecipazione alla discussione per la loro approvazione.*

*Elementi della UIF hanno partecipato, come valutatori, alle Mutual Evaluation di Belgio, Canada, Austria, Svizzera, al follow-up assessment della Spagna (curate dal GAFI) e alla Mutual Evaluation di Malta (svolta*

da Moneyval); un esperto è impegnato nella valutazione della Francia. Reviewers della UIF sono intervenuti nelle verifiche relative alla Cina e alla Repubblica Ceca (quest'ultima nell'ambito di Moneyval).

L'impegno nelle attività di valutazione consente di far emergere carenze nei sistemi antiriciclaggio dei singoli paesi rispetto agli standard internazionali e criticità sul piano dell'efficacia, con particolare riguardo alle caratteristiche, alle attività e alla collaborazione internazionale delle FIU dei paesi interessati. Oltre a contribuire agli approfondimenti in corso sui rischi connessi all'innovazione tecnologica e alle possibili misure specifiche per la compliance in relazione a operatori e strumenti innovativi (FinTech/RegTech), la UIF ha partecipato direttamente alle attività di ricognizione e analisi dei rischi peculiari connessi all'impiego di valute virtuali e alla conseguente estensione dei presidi antiriciclaggio, realizzata con modifiche mirate agli standard.

La UIF ha inoltre partecipato all'individuazione e all'approfondimento di tipologie aggiornate di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, apportando i casi emersi e l'esperienza maturata nell'attività operativa (cfr. il paragrafo: *Interventi di organismi internazionali* nel capitolo 4).

### Iniziative del GAFI in materia di virtual asset e stablecoin

Dopo l'aggiornamento degli standard sui virtual asset, nel giugno del 2019, il GAFI ha pubblicato linee guida esplicative dei presidi richiesti per la prevenzione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo connessi con l'utilizzo di detti strumenti.

È stato costituito un gruppo di contatto cui gli Stati partecipano per: i) condividere le esperienze maturate nel settore; ii) individuare soluzioni utili all'implementazione degli standard, anche attraverso il confronto con il settore privato; iii) incrementare la comunicazione e la diffusione di conoscenze in materia; iv) monitorare le nuove tendenze e valutare opportune linee di intervento. Sono stati avviati approfondimenti sulle c.d. stablecoin, strumenti trasferibili sulla base della tecnologia *blockchain*, che si differenziano dai comuni virtual asset per la stabilità del valore rappresentato in formato digitale basata sulla natura dell'asset preso a riferimento per la loro emissione (ad esempio valute aventi corso legale o titoli garantiti, anche da Stati). Possono esistere molteplici tipi di stablecoin, che differiscono in base alle caratteristiche dello schema definite dall'emittente e in genere descritte nel libro bianco associato a ciascuna stablecoin.

Il GAFI ha inteso chiarire che gli standard antiriciclaggio si applicano alle stablecoin indipendentemente dalla qualificazione giuridica di detti strumenti.

Ulteriori riflessioni sono in corso sulle *peer-to-peer transactions* che consentono di trasferire strumenti digitali come virtual asset e stablecoin senza l'intermediazione di un soggetto destinatario degli obblighi antiriciclaggio. Esse pongono esigenze di prevenzione dei rischi analoghe a quelle connesse con il trasferimento di contante tra soggetti diversi, ma più accentuate poiché la tecnologia informatica consente di trasferire o allocare risorse finanziarie anche ingenti - pressoché istantaneamente - tra soggetti ovvero in luoghi o giurisdizioni diversi.

Il Forum dei Capi delle FIU del GAFI ha costituito una sede autorevole per approfondire e proporre spunti utili per la ricognizione dei rischi e per le attività di policy. L'attività del Forum, non inquadrato nell'organizzazione del GAFI, dipende dall'impulso fornito dalla Presidenza di turno.

Forum dei Capi  
delle FIU  
del GAFI

*La Presidenza attuale non ha convocato nuove riunioni del Forum. Le FIU hanno comunque continuato a confrontarsi in incontri organizzati in occasione delle sessioni di lavoro del GAFI, con l'obiettivo di assicurare il collegamento con le attività del Gruppo Egmont e fornire spunti rivenienti dall'esperienza operativa.*

Nel corso del 2019 la UIF ha contribuito, nei lavori del Forum, alla finalizzazione di tre progetti di elevata rilevanza.

Il progetto *Countering Proliferation Finance. FIUs' Roles*, avviato congiuntamente agli approfondimenti sull'ampliamento degli standard sulla prevenzione e il contrasto del finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa, ha consentito di svolgere una ricognizione delle esperienze nazionali nella rilevazione dei rischi di finanziamento della proliferazione, nell'individuazione e segnalazione di operazioni sospette in materia e nell'applicazione di contromisure mirate, in particolare attraverso l'applicazione di sanzioni finanziarie e lo svolgimento di attività investigative specializzate.

*Sono emerse significative differenze tra gli approcci nazionali per quanto attiene al ruolo delle FIU in parte riconducibili all'elevata genericità degli standard internazionali in materia prevalentemente focalizzati sull'applicazione delle misure sanzionatorie di congelamento stabilite dall'ONU.*

Il progetto *Enhancing FIU Strategic Analysis* ha approfondito le principali caratteristiche della funzione di analisi strategica molto differenziata tra le varie FIU nei metodi, nelle fonti informative, negli output. La ricognizione svolta individua criticità e fattori di efficacia; la compilazione di una rassegna di buone pratiche può favorire la convergenza verso metodi e obiettivi comuni, rafforzando la qualità delle attività di analisi strategica.

*La UIF ha contribuito al progetto apportando sia l'esperienza acquisita attraverso specifici studi sia le conoscenze scientifiche sviluppate nell'elaborazione e applicazione di metodi di analisi quantitativa per l'individuazione di anomalie riconducibili a fenomeni di riciclaggio.*

Un ulteriore progetto è stato dedicato al ruolo degli intermediari e delle FIU nella rilevazione, nella segnalazione e nell'analisi di attività illecite in valute virtuali. Gli approfondimenti hanno posto in evidenza i limiti connaturati ai presidi antiriciclaggio di natura tradizionale.

## **8.7. La partecipazione ad altri organismi internazionali**

La UIF contribuisce alle attività del Gruppo Egmont, promuovendone le policy e le linee d'azione. Particolare rilevanza rivestono, nelle attività del Gruppo, le procedure di *Support and Compliance* avviate in presenza di rating insufficienti assegnati nelle Mutual Evaluation su aspetti relativi alle attività e competenze delle FIU. Le verifiche, nel Gruppo Egmont, sono incentrate sulle criticità nella cooperazione internazionale e promuovono l'adozione di adeguati interventi correttivi, anche attraverso iniziative mirate di assistenza tecnica. Ove necessario, vengono definiti piani di azione finalizzati a rimuovere i limiti alla capacità delle FIU di collaborare, ad esempio attraverso l'acquisizione di informazioni aggiuntive dai soggetti obbligati.

Nel 2019 sei FIU sono state ammesse nell'Organizzazione, portandola a 164 membri. Il Gruppo Egmont ha inoltre concluso l'analisi preliminare delle carenze individuate per le FIU di 7 paesi. La UIF ha contribuito attivamente, in particolare curando la *review* della FIU della Lettonia e svolgendo il monitoraggio dell'attuazione del piano d'azione definito dal Gruppo Egmont per la FIU svizzera (con l'obiettivo di prevedere il potere di acquisizione di informazioni dai soggetti obbligati in linea con gli standard).

*La procedura di Support and Compliance, al momento limitata ai soli profili di conformità tecnica, sarà ampliata all'esame dell'efficacia dell'operato delle FIU, con particolare riguardo alle attività di analisi (Immediate Outcome 6 della Metodologia GAFI) e di collaborazione internazionale (Immediate Outcome 2). Dovranno essere evitate duplicazioni con le valutazioni del GAFI, concentrando l'attenzione sulle carenze di principale rilievo per l'attività delle FIU.*

Sono stati avviati approfondimenti sui diversi modelli di collaborazione tra le FIU e altre autorità pubbliche (*public-public cooperation*), prendendo in considerazione un ampio spettro di autorità competenti, in linea con gli standard internazionali (autorità investigative e giudiziarie, di supervisione e controllo, autorità doganali e altre autorità coinvolte nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo).

*Le FIU hanno condiviso esperienze innovative di collaborazione, evidenziandone i risultati positivi prodotti in quattro aree chiave: asset recovery, contrasto al riciclaggio di reati fiscali, lotta alla criminalità organizzata e al finanziamento del terrorismo. È tuttavia necessario rimuovere le numerose barriere (vincoli legislativi, barriere tecnologiche, resistenze culturali) che ancora ostacolano la piena capacità delle FIU di cooperare efficacemente con le autorità competenti, mantenendo una dannosa segmentazione informativa tra i diversi player.*

È proseguito l'impegno del Gruppo Egmont nell'individuazione e nell'approfondimento di tipologie di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. In particolare, è stato approvato un Rapporto sul riciclaggio dei proventi della corruzione; in esso vengono riportati 72 indicatori di anomalia (*red flag*), ripartiti in quattro categorie, ricavati dall'esperienza operativa delle FIU nell'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette. È stato definito un nuovo formato omogeneo e strutturato per lo scambio di informazioni attraverso la rete Egmont; esso consentirà maggiore automazione ed efficienza nella collaborazione internazionale.

*Ulteriori progetti in corso sono dedicati al riciclaggio dei proventi derivanti da attività di traffico di esseri umani e all'elaborazione di linee guida operative sulle analisi nel comparto dei virtual asset.*

Attraverso la partecipazione alla delegazione italiana, la UIF segue le attività del Moneyval. In tale ambito, ha partecipato con un proprio esperto alla Mutual Evaluation di Malta. Inoltre, un esperto della UIF fornisce supporto alle attività della Conferenza delle Parti prevista dalla Convenzione di Varsavia del 2005 su riciclaggio e finanziamento del terrorismo del Consiglio d'Europa.

*Nel nuovo sistema di valutazioni tematiche adottato dalla Conferenza per la verifica dell'attuazione della Convenzione in specifiche materie, nel 2019 l'attenzione è stata rivolta alle caratteristiche della fattispecie penale di riciclaggio e al potere delle FIU di sospendere operazioni sospette segnalate. A quest'ultimo riguardo, la valutazione conferma la completezza del sistema italiano e l'efficacia dell'azione della UIF nell'assicurare il blocco di operazioni potenzialmente illecite e il relativo raccordo con gli Organi investigativi.*



## 9. IL QUADRO NORMATIVO

### 9.1. Il contesto internazionale ed europeo

#### 9.1.1. L'evoluzione della normativa europea

Nel 2019 il sistema antiriciclaggio europeo ha subito una fase di ulteriore evoluzione dopo il consolidamento realizzato nello scorso anno.

Le direttrici principali degli sviluppi riguardano: la valorizzazione dell'*intelligence* finanziaria sia per assicurare alla stessa più ampi input informativi, sia per consentirne l'utilizzo da parte di un più esteso novero di agenzie di *law enforcement*; il rafforzamento dei sistemi di collaborazione tra autorità competenti, a livello domestico e sovranazionale; il miglioramento dei presidi per il controllo della *compliance* e per l'analisi dei casi sospetti, anche attraverso il possibile accentramento di alcuni compiti a livello europeo.

Si iscrive in queste linee d'indirizzo la direttiva UE/2019/1153 del 20 giugno 2019, pubblicata l'11 luglio 2019, che rafforza la collaborazione tra autorità muovendo dalla constatazione che l'efficacia delle indagini e delle azioni penali può essere compromessa dall'assenza di meccanismi tempestivi di accesso ai conti bancari, alle informazioni e alle analisi finanziarie. La direttiva stabilisce pertanto che le informazioni sui conti bancari<sup>35</sup>, quelle finanziarie e i risultati delle analisi delle FIU, debbano poter essere utilizzati da tutte le autorità preposte al perseguimento di "reati gravi"<sup>36</sup> e, d'altro canto, che le FIU possano accedere alle informazioni in materia di contrasto<sup>37</sup> per prevenire il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo, nonché per favorire la cooperazione tra FIU. L'accesso delle FIU a tali informazioni, che si aggiunge a quello previsto dall'art. 32, comma 4, della direttiva UE/2015/8493, è previsto debba avvenire nel rispetto delle garanzie procedurali nazionali<sup>38</sup>.

La collaborazione  
tra FIU,  
autorità investigative  
ed Europol

In attuazione della direttiva ciascuno Stato membro è tenuto a designare le autorità competenti che svolgono funzioni di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di "reati gravi"<sup>39</sup>. Il novero di dette autorità è indicato in maniera ampia al fine di evitare lacune negli scambi informativi e, come specificato dalla direttiva, ricomprende anche "gli uffici per il recupero dei beni"<sup>40</sup>, nonché le autorità fiscali e quelle anticorruzione nella misura

<sup>35</sup> Art. 2, comma 1, n. 7) della direttiva UE/2019/1153.

<sup>36</sup> La nozione di reati gravi rimanda alle forme di criminalità di cui all'allegato I del regolamento UE/2016/794. Si tratta di un novero molto ampio di reati anche di natura non strettamente economico-finanziaria, tra i quali rientrano, ad esempio, oltre al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di migranti, al sequestro, al traffico illecito di beni culturali e opere d'arte, a numerosi reati di tipo ambientale, anche il razzismo e la xenofobia, nonché il reato di omicidio volontario e lesioni personali gravi.

<sup>37</sup> Per assicurare un'applicazione uniforme, l'art. 2, n. 6), della direttiva UE/2019/1153 fornisce una definizione di "informazioni di contrasto", nella quale sono ricompresi, tra l'altro, casellari giudiziari, informazioni su indagini, informazioni sul congelamento o sul sequestro di beni o su altre misure investigative o provvisorie nonché informazioni su condanne e confische.

<sup>38</sup> Art. 8.

<sup>39</sup> Art. 3. Ciascuno Stato membro deve notificare alla Commissione le autorità competenti designate e qualsiasi modifica al riguardo. La Commissione pubblica le notifiche nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

<sup>40</sup> Art. 3, comma 2.

in cui anche queste siano competenti in materia di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di reati ai sensi del diritto nazionale.

La direttiva non interferisce con le previsioni che definiscono obiettivi, attori e obblighi del sistema antiriciclaggio, contenute nella distinta disciplina europea che mira anche ad assicurare il rispetto dei principi internazionali in materia. Per quanto riguarda le FIU, la direttiva intende valorizzarne il contributo di analisi anche a beneficio del perseguimento di reati diversi dal riciclaggio e delle autorità deputate a tale compito senza implicazioni sul loro assetto. Ne vengono pertanto salvaguardati i requisiti di indipendenza e autonomia operativa e non sono modificati il ruolo e lo status organizzativo ad esse riconosciuto in ciascun Stato membro.

Previsioni specifiche riguardano la collaborazione tra le FIU ed Europol mediante scambi informativi diretti o per il tramite delle unità nazionali di quest'ultimo.

*Le FIU dovranno ottenere informazioni da Europol a supporto delle proprie analisi, in linea con i meccanismi di collaborazione previsti sul piano nazionale (cfr. infra). Tale requisito di reciprocità trova riscontro nel regolamento "Europol"<sup>41</sup>, che contempla forme di collaborazione tra Europol e le autorità competenti dei paesi membri, tra cui necessariamente le FIU<sup>42</sup>.*

Il termine di recepimento della direttiva è il 1° agosto del 2021. Entro il 2 agosto 2024, e ogni tre anni, la Commissione europea elaborerà una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della medesima<sup>43</sup>.

#### I quattro Rapporti della Commissione

Nuovi sviluppi della disciplina antiriciclaggio sono stati indotti dai recenti episodi di crisi di banche europee, coinvolte in fenomeni di riciclaggio di portata transnazionale, riconducibili anche a gravi carenze nella governance, nel presidio dei rischi e nei controlli esercitati dalle autorità competenti nei rispettivi paesi.

Gli approfondimenti della Commissione sui rischi e sulle possibili linee di policy da attuare hanno condotto alla pubblicazione, il 24 luglio 2019, di quattro Rapporti, accompagnati da una Comunicazione al Consiglio e al Parlamento che ne compendia le principali conclusioni<sup>44</sup>.

#### II Supranational Risk Assessment

Il pacchetto di Rapporti della Commissione comprende l'aggiornamento del Supranational Risk Assessment (*Report on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*). Il Rapporto<sup>45</sup> aggiorna il precedente esercizio completato nel 2017, effettua l'analisi di minacce e vulnerabilità in settori specifici, stima i rischi residui e formula conseguenti raccomandazioni agli Stati membri. Le FIU europee sono state direttamente coinvolte negli approfondimenti, cui hanno contribuito apportando i risultati dell'attività operativa.

---

<sup>41</sup> Regolamento UE/2016/794.

<sup>42</sup> Art. 7, comma 8, del regolamento UE/2016/794.

<sup>43</sup> Art. 21, comma 1.

<sup>44</sup> Commissione europea, *Towards better implementation of the EU's anti-money laundering and countering the financing of terrorism framework*, 24 luglio 2019.

<sup>45</sup> Commissione europea, *Report from the Commission to the EU Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*, 24 luglio 2019. Cfr. il paragrafo: *Ulteriori iniziative europee e internazionali*.

## La valutazione sovranazionale dei rischi

Il nuovo Rapporto analizza i rischi per comparti di attività, i metodi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo più utilizzati, le diverse vulnerabilità nei settori finanziario e non finanziario.

Il contante si conferma lo strumento più usato dai riciclatori per trasferire velocemente fondi; esso è anche il principale presupposto per la segnalazione di operazioni sospette. Rimane significativo il livello di rischio connesso agli strumenti “liquidi” assimilabili al contante.

Nel settore finanziario i principali rischi riguardano il comparto degli strumenti innovativi (FinTech): le caratteristiche dei prodotti e la velocità delle transazioni accrescono il livello di rischio in assenza di misure adeguate di *due diligence* e monitoraggio.

Nel comparto non finanziario i rischi sono collegati alla difficoltà nell’identificazione della titolarità effettiva e ai limiti derivanti dal segreto professionale. Per il settore dei giochi si conferma che l’esposizione al rischio è alta per i prodotti online (volumi significativi, operatività a distanza) e bassa per i “bingo”.

Le organizzazioni non profit presentano una diversa esposizione al rischio a seconda delle strutture e attività; particolarmente vulnerabili risultano le organizzazioni operanti nelle attività espressive (arti, sport, cultura) e dei servizi; la vulnerabilità aumenta in relazione alla prossimità a zone di conflitto e allo stabilimento in paesi con carenze nei regimi di contrasto al finanziamento del terrorismo.

Tra i rischi di nuova emersione sono richiamati: il settore del calcio professionistico, per la scarsa trasparenza degli operatori e la permeabilità alle risorse di origine illecita; i porti franchi, per i rischi collegati a contraffazione, violazione dei diritti di proprietà, frodi sull’IVA, corruzione; i regimi di “visto per investitori”, con riguardo soprattutto ad attività di evasione fiscale e corruzione.

Vengono sottolineate vulnerabilità collegate alla diffusione di prodotti anonimi o non regolamentati, come le valute virtuali, e alla difficile identificazione della titolarità effettiva. Si richiama anche il ritardo di molti Stati membri nel recepimento delle regole antiriciclaggio europee.

Completa la valutazione l’individuazione di misure di mitigazione aggiornate che l’Unione nel suo complesso e ciascuno Stato membro dovrebbero adottare. Come previsto dalla quinta direttiva è necessario estendere i presidi antiriciclaggio agli operatori che prestano servizi in valute virtuali e ampliare il contenuto e la disponibilità dei registri con informazioni sui titolari effettivi di enti e società.

Nel Rapporto sui casi di riciclaggio e sulle gravi carenze nell’organizzazione e nella *compliance* che hanno di recente coinvolto banche europee<sup>46</sup> si esaminano le lacune emerse nei sistemi nazionali di controllo dei paesi interessati, si elaborano proposte finalizzate a una maggiore armonizzazione delle regole (ad esempio, attraverso la conversione della direttiva

---

<sup>46</sup> Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions*, 24 luglio 2019.

in regolamento), all'istituzione di un'Autorità di vigilanza europea (tenendo conto dei nuovi compiti e poteri di recente assegnati all'EBA e alla BCE) e al rafforzamento della collaborazione tra supervisori e tra questi e le FIU.

Un Rapporto è dedicato all'interconnessione dei registri nazionali dei conti bancari<sup>47</sup>, volta a consentire l'accesso integrato alle informazioni per l'individuazione di rapporti finanziari nell'intera Unione.

La collaborazione  
tra FIU e ruolo  
del meccanismo

Un ulteriore Rapporto<sup>48</sup> esamina le caratteristiche delle attività e della collaborazione delle FIU e il possibile ruolo del meccanismo europeo di supporto e coordinamento, secondo quanto previsto dalla quinta direttiva<sup>49</sup> e dal regolamento UE/2018/1672 sul trasferimento fisico di contante<sup>50</sup>.

Il Rapporto sottolinea la centralità delle FIU nel sistema antiriciclaggio e lo status di indipendenza che le caratterizza; viene riconosciuto il ruolo incisivo svolto dalla Piattaforma delle FIU nel facilitare le attività e la collaborazione tra di esse.

Il documento registra la grande varietà di formati e di procedure per la segnalazione di operazioni sospette nei diversi paesi membri, con conseguenti disomogeneità e carenze negli strumenti informatici di supporto, e considera la possibilità di introdurre formati uniformi per facilitare i segnalanti e le FIU. Ogni ipotesi di segnalazione accentrata nel meccanismo europeo ha incontrato articolate argomentazioni contrarie da parte delle FIU e delle Autorità di vigilanza.

La Commissione stigmatizza la persistente insufficiente applicazione dell'obbligo di trasmettere segnalazioni di operazioni sospette cross-border, ribadendo che tale adempimento è imperativo per il corretto funzionamento del sistema antiriciclaggio.

Il Rapporto sottolinea le carenze nella capacità delle FIU di fornire informazioni, richiamando in particolare gli effetti derivanti dalle difficoltà di accesso ad alcune tipologie di dati e l'eccessiva lunghezza dei tempi di risposta (in assenza di termini cogenti). Viene reputato necessario un maggiore sfruttamento del *matching* da parte delle FIU.

*Nell'evidenziare gli esiti positivi delle analisi congiunte svolte tra il 2016 e il 2018, si citano le difficoltà nel conciliare diversi approcci nazionali e differenti capacità informative nonché l'assenza di una metodologia comune. Si fa riferimento alla necessità di accentrare compiti di impulso e facilitazione di analisi congiunte nel meccanismo europeo.*

*Vengono ricordate le carenze tecniche che, nella gestione di Europol, inficiano l'utilizzo di FIU.NET, i dubbi giuridici in tema di data protection e il persistente stallo nei necessari sviluppi della rete.*

*Le carenze negli scambi informativi tra FIU e Autorità di vigilanza sono annoverate tra le principali cause dei recenti episodi di crisi di alcune banche europee. La Commissione sottolinea l'esigenza di maggiore condivisione di informazioni, richiamando sia le previsioni della quarta e quinta direttiva antiriciclaggio, sia le nuove misure introdotte dalla "CRD V".*

---

<sup>47</sup> Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the interconnection of national centralised automated mechanisms (central registries or central electronic data retrieval systems) of the Member States on bank accounts*, 24 luglio 2019.

<sup>48</sup> Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the framework for cooperation between Financial Intelligence Units*, 24 luglio 2019. Il Rapporto attinge dichiaratamente informazioni e spunti dal Mapping Exercise sulle caratteristiche, i poteri e la collaborazione delle FIU europee, condotto dalla Piattaforma delle FIU.

<sup>49</sup> Art.65, comma 2, della quarta direttiva, come modificato dalla quinta direttiva.

<sup>50</sup> Considerando 26 del regolamento UE/2018/1672.

*Sono espresse preoccupazioni sull'assenza di garanzie certe di data protection in paesi terzi le cui FIU sono destinatarie di informazioni da parte delle Unità europee, data l'assenza di regole equivalenti.*

Le conclusioni del Rapporto evidenziano che le FIU, oltre a ricevere segnalazioni di maggiore qualità, devono poter collaborare in modo più esteso tra loro e con altre autorità nazionali, quali le agenzie doganali e fiscali. Sarebbero utili modelli uniformi e strumenti informatici efficienti per le segnalazioni. Le FIU devono assicurare connessioni dirette tra i propri sistemi e FIU.NET nonché più efficaci attività di analisi. La Piattaforma delle FIU è stata essenziale nella mappatura di problemi, nella formulazione di proposte e nello sviluppo di attività operative a livello europeo; essa tuttavia non è dotata del potere di adottare azioni o indicazioni vincolanti. È necessario un meccanismo più incisivo per lo sviluppo di metodi, collaborazione e analisi congiunte. Sviluppi in tal senso potrebbero essere promossi dal meccanismo europeo.

### **Meccanismo europeo delle FIU: i compiti**

Nei lavori europei la UIF ha svolto un ruolo di impulso nel favorire riflessioni condivise sui compiti che dovrebbero essere assegnati al meccanismo europeo e sulla configurazione che questo dovrebbe assumere.

Sulla base degli approfondimenti, discussi anche nell'ambito della Piattaforma europea, nel futuro quadro di regole più armonizzate il meccanismo dovrebbe elaborare disposizioni di dettaglio relative agli adempimenti dei soggetti obbligati, ai poteri e alle funzioni delle FIU, alla collaborazione tra queste. Tra tali compiti può rientrare la definizione di istruzioni su presupposti e contenuti delle segnalazioni di operazioni sospette, di strumenti e metodi comuni di analisi, di modalità efficaci di scambio di informazioni.

Per il buon funzionamento della collaborazione internazionale sono necessari criteri per la comunicazione completa ed efficace delle informazioni, attraverso richieste motivate e riscontri celeri, basati su adeguate istruttorie. È importante definire un quadro certo e condiviso sulle possibilità e i limiti dell'eventuale utilizzo delle informazioni scambiate, specie nell'ambito di indagini o procedimenti penali.

Il meccanismo potrebbe inoltre promuovere analisi congiunte tra le FIU europee su fenomeni di rilievo transfrontaliero, predisponendo metodi e strumenti appropriati sulla base degli approfondimenti e delle esperienze già sviluppate nella Piattaforma.

Le funzioni fondamentali di ricezione delle segnalazioni di operazioni sospette, analisi finanziaria e disseminazione a supporto di indagini (nuove o già in corso) devono restare affidate alle FIU nazionali; diverse soluzioni, oltre che difficili da realizzare, comprometterebbero l'efficacia del sistema.

L'azione del meccanismo dovrebbe dispiegarsi in una logica di sussidiarietà, affiancando e supportando quella delle FIU nazionali, senza sostituirsi o sovrapporsi a essa; gli interventi dovrebbero concentrarsi su materie e casi che non possono essere affrontati efficacemente sul solo piano nazionale o senza uno stretto raccordo operativo tra FIU di diversi Paesi membri.

*Nelle Conclusioni approvate il 5 dicembre 2019<sup>51</sup> l'Ecofin ha confermato le considerazioni e le proposte formulate dalla Commissione nei citati rapporti e, sulla base di queste, ha individuato alcune priorità: l'introduzione di un maggior grado di armonizzazione delle regole antiriciclaggio europee (anche attraverso l'adozione di un regolamento); il superamento dei problemi strutturali emersi nell'attività delle autorità nazionali di supervisione antiriciclaggio, anche grazie all'accentramento di compiti in un organismo europeo; il rafforzamento della capacità delle FIU di svolgere in maniera efficace l'analisi e la collaborazione reciproca, l'impulso alle analisi congiunte, l'istituzione di un meccanismo di supporto e coordinamento.*

La Commissione ha pianificato i prossimi passi e avviato i necessari approfondimenti. Le FIU sono state direttamente coinvolte; attraverso la Piattaforma europea hanno elaborato proposte congiunte, soprattutto con riguardo al ruolo e alle caratteristiche del meccanismo europeo.

Il 7 maggio 2020 la Commissione ha adottato un Action Plan<sup>52</sup> recante opzioni di intervento e linee di policy per una complessiva revisione del framework europeo antiriciclaggio, sul quale ha avviato una consultazione pubblica che si concluderà il 29 luglio 2020. In base ai risultati degli approfondimenti, la Commissione elaborerà proposte legislative per il Consiglio e il Parlamento, la cui adozione è prevista per il 2023. Le aree di intervento sono basate su sei pilastri e sono quelle già individuate nei Rapporti della Commissione pubblicati a fine luglio 2019. In particolare, si richiama la necessità di: garantire l'effettivo recepimento da parte degli Stati membri delle disposizioni comunitarie; emanare un "rulebook" antiriciclaggio più armonizzato; favorire un assetto di supervisione più efficace basato su un organismo europeo unico; rafforzare la collaborazione e integrazione tra le FIU con l'istituzione di un meccanismo europeo di supporto e coordinamento; migliorare l'applicazione dei presidi penali; consolidare il ruolo di unico attore globale dell'Unione europea in ambito GAFI e nell'interlocuzione con i paesi terzi.

### 9.1.2. Ulteriori iniziative europee e internazionali

#### II Ma3tch

La quarta direttiva richiama espressamente la necessità di un più ampio ed efficace utilizzo del Ma3tch<sup>53</sup>. Tale funzionalità offerta da FIU.NET per l'incrocio anonimo di interesse basi dati consente di individuare ricorrenze nominative in archivi delle FIU partecipanti e collegamenti con altri paesi non emergenti dal contesto analizzato.

Nel corso del 2019 sono proseguiti i lavori per favorirne l'utilizzo più ampio e sistematico: in tale ambito la Piattaforma delle FIU ha finalizzato il rapporto, cui la UIF ha contribuito attivamente, nel quale si formulano raccomandazioni per uniformare gli scambi tra le FIU e integrare tale strumento nelle procedure di analisi e di collaborazione delle singole Unità.

*Il rapporto svolge una ricognizione degli approcci e delle procedure applicati dalle FIU con riguardo al raccordo tra il Ma3tch e i processi di analisi, alla selezione dei casi rilevanti, allo sfruttamento dei risultati. Sebbene la maggior parte delle FIU sia consapevole degli effetti positivi del matching, per l'efficace supporto delle analisi emerge che tale strumento è utilizzato in modo episodico e al di fuori di procedure specifiche.*

---

<sup>51</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Conclusions on strategic priorities on Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism*, 5 dicembre 2019.

<sup>52</sup> Commissione europea, *Action Plan for a comprehensive Union policy on preventing money laundering and terrorist financing*, 7 maggio 2020.

<sup>53</sup> Art. 56 della quarta direttiva.

*Viene precisata la necessità di ampliare e aggiornare con frequenza i dataset resi disponibili per gli incroci. Le FIU sono anche invitate a destinare risorse dedicate allo sfruttamento del Match; queste sarebbero ampiamente compensate dai recuperi di efficienza resi possibili dalla migliore capacità di valutare il rilievo dei casi e il grado di priorità, anche per l'attivazione della collaborazione internazionale.*

Nel 2019 sono proseguiti i lavori della Commissione volti a perfezionare la metodologia per l'individuazione di paesi terzi che – in ragione di carenze strategiche nei propri sistemi di prevenzione – presentano rischi elevati di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per l'Unione<sup>54</sup>.

**Paesi terzi  
ad alto  
rischio**

Con l'obiettivo di sostenere un'autonoma valutazione della Commissione nell'individuazione di tali giurisdizioni, in luogo del rinvio alla relativa lista elaborata del GAFI (modalità criticata dal Parlamento europeo), la quinta direttiva ha ampliato gli aspetti da considerare per la rilevazione di carenze strategiche; vi rientra non solo la *compliance* del quadro normativo ma anche l'efficacia delle misure antiriciclaggio e dell'azione delle autorità competenti. Al contempo, la quinta direttiva rafforza il sistema di contromisure nei confronti dei paesi terzi a rischio, introducendo presidi più armonizzati di *due diligence* rafforzata per i soggetti obbligati.

*Sulla base della precedente metodologia, la Commissione, con atto delegato del 13 febbraio 2019<sup>55</sup>, seguendo un approccio più rigoroso di quello del GAFI, aveva definito una lista di 23 giurisdizioni ad alto rischio (rispetto alle 12 presenti nella lista del GAFI). L'atto, approvato dal Parlamento, è stato respinto dal Consiglio (cfr. [Rapporto Annuale UIF per il 2018](#), p. 107) che ha ritenuto il processo di "listing" non trasparente e privo della possibilità per i paesi interessati di fornire informazioni e argomenti.*

La nuova metodologia è stata pubblicata dalla Commissione il 7 maggio 2020<sup>56</sup> e prevede la necessità di un dialogo con i paesi terzi interessati, assicura il coordinamento con le valutazioni svolte dal GAFI e individua con maggiore dettaglio i criteri e la procedura per la rimozione dalla lista. In particolare, si prevede che l'inclusione nella lista "nera" del GAFI comporta senz'altro una presunzione di rischio anche per il mercato interno e, dunque, il listing europeo. L'ambito di quest'ultimo si estende a ulteriori paesi dai quali promanano rischi specifici, individuati attraverso un'autonoma valutazione che si basa su un ampio numero di fattori<sup>57</sup> e sul contributo anche delle FIU e della Piattaforma.

*La valutazione tiene conto sia del tipo e dell'intensità delle minacce poste da paesi terzi sia delle vulnerabilità dei presidi antiriciclaggio nei rispettivi sistemi; l'apprezzamento del rischio residuo scaturisce da tale considerazione comparativa. I comparti ai quali, secondo la metodologia, deve estendersi la valutazione comprendono: le fattispecie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; gli obblighi di adeguata verifica, registrazione e segnalazione di operazioni sospette; i poteri e le procedure delle autorità competenti; il regime sanzionatorio; la cooperazione internazionale; la trasparenza della titolarità effettiva; le sanzioni finanziarie internazionali.*

---

<sup>54</sup> L'art. 9 della quarta direttiva, come modificata dalla quinta direttiva, attribuisce alla Commissione il compito di formare una lista di paesi terzi ad alto rischio per l'Unione.

<sup>55</sup> Emanato ai sensi dell'art. 64 della quarta direttiva, come modificata dalla quinta direttiva.

<sup>56</sup> Commissione europea, *Revised EU methodology for the identification of high risk third Countries*, 7 maggio 2020.

<sup>57</sup> Il delisting effettuato dal GAFI, quindi, non determina l'automatica esclusione anche dalla lista europea.

## 9.2. La normativa nazionale

A breve distanza dalla riforma del 2017<sup>58</sup>, nell'anno in esame, la normativa antiriciclaggio è stata interessata dalle modifiche legislative connesse al recepimento della quinta direttiva<sup>59</sup>. Nella circostanza sono stati effettuati anche alcuni interventi correttivi della disciplina vigente volti a risolvere dubbi interpretativi, nonché introdotte nuove previsioni su temi di rilievo quali la collaborazione e gli scambi di informazioni tra autorità facenti parte del sistema antiriciclaggio<sup>60</sup>.

La UIF ha fornito il proprio contributo tecnico-istituzionale ai lavori normativi coordinati dal Ministero dell'Economia e delle finanze, formulando proposte e osservazioni, anche critiche, su alcuni profili delle disposizioni (si veda, in proposito, l'audizione del Direttore dell'Unità presso le competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato<sup>61</sup>).

È proseguita l'attività di elaborazione della regolamentazione secondaria prevalentemente connessa all'attuazione della predetta riforma del 2017. La Banca d'Italia e l'Ivass hanno emanato le nuove disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni e adeguata verifica; la Banca d'Italia ha inoltre adottato il nuovo Provvedimento sulla conservazione e messa a disposizione dei dati, nonché specifiche norme rivolte agli operatori vigilati di cui all'articolo 134 TULPS. La UIF, oltre a collaborare ai lavori svolti dalla Banca d'Italia e dall'Ivass, ha adottato le *Istruzioni in materia di comunicazioni oggettive*, nonché diffuso nuove comunicazioni per richiamare l'attenzione dei soggetti obbligati su specifici settori a rischio, anche nell'attuale situazione di crisi sanitaria<sup>62</sup>.

### 9.2.1. Gli interventi legislativi

**D.lgs. 125/2019** Il recepimento nell'ordinamento nazionale della quinta direttiva in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e l'introduzione di disposizioni integrative e correttive al D.lgs. 231/2007 sono stati realizzati con il Decreto legislativo 4 ottobre 2019, n. 125, entrato in vigore il 10 novembre 2019<sup>63</sup>.

**Collaborazione tra autorità a livello nazionale e internazionale**

Le principali novità riguardano la disciplina della collaborazione nazionale e internazionale tra autorità, nonché taluni aspetti relativi al novero dei soggetti obbligati, alla vigilanza sui gruppi, all'adeguata verifica e ai prodotti di moneta elettronica anonimi. Limitati interventi correttivi hanno riguardato la materia sanzionatoria.

Sul fronte nazionale, resta fermo il principio secondo cui tutte le autorità amministrative, giudiziarie e investigative collaborano per agevolare l'individuazione di ogni circostanza che può essere comunque utilizzata per prevenire l'uso del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo<sup>64</sup>. La nuova disciplina ha però stabilito che per le finalità del D.lgs. 231/2007 lo scambio di informazioni in deroga al segreto d'ufficio è ammesso soltanto: *i*) tra UIF, MEF, Autorità di vigilanza di settore, DIA e

<sup>58</sup> D.lgs. 90/2017.

<sup>59</sup> Direttiva UE/2018/843.

<sup>60</sup> Cfr. *infra*.

<sup>61</sup> Cfr. *Audizione del Direttore della UIF del 18 settembre 2019*.

<sup>62</sup> Cfr. *infra*.

<sup>63</sup> La delega al Governo per il recepimento della quinta direttiva in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo è contenuta nella L. 117/2019, c.d. legge di delegazione europea 2018.

<sup>64</sup> Art. 12, comma 1, del D.lgs. 231/2007.

NSPV<sup>65</sup>; nonché *ii*) nei rapporti tra tutte le predette autorità e l'Autorità giudiziaria ovvero le forze di polizia da questa delegate, quando le informazioni siano necessarie per lo svolgimento di un procedimento penale<sup>66</sup>.

Per quanto concerne la cooperazione internazionale sono state introdotte tre nuove disposizioni riguardanti, rispettivamente, i rapporti tra le autorità coinvolte nell'apparato antiriciclaggio<sup>67</sup>, gli scambi internazionali della UIF con le FIU estere<sup>68</sup> e la collaborazione tra autorità di vigilanza di settore<sup>69</sup>.

La prima disposizione delinea il generale dovere di cooperazione con le autorità competenti degli altri Stati membri, ammettendo un rifiuto solo se giustificato da ostacolo a indagini, accertamenti investigativi o procedimenti penali in corso.

La seconda disposizione ha apportato alcune significative precisazioni alla disciplina della cooperazione tra FIU anche per rispondere ai rilievi mossi dalla Commissione europea nell'ambito della procedura di infrazione avviata nei confronti dell'Italia sul recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio. In particolare, vengono configurate in modo più dettagliato forme e modalità della collaborazione tra la UIF e le FIU degli altri paesi, in coerenza con le specifiche previsioni della direttiva<sup>70</sup>. Alla generale capacità della UIF di "scambiare informazioni e collaborare con le FIU" secondo le consuete clausole di riservatezza e reciprocità – si affiancano disposizioni dedicate al contenuto minimo necessario delle richieste tra FIU (fatti pertinenti, contesto, motivazioni) e alle modalità di utilizzo delle informazioni scambiate.

*L'insieme delle previsioni introdotte in materia dal nuovo intervento di riforma corrisponde peraltro alle modalità cui la UIF si è costantemente attenuta nelle prassi della cooperazione internazionale. Si fa riferimento anche alle nuove indicazioni in merito all'utilizzo delle informazioni acquisite da altre FIU, che va circoscritto alle finalità di analisi, nel rispetto dei limiti posti dalle controparti estere, e che richiede il consenso di queste per ogni ulteriore uso o condivisione. Le stesse garanzie si applicano alle informazioni fornite dalla UIF.*

Nella stessa disposizione viene richiamato l'utilizzo della Piattaforma FIU.NET e di tecnologie adeguate per l'incrocio anonimo di dati a supporto degli scambi, nonché sancito il principio secondo cui la UIF nell'ambito della cooperazione internazionale si avvale di tutti i poteri di cui dispone in qualità di Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia.

È espressamente citata anche la partecipazione della UIF ad attività di analisi congiunte, secondo le nuove modalità promosse dalla Piattaforma delle FIU, ed è previsto l'obbligo di trasmettere alle FIU di altri Stati le informazioni su segnalazioni di operazioni sospette d'interesse, individuate tenendo conto degli indirizzi formulati dalla richiamata Piattaforma (c.d. segnalazioni cross-border).

La disposizione dedicata alle Autorità di vigilanza di settore prevede scambi di informazioni tra le autorità antiriciclaggio, le Autorità di vigilanza prudenziale e di risoluzione, nonché con la Banca centrale europea.

Sotto un altro profilo la riforma introduce modifiche in tema di accesso della UIF alle informazioni investigative. La normativa europea e gli standard del GAFI prevedono tale

---

<sup>65</sup> Art. 12, comma 1-bis, del D.lgs. 231/2007.

<sup>66</sup> Art. 12, comma 8, del D.lgs. 231/2007.

<sup>67</sup> Art. 13 del D.lgs. 231/2007.

<sup>68</sup> Art. 13-bis del D.lgs. 231/2007.

<sup>69</sup> Art. 13-ter del D.lgs. 231/2007.

<sup>70</sup> Art. 13-bis del D.lgs. 231/2007.

accesso per potenziare le capacità delle FIU di svolgere le analisi finanziarie e di adempiere agli obblighi derivanti dalla cooperazione internazionale. Sul punto, oltre al limite già previsto nel 2017, in base al quale il predetto accesso è subordinato all'autorizzazione dell'Autorità giudiziaria procedente per le informazioni coperte da segreto investigativo, la riforma del 2019 ha introdotto un'ulteriore limitazione della conoscenza da parte della UIF delle informazioni investigative: l'Unità non può infatti conoscere casi in cui è in corso un'indagine di polizia per la quale è già stata trasmessa un'informativa all'Autorità giudiziaria ma quest'ultima non ha ancora assunto le proprie determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale<sup>71</sup>.

### **Profili critici delle nuove disposizioni sulla collaborazione istituzionale della UIF**

La collaborazione e lo scambio di informazioni tra autorità rappresentano una condizione essenziale per il buon funzionamento del sistema antiriciclaggio; le modifiche introdotte nel 2019 rischiano tuttavia di realizzare un arretramento in questo ambito disciplinare, riducendo in misura significativa lo spettro degli scambi che la UIF può effettuare nel contesto delle proprie attività di prevenzione.

La disciplina sul segreto d'ufficio limita, come detto, il novero delle autorità nazionali con le quali la UIF può scambiare informazioni. Non sono in particolare ammessi scambi informativi sia con forze di polizia diverse da NSPV e DIA sia con altre autorità con compiti di controllo interconnessi con l'antiriciclaggio (come Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e Autorità nazionale anticorruzione), così contraddicendo il principio di generale collaborazione affermato nel medesimo decreto. Si tratta di un'impostazione non coerente con le previsioni delle direttive antiriciclaggio, che prefigurano la più ampia collaborazione con le autorità coinvolte nell'antiriciclaggio<sup>72</sup>, e in contrasto con le indicazioni formulate dal GAFI in occasione della Mutual evaluation del sistema italiano nonché, da ultimo, dalla Commissione europea nel Rapporto del 24 luglio 2019<sup>73</sup>. In concreto le nuove limitazioni introdotte dalla riforma rischiano di influire negativamente sull'attività di collaborazione istituzionale della UIF, che – ferma restando la specifica posizione di NSPV e DIA quali destinatari del flusso di disseminazione delle segnalazioni di operazioni sospette – dovrebbe svolgersi in modo ampio e tempestivo con tutte le altre autorità del sistema antiriciclaggio, a beneficio di una piena efficacia dell'apparato di prevenzione.

Anche le nuove disposizioni che abilitano la UIF a condividere le informazioni acquisite dalla rete delle FIU con le autorità nazionali competenti pongono dubbi interpretativi connessi con le richiamate limitazioni vigenti in tema di segreto d'ufficio e rischiano di ridurre gli effetti positivi della cooperazione internazionale con ricadute sulle capacità di risposta e sull'affidabilità che le altre FIU pongono sul rispetto dei principi internazionali.

Infine, quale aspetto complementare degli scambi informativi tra autorità, vanno considerati i vincoli previsti per l'accesso della UIF ai dati investigativi, rispetto ai quali sembra non tenersi conto del fatto che la conoscenza da parte dell'Unità di informazioni

<sup>71</sup> Art. 12, comma 4, del D.lgs. 231/2007.

<sup>72</sup> Art. 49 della direttiva UE/2018/843 e direttiva UE/2019/1153.

<sup>73</sup> Cfr. il paragrafo: *L'evoluzione della normativa europea*.

pre-giudiziarie è perfettamente coerente con le funzioni d'*intelligence* tipiche della UIF volte alla prevenzione dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Tale conoscenza consentirebbe di corroborare attraverso le analisi finanziarie proprio le attività d'indagine. Analogamente, il richiamo alla tutela del segreto investigativo introdotto nella disposizione concernente la cooperazione internazionale tra le autorità non appare in linea con le norme europee.

Ulteriori modifiche al decreto antiriciclaggio sono volte a escludere i consulenti finanziari dall'ambito di applicazione dell'obbligo di invio dei dati aggregati alla UIF<sup>74</sup> e ad applicare anche alle comunicazioni delle Pubbliche amministrazioni le regole previste in materia di analisi e sviluppo delle segnalazioni di operazioni sospette<sup>75</sup>.

Dati aggregati,  
PA e  
comunicazioni  
oggettive

*Il legislatore ha specificato che le comunicazioni delle Pubbliche amministrazioni sono esaminate dalla UIF sotto il profilo finanziario e poi trasmesse agli Organi investigativi competenti al pari di quanto previsto per l'analisi e lo sviluppo delle segnalazioni di operazioni sospette.*

È stato chiarito il perimetro di utilizzo delle informazioni derivanti dalle comunicazioni oggettive, ossia dei dati concernenti operazioni ritenute a rischio, individuati in base a criteri oggettivi definiti dalla UIF con proprie *Istruzioni* e trasmessi all'Unità con cadenza periodica. In particolare, viene esplicitato che tali comunicazioni sono utilizzate, oltre che per effettuare analisi di fenomeni o tipologie di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e per l'analisi finanziaria di operazioni sospette, anche per il loro approfondimento investigativo<sup>76</sup>.

Una significativa novità è rappresentata dall'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi antiriciclaggio, con particolare riguardo ai settori del commercio di cose antiche e opere d'arte, della prestazione di servizi connessi alle valute virtuali e della mediazione immobiliare.

Soggetti obbligati

*Sono inclusi tra i destinatari della normativa antiriciclaggio tutti coloro che commerciano opere d'arte ovvero svolgono attività di intermediazione nella compravendita delle medesime opere, nonché i soggetti che conservano, commerciano ovvero svolgono attività di intermediazione nel commercio di opere d'arte all'interno di porti franchi. Gli obblighi si applicano solo nel caso in cui il valore dell'operazione sia pari o superiore a 10.000 euro<sup>77</sup>.*

*Nel comparto delle valute virtuali sono ricompresi tra i soggetti obbligati anche i "prestatori di servizi di portafoglio digitale"<sup>78</sup>, per la prevenzione dei rischi connessi con l'attività di salvaguardia di chiavi crittografiche private per conto dei propri clienti, al fine di detenere, memorizzare e trasferire valute virtuali<sup>79</sup>. È stata inoltre significativamente modificata la nozione di "prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale", per recepire le indicazioni formulate dal GAFI in occasione della revisione degli standard internazionali in materia di virtual asset e virtual asset service providers<sup>80</sup>. È stata poi rivista la definizione di valuta virtuale, al fine di specificare che si considera tale la*

<sup>74</sup> Art. 33 del D.lgs. 231/2007.

<sup>75</sup> Art. 40, comma 1, lett. d), del D.lgs. 231/2007.

<sup>76</sup> Art. 47, comma 2, del D.lgs. 231/2007.

<sup>77</sup> Art. 3, comma 5, lett. b) e c), del D.lgs. 231/2007.

<sup>78</sup> Art. 3, comma 5, lett. i-bis), del D.lgs. 231/2007.

<sup>79</sup> Art. 1, comma 2, lett. ff-bis), del D.lgs. 231/2007.

<sup>80</sup> Art. 1, comma 2, lett. ff), del D.lgs. 231/2007. Secondo il GAFI sono rilevanti, oltre alle attività di cambio tra virtual asset e valute legali, anche quelle di i) cambio tra una o più forme di virtual asset; ii) trasferimento di virtual asset; iii) custodia e/o amministrazione di virtual asset o di strumenti che consentono di avere controllo sui virtual asset; iv) partecipazione e fornitura di servizi finanziari correlati all'offerta e/o alla vendita di un virtual asset di un emittente.

rappresentazione digitale di valore, non solo non emessa, ma anche non garantita da una banca centrale o da un'autorità pubblica e non necessariamente collegata a una valuta avente corso legale; inoltre, oltre a quella utilizzata come mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi e trasferita, archiviata e negoziata elettronicamente, la valuta virtuale rileva anche quando impiegata "per finalità di investimento"<sup>81</sup>.

Per gli agenti in affari che svolgono attività in mediazione immobiliare è specificato che gli obblighi di cui al D.lgs. 231/2007 si applicano anche alle ipotesi in cui essi agiscono in qualità di intermediari nella locazione di un bene immobile limitatamente alle operazioni per le quali il canone mensile sia pari o superiore a 10.000 euro<sup>82</sup>.

La normativa vigente chiarisce inoltre che, nelle operazioni di cartolarizzazione di crediti, gli intermediari bancari e finanziari incaricati della riscossione dei crediti ceduti, dei servizi di cassa e di pagamento e delle verifiche di conformità provvedono all'adempimento degli obblighi antiriciclaggio anche nei confronti dei debitori ceduti alle società per la cartolarizzazione dei crediti nonché dei sottoscrittori dei titoli emessi dalle medesime società<sup>83</sup>.

#### Vigilanza sui gruppi

Interventi di modifica hanno interessato i compiti delle Autorità di vigilanza di settore, alle quali sono stati attribuiti nuovi poteri volti a consentire un'azione di controllo più efficace sui gruppi bancari e finanziari<sup>84</sup>. Nella medesima logica si pone anche la nuova disposizione che richiede alle società capogruppo di adottare un approccio globale nella predisposizione di presidi e procedure per la mitigazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, secondo le modalità stabilite dalla Autorità di vigilanza di settore<sup>85</sup>.

#### Titolare effettivo e adeguata verifica

Talune innovazioni hanno riguardato la disciplina in tema di titolarità effettiva<sup>86</sup> e il regime di accessibilità alle informazioni contenute nel costituendo Registro dei titolari effettivi<sup>87</sup>.

Il 23 dicembre 2019 il MEF, di concerto con il MISE, ha posto in consultazione pubblica lo schema di decreto ministeriale relativo al citato Registro dei titolari effettivi introdotto dal D.lgs. 90/2017. Le informazioni sulla titolarità effettiva delle imprese dotate di personalità giuridica, delle persone giuridiche private, dei trust produttivi di effetti giuridici rilevanti a fini fiscali e degli istituti giuridici affini a questi ultimi dovranno essere comunicate e conservate in un'apposita sezione del Registro delle imprese, il cui accesso è consentito alle autorità individuate dal decreto antiriciclaggio, ai soggetti obbligati e al pubblico, secondo i termini e le condizioni stabiliti dal medesimo D.lgs. 231/2007. Lo schema di decreto ministeriale, sul quale il 28 febbraio 2020 si è conclusa la consultazione pubblica, detta le modalità di alimentazione, accesso e conservazione del Registro. Viene previsto che i dati e le informazioni debbano essere resi disponibili per un periodo di 10 anni. La prima comunicazione dovrà essere inoltrata dagli enti interessati alle Camere di commercio entro il 15 marzo 2021 ovvero, per i soggetti costituitisi successivamente, entro 30 giorni dalla loro costituzione. Anche le eventuali variazioni dovranno essere comunicate entro 30 giorni. Alle Camere di commercio viene inoltre attribuita la competenza per l'accertamento e la contestazione della violazione dell'obbligo di comunicazione dei dati e delle informazioni sulla titolarità effettiva nonché per l'irrogazione della relativa sanzione.

Sono stati rivisti alcuni profili dell'adeguata verifica della clientela, con particolare riferimento a quella rafforzata<sup>88</sup>.

Tra i fattori di cui i soggetti obbligati devono tener conto nell'applicazione di misure rafforzate di adeguata verifica della clientela sono state introdotte le operazioni relative a petrolio, armi, metalli preziosi, prodotti del tabacco, manufatti

<sup>81</sup> Art. 1, comma 2, lett. qq), del D.lgs. 231/2007.

<sup>82</sup> Art. 3, comma 5, lett. e), del D.lgs. 231/2007.

<sup>83</sup> Art. 3, comma 2-bis, del D.lgs. 231/2007. La modifica normativa è tesa a superare le criticità emerse dalle attività di analisi e di vigilanza – sia a distanza che ispettiva – condotte dalla Banca d'Italia e dalla UIF.

<sup>84</sup> Art. 7 del D.lgs. 231/2007.

<sup>85</sup> Art. 16, comma 1, del D.lgs. 231/2007.

<sup>86</sup> Art. 20 del D.lgs. 231/2007.

<sup>87</sup> Art. 21 del D.lgs. 231/2007.

<sup>88</sup> Artt. 24 e 25 del D.lgs. 231/2007.

culturali e altri beni mobili di importanza archeologica, storica, culturale e religiosa o di raro valore scientifico, avorio e specie protette. È stato precisato che nel caso di rapporti, prestazioni e operazioni che coinvolgono paesi terzi ad alto rischio si applicano sempre misure di adeguata verifica rafforzata, così come nei confronti di clienti o titolari effettivi che siano persone politicamente esposte, salvo quando agiscono in veste di organi delle Pubbliche amministrazioni; in quest'ultima ipotesi, i soggetti obbligati adottano misure di adeguata verifica della clientela commisurate al rischio in concreto rilevato.

Il legislatore è intervenuto sul testo del decreto anche al fine di realizzare un coordinamento con la normativa sulla protezione dei dati personali<sup>89</sup>. **Altre modifiche**

In attuazione della quinta direttiva è stato introdotto il divieto di emissione di prodotti di moneta elettronica anonimi e di utilizzo dei medesimi prodotti emessi presso Stati esteri a partire dal 10 giugno 2020<sup>90</sup>.

Specifici interventi correttivi hanno interessato la disciplina sanzionatoria per porre rimedio ad alcune criticità emerse in sede applicativa. **Sanzioni**

*Gli interventi sono volti a: i) chiarire l'applicabilità della sanzione per omessa segnalazione di operazioni sospette anche al revisore persona fisica responsabile dell'incarico di revisione<sup>91</sup>; ii) prevedere espressamente la competenza sanzionatoria del MEF in caso di violazione degli obblighi di informazione nei confronti della UIF<sup>92</sup>; iii) stabilire chiaramente che sono sanzionabili le violazioni delle disposizioni emanate dalle Autorità di vigilanza di settore in materia di organizzazione, procedure e controlli interni; sono inoltre espressamente attribuite alla competenza sanzionatoria delle medesime autorità le violazioni commesse dai titolari di funzioni di amministrazione e controllo di intermediari<sup>93</sup>; iv) introdurre nuove disposizioni sanzionatorie rivolte agli operatori che svolgono attività di trattamento del contante vigilati dalla Banca d'Italia<sup>94</sup>.*

Il c.d. decreto fiscale ha infine disposto la riduzione graduale del limite di trasferimento di denaro contante e titoli al portatore tra soggetti diversi (non effettuato per il tramite di banche o altri intermediari a ciò autorizzati) previsto dalla normativa antiriciclaggio<sup>95</sup>. **Decreto fiscale**

*Il decreto ha previsto che l'attuale limite posto a 3.000 euro sia ridotto a 2.000 a partire dal primo luglio 2020 e poi a 1.000 dal primo gennaio 2022. Per le violazioni si prevedono sanzioni proporzionate ai nuovi limiti: quindi il minimo sarà di 2.000 euro dal prossimo luglio fino a fine 2021 e poi di 1.000 euro.*

Tra le novità legislative del 2019 si segnala l'introduzione nel Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUF) della nuova figura societaria denominata Società di Investimento Semplice (SIS), la cui configurazione come SICAF<sup>96</sup> ne **DL 34/2019, convertito con L. 58/2019**

---

<sup>89</sup> Art. 2 (*Finalità e principi*) e art. 39 (*Divieto di comunicazioni inerenti le operazioni sospette*) del D.lgs. 231/2007. Quest'ultima disposizione è stata inoltre modificata al fine di chiarire l'esatta portata della deroga al divieto di dare comunicazione al cliente o a terzi dell'avvenuta segnalazione, degli eventuali scambi informativi intervenuti con la UIF ovvero dell'esistenza (o probabilità) di indagini o approfondimenti, prevista dal comma 3 dell'articolo. Più in dettaglio, la disposizione in esame prevede ora che il divieto non operi quando la comunicazione avviene tra intermediari bancari e finanziari, a condizione che questi appartengano al medesimo gruppo (nonché tra intermediari e rispettive succursali e filiazioni controllate a maggioranza e situate in paesi terzi, a condizione che le medesime succursali e filiazioni si conformino a politiche e procedure di gruppo).

<sup>90</sup> Art. 50 del D.lgs. 231/2007.

<sup>91</sup> Art. 58, comma 3, del D.lgs. 231/2007.

<sup>92</sup> Art. 65 del D.lgs. 231/2007.

<sup>93</sup> Art. 62 del D.lgs. 231/2007. In senso analogo si era già espresso il Consiglio di Stato (cfr. parere del 3 agosto 2018, n. 2017).

<sup>94</sup> Art. 62 del D.lgs. 231/2007.

<sup>95</sup> Art. 18 del DL 124/2019, convertito con modificazioni dalla L. 157/2019, che ha modificato gli artt. 49 e 63 del D.lgs. 231/2007.

<sup>96</sup> La SIS – che ha come oggetto sociale esclusivo l'investimento diretto del patrimonio raccolto in PMI non

determina l'inclusione tra i destinatari della normativa antiriciclaggio. Ulteriori disposizioni sono volte a promuovere l'innovazione e la competizione del mercato dei capitali, attraverso la creazione di uno spazio tecnico-normativo sperimentale e temporaneo per le imprese del settore FinTech con una regolamentazione semplificata, assicurando un livello di protezione adeguata per gli investitori.

*È stabilito che il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), sentiti Banca d'Italia, Consob e Ivass, adotti uno o più regolamenti per definire le condizioni e le modalità di svolgimento di una sperimentazione relativa alle attività FinTech volte al perseguimento, mediante nuove tecnologie quali l'intelligenza artificiale e i registri distribuiti, dell'innovazione di servizi e di prodotti nei settori finanziario, creditizio, assicurativo e dei mercati regolamentati. Presso il MEF viene prevista la costituzione del Comitato FinTech, con il compito di individuare gli obiettivi, definire i programmi e porre in essere le azioni per favorire lo sviluppo della tecno-finanza, nonché di formulare proposte di carattere normativo e agevolare il contatto degli operatori del settore con le istituzioni e con le autorità<sup>97</sup>. Il 19 febbraio 2020 il MEF ha pubblicato la bozza del citato regolamento FinTech; il regolamento, sottoposto a consultazione pubblica fino al 19 marzo, definisce più in dettaglio le attribuzioni del Comitato FinTech, l'ambito di applicazione e i presupposti per l'ammissione alla sperimentazione.*

### 9.2.2. La disciplina secondaria e l'autoregolamentazione

Istruzioni  
in materia di  
comunicazioni  
oggettive

Il 28 marzo 2019 si è completato l'iter di approvazione delle *Istruzioni della UIF in materia di comunicazioni oggettive* a seguito del parere favorevole reso dal CSF in data 20 marzo. Le Istruzioni sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2019 (cfr. il paragrafo: *Le comunicazioni oggettive* nel capitolo 1).

Il citato Provvedimento, in attuazione di quanto previsto dalla normativa primaria e in coerenza con gli esiti delle analisi nazionali e internazionali dei rischi, individua le tipologie di operazioni da comunicare e le categorie di soggetti destinatari, nonché le ipotesi in cui l'invio di una comunicazione oggettiva esclude l'obbligo di segnalazione dell'operazione come sospetta. Viene in particolare richiesto a banche, Poste italiane, IP e IMEL (incluse le succursali e i punti di contatto centrali) di trasmettere alla UIF, con cadenza mensile, i dati delle movimentazioni in contante pari o superiori a 10.000 euro complessivi mensili, anche se realizzate attraverso più operazioni singolarmente pari o superiori a 1.000 euro. La comunicazione esclude la segnalazione quando l'operazione: a) non presenti collegamenti con altre operazioni di diversa tipologia che facciano desumere una complessiva operatività sospetta, ovvero b) non sia effettuata da clienti a elevato rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (per maggiori dettagli si veda il paragrafo: *Le comunicazioni oggettive*, nonché il *Rapporto Annuale UIF per il 2018*, par. 9.2.2 e il riquadro: *Le Istruzioni per l'invio delle comunicazioni oggettive*).

Comunicazione  
sull'utilizzo anomalo  
di valute virtuali

Il 28 maggio 2019 la UIF ha emanato una *Comunicazione in tema di utilizzo anomalo di valute virtuali*. Oltre a richiamare i contenuti della precedente *Comunicazione del 30 gennaio 2015*, vengono riportati ulteriori profili comportamentali a rischio, tratti dall'esperienza dell'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette ricevute dall'Unità e vengono fornite indicazioni integrative per la compilazione delle segnalazioni, per la migliore rappresentazione dei

---

quotate su mercati regolamentati, in fase di sperimentazione, di costituzione e di avvio dell'attività – viene definita nella legge come FIA italiano. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. m-ter), del TUF è definito "Oicr alternativo italiano" (FIA italiano) il fondo comune di investimento, la SICAV e la SICAF rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva UE/2011/61.

<sup>97</sup> Art. 36 del DL 34/2019. La Banca d'Italia, la Consob e l'Ivass sono inoltre chiamati a redigere annualmente, ciascuno per quanto di propria competenza, una relazione d'analisi sul settore tecno-finanziario, riportando quanto emerge dall'applicazione del regime di sperimentazione, e segnalando eventuali modifiche normative o regolamentari necessarie per lo sviluppo del settore, la tutela del risparmio e la stabilità finanziaria.

sospetti e per la trasmissione di più complete informazioni utili all'attività di analisi finanziaria della UIF.

*La Comunicazione richiama l'attenzione sulle ipotesi di costituzione anomala della provvista impiegata in acquisti di virtual asset e, in particolare, sulle figure di collettori che operano una raccolta di fondi da una pluralità di soggetti, mediante ricariche di carte prepagate, accrediti di bonifici e ripetuti versamenti di contanti. Particolare attenzione va rivolta alla possibile connessione con fenomeni criminali caratterizzati dall'utilizzo di tecnologie informatiche e, in particolare, con truffe realizzate attraverso siti internet, nonché ai casi in cui l'utilizzo di valute virtuali appaia finalizzato ad accrescere l'opacità di operazioni speculative, immobiliari o societarie. È inoltre da considerare l'utilizzo di virtual asset connesso con sospetti di abusivismo e con violazioni della disciplina in materia di offerta al pubblico di prodotti finanziari ovvero prestazione di servizi di investimento. Il corretto apprezzamento delle citate situazioni necessita in ogni caso di una valutazione attenta delle caratteristiche dei soggetti, anche specializzati, a vario titolo coinvolti nell'operatività esaminata. Al fine di indirizzare le segnalazioni riferibili all'utilizzo anomalo di valute virtuali nell'adeguato percorso di analisi, la UIF ha inoltre messo a disposizione dei segnalanti l'utilizzo dell'apposita nota fenomeno.*

A fronte della pandemia da Covid-19 che ha colpito il Paese, in data 27 marzo 2020 l'Unità ha pubblicato un Comunicato recante *“Misure temporanee e avvertenze per mitigare l'impatto sui soggetti tenuti alla trasmissione di dati e informazioni nei confronti della UIF”*.

*In considerazione delle difficoltà operative connesse con l'emergenza sanitaria in corso, ai soggetti tenuti alla trasmissione di dati e informazioni alla UIF è stata concessa una dilazione di 30 giorni rispetto alle ordinarie scadenze per l'invio dei dati aggregati, delle comunicazioni oggettive e delle dichiarazioni delle operazioni in oro. È stato inoltre precisato che ai procedimenti amministrativi riguardanti le violazioni di obblighi normativi accertate dall'Unità e a quelli in cui la UIF è titolare di poteri istruttori si applicano la sospensione dei termini prevista dall'articolo 103 del DL 18/2020 (dal 23 febbraio al 15 aprile 2020), successivamente prorogata (fino al 15 maggio) dal DL 23/2020, e le modalità di svolgimento dei servizi di notificazione a mezzo posta stabilite dall'art. 108 del citato DL 18/2020.*

Il 16 aprile 2020 la UIF ha emanato una *Comunicazione* per la prevenzione dei fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19. Nel contesto degli interventi pubblici finalizzati a sostenere persone e imprese in difficoltà, la Comunicazione invita ad agire in maniera coesa prevenendo possibili effetti distorsivi e preservando l'integrità dell'economia legale. I soggetti tenuti a intercettare le situazioni sospette sono quindi chiamati a prestare attenzione ad alcuni profili di rischio, al fine di mantenere alto il livello e la qualità della collaborazione attiva.

*La Comunicazione sottolinea i rischi che possono ricorrere nella gestione dell'emergenza sanitaria e, in particolare, quelli inerenti a possibili truffe nei settori delle forniture e dei servizi più direttamente collegati al contrasto del Covid-19. Viene in rilievo il rischio di offerta e commercializzazione di prodotti quali dispositivi di protezione individuale, igienizzanti, apparecchi elettromedicali in realtà non esistenti, contraffatti o di qualità inferiore agli standard richiesti, nonché di manovre speculative sui medesimi prodotti. Sono richiamate possibili ipotesi corruttive specie negli affidamenti per l'approvvigionamento delle forniture e dei servizi necessari all'attività di assistenza e ricerca, nonché indicati meccanismi fraudolenti connessi con la raccolta di fondi, anche online mediante piattaforme di crowdfunding, a favore di fittizie organizzazioni non profit. Viene poi sottolineato come il prolungato periodo di lockdown determini situazioni di difficoltà finanziaria rispetto alle quali è elevato il rischio di infiltrazione criminale da parte di organizzazioni che, attraverso il radicamento sul territorio, il reclutamento di affiliati presso le fasce più deboli della popolazione e l'ampia disponibilità di capitali illeciti, possono trovare nuove occasioni per svolgere attività usuarie e per rilevare o infiltrare imprese in crisi con finalità di riciclaggio. A fronte degli interventi pubblici volti ad allocare nuove risorse finanziarie a favore delle imprese in difficoltà, occorre prestare particolare attenzione ai possibili abusi penalmente rilevanti che possono verificarsi tanto nella fase di accesso al credito garantito dalle diverse forme di intervento pubblico quanto in quella di utilizzo delle risorse disponibili. Infine è richiamata l'importanza del monitoraggio dei nuovi strumenti di pagamento elettronici e delle attività a distanza, in particolare online, il cui maggior utilizzo accresce l'esposizione al rischio di reati informatici in danno di singoli utenti ovvero di imprese o enti (ad esempio fenomeni di phishing, di c.d. business*

**Comunicazione  
sulla prevenzione  
della criminalità  
finanziaria  
nell'emergenza  
Covid-19**

email compromise o CEO frauds ovvero agli attacchi ransomware, anche collegati a richieste di riscatto in valuta virtuale).

**Istruzioni  
relative  
alle SARA**

In conseguenza delle modifiche introdotte dal Provvedimento della Banca d'Italia in materia di conservazione<sup>98</sup> si rende necessario aggiornare le Istruzioni della UIF relative alle Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate (SARA), superando la fase transitoria di perdurante vigenza delle disposizioni del 23 dicembre 2013. Il Provvedimento dell'Unità, oltre a eliminare i riferimenti all'Archivio Unico Informatico e a fissare la soglia di rilevazione delle operazioni a 5.000 euro, consentirà di fare chiarezza sui rapporti tra la vigente disciplina, le nuove disposizioni secondarie in tema di adeguata verifica della clientela e le istruzioni in tema di comunicazioni oggettive, nonché di aggiornare il modulo di adesione a Infostat-UIF in relazione alle categorie di destinatari dell'obbligo di invio dei dati aggregati previste dalle riforme del 2017 e 2019.

**Banca d'Italia**

La Banca d'Italia ha approvato il 26 marzo 2019 il *Provvedimento recante disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni a fini di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo* e il 30 luglio 2019 il *Provvedimento in materia di adeguata verifica della clientela* (cfr. *Rapporto Annuale UIF per il 2018*, par. 9.2.2).

*Il termine per l'adeguamento alle nuove disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni è stato fissato al 1° giugno 2019, ma sono stati concessi termini più lunghi (1° gennaio 2020) per taluni adempimenti quali la definizione della policy descrittiva delle scelte in materia di assetti organizzativi e l'obbligo di condurre l'esercizio di autovalutazione dei rischi (i cui risultati per il 2019 devono essere trasmessi alla Banca d'Italia entro il 30 aprile 2020).*

*Per quanto riguarda l'adeguata verifica della clientela, i destinatari sono tenuti a conformarsi alle nuove disposizioni a partire dal 1° gennaio 2020; inoltre, in relazione ai clienti acquisiti prima dell'entrata in vigore del Provvedimento, per i quali la disciplina previgente stabiliva forme di esenzione dagli obblighi di adeguata verifica, i dati e i documenti identificativi eventualmente mancanti devono essere raccolti al primo contatto utile, e comunque non oltre il 30 giugno 2020.*

Il 23 aprile 2019 sono state emanate dalla Banca d'Italia disposizioni rivolte agli operatori vigilati di cui all'articolo 134 TULPS, che svolgono attività di trattamento delle banconote in euro e che sono tenuti a iscriversi nell'elenco tenuto dalla medesima Banca d'Italia. Il *Provvedimento* individua i requisiti e la procedura per l'iscrizione nel citato elenco, nonché i presidi organizzativi e i controlli interni che tali operatori devono adottare in materia antiriciclaggio.

*Nel rispetto del principio di proporzionalità, è richiesto a ciascun operatore di istituire la funzione antiriciclaggio e di formalizzare l'attribuzione delle responsabilità per l'invio alla UIF delle segnalazioni di operazioni sospette; per gli operatori di minori dimensioni e complessità operativa sono previste disposizioni semplificate. Viene inoltre richiesta la trasmissione alla Banca d'Italia di segnalazioni periodiche rilevanti per finalità di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e vengono indicati i poteri di controllo, intervento e sanzionatori attribuiti all'Autorità di vigilanza. Le disposizioni in esame integrano quelle per l'attività di gestione del contante da ultimo innovate il 5 giugno 2019.*

Il 19 settembre è stato inoltre sottoposto a consultazione pubblica il Provvedimento recante "*Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela e di conservazione dei dati e delle informazioni per gli operatori non finanziari iscritti nell'elenco di cui all'articolo 8 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350*", rivolto agli operatori iscritti nell'elenco che svolgono l'attività di trattamento delle banconote in euro. La consultazione si è chiusa il 18 novembre 2019 e il 4 febbraio 2020 è stato approvato il testo definitivo.

---

<sup>98</sup> Cfr. *infra*.

*Il Provvedimento precisa i criteri generali fissati dal decreto antiriciclaggio sulla base dei quali gli operatori dovranno definire il profilo di rischio da attribuire al singolo cliente. Ai fini dell'applicazione di misure semplificate viene indicato quale ulteriore fattore di potenziale basso rischio lo status di intermediario bancario e finanziario. Con riferimento alle misure rafforzate, oltre a fornire esempi esplicativi di alcuni dei fattori di rischio elevato previsti dal decreto antiriciclaggio, il provvedimento ne individua ulteriori, calibrati in considerazione dell'attività tipica degli operatori, e precisa ulteriormente il contenuto delle misure.*

*L'attività di trattamento del contante da parte degli operatori si dispiega sovente all'interno di relazioni di tipo trilaterale, che vedono di norma coinvolti gli operatori (soggetti cui sono indirizzate le disposizioni), i loro clienti (principalmente, intermediari bancari e finanziari che hanno esternalizzato l'attività di trattamento del contante) e il soggetto nei confronti del quale l'operatore effettua in concreto la prestazione (c.d. soggetto servito, quale ad esempio, operatore della grande distribuzione, money transfer, ecc.), per lo più cliente dell'intermediario. Le disposizioni mirano ad assicurare che gli operatori svolgano l'adeguata verifica nei confronti dei propri clienti e, al contempo, per conferire effettività all'impianto antiriciclaggio, richiedono agli stessi di svolgere un'attività di monitoraggio sull'operatività dei "soggetti serviti", così da poter essere in grado di cogliere eventuali anomalie o incongruenze da valutare ai fini dell'inoltro di una segnalazione di operazione sospetta alla UIF.*

Il 24 marzo 2020 la Banca d'Italia ha adottato il nuovo *Provvedimento in materia di conservazione e messa a disposizione dei documenti, dei dati e delle informazioni per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*. Le disposizioni sostituiscono il Provvedimento della Banca d'Italia dell'11 aprile 2013, in materia di Archivio Unico Informatico (AUI); gli intermediari vigilati dovranno adeguarsi alle disposizioni entro il 31 dicembre 2020.

*Il nuovo Provvedimento disciplina le modalità con le quali i dati e le informazioni conservati ai sensi della normativa antiriciclaggio devono essere resi disponibili alla Banca d'Italia e alla UIF, al fine di garantire la ricostruibilità dell'operatività della clientela e agevolare lo svolgimento delle funzioni di controllo, anche ispettivo. Viene previsto che gli intermediari possano alternativamente: i) utilizzare sistemi di conservazione informatizzati rispondenti agli standard tecnici e ai principi indicati dal Provvedimento in termini di accessibilità, tempestività, integrità, non alterabilità, trasparenza, completezza e chiarezza dei dati e delle informazioni; ii) decidere di avvalersi di archivi dedicati (c.d. "archivi standardizzati"), conformi agli standard previsti dalle disposizioni stesse. Tra questi ultimi rientrano gli archivi già istituiti alla data di entrata in vigore del D.lgs. 90/2017 (in particolare, l'AUI).*

*Vengono individuate le categorie di dati che gli intermediari devono rendere disponibili alle autorità competenti; si segnalano in particolare le disposizioni riguardanti le operazioni di importo pari o superiore a 5.000 euro; l'indicazione relativa alle ipotesi di cui all'art. 17, comma 6, del D.lgs. 231/2007 (prestazione di servizi di pagamento ed emissione e distribuzione di moneta elettronica effettuate tramite agenti in attività finanziaria ovvero tramite soggetti convenzionati e agenti), per le quali i dati e le informazioni sono resi disponibili senza limiti di importo; l'eliminazione dell'obbligo di rilevazione delle operazioni frazionate; la disponibilità di informazioni relative ai rapporti e alle operazioni con le Pubbliche amministrazioni. Inoltre, rispetto all'obbligo di mettere a disposizione delle autorità i dati rilevanti, sono previste esenzioni relative a rapporti e operazioni con alcune tipologie di clienti. I dati e le informazioni devono essere resi disponibili alle autorità per i dieci anni successivi alla chiusura del rapporto o al compimento dell'operazione.*

Il 12 febbraio 2019 l'Ivass ha emanato le disposizioni attuative del D.lgs. 231/2007 in materia di organizzazione, procedure e controlli interni e adeguata verifica<sup>99</sup>. Inoltre, l'11 dicembre 2019, l'Ivass ha posto in consultazione pubblica lo schema di *Provvedimento* recante i requisiti per l'individuazione delle sedi secondarie in Italia e degli intermediari assicurativi tenuti all'istituzione della funzione antiriciclaggio e di revisione interna, nonché per l'individuazione delle imprese stabilite senza succursale tenute alla nomina del responsabile per la segnalazione delle operazioni sospette. Il Provvedimento modificherà il citato Regolamento Ivass del 12 febbraio 2019, introducendo la metodologia per condurre l'autovalutazione del rischio di riciclaggio. La consultazione si è chiusa il 25 gennaio 2020.

Ivass

<sup>99</sup> Per maggiori dettagli cfr. il *Rapporto Annuale UIF per il 2018*, par. 9.2.2.

**CNDCEC** Il 16 gennaio 2019 il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC), tenuto conto del parere del CSF del 6 dicembre 2018, ha adottato le regole tecniche previste dal decreto antiriciclaggio<sup>100</sup> in materia di valutazione del rischio, adeguata verifica della clientela e conservazione dei documenti, dei dati e delle informazioni.

A seguito dell'approvazione delle citate regole tecniche, il CNDCEC ha pubblicato il 22 maggio 2019 le linee guida volte a fornire orientamenti a valenza esemplificativa per agevolare la categoria professionale nell'attuazione della disciplina antiriciclaggio.

*Nel documento viene chiarito che le soluzioni operative proposte sono frutto di orientamenti interpretativi maturati in assenza di specifiche indicazioni da parte delle autorità competenti; pertanto, nel caso in cui tali autorità diffondano interpretazioni ufficiali su specifici aspetti, le medesime linee guida saranno aggiornate in conformità a tali orientamenti. Alle linee guida è allegata la modulistica messa a punto dal medesimo organismo di autoregolamentazione al fine di agevolare gli adempimenti inerenti alla valutazione del rischio e all'adeguata verifica del cliente.*

**CNF** Il 20 settembre 2019 anche il Consiglio Nazionale Forense ha emanato le regole tecniche in materia di procedure e metodologia di analisi e valutazione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, di controlli interni, di adeguata verifica, anche semplificata, della clientela e di conservazione, dopo aver ottenuto il parere favorevole del Comitato di Sicurezza Finanziaria (cfr. *Rapporto Annuale UIF per il 2018*, par. 9.2.2.).

---

<sup>100</sup> Art. 11, comma 2, del D.lgs. 231/2007.

## 10. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE

### 10.1. Struttura organizzativa

L'organizzazione della UIF prevede la figura del Direttore, coadiuvato dal Vice Direttore e da alcuni dirigenti in *staff*, e due Servizi: il Servizio Operazioni Sospette, che svolge la funzione di analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette, e il Servizio Analisi e Rapporti Istituzionali, che segue la normativa, l'analisi dei flussi finanziari e la collaborazione con l'Autorità giudiziaria e le altre autorità nazionali ed estere.

La Direzione è supportata anche dalla Commissione consultiva per l'esame delle irregolarità, organo collegiale interno che ha il compito formulare proposte in ordine all'avvio di procedure sanzionatorie, all'effettuazione di segnalazioni alle Autorità di vigilanza di settore, all'Autorità giudiziaria e agli Organi investigativi, nonché in merito a ogni altra iniziativa ritenuta necessaria con riferimento alle ipotesi di irregolarità individuate dall'Unità.

Presso la UIF è costituito un Comitato di esperti, composto dal Direttore della UIF e da quattro esperti nominati per tre anni con decreto del MEF, sentito il Governatore della Banca d'Italia. Il Comitato costituisce una preziosa sede di confronto, fornendo costante supporto all'attività dell'Unità e contributi di riflessione sulle questioni di maggiore rilievo.

Nel gennaio 2020 è stata attuata la riforma organizzativa dell'Unità deliberata nel 2019. La compagine di vertice dei Servizi è stata rafforzata con l'istituzione della figura dei Vice Capi Servizio; sono state create tre nuove Divisioni e soppressi due settori operativi.

Nell'ambito del Servizio Operazioni Sospette è stata istituita un'ulteriore Divisione di analisi delle segnalazioni, per rafforzare il presidio sulle attività e consentire la distribuzione degli accresciuti carichi operativi ed è stata inoltre creata una Divisione Settori Speciali e contrasto del finanziamento del terrorismo, specializzata nell'analisi delle segnalazioni relative a operatività in valute virtuali, a servizi di money transfer, di carte di pagamento nonché a servizi di gioco. Tali tipologie di operatività hanno il tratto comune della numerosità e dell'elevato frazionamento delle transazioni e dell'interazione di numerosi soggetti che rendono necessario ricorrere per l'analisi a specifiche metodologie e strumenti.

Alla Divisione Gestione del Patrimonio Informativo sono state assegnate tre tipologie di compiti. Il primo include la raccolta e l'analisi delle nuove comunicazioni oggettive, l'elaborazione di dati delle SOS e delle stesse comunicazioni oggettive a supporto delle altre divisioni della UIF e della Direzione, l'estrazione e la trasmissione dei dati sui soggetti segnalati alla DNA, l'individuazione di controlli sulla qualità dei dati e, in raccordo con le altre divisioni del Servizio, la predisposizione di criteri e metodologie per la valutazione del grado di rischio delle operazioni sospette. Un secondo ambito di mansioni della Divisione riguarda lo sviluppo e l'implementazione delle risorse informatiche, con il supporto del Dipartimento Informatica della Banca d'Italia. Infine la Divisione cura i contatti con i segnalanti, il supporto tecnico e la gestione della relativa base dati anagrafica.

Nel Servizio Analisi e Rapporti Istituzionali sono stati separati i due ambiti principali di attività della Divisione Normativa e Rapporti Istituzionali (quello normativo-istituzionale e

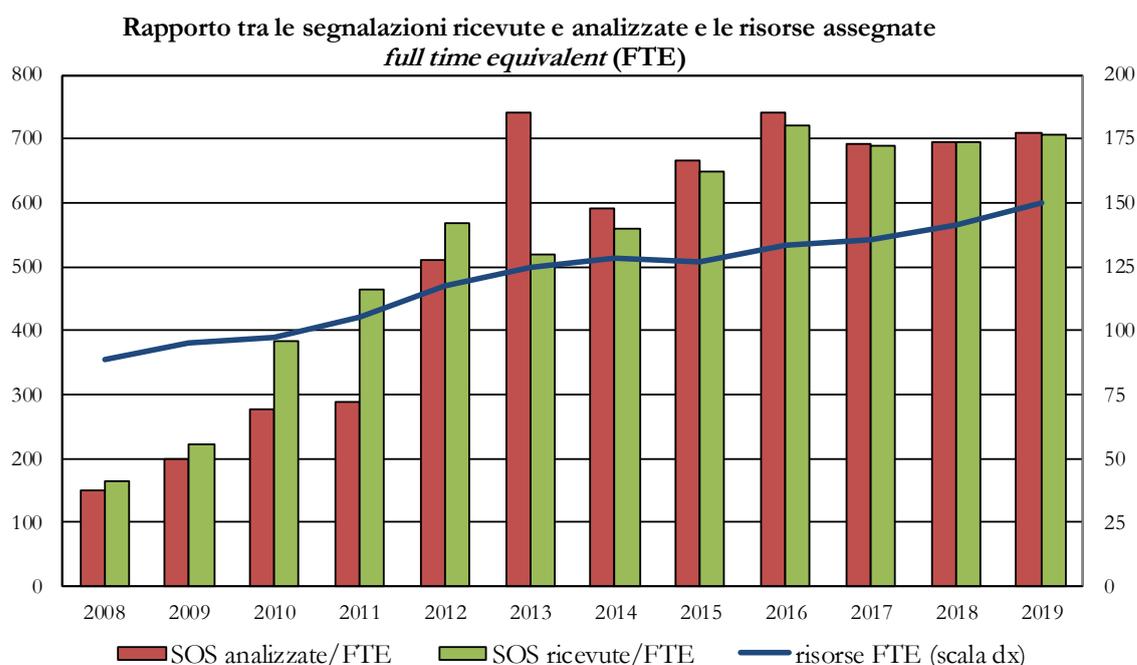
quello ispettivo-sanzionatorio), con la creazione della Divisione Coordinamento Ispettivo e analisi delle irregolarità.

## 10.2. Indicatori di performance e piano strategico

Nel 2019 l'indicatore di *performance* si è attestato a 709 SOS analizzate per risorse umane *full time equivalent* (FTE), con un nuovo significativo miglioramento dell'1,9% rispetto al 2018 (+0,5%; *Figura 10.1*).

L'indicatore sottostima l'effettivo incremento di produttività perché non tiene conto delle attività svolte dalla UIF diverse dal trattamento delle segnalazioni di operazioni sospette, che pure sono aumentate nel tempo in modo significativo. Se si considerano solo gli FTE direttamente impiegati nell'analisi delle SOS, si rileva un aumento del rapporto fra segnalazioni analizzate e FTE del 7,2%. La variazione riflette, anche nel 2019, aumenti delle segnalazioni analizzate superiori a quelli delle risorse umane impiegate in quell'attività (8,4% contro 1%, rispettivamente), con una ulteriore riduzione dello stock in lavorazione: a fine anno le segnalazioni in corso di lavorazione erano pari al 43,6% del flusso medio mensile.

*Figura 10.1*



### La definizione delle linee strategiche

La UIF individua con cadenza triennale le proprie linee d'azione. Il piano strategico 2017-19 si è focalizzato su tre assi principali: 1) il miglioramento nelle competenze, nelle dotazioni tecniche, nei processi e negli assetti organizzativi per affinare le capacità di analisi e selezione e meglio contribuire all'individuazione di metodi di riciclaggio; 2) la crescita degli scambi informativi con le FIU estere e il consolidamento del ruolo di impulso della UIF nelle sedi internazionali; 3) il rafforzamento della condivisione dei risultati anche con il pubblico non specializzato al fine di aumentare la fiducia verso l'apparato di prevenzione e verso gli stessi intermediari e operatori, favorendo la percezione e la condivisione dei valori di legalità nell'esercizio di attività economica. Gli obiettivi fissati sono stati tutti conseguiti (*Figura 10.2*).

Obiettivi strategici della UIF e risultati conseguiti

	2017 - 2019	Riferimenti nel Rapporto UIF
<b>Operatività</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Presidio dei livelli di efficienza</li> <li>✓ Miglioramento di tecniche e strumenti per l'analisi operativa</li> <li>✓ Approccio proattivo all'analisi</li> <li>✓ Sviluppo analisi operativa e strategica maggiormente basata sul rischio</li> </ul>	<p>Par. 1.2 - 2.1 - 2.2 - 10.2</p> <p>Par. 2.2 - 2.4 - 3.1.3</p> <p>Par. 3.1.2 - 3.2 - 3.3</p> <p>Par. 1.4 - 2.3 - 2.4 - 2.5 - 3.1.1 - 4.3 - 6.1 - 6.2 - 8.1</p>
<b>Collaborazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Promozione di un maggior coinvolgimento dei segnalanti</li> <li>✓ Avvio di un sistema integrato per lo scambio di informazioni con le Autorità (SAFE)</li> <li>✓ Collaborazione con DNA</li> <li>✓ Ricerca di ulteriori forme di collaborazione con OO.II. e Autorità</li> <li>✓ Accrescimento dello scambio con altre FIU</li> <li>✓ Impulso attività Piattaforma FIU</li> </ul>	<p>Par. 1.1 - 1.3 - 2.2 - 3.1.2</p> <p>Par. 7.1</p> <p>Par. 2.3 - 2.4 - 2.5 - 3.1.3 - 7.1 - 10.4</p> <p>Par. 5.1 - 7.1 - 7.3 - 8.7</p> <p>Par. 4.5 - 8.1 - 8.2</p> <p>Par. 4.5 - 8.1 - 8.3 - 8.4</p>
<b>Organizzazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Prosecuzione dell'azione di revisione organizzativa</li> <li>✓ Creazione di centri di competenza specialistici</li> <li>✓ Innalzamento dei presidi di sicurezza e riservatezza</li> <li>✓ Sviluppo di strumenti informatici avanzati per l'analisi</li> </ul>	<p>Par. 10.1</p> <p>Par. 1.1 - 1.3 - 2.4 - 4.3 - 10.1</p> <p>Par. 10.4</p> <p>Par. 6.2 - 10.4</p>
<b>Comunicazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Accrescimento ulteriore della trasparenza e dell'<i>accountability</i></li> <li>✓ Aumento delle occasioni di confronto con Autorità, operatori e società civile</li> </ul>	<p>Par. 10.5</p> <p>Par. 1.1 - 1.3 - 4.4 - 10.5</p>

Nel corso del 2019 le linee strategiche della UIF sono state ulteriormente qualificate per tener conto dei cambiamenti nel contesto operativo, anche in vista della pianificazione degli obiettivi per il triennio 2020-22.

L'introduzione nel corso del 2019 delle comunicazioni oggettive sull'uso del contante richiede la predisposizione di nuovi strumenti di analisi per lo sfruttamento delle informazioni e un'attività di specifica sensibilizzazione dei segnalanti sul miglioramento della qualità dei dati. A ciò si affianca l'esigenza di aumentare e sistematizzare le basi dati disponibili, per consentirne un efficace sfruttamento da parte degli analisti.

L'obiettivo di *upgrading* degli strumenti informatici, necessario per adeguare le capacità di analisi a contesti criminali in rapida evoluzione, è stato ulteriormente qualificato per favorire la riduzione dei relativi tempi di realizzazione.

È stata anche individuata l'esigenza di stimolare l'innalzamento della qualità delle segnalazioni dei soggetti obbligati, non solo per quelli di più di recente partecipazione al sistema, ma anche per alcuni operatori di grandi dimensioni che, anche a seguito di riorganizzazioni interne dell'attività antiriciclaggio, hanno manifestato peggioramenti nella capacità segnalativa.

Per favorire l'attuazione delle nuove regole europee dirette a rafforzare lo scambio di informazioni tra le FIU, occorre predisporre idonei processi automatici per gli scambi delle segnalazioni cross-border, il *matching* di dati massivi e le analisi congiunte.

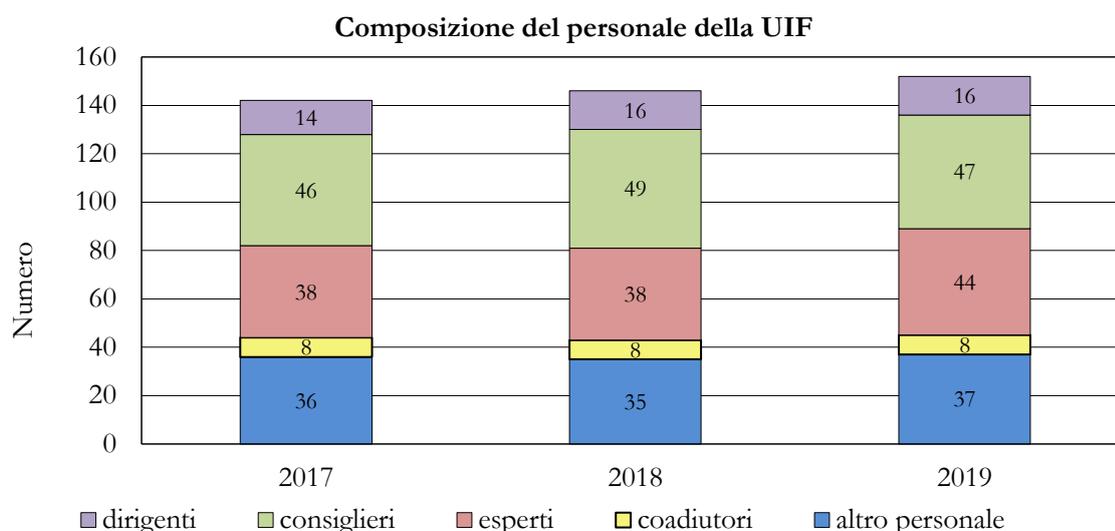
Anche allo scopo di ottemperare alle previsioni internazionali e nonostante i crescenti ostacoli normativi, rimane prioritario l'obiettivo di rafforzare le sinergie e lo scambio di informazioni con un ampio novero di autorità e organi nazionali. Vanno ulteriormente sviluppate le attività di analisi strategica.

### 10.3. Risorse umane

Nel 2019 la compagine della UIF è passata da 146 a 152 addetti a seguito dell'uscita di 12 unità e dell'ingresso di 18 risorse, delle quali 14 di nuova assunzione e 4 provenienti da altre strutture della Banca d'Italia (*Figura 10.3*). La distribuzione fra i due Servizi al 31 dicembre vedeva assegnate 88 risorse al Servizio Operazioni Sospette e 61 al Servizio Analisi e Rapporti Istituzionali.

La crescita delle risorse programmata dalla UIF per il triennio 2020-22 (20 unità) è destinata a coprire le carenze rispetto all'organico definito per il 2019 e quelle derivanti dalla forte crescita delle segnalazioni di operazioni sospette e dai nuovi compiti assegnati all'Unità a seguito delle riforme della normativa antiriciclaggio degli ultimi anni (segnalazioni oggettive, collaborazione con la DNA, segnalazioni cross-border, operatori in valute virtuali).

È cresciuto notevolmente l'impegno nella formazione professionale del personale, sia tramite l'organizzazione di seminari interni (21 nel 2019), che hanno coinvolto l'intera compagine sia attraverso la partecipazione a eventi formativi esterni su specifici temi d'interesse per l'Unità (17 corsi a cui sono stati iscritti 41 addetti UIF), quali la *criptocurrency intelligence*, l'attività di *dark web analysis* e l'analisi forense delle valute virtuali e della *blockchain*, anche con particolare attenzione all'evoluzione dei rapporti tra criminalità organizzata e riciclaggio. La partecipazione a iniziative formative interne alla Banca d'Italia (83 iniziative per 104 partecipanti) o al SEBC (2 iniziative per 2 partecipanti) ha consentito una crescita professionale degli addetti dell'Unità su tematiche di interesse istituzionale.



La UIF ha adottato un proprio Piano di prevenzione della corruzione finalizzato a dare autonomo rilievo ai rischi di corruzione interna rivenienti dalle funzioni istituzionali svolte. Il documento si collega e si salda, con opportuni rinvii, al Piano di prevenzione della corruzione della Banca d'Italia.

*Il Piano anticorruzione illustra i presidi per la rilevazione e mitigazione dei rischi basati, tra l'altro, su una gestione tempestiva e sicura delle informazioni, sull'adeguamento del modello organizzativo, su interventi sui sistemi informatici, sulla selezione e formazione delle risorse umane.*

Nel 2019 la UIF ha provveduto a nominare il proprio Responsabile per la prevenzione della corruzione.

Dalla seconda settimana di marzo 2020, a seguito della necessità di non proseguire l'attività in sede per i rischi legati all'epidemia di Covid-19, l'operatività è proseguita in delocalizzato senza ricadute negative sulla produttività, che si è anzi accresciuta consentendo di fronteggiare l'ulteriore aumento delle segnalazioni grazie agli strumenti di lavoro a distanza attivati dall'Unità già da alcuni anni con la preziosa collaborazione dei servizi informatici della Banca d'Italia.

#### 10.4. Risorse informatiche

Sviluppo ed evoluzione degli asset tecnologici dell'Unità hanno registrato nel corso del 2019 il raggiungimento di importanti traguardi in linea con le direttrici strategiche IT della UIF che si articolano, ormai da diversi anni, sui tre cardini principali della sicurezza, dell'estensione del patrimonio informativo e dell'automazione dei processi di analisi.

Nel mese di luglio è stata rilasciata la nuova versione del portale Infostat-UIF ridisegnato in tecnologia HTML5 in sostituzione del *framework* Flex precedentemente utilizzato: tale intervento, volto a innalzare il livello di sicurezza dei flussi informativi ricevuti e generati dall'Unità, si integra con il precedente rilascio effettuato a fine 2018 della nuova modalità di

**Nuova versione  
del portale  
Infostat-UIF**

autenticazione a due fattori (c.d. autenticazione forte)<sup>101</sup>. Nell'ambito del medesimo rilascio è stata anche resa disponibile una funzionalità che consente ai segnalanti di scaricare autonomamente dal portale Infostat-UIF la stampa ufficiale delle SOS trasmesse in modalità *data entry*.

#### Feedback ai segnalanti

Nel corso del 2019 sono inoltre proseguiti i lavori relativi al progetto “Feedback ai segnalanti” che, in linea con lo spirito del D.lgs. 90/2017 che ha sottolineato l'importanza di fornire un riscontro ai soggetti obbligati sulle SOS trasmesse, si è concentrato sull'automazione delle modalità di trasmissione del flusso informativo e sull'aumento dell'efficienza dei processi di lavoro interni all'Unità, garantendo al contempo la riservatezza<sup>102</sup>. La prima funzionalità è stata rilasciata nel 2018 e ha riguardato la trasmissione automatica degli esiti negativi, ossia le comunicazioni contenenti l'elenco delle SOS non rilevanti<sup>103</sup>. Nel solo 2019 tale procedura ha consentito di fornire riscontro su oltre 15.800 SOS inviate da oltre 450 segnalanti.

Ulteriori interventi, nell'ambito del progetto, riguardano la trasmissione automatica di nuove tipologie di comunicazione quali le schede di feedback che la UIF invia ai principali operatori per volume segnaletico, fornendo indicatori sintetici sulla loro attività (la funzione di generazione e trasmissione automatica delle schede di feedback è stata completata nei primi mesi del 2020).

#### Comunicazioni oggettive

Con la riforma normativa del 2017 la UIF ha acquisito nuove significative funzioni, tra le quali la ricezione delle comunicazioni sulle operazioni a rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo individuate dai destinatari dell'obbligo sulla base di criteri oggettivi definiti dalla stessa Unità con apposite istruzioni (cfr. il paragrafo: *Le comunicazioni oggettive* nel capitolo 1).

Nel corso del 2019 è stata realizzata l'infrastruttura informatica dedicata alla raccolta di tali comunicazioni. La nuova rilevazione ha preso avvio, dopo una fase di collaudo con alcuni intermediari, nel mese di settembre. Per rendere facilmente fruibile il patrimonio informativo delle comunicazioni oggettive in sede di approfondimento finanziario delle SOS è stata evoluta la piattaforma interna (RADAR) a supporto del processo di analisi. Sono stati inoltre avviati studi volti alla realizzazione dei processi di disseminazione di dati e informazioni delle comunicazioni oggettive agli Organi investigativi competenti.

#### Scambio di informazioni riservate

Nel secondo semestre del 2019 si è concluso lo sviluppo della prima fase del progetto “Scambio di informazioni riservate mediante il portale Infostat-UIF” che è stata rilasciata in produzione il 17 febbraio 2020.

Tale fase ha permesso di concentrare tutti gli scambi informativi finalizzati all'approfondimento delle SOS e all'acquisizione di documentazione integrativa sul portale Infostat-UIF, connotato da presidi di sicurezza particolarmente elevati (e ulteriormente irrobustiti a seguito dei recenti interventi).

---

<sup>101</sup> In fase di accesso al portale l'utente deve fornire, oltre a username e password, una OTP (*One-Time-Password*) ricevuta tramite SMS su un numero di cellulare appositamente comunicato.

<sup>102</sup> Il progetto prevede che la trasmissione dei flussi avvenga, oltre che via PEC, anche attraverso la piattaforma già usata dai segnalanti per l'invio delle SOS, beneficiando in tal modo del canale informatico esistente e dei relativi presidi di sicurezza.

<sup>103</sup> Sono classificate come non rilevanti le segnalazioni che, in base agli approfondimenti svolti dall'Unità e alla luce dei riscontri ricevuti dagli Organi investigativi, non presentano sufficienti elementi a supporto del sospetto di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo prospettato.

La seconda fase, avviata a novembre 2019, ha l'obiettivo di standardizzare i formati di scambio e di consentire la trasmissione di dati strutturati. Ciò garantirà elevati livelli di automazione dei processi di scambio con notevoli benefici in termini di efficienza e riduzione dei costi gravanti sui soggetti obbligati ma anche di qualità e utilizzabilità delle informazioni da parte della UIF. Proprio al fine di consentire agli intermediari di contenere costi e tempi di sviluppo delle proprie procedure informatiche, l'Unità ha da tempo avviato una collaborazione con l'Agenzia delle Entrate con la quale è stata concordata un'estensione dello schema dati previsto nell'ambito del progetto "Indagini finanziarie" che sarà utilizzato per veicolare anche gli scambi informativi con la UIF.

Sono state completate nel mese di febbraio 2019 le attività di revisione degli algoritmi utilizzati dalle procedure di *matching* anagrafico fra le diverse basi dell'Unità finalizzate a fornire agli analisti un quadro unitario delle attività riferibili ai medesimi soggetti.

**Miglioramento  
del *matching*  
anagrafico**

Tenendo conto delle evoluzioni tecnologiche in tale campo è stato concluso nel medesimo periodo lo studio di un nuovo e più articolato sistema per il confronto anagrafico che dovrà consentire di migliorare anche il trattamento dei nominativi stranieri (la cui analisi richiede il ricorso a tecniche specifiche rispetto a quelli occidentali) e, più in generale, accrescere la capacità dell'Unità di collegare differenti contesti di operatività mediante l'identificazione di entità anagrafiche ricorrenti.

Sono in corso le attività di studio e realizzazione di un progetto volto allo sviluppo di una nuova procedura informatica per la gestione dell'anagrafe dei soggetti che, a vario titolo, sono tenuti a trasmettere informazioni alla UIF. Tra gli obiettivi dell'iniziativa si annoverano l'adozione di un processo più agevole per la variazione dei dati anagrafici dei segnalanti, l'automazione di diverse attività di verifica e aggiornamento attualmente svolte con operatività manuali e una migliore gestione dei legami tra i diversi segnalanti (ad esempio appartenenza allo stesso gruppo, fusioni e incorporazioni).

**Gestione  
dell'anagrafe  
dei partner**

Si è concluso ad agosto 2019 lo sviluppo di un progetto volto alla realizzazione di nuove modalità di inoltro delle segnalazioni per gli operatori dei settori delle carte di pagamento e dei giochi. L'iniziativa, in continuità con l'omologo progetto del 2016 rivolto al settore dei money transfer, si pone l'obiettivo di ridurre l'onere segnaletico in capo agli operatori dei citati comparti che, in virtù delle caratteristiche specifiche della propria operatività, si trovano a dover inserire nelle segnalazioni un elevato numero di soggetti, operazioni e rapporti. Obiettivo del progetto è agevolare la compilazione delle SOS predisposte in modalità *data entry* attraverso l'acquisizione di un file conforme a un nuovo tracciato dati standardizzato. Attese le recenti evoluzioni normative introdotte dai D.lgs. 90/2017 e 125/2019, che hanno ricompreso nell'alveo dei soggetti obbligati anche i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale e i prestatori di servizi di portafoglio digitale, e tenuto conto delle specifiche caratteristiche del settore, l'ambito del progetto è stato esteso al fine di agevolare anche l'attività segnaletica di tali operatori.

**Nuove modalità  
di inoltro  
delle SOS  
per alcune  
tipologie  
di segnalanti**

Nei mesi di ottobre e novembre 2019, il nuovo tracciato dati è stato presentato agli operatori dei suddetti comparti finora caratterizzati da un più intenso contributo segnaletico. La proficua interlocuzione con i soggetti coinvolti (che hanno manifestato notevole interesse per l'iniziativa) ha consentito di apportare affinamenti e ottimizzazioni al tracciato e alla funzionalità di caricamento che sono stati resi disponibili il 30 gennaio 2020.

Nel mese di gennaio 2020 sono stati rilasciati alcuni interventi evolutivi sul portale Infostat-UIF volti a consentire una rappresentazione più accurata dell'operatività descritta nelle SOS e a migliorare la qualità dei dati trasmessi. A differenza del precedente schema di verifica

**Nuovi controlli  
sulle SOS**

che, in caso di violazione, comportava sempre lo scarto della segnalazione, i nuovi controlli consentono, in presenza di incongruenze segnaletiche di minore entità, l'acquisizione dei dati inviati notificando la circostanza al segnalante che può, se del caso, inviare una segnalazione sostitutiva.

#### Scambio di informazioni con la DNA

È proseguita, a seguito del protocollo di intesa sottoscritto nel 2018, l'iniziativa progettuale volta alla progressiva automazione degli scambi informativi in essere con la DNA, nonché l'integrazione dei flussi informativi restituiti dalla citata Direzione all'interno della piattaforma di analisi dell'Unità. Nel progetto si fa ricorso a tecniche crittografiche che, in linea con quanto previsto dal dettato normativo, garantiscono la riservatezza dei dati anagrafici scambiati.

#### Classificazione automatica delle segnalazioni

È giunta in fase di collaudo un progetto, svolto in collaborazione con il Dipartimento Informatica della Banca d'Italia, per l'implementazione di algoritmi di *machine learning* e *deep learning* finalizzati alla costruzione di modelli previsionali potenzialmente in grado di effettuare in autonomia la classificazione delle SOS. Tale iniziativa si inserisce nell'ambito della più ampia ricerca di soluzioni tecnologiche che possano supportare l'Unità nel processo di analisi delle SOS.

Il progetto fa ricorso ad algoritmi di tipo supervisionato<sup>104</sup>, il cui addestramento è svolto in un ambiente informatico "sicuro" (denominato *Blind Learning Environment*) che, mediante ricorso a specifiche soluzioni tecnologiche, consente al personale specializzato del Dipartimento Informatica della Banca d'Italia coinvolto nell'iniziativa di testare le tecniche di classificazione senza accedere direttamente al contenuto riservato delle segnalazioni.

#### Evoluzione SAFE

Il progressivo aumento degli scambi informativi con le FIU estere impone la necessità di ridurre il più possibile le residue aree di trattamento manuale di tali informazioni, anche a vantaggio di una più rapida disseminazione delle stesse ai competenti Organi investigativi italiani. Un ulteriore miglioramento nell'efficienza dei processi di lavoro della UIF potrà essere conseguito grazie al completamento del progetto "Evoluzione SAFE", in corso di realizzazione, che consente modalità di interazione automatica tra il sistema interno utilizzato per la gestione dello scambio di informazioni con gli Organi investigativi, l'Autorità giudiziaria, le FIU estere (Sistema SAFE) e le infrastrutture di comunicazione protette utilizzate dalle FIU negli scambi internazionali (Egmont Secure Web e FIU.NET). Permangono tuttavia elementi di criticità connessi alla mancata completa standardizzazione dei flussi informativi inviati dalle FIU estere, che possono essere risolti solo nelle competenti sedi internazionali.

## 10.5. Comunicazione esterna

La UIF dedica un'attenzione crescente al confronto con la società civile e con tutti i soggetti e le istituzioni partecipi del sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

I contenuti del *Rapporto annuale* attraverso il quale la UIF dà conto della propria attività al Governo, al Parlamento e alla generalità dei cittadini, formano oggetto di una presenta-

---

<sup>104</sup> Si tratta di algoritmi che, per il loro corretto utilizzo, devono essere preliminarmente "addestrati" ad analizzare un determinato dominio di interesse mediante l'osservazione di numerosi "esempi" (intesi come input e output attesi dell'algoritmo stesso). L'addestramento è volto quindi a insegnare all'algoritmo come elaborare nel modo voluto (sintetizzato dagli esempi usati nell'addestramento) e in autonomia i dati di interesse.

zione ufficiale con la partecipazione di rappresentanti delle istituzioni, degli intermediari finanziari, degli operatori e delle professioni. Il Rapporto annuale è disponibile sul sito internet dell'Unità in italiano e in inglese.

L'*Audizione del Direttore della UIF* dinanzi alle Commissioni congiunte II Giustizia, VI Finanze e XIV Politiche dell'Unione Europea della Camera dei Deputati e 2<sup>a</sup> Giustizia, 6<sup>a</sup> Finanze e Tesoro e 14<sup>a</sup> Politiche dell'Unione Europea del Senato della Repubblica della XVIII legislatura, svoltasi nel settembre 2019, ha posto l'attenzione su talune previsioni dello schema governativo di revisione del decreto antiriciclaggio rispetto ai principi della quarta e quinta direttiva, nonché sulle vulnerabilità del sistema derivanti dalla diffusione di nuove tecnologie. Nel dicembre 2019 si è svolta l'*Audizione del Direttore della UIF* dinanzi al Comitato IV "Influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme" della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, nella quale è stata illustrata l'attività della UIF nel contrasto alla criminalità economica e al riciclaggio, specie nel comparto dei giochi e sono state svolte alcune riflessioni sulle recenti modifiche del quadro normativo del sistema di prevenzione e su alcuni profili suscettibili di miglioramento.

Il *sito internet della UIF* dà conto delle novità intervenute; accanto all'illustrazione dell'attività svolta, viene offerta una panoramica del complessivo sistema antiriciclaggio e antiterrorismo italiano e internazionale, fornendo informazioni complete e aggiornate su aspetti normativi e istituzionali, iniziative e approfondimenti in materia. Nel 2019 è iniziata la pubblicazione della *Newsletter della UIF* mirata a fornire brevi aggiornamenti sull'attività della UIF e sulle tematiche antiriciclaggio in generale.

La UIF prosegue nella redazione dei *Quaderni dell'antiriciclaggio*, divisi nelle due collane *Dati statistici* e *Analisi e studi*, pubblicati sul sito internet dell'Unità. La prima collana, a cadenza semestrale, contiene statistiche sulle SOS, sui dati SARA e sulle dichiarazioni ORO e informazioni di sintesi sull'attività della UIF. La seconda, inaugurata nel marzo 2014, raccoglie contributi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. In quest'ultima collana, nel 2019 sono stati pubblicati tre studi, riguardanti l'impatto delle ispezioni antiriciclaggio sulle segnalazioni di operazioni sospette delle banche (*Quaderno n. 12*), l'uso di contante in Italia (*Quaderno n. 13*) e le applicazioni Suptech per l'antiriciclaggio (*Quaderno n. 14*).

Nel corso del 2019, la UIF ha preso parte a convegni, seminari e incontri volti alla sensibilizzazione delle diverse tipologie di operatori e del pubblico e all'approfondimento con le altre autorità dei temi dell'antiriciclaggio e del contrasto al finanziamento del terrorismo.

In particolare la UIF ha partecipato con propri relatori a 66 iniziative, di carattere divulgativo e formativo, a beneficio di altre autorità e associazioni di categoria, in contesti nazionali e internazionali. Di particolare rilievo sono state le docenze a corsi organizzati dalla Scuola di Magistratura di Caltanissetta, dalla Scuola di Formazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dallo Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato e dalla Direzione Servizi Antidroga del Ministero dell'Interno. L'Unità ha collaborato anche a cicli di lezioni presso l'Istituto superiore di Tecniche Investigative dei Carabinieri e presso la Procura di Ancona, come pure è proseguita la collaborazione con gli Atenei, in particolar modo con le Università Bocconi di Milano e di Siena. Sono state poi avviate iniziative formative che hanno coinvolto associazioni di categoria dei professionisti e rappresentanti degli enti locali (Comuni e Regioni).



## GLOSSARIO

### Amministrazioni e organismi interessati

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. a), del D.lgs. 231/2007, sono gli enti preposti alla supervisione dei soggetti obbligati non vigilati dalle autorità di vigilanza di settore, ossia le amministrazioni, ivi comprese le agenzie fiscali, titolari di poteri di controllo ovvero competenti al rilascio di concessioni, autorizzazioni, licenze o altri titoli abilitativi comunque denominati, nei confronti dei soggetti obbligati e gli organismi preposti alla vigilanza sul possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità, prescritti dalla pertinente normativa di settore nei confronti dei predetti soggetti. Per le esclusive finalità di cui al suddetto decreto, rientrano nella definizione di amministrazione interessata il Ministero dell'Economia e delle finanze quale autorità preposta alla sorveglianza dei revisori legali e delle società di revisione legale senza incarichi di revisione legale su enti di interesse pubblico o su enti sottoposti a regime intermedio, il Ministero dello Sviluppo economico quale autorità preposta alla sorveglianza delle società fiduciarie non iscritte nell'albo di cui all'art. 106 TUB.

### Archivi standardizzati

Archivi mediante i quali sono resi disponibili i dati e le informazioni previsti dalle disposizioni emanate dalle competenti autorità di vigilanza di settore ai sensi dell'art. 34, comma 3, del D.lgs. 231/2007, secondo gli standard tecnici e le causali analitiche ivi indicate; essi includono gli Archivi Unici Informatici (AUI) già istituiti alla data di entrata in vigore del D.lgs. 90/2017.

### Auto-riciclaggio

Ai sensi dell'art. 648-ter.1 del codice penale è punito per il reato di auto-riciclaggio “chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa”. La norma è stata introdotta dall'art. 3, comma 3, della L. 186/2014.

### Autorità di vigilanza di settore

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. c), del D.lgs. 231/2007, sono la Banca d'Italia, la Consob e l'Ivass in quanto autorità preposte alla vigilanza e al controllo degli intermediari bancari e finanziari, dei revisori legali e delle società di revisione legale con incarichi di revisione legale su enti di interesse pubblico e su enti sottoposti a regime intermedio e la Banca d'Italia nei confronti degli operatori non finanziari che esercitano le attività di custodia e trasporto di denaro contante e di titoli o valori a mezzo di guardie particolari giurate, in presenza della licenza di cui all'art. 134 TULPS, limitatamente all'attività di trattamento delle banconote in euro, in presenza dell'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 8 del DL 350/2001, convertito, con modificazioni, dalla L. 409/2001.

### Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

Autorità che ai sensi dell'art. 19 del DL 90/2014, convertito con modificazioni dalla L. 114/2014, ha assorbito le funzioni e le risorse dell'ex Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP). L'Autorità è deputata a prevenire la corruzione nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della Pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione, nonché mediante attività conoscitiva.

### Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF)

Ai sensi dell'art. 3 del D.lgs. 109/2007, è il Comitato istituito presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, presieduto dal Direttore generale del Tesoro, composto da quindici membri e dai rispettivi supplenti, nominati

con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, sulla base delle designazioni effettuate, rispettivamente, dal Ministro dell'Interno, dal Ministro della Giustizia, dal Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Ministro dello Sviluppo economico, dalla Banca d'Italia, dalla Consob, dall'Isvap (oggi Ivass), dall'Unità di Informazione Finanziaria. Del Comitato fanno anche parte un dirigente in servizio presso il MEF, un ufficiale della Guardia di Finanza, un appartenente al ruolo dirigenziale o ufficiale di grado equiparato delle forze di polizia di cui all'art.16 della L. 121/1981, in servizio presso la DIA, un ufficiale dell'Arma dei Carabinieri, un dirigente dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli e un magistrato della DNA. Ai fini dello svolgimento dei compiti riguardanti il congelamento delle risorse economiche, il Comitato è integrato da un rappresentante dell'Agenzia del Demanio. Gli enti che partecipano con propri rappresentanti nel CSF comunicano al Comitato, anche in deroga a ogni disposizione in materia di segreto d'ufficio, le informazioni riconducibili alle materie di competenza del Comitato stesso. Inoltre, l'Autorità giudiziaria trasmette ogni informazione ritenuta utile per contrastare il finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Con l'entrata in vigore del D.lgs. 231/2007 le competenze del Comitato, inizialmente limitate al coordinamento in materia di contrasto finanziario al terrorismo, sono state estese anche alla lotta al riciclaggio (cfr. art. 5, comma 3, del D.lgs. 231/2007 previgente, oggi corrispondente all'art. 5, commi 5, 6 e 7).

### **Congelamento di fondi**

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. b), del D.lgs. 109/2007, è il divieto, in virtù dei regolamenti comunitari e della normativa nazionale, di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione dei fondi o di accesso a essi, così da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che consente l'uso dei fondi, compresa la gestione di portafoglio.

### **Cross-border report**

Con il termine s'intendono le segnalazioni di operazioni sospette ricevute da una FIU dell'Unione europea che riguardano un altro Stato membro e che, ai sensi dell'art. 53, comma 1, della quarta direttiva, devono essere prontamente trasmesse alle controparti interessate. Tali segnalazioni sono individuate sulla base di una metodologia sviluppata nell'ambito della Piattaforma delle FIU della UE.

### **Direzione Investigativa Antimafia (DIA)**

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

### **Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA)**

La DNA, istituita nell'ambito della Procura generale presso la Corte di cassazione con DL 367/1991, convertito con modificazioni dalla L. 8/1992, ha il compito di coordinare, in ambito nazionale, le indagini relative alla criminalità organizzata. La competenza della Direzione Nazionale Antimafia è stata estesa alla trattazione di procedimenti in materia di terrorismo, anche internazionale, con il DL 7/2015, convertito con modificazioni dalla L. 43/2015. Ai sensi dell'art. 103 del D.lgs. 159/2011, alla Direzione è preposto un magistrato, con funzioni di Procuratore nazionale e due magistrati con funzioni di procuratore aggiunto, nonché, quali sostituti, magistrati scelti tra coloro che hanno svolto, anche non continuativamente, funzioni di pubblico ministero per almeno dieci anni e che abbiano specifiche attitudini, capacità organizzative ed esperienze nella trattazione di procedimenti in materia di criminalità organizzata e terroristica.

### **Financial Intelligence Unit (FIU)**

Unità centrale nazionale che, al fine di combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, è incaricata di ricevere e analizzare segnalazioni di operazioni sospette e altre informazioni rilevanti in materia di riciclaggio, finanziamento del terrorismo e connessi reati presupposto, nonché della disseminazione dei risultati di tale analisi. In base alla scelta compiuta dal singolo legislatore nazionale, la FIU può assumere la natura di

autorità amministrativa, di struttura specializzata costituita all'interno delle forze di polizia o incardinata nell'ambito dell'Autorità giudiziaria. In alcuni Stati sono stati adottati modelli misti fra i precedenti.

### **Finanziamento dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa**

Ai sensi dell'art.1, comma 1, lett. e), del D.lgs. 109/2007, per finanziamento dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa si intende la fornitura o la raccolta di fondi e risorse economiche, in qualunque modo realizzata e strumentale, direttamente o indirettamente, a sostenere o favorire tutte quelle attività legate all'ideazione o alla realizzazione di programmi volti a sviluppare strumenti bellici di natura nucleare o chimica o batteriologica.

### **Finanziamento del terrorismo**

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. d), del D.lgs. 109/2007, per finanziamento del terrorismo si intende qualsiasi attività diretta, con ogni mezzo, alla fornitura, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi e risorse economiche, in qualunque modo realizzata, destinati a essere, direttamente o indirettamente, in tutto o in parte, utilizzati per il compimento di una o più condotte con finalità di terrorismo, secondo quanto previsto dalle leggi penali, ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione delle condotte anzidette.

### **FIU.NET**

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

### **Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI)**

Organismo intergovernativo creato in ambito OCSE, che ha lo scopo di ideare e promuovere strategie di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, a livello nazionale e internazionale. Nel 1989 ha emanato 40 raccomandazioni relative all'azione di monitoraggio in materia di riciclaggio, alle quali si sono successivamente aggiunte 9 raccomandazioni speciali relative al contrasto finanziario del terrorismo internazionale. La materia è stata interamente rivista nel 2012 con l'emanazione di 40 nuove raccomandazioni. Il GAFI promuove inoltre la diffusione delle misure antiriciclaggio e antiterrorismo al di fuori dell'ambito dei paesi membri collaborando con altri organismi internazionali e approfondisce le nuove tendenze e tipologie di riciclaggio.

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

### **Gruppo Egmont**

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

### **Mezzi di pagamento**

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. s), del D.lgs. 231/2007, sono il denaro contante, gli assegni bancari e postali, gli assegni circolari e gli altri assegni a essi assimilabili o equiparabili, i vaglia postali, gli ordini di accreditamento o di pagamento, le carte di credito e le altre carte di pagamento, le polizze assicurative trasferibili, le polizze di pegno e ogni altro strumento a disposizione che permetta di trasferire, movimentare o acquisire, anche per via telematica, fondi, valori o disponibilità finanziarie.

### **Moneyval (Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures and the financing of terrorism)**

Sottocomitato dell'European Committee on Crime Problems (CDPC) del Consiglio d'Europa costituito nel settembre del 1997. Opera come organo preposto alle politiche antiriciclaggio nell'ambito del Consi-

glio – tenendo conto anche delle misure adottate dal GAFI – rivolgendo ai paesi aderenti specifiche raccomandazioni in materia. Valuta le misure antiriciclaggio adottate dai paesi aderenti al Consiglio d'Europa diversi dai membri del GAFI. Possiede lo status di Associate Member del GAFI, in qualità di gruppo regionale. Dal gennaio 2011 Moneyval, interessato da una sostanziale modifica statutaria, opera come autonomo organismo di monitoraggio del Consiglio d'Europa in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo che risponde direttamente al Comitato dei Ministri, cui presenta il proprio Rapporto annuale.

### **Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV)**

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

### **Organismo per la gestione degli elenchi degli agenti e mediatori (OAM)**

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. q), del D.lgs. 231/2007, indica l'Organismo per la gestione degli elenchi degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi, ai sensi dell'art. 128-*undecies* TUB. Presso l'OAM sono altresì tenuti: i) il registro dei cambiavalute nel cui ambito è istituita una sezione speciale dedicata ai prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale (art. 17-bis, comma 8-*bis*, del D.lgs. 141/2010, inserito dal D.lgs. 90/2017 e modificato dall'art. 5, comma 1, lett. a), del D.lgs. 125/2019; ii) il registro dei soggetti convenzionati e agenti di cui all'art. 45 del D.lgs. 231/2007; iii) il registro degli operatori compro oro di cui all'art. 1, comma 1, lett. q), del D.lgs. 92/2017.

### **Office of Foreign Assets Control (OFAC)**

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

### **Organismo di autoregolamentazione**

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. aa), del D.lgs. 231/2007, è l'ente esponenziale, rappresentativo di una categoria professionale, ivi comprese le sue articolazioni territoriali e i consigli di disciplina cui l'ordinamento vigente attribuisce poteri di regolamentazione, di controllo della categoria, di verifica del rispetto delle norme che disciplinano l'esercizio della professione e di irrogazione, attraverso gli organi all'uopo predisposti, delle sanzioni previste per la loro violazione.

### **Paesi con carenze strategiche nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo individuati dal GAFI**

Sono inclusi in questo ambito i Paesi aventi deboli presidi antiriciclaggio, individuati dal GAFI attraverso public statement pubblicati tre volte l'anno. In base a tali valutazioni (cfr. *FATF High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action – 21 February 2020* e *Jurisdiction under increased monitoring February 2020*), risultano non allineati alla normativa di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo: Albania, Barbados, Bahamas, Botswana, Cambogia, Ghana, Iran, Islanda, Jamaica, Mauritius, Mongolia, Myanmar, Nicaragua, Pakistan, Panama, Repubblica Democratica di Corea, Uganda, Siria, Yemen, Zimbabwe.

### **Paesi e territori non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata**

Paesi e territori elencati nella cosiddetta *black list* contenuta nel decreto del Ministro delle Finanze del 4 maggio 1999 (da ultimo modificato dal decreto ministeriale del 12 febbraio 2014): Andorra; Anguilla; Antigua e Barbuda; Aruba; Bahamas; Bahrein; Barbados; Belize; Bermuda; Bonaire; Brunei; Costa Rica; Curaçao, Dominica; Emirati Arabi Uniti (Abu Dhabi, Ajman, Dubai, Fujairah, Ras El Khaimah, Sharjah, Umm Al

Qaiwain); Ecuador; Filippine; Gibilterra; Gibuti; Grenada; Guernsey (compreso Alderney e Sark); Hong Kong; Isola di Man; Isole Cayman; Isole Cook; Isole Marshall; Isole Vergini Britanniche; Jersey; Libano; Liberia; Liechtenstein; Macao; Maldive; Malesia; Mauritius; Monserrat; Nauru; Niue; Oman; Panama; Polinesia Francese; Principato di Monaco; Saint Kitts e Nevis; Saint Lucia; Saint Vincent e Grenadine; Samoa; Seychelles; Singapore; Sint Eustatius e Saba; Sint Maarten – parte Olandese; Svizzera; Taiwan; Tonga; Turks e Caicos; Tuvalu; Uruguay; Vanuatu.

### **Paesi non cooperativi a fini fiscali individuati dall'Unione europea**

Rientrano nella lista UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali: Samoa americane, Isole Cayman, Figi, Guam, Oman, Palau, Panama, Samoa, Trinidad e Tobago, Isole Vergini degli Stati Uniti, Vanuatu, Seychelles (*Conclusioni del Consiglio 2020/C64/03, 27 febbraio 2020*).

### **Paesi terzi ad alto rischio**

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. bb), del D.lgs. 231/2007, sono i paesi non appartenenti all'Unione europea i cui ordinamenti presentano carenze strategiche nei rispettivi regimi nazionali di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, come individuati dalla Commissione europea, con il regolamento delegato UE/2016/1675 e successive modificazioni, nell'esercizio dei poteri di cui agli artt. 9 e 64 della direttiva UE/2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 come modificata dalla direttiva UE/2018/843.

### **Persone politicamente esposte**

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. dd), del D.lgs. 231/2007, sono le persone fisiche che occupano o hanno cessato di occupare da meno di un anno importanti cariche pubbliche, nonché i loro familiari e coloro che con i predetti soggetti intrattengono notoriamente stretti legami, come di seguito elencate: 1) sono persone fisiche che occupano o hanno occupato importanti cariche pubbliche coloro che ricoprono o hanno ricoperto la carica di: 1.1 Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio, Ministro, Vice-Ministro e Sottosegretario, Presidente di Regione, assessore regionale, Sindaco di capoluogo di provincia o città metropolitana, Sindaco di comune con popolazione non inferiore a 15.000 abitanti nonché cariche analoghe in Stati esteri; 1.2 deputato, senatore, parlamentare europeo, consigliere regionale nonché cariche analoghe in Stati esteri; 1.3 membro degli organi direttivi centrali di partiti politici; 1.4 giudice della Corte Costituzionale, magistrato della Corte di Cassazione o della Corte dei conti, consigliere di Stato e altri componenti del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana nonché cariche analoghe in Stati esteri; 1.5 membro degli organi direttivi delle banche centrali e delle autorità indipendenti; 1.6 ambasciatore, incaricato d'affari ovvero cariche equivalenti in Stati esteri, ufficiale di grado apicale delle forze armate ovvero cariche analoghe in Stati esteri; 1.7 componente degli organi di amministrazione, direzione o controllo delle imprese controllate, anche indirettamente, dallo Stato italiano o da uno Stato estero ovvero partecipate, in misura prevalente o totalitaria, dalle Regioni, da comuni capoluoghi di provincia e città metropolitane e da comuni con popolazione complessivamente non inferiore a 15.000 abitanti; 1.8 direttore generale di ASL e di azienda ospedaliera, di azienda ospedaliera universitaria e degli altri enti del servizio sanitario nazionale; 1.9 direttore, vicedirettore e membro dell'organo di gestione o soggetto svolgenti funzioni equivalenti in organizzazioni internazionali; 2) sono familiari di persone politicamente esposte: i genitori, il coniuge o la persona legata in unione civile o convivenza di fatto o istituti assimilabili alla persona politicamente esposta, i figli e i loro coniugi nonché le persone legate ai figli in unione civile o convivenza di fatto o istituti assimilabili; 3) sono soggetti con i quali le persone politicamente esposte intrattengono notoriamente stretti legami: 3.1 le persone fisiche legate alla persona politicamente esposta per via della titolarità effettiva congiunta di enti giuridici o di altro stretto rapporto di affari; 3.2 le persone fisiche che detengono solo formalmente il controllo totalitario di un'entità notoriamente costituita, di fatto, nell'interesse e a beneficio di una persona politicamente esposta.

### **Piattaforma delle FIU dell'Unione europea**

Organo europeo presieduto dalla Commissione e composto dalle FIU dell'Unione; esso, attivo dal 2006, è stato formalizzato dalla quarta direttiva che ne ha anche definito il mandato (art. 51). Questo si riferisce in particolare al rafforzamento della cooperazione, allo scambio di opinioni, alla prestazione di consulenza su questioni relative all'attuazione delle regole europee d'interesse per le FIU e i soggetti segnalanti.

### **Prestatori di servizi di portafoglio digitale**

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. ff-bis), del D.lgs. 231/2007, sono le persone fisiche o giuridiche che forniscono a terzi, a titolo professionale, anche online, servizi di salvaguardia di chiavi crittografiche private per conto dei propri clienti, al fine di detenere, memorizzare e trasferire valute virtuali.

### **Prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale**

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. ff), del D.lgs. 231/2007, sono le persone fisiche o giuridiche che forniscono a terzi, a titolo professionale, anche online, servizi funzionali all'utilizzo, allo scambio, alla conservazione di valuta virtuale e alla loro conversione da ovvero in valute aventi corso legale o in rappresentazioni digitali di valore, ivi comprese quelle convertibili in altre valute virtuali nonché i servizi di emissione, offerta, trasferimento e compensazione e ogni altro servizio funzionale all'acquisizione, alla negoziazione o all'intermediazione nello scambio delle medesime valute.

### **Pubbliche amministrazioni**

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. hh), del D.lgs. 231/2007, sono le Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.lgs. 165/2001 e successive modificazioni, gli enti pubblici nazionali, le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall'Unione europea nonché i soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell'ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica.

### **Punto di contatto centrale**

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. ii), del D.lgs. 231/2007, è il soggetto o la struttura, stabilito nel territorio della Repubblica, designato dagli istituti di moneta elettronica, quali definiti all'art. 2, primo paragrafo, punto 3), della direttiva CE/2009/110, o dai prestatori di servizi di pagamento, quali definiti all'art. 4, punto 11), della direttiva UE/2015/2366, con sede legale e amministrazione centrale in altro Stato membro, che operano, senza succursale, sul territorio nazionale tramite i soggetti convenzionati e gli agenti.

### **Riciclaggio e impiego**

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

Ai sensi dell'art. 2, comma 4, del D.lgs. 231/2007 costituiscono riciclaggio, se commesse intenzionalmente, le seguenti azioni: a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni; b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; d) la partecipazione a uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione.

### **Soggetti convenzionati e agenti**

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. nn), del D.lgs. 231/2007, sono gli operatori convenzionati ovvero gli agenti, comunque denominati, diversi dagli agenti in attività finanziaria iscritti nell'elenco di cui all'art. 128-quater, commi 2 e 6, TUB, di cui i prestatori di servizi di pagamento e gli istituti emittenti moneta elettronica, ivi compresi quelli aventi sede legale e amministrazione centrale in altro Stato membro, si avvalgono per l'esercizio della propria attività sul territorio della Repubblica italiana.

### **Soggetti designati**

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. l), del D.lgs. 109/2007 per soggetti designati s'intendono le persone fisiche, le persone giuridiche, i gruppi e le entità designati come destinatari del congelamento sulla base dei regolamenti comunitari e della normativa nazionale.

### **Titolare effettivo**

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. pp), del D.lgs. 231/2007, è la persona fisica o le persone fisiche, diverse dal cliente, nell'interesse della quale o delle quali, in ultima istanza, il rapporto continuativo è istaurato, la prestazione professionale è resa o l'operazione è eseguita.

### ***Trade-based money laundering***

Con il termine si intende il processo di occultare proventi di reati e trasferire valore attraverso l'utilizzo di transazioni commerciali per cercare di legittimare l'origine illecita degli stessi.

### **Valuta virtuale**

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. qq), del D.lgs. 231/2007, è la rappresentazione digitale di valore, non emessa né garantita da una banca centrale o da un'autorità pubblica, non necessariamente collegata a una valuta avente corso legale, utilizzata come mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi o per finalità di investimento e trasferita, archiviata e negoziata elettronicamente.



## SIGLARIO

AG	Autorità giudiziaria
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
ATM	Automated Teller Machine
AUI	Archivio Unico Informatico
BCE	Banca Centrale Europea
CASA	Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo
CDP	Cassa Depositi e Prestiti
CIFG	Counter-ISIL Finance Group
CNDCEC	Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili
CNF	Consiglio Nazionale Forense
CNN	Consiglio Nazionale del Notariato
Consob	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
CSF	Comitato di Sicurezza Finanziaria
DDA	Direzione Distrettuale Antimafia
DIA	Direzione Investigativa Antimafia
DNA	Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo
FIU	Financial Intelligence Unit
GAFI	Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale
IMEL	Istituto di moneta elettronica
IP	Istituto di pagamento
Irpef	Imposta sui Redditi delle Persone Fisiche
ISIL	Islamic State of Iraq and the Levant
IVA	Imposta sul Valore Aggiunto
Ivass	Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni
MEF	Ministero dell'Economia e delle finanze
NRA	National Risk Assessment
NSPV	Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza
OAM	Organismo degli Agenti e dei Mediatori
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
PEP	Political Exposed Person
RADAR	Raccolta e Analisi Dati AntiRiciclaggio
ROS	Raggruppamento Operativo Speciale dell'Arma dei Carabinieri

SARA	Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate
SCO	Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato
SGR	Società di gestione del risparmio
SICAF	Società di investimento a capitale fisso
SICAV	Società di investimento a capitale variabile
SIM	Società di intermediazione mobiliare
SOA	Società Organismo di Attestazione
SOS	Segnalazione di operazioni sospette
TUB	Testo Unico Bancario (D.lgs. 385/1993)
TUF	Testo Unico della Finanza (D.lgs. 58/1998)
TUIR	Testo Unico delle Imposte sui Redditi (DPR 917/1986)
TULPS	Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (R.D. 773/1931)
UE	Unione europea
UIF	Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
VD	Voluntary disclosure



