



*Ministero dell'Economia e delle Finanze*

---

*Decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231*

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

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

*Anno 2014*

---



# INDICE

<b>1. IL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEI FENOMENI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO</b>	
1.1. <i>Il negoziato sulla quarta direttiva antiriciclaggio</i>	<i>pag. 1</i>
1.2. <i>La normativa primaria e secondaria</i>	
1.2.1. <b>Il reato di autoriciclaggio - (art. 648-ter.1. c.p.)</b>	<i>pag. 3</i>
1.2.2. <b>La collaborazione volontaria per l'emersione e il rientro di capitali detenuti all'estero: la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze</b>	<i>pag. 4</i>
1.2.3. <b>Le misure urgenti per il contrasto del terrorismo. DL n. 7 del 18 febbraio 2015 (convertito nella legge n. 43 del 17 aprile 2015)</b>	<i>pag. 5</i>
1.2.4. <b>Le linee guida del Consiglio nazionale del notariato per l'adeguata verifica della clientela</b>	<i>pag. 7</i>
1.2.5. <b>La lista dei Paesi terzi equivalenti (DM del 10 aprile 2015, pubblicato nella G.U. n. 108 del 12 maggio 2015)</b>	<i>pag. 8</i>
1.3. <i>L'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo</i>	<i>pag. 9</i>
1.3.1. <b>Principali esiti dell'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.</b>	<i>pag. 10</i>
1.4. <i>“Compro oro” e money transfer. Linee di intervento</i>	<i>pag. 15</i>
1.5. <i>La collaborazione delle autorità nazionali</i>	<i>pag. 17</i>
1.6. <i>La collaborazione della UIF con le Financial Intelligence Unit di altri Paesi</i>	<i>pag. 22</i>
<b>2. LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO</b>	<i>pag. 27</i>

<b>3. LE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE</b>	
3.1. <i>I flussi segnaletici</i>	<i>pag. 28</i>
3.2. <i>Le operazioni sospette</i>	<i>pag. 31</i>
3.2.1. <b>Il processo di analisi e la valutazione del rischio delle operazioni segnalate</b>	<i>pag. 37</i>
3.2.2. <b>La metodologia</b>	<i>pag. 44</i>
3.3. <i>Le archiviazioni</i>	<i>pag. 45</i>
3.4. <i>I provvedimenti di sospensione</i>	<i>pag. 46</i>
3.5. <i>La classificazione delle segnalazioni</i>	<i>pag. 47</i>
3.6. <i>Gli indicatori di anomalia, gli schemi e i modelli di comportamenti anomali</i>	<i>pag. 51</i>
3.7. <i>L'analisi strategica e l'esame dei dati aggregati</i>	<i>pag. 52</i>
3.8. <i>La violazione dell'obbligo di segnalazione: le sanzioni amministrative, il contenzioso e le pronunce della giurisprudenza</i>	<i>pag. 59</i>
<b>4. L'ANALISI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE: L'ATTIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA E DELLA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA</b>	
4.1. <i>L'attività della Guardia di finanza e i risultati dell'attività investigativa</i>	<i>pag. 60</i>
4.1.1. <b>L'analisi delle segnalazioni sospette di finanziamento del terrorismo</b>	<i>pag. 67</i>
4.2. <i>L'attività della Direzione investigativa antimafia</i>	<i>pag. 68</i>
4.2.1. <b>Sviluppi investigativi delle segnalazioni analizzate</b>	<i>pag. 74</i>
<b>5. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA</b>	<i>pag. 82</i>
5.1. <i>Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuati dalla UIF</i>	<i>pag. 83</i>
5.2. <i>L'attività di vigilanza della Banca d'Italia.</i>	<i>pag. 84</i>
5.2.1. <b>Gli accertamenti ispettivi di carattere generale</b>	<i>pag. 85</i>
5.2.2. <b>Gli accertamenti mirati presso direzioni generali</b>	<i>pag. 88</i>
5.2.3. <b>Le verifiche presso le dipendenze delle banche</b>	<i>pag. 88</i>
5.2.4. <b>I controlli di vigilanza cartolare</b>	<i>pag. 90</i>
5.2.5. <b>Le procedure sanzionatorie</b>	<i>pag. 91</i>
5.2.6. <b>I risultati dell'attività di vigilanza</b>	<i>pag. 91</i>

5.3.	<i>L'attività di vigilanza di CONSOB e IVASS.</i>	<i>pag.</i>	<i>94</i>
5.4.	<i>Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuate dalla Guardia di finanza</i>	<i>pag.</i>	<i>96</i>
<b>6.</b>	<b>LA CIRCOLAZIONE TRANSFRONTALIERA DEI CAPITALI</b>	<i>pag.</i>	<i>99</i>
6.1	<i>Le dichiarazioni valutarie</i>	<i>pag.</i>	<i>100</i>
6.2	<i>L'attività di controllo e di accertamento</i>	<i>pag.</i>	<i>109</i>
6.3	<i>L'attività sanzionatoria</i>	<i>pag.</i>	<i>113</i>
6.4.	<i>Giurisprudenza</i>	<i>pag.</i>	<i>115</i>
<b>7.</b>	<b>LE SANZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI</b>		
7.1	<i>Il contrasto del finanziamento del terrorismo</i>		
7.1.1	<i>Il quadro istituzionale e il contesto attuale</i>	<i>pag.</i>	<i>115</i>
7.1.2	<i>La revisione delle liste UN e UE dei soggetti listati e proposte di designazione</i>	<i>pag.</i>	<i>116</i>
7.1.3	<i>L'attività internazionale di contrasto del finanziamento dell'ISIL: il Counter-ISIL Financing Group (CIFG)</i>	<i>pag.</i>	<i>117</i>
7.2	<i>Le misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina</i>	<i>pag.</i>	<i>118</i>
7.3	<i>Il contrasto del finanziamento della proliferazione</i>		
7.3.1	<i>Le misure restrittive adottate nei confronti dell'Iran</i>	<i>pag.</i>	<i>120</i>
7.3.2	<i>Le misure restrittive adottate nei confronti della Corea del Nord</i>	<i>pag.</i>	<i>123</i>
7.3.3	<i>L'attività dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli nel settore della contro-proliferazione e delle misure restrittive verso determinati paesi terzi</i>	<i>pag.</i>	<i>124</i>
7.4	<i>Le misure restrittive adottate per il contrasto all'attività dei paesi che minacciano pace e sicurezza internazionale</i>		
7.4.1	<i>Le misure restrittive nei confronti della Siria</i>	<i>pag.</i>	<i>125</i>
7.4.2	<i>Le misure restrittive nei confronti della Libia</i>	<i>pag.</i>	<i>127</i>
7.5	<i>I congelamenti</i>	<i>pag.</i>	<i>127</i>
7.6	<i>I decreti sanzionatori emanati ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 109/2007</i>	<i>pag.</i>	<i>129</i>

## **8. L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO IN AMBITO EUROPEO E INTERNAZIONALE**

<b>8.1. <i>L'attività del GAFI</i></b>	<b><i>pag. 129</i></b>
<b>8.1.1 <i>Gruppi regionali associati al GAFI</i></b>	<b><i>pag. 131</i></b>
<b>8.2 <i>Il Comitato di Basilea</i></b>	<b><i>pag. 132</i></b>
<b>8.3 <i>L'Anti-Money Laundering Committee e l'Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing (EGMLTF)</i></b>	<b><i>pag. 132</i></b>
<b>8.4 <i>Il gruppo Egmont</i></b>	<b><i>pag. 133</i></b>
<b>8.5 <i>Attività G7 e G20</i></b>	<b><i>pag. 135</i></b>



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

### **1.1. Il negoziato sulla quarta direttiva antiriciclaggio**

In seguito all'emanazione delle 40 Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI), nel 2013 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva per recepire gli standard internazionali per la prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Il testo è stato oggetto di intensi negoziati in seno al Consiglio e al Parlamento europeo per quasi due anni e finalmente, il 16 dicembre 2014 la Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea ha raggiunto un accordo politico e tecnico con il Parlamento europeo sulla nuova direttiva antiriciclaggio e sul regolamento sul trasferimento di fondi.

Oltre a recepire le 40 Raccomandazioni, allineando i ventotto Stati membri ai più avanzati standard internazionali, la direttiva introduce anche una serie di disposizioni più stringenti che consentiranno all'Europa di compiere considerevoli passi avanti nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Il regolamento antiriciclaggio per il trasferimento di fondi (AMLR), approvato nello stesso periodo, recepisce la Raccomandazione 16 del GAFI che impone agli intermediari finanziari di identificare le persone che effettuano e ricevono i fondi, con deroghe alla verifica delle informazioni sotto i 1.000 euro, eccetto i casi in cui il trasferimento sia effettuato in contanti, moneta elettronica anonima o vi siano ragioni di sospetto.

Per la prima volta gli organismi comunitari recepiranno periodicamente le *black list* del GAFI con un atto formale. Tali liste individuano i paesi le cui carenze legislative e regolamentari comportano un rischio notevole di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Il recepimento delle liste non sarà più rimesso alla decisione dei singoli Stati membri, ma sarà fatto in maniera omogenea all'interno dei confini dell'Unione.

La direttiva riconosce l'importanza dell'adozione di un approccio europeo sui rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo e affida alla Commissione il compito di condurre una valutazione sovranazionale di tali rischi e di formulare raccomandazioni agli Stati membri affinché questi possano farvi fronte in modo efficace. Il carattere sovranazionale permetterà di individuare i rischi comuni a tutta l'area, in considerazione dei movimenti transfrontalieri dei flussi finanziari all'interno del mercato comunitario.

Ogni Stato membro dovrà svolgere inoltre un'analisi nazionale dei rischi emergenti sul proprio territorio, e ponderarla con le vulnerabilità del sistema nazionale di prevenzione e contrasto. Questa autovalutazione, tesa a identificare le carenze, organizzative e di prassi,

individuata nel sistema composto dalle autorità pubbliche competenti, deve altresì contenere un'attenta analisi, utile ai soggetti privati destinatari degli obblighi antiriciclaggio, per rafforzare la comprensione dei rischi che affrontano nelle rispettive attività.

Secondo i nuovi standard internazionali, le raccomandazioni del GAFI e la direttiva della UE, i paesi dovranno avere un apparato penale e amministrativo che sia tecnicamente *compliant* e che dia gli strumenti necessari per svolgere una sostanziale ed effettiva lotta ai reati presupposto del riciclaggio. Tra questi, nell'analisi italiana, assumono rilievo la corruzione, la criminalità organizzata e l'evasione fiscale, per gli ingenti flussi finanziari che producono; tuttavia, vale la pena ricordare che contrastare il riciclaggio è fondamentale anche per far emergere fenomeni criminali altrettanto gravi, come la contraffazione, le frodi, e il traffico di esseri umani.

Il negoziato sulla quarta direttiva è stato molto complesso per le diverse posizioni su cui si trovavano Commissione, Consiglio e Parlamento europeo, oltre alle differenti visioni di ciascuno Stato membro. Sono state altresì prese in attenta e seria considerazione le normative generali a presidio della *privacy*, che incontrano un limite laddove lo scopo primario sia quello di tutelare le informazioni necessarie alle indagini contro i crimini finanziari.

Tra tutte le informazioni che devono essere rese tempestivamente accessibili alle autorità competenti e alle forze di polizia, hanno un rilievo speciale quelle sulla proprietà e il controllo effettivo di società, fondazioni, *trust* e negozi giuridici assimilabili (la cosiddetta titolarità effettiva o *beneficial ownership*). Questo tema si ricollega alla centralità dello scambio di informazioni anche in altri settori, come quello fiscale, e ai principi sulla trasparenza adottati dai ministri del G20 nel novembre 2012, come strumento di lotta alla corruzione, mutuato dai principi internazionali di prevenzione del riciclaggio.

In particolare, al fine di accrescere la trasparenza sulla proprietà di società e *trust* e di fornire alle autorità strumenti efficaci per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, il testo approvato impone ai paesi membri l'adozione di un registro centralizzato di informazioni concernenti la proprietà effettiva. Il registro sarà accessibile alle autorità competenti, alle FIU, ai soggetti che hanno obblighi di identificazione e conservazione e ai soggetti privati che possono dimostrare di avere un interesse legittimo all'accesso. Inoltre, sono state predisposte le basi giuridiche per una interconnessione tra i registri europei, al fine di avere uno scambio di dati veloce e affidabile.

In ambito intra-UE, è rafforzata la cooperazione tra le Unità di informazione finanziaria, che svolgono un ruolo cruciale nel quadro anti-riciclaggio e che dispongono ora di maggiori

poteri per lo scambio di informazioni e la collaborazione volta all'identificazione dei riciclatori di capitali che operano a livello transnazionale. Per rafforzare la conformità e l'efficacia del sistema, sono introdotte sanzioni che non sono soltanto punitive ma hanno una forte componente di deterrenza e sono conformi ai principi di proporzionalità e dissuasione.

Nel dicembre 2014 il Presidente italiano del Comitato dei rappresentanti permanenti (CO.RE.PER), Ambasciatore Sannino, dichiarava: “Questo accordo permetterà all'Ue di essere in prima fila nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. L'accordo va ben oltre i principi del G20 convenuti lo scorso novembre a Brisbane. La Presidenza italiana ha lavorato intensamente a favore della trasparenza nei negoziati”.

Transparency International ha riconosciuto all'Italia di aver inserito la direttiva antiriciclaggio tra le priorità della Presidenza 2014 che, pur in ridotto spazio temporale, è riuscita a concludere l'accordo politico necessario, in parallelo ai negoziati sulle parti tecniche. Questo risultato, che avrà un positivo riflesso anche sulla lotta alla corruzione, è giunto nello stesso anno in cui l'Italia ha copresieduto il gruppo G20 Anticorruzione (ACWG) insieme all'Australia. L'esposizione internazionale in questi settori ha consentito di mettere in luce l'impegno del governo italiano e delle amministrazioni competenti, profuso nello sforzo di raggiungere standard comuni nel contrasto ai flussi monetari illeciti e nella prevenzione dell'inquinamento del settore economico-finanziario.

## 1.2 La normativa primaria e secondaria

### 1.2.1. Il reato di autoriciclaggio - (art. 648-ter.1. c.p.)

Dopo anni di dibattiti e dopo le sollecitazioni, tra gli altri, del Fondo monetario internazionale al termine della valutazione condotta nel 2005 sul sistema di prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo del nostro Paese<sup>[1]</sup>, il reato di autoriciclaggio è stato introdotto dall'articolo 3, comma 3, della legge 15 dicembre 2014, n.186<sup>[2]</sup> che ha inserito nel codice penale l'articolo 648-ter.1.<sup>[3]</sup>

---

<sup>[1]</sup> Negli anni passati diverse sono state le iniziative volte a introdurre il reato di autoriciclaggio. In particolare, nel 2013, era stato costituito presso l'ufficio legislativo del Ministero della giustizia, un gruppo di studio sull'autoriciclaggio, la c.d. Commissione Greco. Altre proposte di modifica delle fattispecie di cui agli artt. 648-bis e 648-ter del codice penale erano state formulate dalla Commissione Fiandaca sempre presso il Ministero della giustizia e dalla Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, costituita presso la Presidenza del consiglio.

<sup>[2]</sup> Legge recante “Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio” entrata in vigore il 1° gennaio 2015.

<sup>[3]</sup> Articolo **648-ter.1. Autoriciclaggio.***Si applica la pena della reclusione da due a otto anni e della multa da euro 5.000 a euro 25.000 a 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.*  
*Si applica la pena della reclusione da uno a quattro anni e della multa da euro 2.500 a euro 12.500 se il denaro, i beni o le altre utilità provengono dalla commissione di un delitto non colposo punito con la reclusione inferiore nel massimo a cinque anni.*

Con la nuova norma incriminatrice si è individuata una autonoma fattispecie di reato. La condotta punita consiste nell'impiegare, sostituire, trasferire in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative i proventi derivanti dalla commissione del reato presupposto in modo da ostacolarne concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa. Il legislatore ha individuato le ipotesi di punibilità nelle condotte dirette a re-immettere nel circuito economico, finanziario, imprenditoriale, speculativo i proventi illeciti. In tale modo si è previsto come reato qualsiasi fenomeno di re-immissione dei proventi sia di attività intrinsecamente illecite (tipiche della criminalità organizzata, ad esempio traffico di droga/armi), sia di fatti criminosi che si innestano su attività altrimenti lecite (proventi generati da reati fiscali, proventi di appalti ottenuti a seguito di corruzione). Entrambe le disponibilità economiche sono catturate dalla nuova norma quando, rispetto a esse, siano compiuti atti di impiego, di sostituzione, di trasferimento in modo da ostacolarne concretamente l'identificazione della loro provenienza. In tutti i casi, la re-immissione nel circuito "economico – finanziario", costituisce l'elemento necessario e indispensabile per individuare le condotte punibili rispetto alle condotte costituenti *post factum* (non punibile).

Fuori dei casi menzionati, la punibilità è esclusa per le condotte per cui il denaro, i beni o le altre utilità siano destinati alla mera utilizzazione o al godimento personale.

Qualora i fatti siano commessi nell'esercizio di un'attività bancaria, finanziaria o professionale è previsto un aumento della pena.

### **1.2.2. La collaborazione volontaria per l'emersione e il rientro di capitali detenuti all'estero: la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze**

La legge 15 dicembre 2014, n. 186, ha introdotto una procedura di collaborazione volontaria finalizzata al contrasto dell'evasione fiscale e a favorire l'emersione di capitali illecitamente detenuti all'estero in violazione degli obblighi dichiarativi di monitoraggio fiscale. Lo strumento permette, fino al 30 settembre 2015, di sanare le violazioni commesse entro il 30 settembre 2014, attraverso una denuncia spontanea all'Amministrazione fiscale<sup>1</sup>. Nell'ambito

---

*Si applicano comunque le pene previste dal primo comma se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da un delitto commesso con le condizioni o le finalità di cui all'articolo 7 del [decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 12 luglio 1991, n. 203](#), e successive modificazioni.*

*Fuori dei casi di cui ai commi precedenti, non sono punibili le condotte per cui il denaro, i beni o le altre utilità vengono destinate alla mera utilizzazione o al godimento personale.*

*La pena è aumentata quando i fatti sono commessi nell'esercizio di un'attività bancaria o finanziaria o di altra attività professionale.*

*La pena è diminuita fino alla metà per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che le condotte siano portate a conseguenze ulteriori o per assicurare le prove del reato e l'individuazione dei beni, del denaro e delle altre utilità provenienti dal delitto.*

*Si applica l'ultimo comma [dell'articolo 648](#).*

<sup>1</sup> La legge 15 dicembre 2014, n. 186 "risponde alla necessità di promuovere, attraverso l'adozione di una procedura straordinaria, la collaborazione volontaria del contribuente per consentirgli di riparare alle infedeltà dichiarative passate e porre le basi per un futuro rapporto col Fisco basato sulla reciproca fiducia. In tale senso, infatti, la procedura delineata dalla legge, coerentemente con le linee tracciate dall'OCSE, non è solo finalizzata a fornire al contribuente uno strumento che gli consenta di definire la propria posizione fiscale

della procedura di collaborazione volontaria, il soggetto inadempiente dovrà indicare all’Agenzia delle entrate tutte le attività finanziarie costituite o detenute all’estero, anche indirettamente o per interposta persona, corredate dei relativi documenti e delle informazioni giustificative. Dovranno, inoltre, essere versate le somme dovute per i mancati pagamenti delle imposte.

Lo strumento della cd. *voluntary disclosure* consente al soggetto inadempiente di regolarizzare la propria posizione fiscale, beneficiando dell’esclusione della punibilità per le fattispecie penali tributarie dichiarative e omissive espressamente individuate dalla norma<sup>2</sup> e per le condotte di riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita e di autoriciclaggio, qualora commesse in relazione ai suddetti reati tributari.

Con la circolare n. 109560 del 9 gennaio 2015 il Ministero dell’economia e delle finanze ha chiarito che il ricorso alla procedura non altera l’applicazione degli obblighi antiriciclaggio di adeguata verifica della clientela, della registrazione dei dati e della segnalazione delle operazioni sospette previsti dal decreto legislativo 231/2007<sup>3</sup>, né ha alcun impatto sull’applicazione delle sanzioni per violazione dei suddetti obblighi. Pertanto, alle esimenti previste per i reati fiscali individuati dalla normativa e applicabili al contribuente che presta la collaborazione volontaria, non si affianca un esonero dagli obblighi antiriciclaggio per il soggetto destinatario delle disposizioni di cui al decreto legislativo 231/2007, che assiste il contribuente/cliente nella procedura di *voluntary disclosure*.

Il GAFI, nella assemblea plenaria del febbraio 2015, ha espressamente riconosciuto che l’impostazione normativa del provvedimento italiano in materia di *voluntary disclosure* è in regola con i principi internazionali che regolano i programmi di regolarizzazione fiscale.

### **1.2.3. Le misure urgenti per il contrasto del terrorismo - decreto legge n. 7 del 18 febbraio 2015 (convertito nella legge n. 43 del 17 aprile 2015)**

Al fine di rispondere alla crescente minaccia terroristica anche internazionale, il Governo italiano ha di recente adottato una normativa d’urgenza (decreto legge 7/2015, convertito dalla legge n. 43/2015) per aggiornare le vigenti misure di prevenzione e contrasto del terrorismo, anche alla luce degli obblighi internazionali di criminalizzazione sostanziale scaturenti dal

---

*pregressa ma, escludendo l’anonimato ed essendo informata ai principi della spontaneità, della completezza e della veridicità, contiene misure effettivamente strumentali alla futura compliance da parte di coloro ai quali è destinata. La procedura, distinguendosi da strumenti con analoghe finalità adottati in passato, in particolare con riferimento agli investimenti e alle attività illecitamente costituite o detenute all’estero, costituisce una concreta possibilità per rientrare nella legalità, in un contesto che vede l’evasione fiscale ed in particolare i fatti di frode perseguiti con sempre maggiore determinazione ed incisività.*”. Agenzia delle entrate – circolare 10/E del 13 marzo 2015.

<sup>2</sup> Si tratta dei reati di cui agli articoli 2, 3, 4, 5, 10-bis e 10-ter del decreto legislativo 74/2000: dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti o mediante altri artifici, dichiarazione infedele, omessa dichiarazione, omesso versamento di ritenute certificate, omesso versamento di IVA.

<sup>3</sup> Sul sito del MEF ([http://www.dt.mef.gov.it/it/prevenzione\\_reati\\_finanziari/\\_info/faq.html#faq\\_0048.html](http://www.dt.mef.gov.it/it/prevenzione_reati_finanziari/_info/faq.html#faq_0048.html)) è pubblicata una FAQ in materia di collaborazione volontaria.

paragrafo 6 della risoluzione ONU 2178 (2014), dedicata in particolare al fenomeno dei combattenti terroristi stranieri.

Il provvedimento innova il sistema prevedendo innanzitutto la punibilità del soggetto reclutato con finalità di terrorismo, il quale, a disposizione come milite, si sottoponga a vincoli di obbedienza gerarchica, per il compimento di atti di terrorismo, pur al di fuori ed a prescindere dall'assunzione di un ruolo funzionale all'interno di una compagine associativa (articolo 270-*quater*, secondo comma). Nell'ambito di questa ipotesi di reato è punibile, conformemente a quanto richiesto dal paragrafo 6 (a) della risoluzione ONU 2178 (2014), colui che viaggia all'estero con finalità di terrorismo, ove tale condotta sia esplicitativa di un precedente reclutamento. La menzionata condotta di viaggio è, inoltre, punibile ai sensi dell'articolo 270-*bis* c.p., ove rientri nelle finalità terroristiche dell'associazione.

È poi prevista la punibilità della persona addestrata al compimento di atti terroristici, anche in caso di acquisizione autonoma delle istruzioni (auto-addestramento), ove la stessa ponga in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione di atti terroristici (articolo 270-*quinquies*, secondo comma, c.p.). Infine è punito chi organizza, finanzia o propaga viaggi finalizzati al compimento di atti terroristici (articolo 270-*quater*.1, c.p.).

Il decreto legge, intervenendo sul Codice antimafia (decreto legislativo 159/2011), potenzia le misure di prevenzione, introducendo, tra l'altro, la possibilità di applicare la misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ai potenziali combattenti terroristi stranieri e la facoltà del questore di ritirare il passaporto ai soggetti indiziati di terrorismo, oltre a un nuovo delitto, relativo alla violazione del divieto di espatrio conseguente alla violazione della sorveglianza speciale (con obbligo o divieto di soggiorno) o conseguente al ritiro del passaporto o alla sospensione della validità ai fini dell'espatrio di ogni altro documento equipollente. Risulta poi modificato anche l'articolo 17 del Codice antimafia (titolarità della proposta) il quale adesso prevede, tra le altre, il Procuratore antimafia e antiterrorismo come autorità proponente le misure di prevenzione patrimoniali nei confronti delle persone indicate nell'articolo 16 dello stesso decreto legislativo 159/2011.

Il provvedimento interviene poi sul coordinamento nazionale delle indagini nei procedimenti per i delitti di terrorismo, anche internazionale, prevedendo l'attribuzione al Procuratore nazionale antimafia anche delle funzioni in materia di antiterrorismo e disciplinandone gli adeguamenti organizzativi. Sono modificati in particolare alcuni articoli del Codice antimafia con riguardo all'organizzazione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, alla preposizione dei magistrati che ne fanno parte (il procuratore nazionale e due

procuratori aggiunti) e all'applicazione di magistrati anche per procedimenti riguardanti reati con finalità di terrorismo. Nell'ambito della Procura generale della Cassazione è quindi istituita la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

Un'altra previsione molto significativa è quella con cui si stabilisce che anche il Comitato di analisi strategica antiterrorismo (CASA), presso il Ministero dell'interno, possa ricevere dall'Unità di informazione finanziaria gli esiti delle analisi e degli studi effettuati su specifiche anomalie da cui emergono fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Il quadro normativo nazionale sopra delineato è in linea con il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo adottato dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 19 maggio 2015 che crea uno strumento giuridico vincolante a livello europeo, attuativo della risoluzione ONU 2178 (2014): esso prevede la criminalizzazione della condotta associativa con finalità terroristica, non ancora contemplata da alcuno strumento normativo del Consiglio d'Europa, dell'addestramento passivo (escluso l'auto-addestramento), del viaggio all'estero con finalità terroristiche e della sua organizzazione e finanziamento. È opportuno rilevare in proposito che la legislazione nazionale sembra aver compiuto un passo in avanti rispetto alle misure di contrasto al terrorismo contemplate da tale Protocollo, prevedendo - attraverso la criminalizzazione del reclutamento passivo - la perseguibilità di reati di pericolo integrati da condotte anticipatorie e prodromiche rispetto al compimento dell'atto terroristico stesso, consistenti nel mettersi seriamente e concretamente a disposizione come milite al fine del compimento dell'atto terroristico, e ciò a prescindere dall'avvenuta affiliazione a un'associazione terroristica.

Infine, un altro elemento di novità rispetto agli strumenti internazionali consiste nell'aver introdotto l'utilizzo degli strumenti informatici o telematici come circostanza aggravante del reato di addestramento attivo e passivo (articolo 270-*quinquies* c.p.) e di istigazione a commettere delitti di terrorismo (articolo 414 c.p.).

#### **1.2.4. Le linee guida del Consiglio nazionale del notariato per l'adeguata verifica della clientela**

Il Consiglio nazionale del notariato ha emanato le linee guide per il corretto adempimento, da parte della categoria, degli obblighi di adeguata verifica della clientela. Il provvedimento, predisposto in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze, la Unità di informazione finanziaria e la Guardia di finanza, individua gli adempimenti e le attività dirette all'assolvimento e fornisce indicazioni per la valutazione del rischio della clientela, tenendo

conto della peculiarità della professione e delle consuete prassi operative del notaio. Il provvedimento è stato sottoposto alla valutazione del Comitato di sicurezza finanziaria e da questo valutato positivamente.

Ai fini dell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica, le specifiche formalità e i prescritti canoni di diligenza richiesti al notaio nell'esercizio delle proprie funzioni, in osservanza delle disposizioni contenute nella legge notarile e nel regolamento di attuazione, sono considerate modalità idonee anche ai fini antiriciclaggio.

In caso d'inosservanza delle linee guida sono applicate le sanzioni disciplinari previste per l'inosservanza delle norme e dei principi di deontologia professionale dei notai.

#### **1.2.5. La lista dei Paesi terzi equivalenti (DM del 10 aprile 2015, pubblicato nella G.U. n. 108 del 12 maggio 2015)**

In attuazione della terza direttiva antiriciclaggio (2005/60/CE), ciascuno stato membro può individuare paesi terzi e i territori che hanno legislazioni e pratiche di prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo equivalenti a quelle comunitarie.

Per assicurare un approccio coordinato in materia, i paesi membri UE hanno convenuto in un *Common Understanding* sia le regole di procedura per il riconoscimento dell'equivalenza sia una lista comune di paesi<sup>4</sup>.

È inoltre facoltà degli stati membri di riconoscere lo *status* di equivalenza a ulteriori paesi oltre a quelli inclusi nella lista concordata.

Quale base per il riconoscimento della equivalenza, gli stati dovranno valutare: il livello di adeguamento agli *standard* internazionali di prevenzione; il livello di cooperazione fornito dal paese candidato tra le rispettive Unità di informazione finanziaria; la cooperazione fiscale prestata.

Con il DM del 10 aprile 2015<sup>5</sup> il Ministro dell'economia e delle finanze ha individuato i paesi (e i territori) stranieri che adottano una normativa equivalente a quella della direttiva 2005/60/CE.

Nel decreto è stata inclusa anche la Repubblica di San Marino, che si aggiunge così ai paesi già ricompresi nell'ultimo *Common Understanding*. Tale inclusione è coerente con la cancellazione di San Marino da tutte le *black list* fiscali ed è resa possibile dal soddisfacente

---

<sup>4</sup> L'ultimo *Common Understanding* raggiunto dagli stati UE è quello concluso nella seduta del 26 giugno 2012 del Comitato antiriciclaggio. Esso include i seguenti Paesi e territori stranieri: Australia; Brasile; Canada; Hong Kong; India; Giappone; Repubblica di Corea, Messico; Singapore; Stati Uniti d'America; Repubblica del Sudafrica; Svizzera; oltre a Mayotte; Nuova Caledonia; Polinesia francese; Saint-Pierre e Miquelon; Wallis e Futuna; Aruba; Curaçao; Sint Maarten; Bonaire, Sint Eustatius e Saba.

<sup>5</sup> Il decreto è entrato in vigore il 13 maggio 2015.

grado di adeguamento della normativa e delle pratiche di prevenzione del riciclaggio e finanziamento agli standard internazionali in materia riconosciuto dall'organismo internazionale – Moneyval, nonché dall'attuale soddisfacente cooperazione tra la UIF italiana e la AIF, corrispondente organismo della Repubblica di San Marino.

Il riconoscimento dello status di paese terzo equivalente comporta due effetti: gli enti creditizi e finanziari situati in paesi terzi ritenuti equivalenti sono assoggettati a obblighi semplificati di identificazione; le persone e gli enti italiani soggetti agli obblighi antiriciclaggio potranno avvalersi di intermediari situati in paesi terzi equivalenti per l'esecuzione delle misure di adeguata verifica della clientela.

### **1.3 L'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo**

Nel 2014 il Comitato di sicurezza finanziaria<sup>6</sup> ha condotto la prima analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Tale analisi è stata effettuata in applicazione della Raccomandazione 1 del GAFI, con l'obiettivo di identificare, analizzare e valutare le minacce di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Una sintesi del rapporto è stata pubblicata sul sito del Dipartimento del tesoro e trasmessa alle associazioni di categoria con l'invito di promuoverne la diffusione tra i rispettivi associati, affinché possa essere strumento per la conduzione dell'analisi di rischio e permetta di calibrare in maniera corrispondente al rischio identificato gli obblighi antiriciclaggio. La pubblicazione è stata preceduta da un incontro con le associazioni di categoria e i consigli degli ordini professionali tenutosi il 25 novembre 2014 presso il Ministero dell'economia e delle finanze. L'analisi è finalizzata all'elaborazione di linee condivise di intervento per la mitigazione dei rischi individuati. Ciò in un contesto in cui l'approccio basato sul rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (AML/CFT) prevede che le politiche e le misure adottate siano svolte in modo proporzionale ai rischi che devono fronteggiare. L'elaborazione dell'analisi dei rischi AML/CFT ha richiesto un processo complesso che, partendo dalle indicazioni derivanti dall'attività di vigilanza delle amministrazioni di supervisione dalle indagini delle forze di polizia, dalle analisi effettuate dalla UIF e da altre informazioni rilevanti, ha prodotto in una visione organica e sistematica di minacce e vulnerabilità. In particolare, finalità dell'esercizio è stata quella di giungere a una comprensione:

---

<sup>6</sup> Nel quadro delle competenze previste dall'articolo 5 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, ai lavori hanno partecipato, oltre alle autorità rappresentante nel Comitato, anche l'Agenzia delle entrate, l'ANAC, l'Agenzia delle dogane, il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero del lavoro e Infocamere.

- 1) delle minacce di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, individuando quelle più rilevanti;
- 2) dei metodi principalmente utilizzati per lo svolgimento di tali attività criminali;
- 3) delle vulnerabilità presenti nel sistema nazionale di prevenzione, di investigazione e di repressione di tali fenomeni, e quindi dei settori maggiormente esposti a tali rischi;
- 4) degli interventi da attivare e delle relative priorità.

La valutazione, effettuata sulla base di una metodologia *ad hoc* elaborata dallo stesso Comitato, ha rivestito carattere sperimentale e sarà aggiornata trascorsi tre anni. Successivamente, l'analisi sarà aggiornata con periodicità quinquennale. L'analisi sarà aggiornata anche in caso di nuove minacce o vulnerabilità di particolare rilevanza. A questo riguardo, è prossima l'approvazione da parte del CSF di un aggiornamento relativo alla minaccia di finanziamento del terrorismo, connessa alla minaccia terroristica relativamente al terrorismo di matrice confessionale. L'analisi è stata condotta distinguendo la valutazione per il riciclaggio da quella per il finanziamento del terrorismo; in entrambi i casi l'esercizio è sviluppato a livello nazionale ma terrà conto di ulteriori analisi del rischio, qualora elaborate anche a livello sovranazionale. A tale proposito si segnala che l'Unione Europea sta discutendo la definizione di una metodologia da adottare per condurre il *Supra-National Risk Assessment* e che le autorità italiane partecipano attivamente a tale esercizio. Il settore privato è stato coinvolto nell'elaborazione dell'analisi del rischio: i consigli degli ordini professionali, le associazioni di categoria e gli intermediari hanno condiviso la loro esperienza sul campo e le loro valutazioni. Sono stati inoltre consultati alcuni accademici per valutare la robustezza del processo e per illustrare analisi e studi rilevanti in materia.

### **1.3.1 Principali esiti dell'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.**

Di seguito si riportano sinteticamente i principali esiti dell'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, tenuto conto che la graduatoria della minaccia è stata ripartita in fasce a seconda dei punteggi riportati (vedi tabella 1). Da sottolineare che il giudizio "non significativa" non ha il significato di inesistente o irrilevante ma di intensità della minaccia molto contenuta.

**Tabella 1 – Rilevanza della minaccia interna**

<i>Rilevanza della minaccia</i>	<i>Valori dell'indicatore di intensità</i>
Non significativa	1
Poco significativa	2
Abbastanza significativa	3
Molto significativa	4

*La valutazione del rischio inerente di riciclaggio di denaro del sistema* è ritenuta molto significativa tenuto conto dei profili predominanti legati ai proventi di attività criminali prodotti nel territorio nazionale e di come una parte consistente – ancorché non specificamente misurata – sia reinserita nel circuito economico-finanziario domestico. Sono state valutate molto significative anche le criticità del sistema economico-sociale. In conclusione, si è valutato che il rischio inerente sia molto significativo e assuma il valore massimo attribuibile all'interno del modello.

*La valutazione sintetica del rischio inerente di finanziamento del terrorismo* deve tenere conto della distinzione tra la minaccia terroristica e la minaccia di finanziamento del terrorismo; solo questa ultima è stata oggetto di analisi ed è ritenuta poco significativa. Sono valutate, invece, molto significative le criticità del sistema economico-sociale, per cui la valutazione finale del rischio inerente è abbastanza significativa.

Gli *interventi auspicabili* dalle varie categorie di soggetti sono contraddistinti da diversi livelli di priorità.

In Tabella 2 gli interventi auspicati per i soggetti obbligati ex decreto legislativo 231/2007.

**Tabella 2 – Priorità degli interventi relativa alle categorie esaminate**

		Attività di analisi	Attività di dialogo e formazione	Interventi operativi/ regolamentari /normativi	Potenziamento attività di vigilanza e controllo
<b>INTERMEDIARI FINANZIARI</b>	Banche e Bancoposta				
	IMEL e IP (incluse reti distributive)				
	Società finanziarie ex artt. 106 e 107				
	SIM e SGR				
	Cassa Depositi e Prestiti e altri				
	Imprese assicurative				
	Intermediari assicurativi				
	Società fiduciarie				
	Agenti, mediatori e cambiavalute				
<b>PROFESSIONISTI</b>	Notai				
	Avvocati				
	Dottori commercialisti e esperti contabili				
	Revisori legali di enti di interesse pubblico				
	Revisori legali c.d. ordinari				
	Consulenti del lavoro				
<b>OPER. NON FINANZ.</b>	Operatori in attività di giochi e scommesse				
	Operatori compro-oro				
	Agenzie immobiliari				

Legenda sui livelli di priorità degli interventi

-  Priorità bassa
-  Priorità medio-bassa
-  Priorità medio-alta
-  Priorità alta

Per quanto riguarda gli *intermediari finanziari* generalmente intesi, il sistema di vigilanza e di prevenzione è robusto per fronteggiare un volume di clientela e operatività di notevole portata e capillarità territoriale. Ai controlli interni previsti per legge e alla vigilanza della Banca d'Italia e della CONSOB si affianca l'operato della UIF e dei Nuclei della Gdf che, nell'ambito dell'attività istituzionale, individuano e contestano le violazioni amministrative commesse. Gli attuali strumenti di controllo e repressivi e le risorse umane a essi dedicati devono essere

mantenuti anche in futuro, visto che gran parte dei flussi finanziari passano tramite canali di questo tipo.

Gli *operatori non finanziari* sono oggetto di potenziali e concrete infiltrazioni da parte della criminalità organizzata e dovrebbero essere oggetto di ulteriori interventi di armonizzazione regolamentare di vigilanza. Per gli *operatori di gioco*, in considerazione della rischiosità dell'attività transfrontaliera, si auspica che il recepimento della quarta direttiva possa essere l'occasione di interventi di armonizzazione e di rafforzamento dei presidi di vigilanza esistenti nei settori che presentano le maggiori vulnerabilità.

Per i *compro-oro* è necessario intervenire normativamente per regolare il settore, anche prevedendo delle linee guida, e per aumentare la consapevolezza del ruolo che svolgono sul mercato.

Per quanto riguarda i *professionisti*, la percezione delle autorità è che non abbiano ancora un'adeguata consapevolezza del loro ruolo in qualità di soggetti tenuti a svolgere un ruolo attivo nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. È dunque necessario che continui il dialogo con i professionisti, incentrato soprattutto sul tema dell'adeguata verifica. Inoltre, è opportuno intensificare l'attività ispettiva.

In Tabella 3 gli interventi auspicati per le *persone giuridiche e trust*.

**Tabella 3 – Priorità degli interventi per le persone giuridiche e trust**

	Attività di analisi	Attività di dialogo e formazione	Interventi operativi/ regolamentari /normativi	Potenziamento attività di vigilanza e controllo
<b>Persone giuridiche</b>				
<i>Trust</i>				

Legenda sui livelli di priorità degli interventi

- Priorità bassa
- Priorità medio-bassa
- Priorità medio-alta
- Priorità alta

Per quanto riguarda le criticità rilevate nella categoria delle persone giuridiche e dei *trust*, è necessario:

- l'individuazione sistematica del beneficiario finale relativo alle imprese, e l'ampliamento

della collaborazione europea ed internazionale per permettere l'accesso tempestivo a tali informazioni da parte delle autorità. È inoltre auspicabile intervento comunitario per armonizzare e interconnettere i registri delle imprese degli stati membri;

- l'applicazione accurata dei presidi legati all'adeguata verifica della clientela da parte dei soggetti obbligati (professionisti) quando forniscono servizi alle imprese.

Infine, per ridurre le criticità rilevate sui *presidi specifici di contrasto al finanziamento del terrorismo*, per quanto riguarda i *listing*, i *de-listing* e i congelamenti, è necessario:

- definire le linee operative e procedurali che consentano di recepire tempestivamente, su base nazionale, le decisioni di *listing* assunte dall'ONU.
- promuovere la revisione del regolamento (CE) n. 881/2002, per includere nella definizione di congelamento i fondi e le risorse possedute o controllate in parte da soggetti designati e i fondi e risorse delle persone o entità che agiscono per conto o sotto la direzione di soggetti designati.
- incentivare le segnalazioni di operazioni sospette da parte di alcune categorie professionali, anche attraverso specifiche attività di formazione.

Per il settore *non-profit*, è necessario un maggiore coordinamento tra le autorità competenti che presidiano il settore a vario titolo, al fine di promuovere attività di diffusione delle informazioni sul tema specifico del finanziamento del terrorismo e dei rischi di abuso del settore ad esso connessi (vedi tabella 4).

**Tabella 4 – Linee di intervento**

	<b>Attività di analisi</b>	<b>Interventi operativi</b>	<b>Interventi regolamentari</b>	<b>Interventi normativi</b>
<b>Listing, de-listing e congelamenti</b>				
<b>Settore <i>non-profit</i></b>				

Legenda sui livelli di priorità degli interventi

-  Priorità bassa
-  Priorità medio-bassa
-  Priorità medio-alta
-  Priorità alta

#### **1.4. “Compro oro” e money transfer. Linee di intervento.**

L’analisi dei rischi nazionali di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo elaborata dal Comitato di sicurezza finanziaria ha individuato le attività economiche maggiormente esposte al rischio di riciclaggio e i metodi principalmente utilizzati dalla criminalità organizzata per riciclare i proventi derivanti dalle attività illecite, nonché le categorie più sensibili a fenomeni di infiltrazione di criminalità organizzata o con un’operatività a questa più asservibile.

I “compro-oro” sono una categoria di operatori eterogenea, attualmente tenuta al solo obbligo di segnalazione di operazioni sospette. La categoria ha avuto una rapida diffusione su tutto il territorio nazionale, favorita dall’impennata dei prezzi dell’oro e dalla congiuntura economica negativa che ha inciso sulla capacità reddituale dei soggetti più deboli rendendoli bisognosi di immediata liquidità.

Il censimento effettuato nel novembre 2011 dall’AIRA (Associazione italiana responsabili antiriciclaggio) e dall’ANOPO (Associazione nazionale operatori professionali oro) stimava in circa 28.000 i punti di “compro-oro”, con un giro d’affari compreso tra i 7 e i 12 miliardi di euro e una crescita tendenziale attorno al 22,5 per cento su base nazionale. Il dato relativo al fatturato realizzato e all’incidenza del fenomeno sul PIL è probabilmente sottostimato poiché l’assenza di una regolamentazione organica e la peculiarità dell’attività (è il cliente, privato cittadino, che vende oro senza essere tenuto all’emissione di alcuna ricevuta fiscale) consentono che un cospicuo numero di transazioni commerciali del settore siano realizzate in contanti, senza l’emissione di alcuna ricevuta fiscale o altra forma di tracciatura.

Lo stesso censimento pone l’accento su un’altra e non meno rilevante componente di “sommerso” che caratterizza il fenomeno. Su oltre 20.000 attività censite, soltanto 346 risultavano registrate all’Albo professionale oro della Banca d’Italia, con una discrasia evidente tra il numero dei compro oro presenti nelle banche dati digitali e il dato quotidianamente riscontrato sul territorio. Tuttavia, la quantificazione puntuale e il monitoraggio a fini preventivi e repressivi degli esercenti l’attività di “compro-oro” è quasi impossibile: le autorità inquirenti incontrano non poche difficoltà nel distinguereli dalle normali gioiellerie, dal momento che utilizzano, per la registrazione alla camera di commercio, la stessa codifica merceologica di queste, con evidenti difficoltà nel quantificarli o identificarli separatamente: d’altro canto, molte gioiellerie/oreficerie si sono convertite in “compro-oro” a causa del calo delle vendite di oggetti preziosi nuovi.

L’espansione delle attività di “compro-oro” non è sfuggita agli organi investigativi, le cui indagini hanno evidenziato infiltrazioni criminali all’interno della categoria e ne hanno

confermato l'elevato rischio operativo e le vulnerabilità<sup>7</sup>. Secondo stime desumibili dalle operazioni di polizia giudiziaria poste in essere nel biennio 2013-2014, il 60 per cento delle attività di “compro-oro” è soggetto all'infiltrazione di organizzazioni criminali che le utilizzano come copertura per riciclare proventi illeciti e, più in generale, si associano a fenomeni criminali che spaziano dal falso, alla truffa, alla contraffazione, all'usura, alla ricettazione e alla violazione delle leggi di pubblica sicurezza.

Tali risultanze indicano l'opportunità di interventi normativi per rafforzare i presidi di contrasto all'infiltrazione criminale nel settore attraverso, tra l'altro, la previsione di sistemi in grado di garantire la tracciabilità e la trasparenza delle operazioni svolte nel settore dei compro-oro.

Sono attualmente all'esame del Senato alcuni disegni di legge che si propongono di regolamentare l'attività di impresa dei compro oro<sup>8</sup>. Le proposte recano una serie di disposizioni concernenti la tracciabilità delle compravendite di oro e di oggetti preziosi usati, l'estensione delle disposizioni antiriciclaggio, l'istituzione del “borsino” dell'oro usato e una serie di misure per la promozione del settore orafa nazionale.

Tra le modalità ricorrenti di riciclaggio è oggetto di attenzione particolare il trasferimento di denaro attraverso il circuito dei *money transfer*. Si tratta di operatori in grado di trasferire, in modo affidabile e a costi contenuti, notevoli somme di denaro in qualsiasi parte del mondo.

L'attività dei *money transfer* è strettamente correlata alla presenza di lavoratori immigrati che inviano parte dei loro guadagni alle famiglie nei paesi di origine ed è importante per i benefici in termini di inclusione finanziaria. Non possono tuttavia essere ignorate le evidenze emerse nel quadro dell'azione di vigilanza sul sistema finanziario che mostrano elevati rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo connessi con l'attività di *money transfer*.

Tali rischi sono legati al predominante uso del contante e dalle modalità di distribuzione del servizio che si realizza con il pressoché esclusivo ricorso a una capillare rete di punti vendita diffusa su tutto il territorio nazionale. Il presidio del rischio di riciclaggio è reso particolarmente difficoltoso dalla composizione della rete distributiva, rappresentata da operatori che esercitano la loro attività principale nel settore non finanziario (agenzie di viaggio, bar, tabaccherie, centri

---

<sup>7</sup> Tra i casi di riciclaggio più significativi, emersi dalle indagini sviluppate nel 2014, si riporta l'indagine della Guardia di finanza eseguita dalla Compagnia di Ottaviano, su delega della Procura della Repubblica di Nola: la Compagnia ha svolto indagini di polizia giudiziaria nei confronti di due soggetti titolari di società di compro-oro attive tra la provincia di Napoli e quella casertana. In tale ambito si è accertato che gli indagati, al fine di giustificare l'oro di provenienza illegale, hanno alterato la quantità di oro lecitamente acquisito e indicato sui registri di pubblica sicurezza. Al termine dell'attività, sono stati eseguiti un'ordinanza cautelare applicativa degli arresti domiciliari nei confronti di due soggetti e un provvedimento di sequestro preventivo “per equivalente” dell'importo di quasi 5 milioni di euro.

<sup>8</sup> Si tratta dell'AS 237 “Disposizioni concernenti la tracciabilità delle compravendite di oro e di oggetti preziosi usati e l'estensione delle disposizioni antiriciclaggio, nonché istituzione del borsino dell'oro usato e misure per la promozione del settore orafa nazionale”, dell'AS 327 “Disciplina dell'attività di compravendita di oggetti usati in oro, pietre o metalli preziosi, nonché disposizioni concernenti la tracciabilità delle operazioni e l'emissione delle relative fatture” e dell'AS 683 “Regolamentazione del mercato dei materiali gemmologici”.

servizi e *internet points*, centri telefonici e uffici cambio) e dalle caratteristiche dell'operatività (occasionalità delle transazioni, trasferimento di importi di modico valore che si ritiene non meritino elevata attenzione, trasferimento dei fondi in paesi privi di robusti presidi antiriciclaggio). Tale scenario è acuito dalla circostanza che la rete distributiva è composta da circa 40.000 soggetti, solo un migliaio dei quali è iscritto nei registri dell'Organismo agenti e mediatori (OAM), mentre la maggior parte è riconducibile a operatori comunitari. In virtù del principio dell'*home country control*, gli operatori comunitari sono tenuti a rispettare la disciplina antiriciclaggio del paese di origine, pur svolgendo la propria attività in un altro stato membro (Italia) e ciò impedisce adeguati presidi di controllo a causa delle differenze nelle normative antiriciclaggio e dalla carenza di controlli da parte della *home country*. La previsione dei c.d. "punti di contatto"<sup>9</sup>, seppure utile, non è risolutiva in quanto il ruolo del punto di contatto è limitato all'inoltro delle segnalazioni di operazioni sospette. In tale settore a rischio<sup>10</sup> è quindi prioritario armonizzare le normative nazionali e garantire l'integrale applicazione degli obblighi antiriciclaggio del paese di destinazione nei confronti degli agenti di IP comunitari.

### 1.5. La collaborazione delle autorità nazionali

La collaborazione tra le autorità nazionali coinvolte nella prevenzione dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo è alla base del sistema preventivo delineato dalla normativa antiriciclaggio.

Nel 2014 è proseguita la collaborazione prestata dalla Vigilanza della Banca d'Italia all'Autorità giudiziaria e agli organi inquirenti in procedimenti penali relativi ai reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Lo scambio di informazioni con l'AG consente l'acquisizione di notizie utili al perseguimento dei rispettivi fini istituzionali; in molti casi le informazioni fornite hanno consentito di orientare in maniera più efficace i controlli di vigilanza. Nel quadro di tale collaborazione, la Vigilanza ha inoltrato 58 segnalazioni riferite a violazioni di disposizioni del decreto legislativo 231/2007. Particolarmente intensa è stata la collaborazione con le Procure di Roma e Milano dove la Banca d'Italia assicura forme strutturate di assistenza e

---

<sup>9</sup> L'articolo 42, comma 3, del d.lgs. 231/2007 prevede che gli IP che intendono avvalersi di propri agenti debbano istituire in Italia un punto di contatto.

<sup>10</sup> Anche nel 2014 le indagini della Guardia di finanza hanno accertato che i *money transfer* sono tra i veicoli maggiormente utilizzati per trasferire somme di denaro provento di reato, soprattutto quando riconducibili a organizzazioni criminali di matrice estera. In particolare, si segnalano:

- l'indagine condotta dal NSPV che ha consentito di risalire a più associazioni per delinquere, aventi carattere transnazionale, che attraverso la sistematica violazione della normativa antiriciclaggio hanno canalizzato verso la Repubblica Popolare Cinese un enorme flusso di denaro provento di evasione fiscale e di illecita attività connessa alla contraffazione. Al termine dell'indagine si è pervenuti all'esecuzione di 18 ordinanze di custodia cautelare e al sequestro di beni per circa 10 milioni di euro;
- l'attività svolta dal Nucleo polizia tributaria di Firenze che, nell'ambito di un'ispezione antiriciclaggio, ha esaminato flussi di denaro per oltre 10 milioni di euro trasferiti in favore di soggetti cinesi, accertando l'esistenza di una tecnica fraudolenta di frazionamento delle movimentazioni finanziarie.

collaborazione per l'importanza del territorio.

L'attività di collaborazione tra la Banca d'Italia e la UIF, espressamente prevista dall'articolo 6 del regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della UIF emanato dalla Banca d'Italia<sup>11</sup>, è disciplinata dal protocollo d'intesa sottoscritto nel 2009<sup>12</sup> che definisce le modalità di coordinamento tra le due autorità in relazione alle iniziative da assumere, anche congiuntamente, al fine di assicurare coerenza ed efficacia al perseguimento delle rispettive competenze istituzionali. Nel 2014 la Vigilanza ha inoltrato alla UIF 26 segnalazioni, per lo più originate dall'attività ispettiva, concernenti carenze in materia di collaborazione attiva; da parte sua la UIF ha portato all'attenzione della Vigilanza 32 segnalazioni di anomalie e fatti riscontrati nei confronti di alcuni intermediari, con riguardo agli assetti organizzativi, all'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e di registrazione e conservazione dei dati nell'AUI.

Nel 2014 è stata altresì intensa la collaborazione tra la Banca d'Italia e la Guardia di finanza, disciplinata da un protocollo d'intesa stipulato nel 2007 che stabilisce i criteri e le modalità di reciproca collaborazione<sup>13</sup>; in tale contesto, la Guardia di finanza ha effettuato 14 accertamenti ispettivi nei confronti degli intermediari iscritti nell'elenco generale ex articolo 106 TUB. Sono stati inoltre condotti 14 accertamenti su confidi iscritti ai sensi dell'articolo 155, comma 4 del TUB.

La collaborazione tra la Banca d'Italia e la CONSOB è proseguita secondo le modalità previste dal protocollo d'intesa stipulato nel 2011 in materia di accertamenti antiriciclaggio. L'accordo intende evitare duplicazioni nell'azione di vigilanza e prevede che la Banca d'Italia possa chiedere alla CONSOB lo svolgimento di approfondimenti antiriciclaggio presso SIM, SGR e SICAV oggetto di accertamenti da parte della Commissione<sup>14</sup>.

Nell'ambito della collaborazione con l'Autorità giudiziaria, nel 2014 la UIF ha dato riscontro a 265 richieste di chiarimenti, da cui sono scaturite 393 risposte, comprensive delle ulteriori informazioni acquisite dall'Unità, anche mediante attivazione delle omologhe controparti estere.

---

<sup>11</sup> Provvedimento del 21 dicembre 2007.

<sup>12</sup> Le modalità operative delle rispettive attività di controllo, soprattutto di natura ispettiva, sono state disciplinate nel 2010 con una integrazione del predetto protocollo.

<sup>13</sup> L'accordo prevede che la Banca d'Italia possa avvalersi della Guardia di finanza al fine di acquisire dati, notizie e altre informazioni ritenuti utili per la Vigilanza; è, inoltre, stabilito che la Guardia di finanza possa svolgere accertamenti ispettivi condotti dalla Banca d'Italia, anche avvalendosi dei supporti amministrativi e logistici forniti dalla stessa Autorità di vigilanza.

<sup>14</sup> Riguardo agli esiti delle verifiche effettuate dalla CONSOB, sulla base del protocollo d'intesa con la Banca d'Italia, cfr. paragrafo 5.3.

**Tabella 5 – Collaborazione con l’Autorità giudiziaria – Anni 2010-2014 (fonte UIF)**

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Richieste d’informazioni dall’Autorità giudiziaria</b>	118	170	247	216	<b>265</b>
<b>Risposte fornite all’Autorità giudiziaria</b>	240	172	217	445	<b>393</b>

Le diverse forme di collaborazione tra la UIF e la Magistratura, nel rispetto della distinzione di ruoli, obblighi e metodi stabilita dall’ordinamento, determinano rilevanti sinergie tra l’attività di prevenzione e quella di repressione. La Magistratura trae vantaggio dall’ampio patrimonio informativo e dalle capacità di analisi dell’Unità; quest’ultima, grazie allo scambio informativo con l’Autorità giudiziaria, è in grado di esercitare più incisivamente le proprie funzioni e di ampliare le proprie conoscenze su tipologie e prassi criminali, particolarmente utili per individuare più efficacemente indicatori di anomalia e schemi rappresentativi di comportamenti anomali la cui diffusione tra intermediari e operatori, ne accresce le capacità di collaborazione attiva.

L’Unità ha svolto approfondimenti nell’ambito di indagini relative a ipotesi di reati nel settore finanziario, come la raccolta abusiva del risparmio, l’esercizio di attività finanziaria in mancanza delle prescritte autorizzazioni e le truffe fiscali di notevoli dimensioni o a carattere internazionale. Altre ipotesi di reato per le quali è stato richiesto il contributo dell’Unità hanno riguardato l’appropriazione indebita, la corruzione, i reati fiscali, la bancarotta fraudolenta e la truffa aggravata ai danni dello Stato. L’Unità ha inoltre svolto approfondimenti nell’ambito di indagini relative a ipotesi di riciclaggio a opera della criminalità organizzata.

Nei casi in cui la UIF rilevi specifiche circostanze di reato, queste sono portate all’attenzione della competente Autorità giudiziaria ai sensi dell’articolo 331 c.p.p., con una denuncia diretta ovvero indirettamente attraverso gli Organi investigativi, cui sono trasmesse le relazioni tecniche collegate alle segnalazioni sospette; qualora sia a conoscenza di indagini in corso, l’Unità fornisce alla Magistratura le informazioni di cui dispone, acquisite prevalentemente in sede ispettiva. La tabella 6 mostra che, rispetto al 2013, le informative utili a fini di indagine sono quasi triplicate, mentre sono diminuite le denunce effettuate nell’ambito delle relazioni tecniche.

**Tabella 6 – Segnalazioni all’Autorità giudiziaria – Anni 2010-2014 (fonte UIF)**

	2012	2013	2014
<b>Denunce ex art. 331 c.p.p.</b>	158	190	<b>85</b>
<i>di cui:</i>			
<i>Presentate all’Autorità giudiziaria</i>	9	12	<b>7</b>
<i>Effettuate nell’ambito delle relazioni tecniche trasmesse agli Organi investigativi</i>	149	178	<b>78</b>
<b>Informative utili a fini di indagine</b>	8	8	<b>23</b>

Nel 2014 sono proseguiti i rapporti di consulenza tra la UIF e talune Procure della Repubblica<sup>15</sup> impegnate nel contrasto alla criminalità organizzata, alla corruzione e all’evasione fiscale ed è proseguita la collaborazione con la DNA e, per il suo tramite, con alcune Direzioni distrettuali.

Anche la collaborazione della UIF con la CONSOB è ormai consolidata. Nel 2014 lo scambio dei flussi informativi ha riguardato l’invio alla UIF di ipotesi di omesse segnalazioni rilevate nell’ambito di accertamenti ispettivi, mentre l’Unità ha trasmesso informazioni su operazioni aventi possibili correlazioni con abusi di mercato. Più in generale, nell’ambito delle forme di coordinamento e collaborazione previste dal protocollo di intesa siglato nel 2012, la CONSOB e la UIF hanno proseguito gli scambi informativi volti al migliore svolgimento delle attività di rispettiva competenza. Segnatamente, a seguito dell’attività di vigilanza *off-site* sull’attività di offerta fuori sede, sono emerse diverse transazioni riconducibili all’operato di 4 promotori finanziari operativi per due banche, che hanno formato oggetto di segnalazione alla UIF. Infine, nell’ambito dell’attività di vigilanza sull’integrità e la regolarità delle negoziazioni e dell’andamento dei mercati, sono emerse 11 fattispecie segnalate alla UIF, in quanto relative a operazioni sospette.

Si è altresì intensificata la collaborazione con l’Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS). Lo scambio di informazioni ha riguardato soprattutto casi di arbitraggio regolamentare realizzati da soggetti italiani che, non avendo i requisiti per operare nel mercato assicurativo

<sup>15</sup> In particolare le Procure di Roma, Milano, Napoli e Palermo.

nazionale, intendevano costituire società assicurative in altri paesi dell'Unione Europea ovvero acquisirne il controllo, in modo da beneficiare degli accertamenti meno stringenti ivi previsti e operare in Italia in regime di libera prestazione di servizi. Nel corso dell'anno sono pervenute dall'IVASS richieste connesse a esigenze informative di omologhe autorità estere nell'ambito dell'attività di vigilanza.

Nel 2014 la UIF ha stipulato con l'ANAC un protocollo d'intesa che prevede, nell'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali e nel rispetto dei reciproci vincoli di riservatezza, lo scambio di informazioni utili a individuare specifici fattori di rischio connessi con il fenomeno della corruzione nella Pubblica amministrazione<sup>16</sup>. È stata data inoltre attuazione sia al protocollo d'intesa, sottoscritto a fine 2013, tra l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e la UIF, con la condivisione, oltre che delle reciproche basi informative, di studi e analisi relativi alle violazioni di natura valutaria, sia alla Convenzione con l'Agenzia delle entrate stipulata nel 2013 che consente alla UIF, già abilitata ad avvalersi dei dati contenuti nell'Archivio dei rapporti finanziari, di accedere, come previsto dalla legge<sup>17</sup>, all'Anagrafe tributaria, ampliando in tal modo le informazioni funzionali allo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

La UIF ha inoltre siglato un protocollo d'intesa con il Comune di Milano per definire principi e modalità di collaborazione tese ad assicurare il più proficuo svolgimento dei rispettivi compiti istituzionali<sup>18</sup> e ha preso parte al Tavolo tecnico Lombardia, cui partecipano l'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani), la Lombardia e alcuni comuni della regione, riunioni a seguito delle quali la UIF ha avviato una riflessione sui possibili indicatori di anomalia applicabili alle pubbliche amministrazioni<sup>19</sup> e, in particolare, alle realtà amministrative locali.

Nell'ambito del Comitato di sicurezza finanziaria è continuata l'intensa attività di collaborazione tra le Autorità, che hanno fornito ciascuna il suo contributo tecnico per la definizione delle politiche di prevenzione, l'elaborazione della normativa in materia, l'attività sanzionatoria e quella di raccordo con gli organismi internazionali. Sempre nell'ambito del Comitato, al fine di ottemperare alle indicazioni del GAFI, è stato condotto l'esercizio di valutazione nazionale dei rischi (*National Risk Assessment*). Il CSF è stato anche coinvolto nella preparazione e nella gestione dell'esercizio di valutazione del sistema italiano di prevenzione e

---

<sup>16</sup> In applicazione del protocollo la UIF e l'ANAC condividono le informazioni acquisite nelle sedi internazionali cui partecipano, al fine di approfondire i nessi esistenti tra corruzione e riciclaggio e individuare possibili sinergie tra le rispettive attività istituzionali.

<sup>17</sup> Art. 6, comma 6, lettera e) del decreto legislativo 231/2007.

<sup>18</sup> I Comuni sono inclusi nella definizione di Pubblica Amministrazione e in quanto tali sono destinatari degli obblighi segnaletici ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera r) e articolo 10, comma 2, lettera g) del decreto legislativo 231/2007.

<sup>19</sup> Gli uffici della Pubblica Amministrazione rientrano fra i destinatari della normativa antiriciclaggio. Il decreto legislativo 231/2007, all'articolo 10, comma 2, prevede per detti uffici il rispetto dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette.

contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa condotto dal Fondo monetario internazionale.

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

### **1.6. La collaborazione della UIF con le *Financial Intelligence Unit* di altri Paesi**

Nel sistema delle regole antiriciclaggio internazionali e comunitarie le FIU rispondono all’esigenza di accentrare presso un unico soggetto la ricezione e l’analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e i compiti di scambio informativo con le controparti estere. La collaborazione internazionale riveste importanza fondamentale per l’analisi delle SOS, per individuare casi di criminalità economica e di riciclaggio di rilevanza transnazionale, per integrare le informazioni che la UIF mette a disposizione degli Organi investigativi e dell’Autorità giudiziaria, a supporto di indagini e procedimenti penali. Un ruolo cruciale assume infine la collaborazione tra FIU nel contrasto finanziario del terrorismo, come sottolineato in ambito internazionale e comunitario.

Nella cornice delle 40 Raccomandazioni del GAFI, la collaborazione tra le FIU è regolata dagli standard del Gruppo Egmont<sup>20</sup>. La quarta direttiva detta per tale collaborazione una disciplina organica, che conferma i presidi e rafforza gli strumenti disponibili.

Tra le prassi operative più significative, individuate dalla UIF attraverso la collaborazione con le proprie controparti estere, figurano il ricorso a fondi e strumenti di investimento di altri paesi per l’occultamento di disponibilità di soggetti indagati in Italia, l’utilizzo di società, trust e altre strutture fiduciarie estere per la movimentazione di contante, l’articolazione di strutture societarie e operazioni in vari paesi in modo da sfruttare lacune nei presidi e nei controlli ed evitare l’individuazione dei titolari effettivi, l’utilizzo anomalo di carte prepagate emesse all’estero per prelievi di contanti in Italia, l’impiego di società estere per la prestazione di servizi di gioco online.

Quando l’analisi di operazioni sospette evidenzia collegamenti soggettivi o oggettivi con altri paesi, la UIF invia richieste di informazioni alle FIU estere. Le richieste mirano di regola a ricostruire l’origine o l’utilizzo di fondi trasferiti da o verso altre giurisdizioni, a individuare beni mobili o immobili all’estero, a chiarire la titolarità effettiva di società o enti costituiti in altri

---

<sup>20</sup> Organismo a carattere informale, costituito nel 1995 da un gruppo di FIU per sviluppare la cooperazione internazionale e accrescerne i benefici. Il numero delle FIU aderenti è progressivamente aumentato nel tempo (attualmente sono 139). Nel 2010 il Gruppo Egmont si è trasformato in una organizzazione internazionale, con Segretariato a Toronto, Canada.

paesi. Il numero delle richieste inviate dalla UIF è sensibilmente in crescita nell'ultimo quinquennio (cfr. Tabella 7).

È proseguito l'invio sistematico di richieste del tipo “*known/unknown*” attraverso la rete europea FIU.NET. Tale modalità permette di individuare con immediatezza presso le FIU controparti la presenza di evidenze sui soggetti d'interesse. Nei casi di riscontro positivo, sono effettuate richieste motivate, recanti una descrizione circostanziata del caso, per l'acquisizione dalla FIU controparte di più articolati elementi informativi. Nel 2014 le richieste “*known/unknown*” sono state 272 per un totale di 575 soggetti (302 persone giuridiche e 273 persone fisiche) caratterizzati da collegamenti esteri meritevoli di approfondimento.

**Tabella 7 – Richieste effettuate a FIU estere - Anni 2010-2014 (fonte UIF)**

	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
<b>Per rispondere a esigenze dell'Autorità giudiziaria</b>	89	128	137	124	<b>146</b>
<b>Per esigenze di analisi interna</b>	37	44	80	56	<b>242<sup>1</sup></b>
<i>Known/unknown<sup>2</sup></i>	-	-	-	270	<b>272</b>
<b>Totale</b>	126	172	217	450	<b>660</b>

- 1 Questo numero include le richieste motivate inviate dalla UIF a seguito di una risposta di tipo “Known” nell'ambito di uno scambio “Known/Unknown”.
- 2 Il dato non è stato rilevato in modo autonomo negli anni antecedenti al 2013.

Le informazioni acquisite da FIU estere, utilizzate sulla base e nei limiti del consenso di queste ultime, si rivelano sovente utili per arricchire la collaborazione che la UIF presta all'Autorità giudiziaria, consentendo di acquisire elementi per orientare le indagini, attivare misure cautelari, effettuare rogatorie mirate. Le richieste a FIU estere inviate per corrispondere a esigenze informative dell'Autorità giudiziaria sono state 146, in aumento rispetto alle 124 del 2013.

### ***Criticità nello scambio internazionale di informazioni***

*Persistono alcune criticità che limitano l'efficacia della collaborazione internazionale tra FIU. Le diversità nelle caratteristiche istituzionali, nei poteri e nelle funzioni delle FIU si riflettono negativamente sulla capacità di acquisire e fornire informazioni per il persistere di forme di segreto bancario, di protezione dell'anonimato di soci ed esponenti di enti e società, di limitazioni concernenti informazioni investigative.*

*In particolar modo in pendenza di procedimenti giudiziari, la collaborazione tra le FIU può scontare le condizioni e i limiti propri delle regole della mutual legal assistance e della collaborazione giudiziaria su base rogatoriale, a loro volta caratterizzate da ampie divergenze tra gli ordinamenti nazionali.*

*Persistono poi criticità connesse alle segnalazioni di operazioni sospette effettuate da intermediari comunitari operanti nel territorio nazionale in regime di libera prestazione di servizi.*

Nel 2014 sono considerevolmente aumentate sia le richieste di collaborazione sia le informative spontanee pervenute da FIU estere, rafforzando il *trend* di crescita registrato negli ultimi anni.

**Tabella 8 – Richieste e informative spontanee di FIU estere  
Suddivisione per canale – Anni 2010-2014 (fonte UIF)**

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Canale Egmont</b>	482	467	429	519	<b>486</b>
<b>Canale FIU.NET</b>	143	229	294	274	<b>453</b>
<b>Totale</b>	625	696	723	793	<b>939<sup>1</sup></b>

<sup>1</sup> A differenza degli anni passati, questo numero include le richieste motivate ricevute a seguito di una risposta della UIF di tipo "Known", nell'ambito di uno scambio "Known/Unknown".

Le richieste ricevute sono sottoposte dalla UIF a un'analisi preliminare per valutare le caratteristiche del singolo caso, anche sotto il profilo dell'interesse diretto dell'Unità. Quando le richieste si riferiscono a informazioni non disponibili (quali quelle relative a conti o rapporti, all'origine o all'utilizzo di fondi), la UIF si attiva per acquisirle dai soggetti obbligati, da archivi esterni (ad esempio, l'Archivio dei rapporti finanziari) o dagli organismi investigativi (NSPV e DIA).

**Tabella 9 – Richieste ricevute e risposte fornite a FIU estere  
Suddivisione per canale – Anni 2011-2014 (fonte UIF)**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Totale richieste</b>	696	723	793	<b>939</b>
<b>Totale risposte</b>	632	805	1.066	<b>1.144</b>

La UIF ha dato riscontro alle richieste pervenute con 1.144 risposte, comprensive delle comunicazioni recanti i dati forniti dagli Organi investigativi. Nel 2014 la UIF ha inviato informazioni a 83 FIU estere, tra cui rientrano tutte quelle dell'Unione Europea.

**Tabella 10 – Numero di FIU cui la UIF ha inviato informazioni  
(su richiesta o spontanee) Anni 2011-2014 (fonte UIF)**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Numero di FIU</b>	74	74	84	<b>83</b>
<b>Di cui europee</b>	25	24	25	<b>27</b>

Come le richieste di informazioni, anche le risposte sono elaborate attraverso formati elettronici strutturati, arricchiti di volta in volta in base alle esigenze informative della controparte e alle caratteristiche del caso. Ciò consente di integrare le verifiche e i controlli in un processo più efficiente e di utilizzare in maniera più diretta le procedure Egmont e FIU.NET.

Nel 2014 i tempi medi di risposta, con riferimento alle fonti informative accessibili direttamente dalla UIF, si sono dimezzati rispetto all'anno precedente (40 giorni rispetto agli 80 del 2013), mentre per gli scambi via FIU.NET, il tempo medio di risposta è sceso a circa un terzo, passando da circa 70 a circa 25 giorni.

La gamma di *database* cui la UIF può attingere per calibrare le risposte alle richieste è rappresentata nella Tabella seguente:

**Tabella 11 – Basi informative a disposizione della UIF per la collaborazione internazionale** (fonte UIF)

<b>Database a disposizione della UIF</b>	<b>Attivazione</b>	<b>Accesso della UIF</b>
Archivio SOS (RADAR)	Sempre	Diretto
Registro delle imprese	In base alla richiesta	Diretto
Archivio dei rapporti finanziari	In base alla richiesta	Diretto
Soggetti obbligati	In base alla richiesta	Diretto
Archivio dichiarazioni transfrontaliere	In base alla richiesta	Indiretto <sup>1</sup>
Dati investigativi	In base alla richiesta	Indiretto

<sup>1</sup> Tale accesso fino alla data del 31/12/2008 era di tipo diretto.

Le richieste delle FIU estere nella quasi totalità dei casi mirano a ottenere informazioni circa l'esistenza di segnalazioni di operazioni sospette a carico dei nominativi d'interesse. In numerosi casi sono richieste informazioni anche su cariche e partecipazioni in imprese e società. È crescente l'interesse per informazioni su conti e operazioni bancarie o finanziarie che sono acquisite dalla UIF direttamente dagli intermediari interessati, esercitando i medesimi poteri disponibili per l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette e assicurando la massima riservatezza. Numerosi sono anche i casi nei quali controparti estere richiedono informazioni di polizia, relative a precedenti penali o a indagini in corso. Nonostante la UIF non abbia accesso a dati investigativi per le proprie analisi, il decreto legislativo 231/2007 prevede che in tali casi essa possa acquisire tali dati dal NSPV e dalla DIA, nel rispetto del principio di

“multidisciplinarietà” che, nelle regole internazionali e comunitarie, prevede che la collaborazione tra FIU si basi sullo scambio di informazioni “finanziarie, investigative, amministrative”.

### ***FIU-NET. Funzionalità innovative e sviluppi organizzativi***

*Al fine di sviluppare forme innovative di cooperazione internazionale in ambito europeo, la quarta direttiva prevede che le FIU debbano fare uso delle forme avanzate di collaborazione rese possibili da FIU.NET e, in particolare, del “matching” di dati. Le informazioni rese disponibili per l’incrocio sono crittografate attraverso meccanismi che garantiscono l’irreversibilità assoluta e, quindi, la completa riservatezza. L’incrocio è anonimo e viene ricondotto al nominativo sottostante soltanto in un secondo momento. Si tratta di uno strumento particolarmente utile per identificare collegamenti esteri relativi a soggetti la cui esposizione internazionale non è inizialmente nota.*

*Nell’anno è stata varata una nuova, più avanzata versione della piattaforma FIU.NET (“2.0”) al fine di ottenere un potenziamento delle funzionalità e una maggiore integrazione nelle procedure di lavoro delle FIU.*

*Prosegue la transizione del sistema FIU.NET verso l’organizzazione di Europol. Secondo l’apposito Common Understanding tra le FIU europee ed Europol, la nuova infrastruttura tecnica destinata presso tale agenzia a supportare gli scambi di informazioni tra le FIU europee dovrà conservare tutte le funzionalità attualmente consentite da FIU.NET, nonché agevolare ulteriori sviluppi.*

*Le segnalazioni di operazioni sospette, in conformità del criterio di territorialità previsto dalla terza direttiva antiriciclaggio, vanno effettuate alla FIU del paese dove è stabilito il segnalante ancorché l’operazione sia posta in essere all’estero in regime di libera prestazione di servizi.*

*Tali situazioni assumono particolare rilievo nei casi di intermediari che operano sistematicamente in regime di libera prestazione di servizi in paesi diversi da quello di insediamento, come viene sovente riscontrato ad esempio per gli istituti di pagamento e per quelli di moneta elettronica. Gli standard del GAFI prevedono che nei servizi di pagamento concernenti il trasferimento di fondi gli intermediari debbano segnalare le operazioni sospette alle FIU dei paesi sia dell’ordinante sia del beneficiario.*

*La Corte di giustizia dell’Unione Europea ha riconosciuto, nella decisione C-212/11 del 25 aprile 2013 sul caso “Jyske Bank”, la legittimità di disposizioni nazionali che rendono obbligatoria la segnalazione diretta alla FIU locale di operazioni sospette realizzate da intermediari stabiliti all’estero. Jyske Bank è una banca insediata in Gibilterra che svolge la propria attività in Spagna in regime di libera prestazione. Anche per evitare facili arbitraggi, la legislazione spagnola prevede in questi casi l’obbligo di segnalare le operazioni sospette (anche) alla propria FIU. La decisione della Corte conferma la legittimità di tale approccio extraterritoriale alla luce delle regole generali del Trattato CE e di quelle speciali della terza direttiva antiriciclaggio.*

*La questione è da tempo all’attenzione della piattaforma delle FIU, le cui proposte, elaborate da un gruppo di lavoro coordinato dalla UIF, sono state accolte nella quarta direttiva.*

*Le nuove regole confermano che gli intermediari comunitari operanti in regime di libera prestazione devono inviare le segnalazioni di operazioni sospette alla FIU del paese nel quale sono stabiliti; quest’ultima è tuttavia tenuta a informare le FIU dei paesi nei quali le operazioni vengono effettuate. Tale soluzione “accentrata” è stata preferita rispetto a quella “decentrata”, ritenuta eccessivamente gravosa per gli intermediari che in tal caso sarebbero stati tenuti a informare tutte le FIU interessate.*

*Nel caso degli intermediari che operano in libera prestazione di servizi attraverso una rete di agenti, la quarta direttiva impone l’obbligo di segnalazione anche alle FIU dei paesi ospitanti da parte di un punto di contatto stabilito nell’ambito della rete medesima.*

## **2. LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO**

Nel 2014 è stata avviata per l’Italia la procedura di valutazione del sistema di prevenzione e repressione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo basata sui nuovi *standard* adottati dal GAFI nel 2012. La valutazione, effettuata dal Fondo monetario internazionale, sarà discussa e adottata dalla riunione plenaria del GAFI nel mese di ottobre 2015. Il rapporto di valutazione, oltre ai giudizi sull’adeguatezza del nostro sistema di prevenzione e contrasto, fornisce raccomandazioni su come il sistema debba essere rafforzato a fronte delle carenze

riscontrate. L'Italia è tra i primi paesi<sup>21</sup> destinatari dell'esercizio nell'ambito del 4° ciclo di valutazione insieme, per l'area geografica europea, a Spagna, Belgio e Norvegia. La valutazione interessa due ambiti:

- il livello di conformità (*compliance*) del nostro sistema normativo agli *standard* internazionali di riferimento, le 40 Raccomandazioni del GAFI<sup>22</sup>;
- il livello di efficacia (*effectiveness*) del sistema rispetto a undici risultati/obiettivo (*outcomes*) da raggiungere.

Il secondo profilo è quello maggiormente innovativo rispetto alla valutazione precedente condotta nel 2005, nella quale l'efficacia rappresentava una componente della *compliance* e non aveva l'importanza assegnatole dai nuovi *standard*. L'efficacia riguarda molteplici aspetti relativi alla comprensione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e alla cooperazione internazionale nello scambio di informazioni finanziarie, di *intelligence* e probatorie in ambito giudiziario. Essa interessa altresì: la vigilanza nei confronti delle istituzioni finanziarie e delle professioni non finanziarie e l'applicazione, basata sul rischio, delle misure di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, la trasparenza delle persone giuridiche e prevenzione del loro utilizzo per fini di riciclaggio/finanziamento del terrorismo, l'utilizzo delle informazioni finanziarie fino alla repressione del riciclaggio/finanziamento del terrorismo in fase investigativa e giudiziaria e alla confisca dei prodotti di reato.

Sono infine interessati il settore *no-profit* (ai fini di prevenzione del suo abuso per fini di finanziamento del terrorismo) e quello relativo all'adeguamento alle decisioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite per quanto concerne la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Per una corretta valutazione dell'efficacia è importante disporre di esaurienti e accurati dati statistici relativi all'azione svolta dall'Italia in tutti gli ambiti sopra accennati.

### **3. LE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE**

#### **3.1. I flussi segnaletici**

Nel 2014 l'Unità di informazione finanziaria ha ricevuto 71.758 segnalazioni<sup>23</sup>, con un incremento, rispetto al 2013, dell'11,1 per cento (pari a circa 7.000 SOS), confermando il trend

---

<sup>21</sup> Il calendario delle valutazioni è concordato nel GAFI in via preventiva sulla base delle valutazioni precedenti. E' utile precisare che è valutato il complessivo sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo esistente in un certo paese, fino alla data della visita del *Team* di valutatori. Nel nostro paese tale visita ha avuto luogo dal 14 al 30 gennaio 2015.

<sup>22</sup> [http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/prevenzione\\_reati\\_finanziari/prevenzione\\_reati\\_finanziari/RACCOMANDAZIONI\\_GAFI\\_2012\\_ITALIANO.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/RACCOMANDAZIONI_GAFI_2012_ITALIANO.pdf).

<sup>23</sup> Informazioni di dettaglio sulle segnalazioni di operazioni sospette sono contenute nei *Quaderni dell'antiriciclaggio*, collana *Dati statistici* pubblicati sul sito internet della UIF.

di crescita di lungo periodo, manifestatosi successivamente alla riforma della normativa antiriciclaggio del 2007.

**Tabella 12 – Segnalazioni ricevute Anni 2010-2014 (fonte UIF)**

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Valori assoluti</b>	<b>37.321</b>	<b>49.075</b>	<b>67.047</b>	<b>64.601</b>	<b>71.758</b>
<b>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</b>	<b>77,2</b>	<b>31,5</b>	<b>36,6</b>	<b>-3,6</b>	<b>11,1</b>

L'esame per tipologia di segnalante pone in luce che anche nel 2014 il maggior numero di segnalazioni è stato inoltrato da banche e Poste italiane (82 per cento del totale), con un incremento di oltre 5.300 unità; anche il contributo fornito da intermediari finanziari diversi da banche e Poste è aumentato di oltre 14 punti percentuali (pari al 2,8 per cento del totale).

**Tabella 13 – Segnalazioni ricevute per tipologia di segnalante (fonte UIF)**

	2013		2014		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(variazione % rispetto al 2013)
Banche e Poste	53.745	83,2	59.048	82,3	9,9
Intermediari finanziari diversi da banche e Poste (*)	8.020	12,4	9.172	12,8	14,4
Professionisti	1.985	3,1	2.390	3,3	20,4
Operatori non finanziari	851	1,3	1.148	1,6	34,9
<b>TOTALE</b>	<b>64.601</b>	<b>100</b>	<b>71.758</b>	<b>100</b>	<b>11,1</b>

(\*) La categoria comprende i soggetti di cui all'articolo 11, commi 1 – escluse le lettere a) e b) – 2 e 3, e quelli di cui all'articolo 10, comma 2, lettere a), b), c), d), decreto legislativo 231/2007.

L'aumento delle segnalazioni degli intermediari diversi da banche e Poste è ascrivibile essenzialmente agli istituti di pagamento e agli intermediari finanziari iscritti agli elenchi di cui agli articoli 106 e 107 del TUB, nonché agli istituti di moneta elettronica. Per i primi due, come già rilevato nel 2013, l'esame dei dati di dettaglio evidenzia che l'incremento dipende da un numero esiguo di segnalanti, principalmente istituti di pagamento operanti come *money transfer*.

**Tabella 14 – Segnalazioni ricevute per categoria di intermediari  
Bancari e finanziari (fonte UIF)**

	2013		2014		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(variazione % rispetto al 2013)
<b>Intermed. bancari e finanziari</b>	<b>61.765</b>	<b>100</b>	<b>68.220</b>	<b>100</b>	<b>10,5</b>
Banche e Poste	53.745	87	59.048	86,6	9,9
Intermediari finanziari ex artt. 106 e 107 TUB (*), Istituti di pagam.	5.645	9,2	6.041	8,9	7
Imprese di assicurazione	602	1	723	1	20,1
IMEL	1.304	2,1	1.822	2,7	39,7
Società fiduciarie ex L. 1966/1939	263	0,4	310	0,4	17,9
SGR e SICAV	134	0,2	127	0,2	-5,2
SIM, imprese di investimento comunitarie ed extracomunitarie	45	0,1	64	0,1	42,2
Altri intermediari finanziari (**)	27	0	85	0,1	214,8

(\*) Il riferimento è agli articoli 106 e 107 del decreto legislativo 385/1993 nel testo antecedente la riforma di cui al decreto legislativo 141/2010.

(\*\*) La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli articoli 10, comma 2, lettere a), b), c), d), f) e 11, commi 1, 2, DL 231/2007.

Le segnalazioni trasmesse dai professionisti<sup>24</sup> sono aumentate complessivamente di circa il 20 per cento rispetto al 2013; il contributo maggiore proviene dai notai, con il 91,5 per cento di segnalazioni, in linea con l'anno precedente. Si conferma anche per il 2014 il trend di crescita delle segnalazioni trasmesse dagli operatori non finanziari<sup>25</sup>, che passano da 851 nel 2013 a 1.148 nel 2014, delle quali oltre il 90 per cento inoltrate dai gestori di giochi e scommesse.

Per sollecitare la collaborazione attiva da parte del settore pubblico, la UIF ha intensificato l'attività di sensibilizzazione rispetto agli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette e ha avviato, in collaborazione con i ministeri competenti, la definizione di specifici indicatori di anomalia.

<sup>24</sup> La categoria comprende i soggetti di cui agli articoli 12, comma 1, e 13, comma 1, decreto legislativo 231/2007.

<sup>25</sup> La categoria comprende i soggetti di cui agli articoli 10, comma 2, lettere e), f), g), e 14, comma 1, decreto legislativo 231/2007.

**Tabella 15 – Segnalazioni ricevute da professionisti e operatori non finanziari (fonte UIF)**

	2013		2014		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(variazione % rispetto al 2013)
<b>Professionisti</b>	<b>1.985</b>	<b>100</b>	<b>2.390</b>	<b>100</b>	<b>20,4</b>
Notai e Consiglio nazionale del notariato	1.824	91,9	2.186	91,5	19,8
Dottori commercialisti, Esperti contabili, Consulenti del lavoro	98	4,9	148	6,2	51
Studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati	21	1,1	20	0,8	-4,8
Avvocati	14	0,7	7	0,3	-50
Società di revisione, Revisori contabili	10	0,5	16	0,7	60
Altri soggetti esercenti attività professionale	18	0,9	13	0,5	-27,8
<b>Operatori non finanziari</b>	<b>851</b>	<b>100</b>	<b>1.148</b>	<b>100</b>	<b>34,9</b>
Gestori di giochi e scommesse	774	91	1.053	91,7	36
Soggetti che svolgono attività di commercio di oro e fabbricazione e commercio di oggetti preziosi	26	3	47	4,1	80,8
Operatori non finanziari diversi dai precedenti	51	6	48	4,2	-5,9

Nel 2014 è ulteriormente aumentato il numero dei soggetti che si sono registrati al sistema RADAR (raccolta e analisi dati antiriciclaggio) ai fini dell'inoltro delle segnalazioni di operazioni sospette. Analogamente a quanto già rilevato nel 2013, si è osservato un elevato numero di richieste di adesione da parte dei professionisti (338), in particolare dottori commercialisti, ragionieri e periti commerciali (234); ciò nonostante, solo 118 tra loro hanno effettivamente inviato segnalazioni, per un totale di 165.

La crescita complessiva delle segnalazioni osservata nel 2014 ha trovato conferma anche nel primo trimestre 2015, che ha fatto registrare 19.609 SOS a fronte delle 19.421 pervenute nello stesso periodo del 2014.

### 3.2. Le operazioni sospette

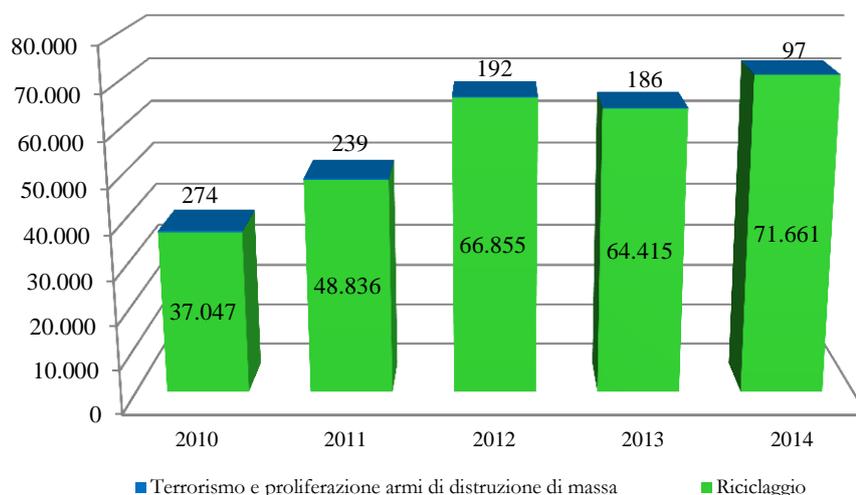
Nel 2014 solo una piccolissima percentuale, e in ulteriore diminuzione, delle segnalazioni ricevute è ascrivibile a un sospetto di finanziamento del terrorismo o dei programmi di

proliferazione delle armi di distruzione di massa, anche se occorre tener presente che le modalità operative utilizzate per il finanziamento del terrorismo possono presentare elementi di sovrapposizione con quelle cui si ricorre a fini di riciclaggio; di contro, il primo trimestre del 2015 manifesta una significativa inversione di tendenza, con 74 segnalazioni di terrorismo (oltre il triplo rispetto allo stesso periodo del 2014), e 3 di proliferazione delle armi di distruzione di massa, conseguenza di un'accresciuta sensibilità, da parte dei soggetti obbligati, a fronte delle recenti azioni del terrorismo internazionale.

**Tabella 16 – Ripartizione per categoria di segnalazione (fonte UIF)**

	2010	2011	2012	2013	2014
	<i>(valori assoluti)</i>				
Riciclaggio	37.047	48.836	66.855	64.415	71.661
Finanziamento del terrorismo	222	205	171	131	93
Finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa	52	34	21	55	4
<b>Totale</b>	<b>37.321</b>	<b>49.075</b>	<b>67.047</b>	<b>64.601</b>	<b>71.758</b>

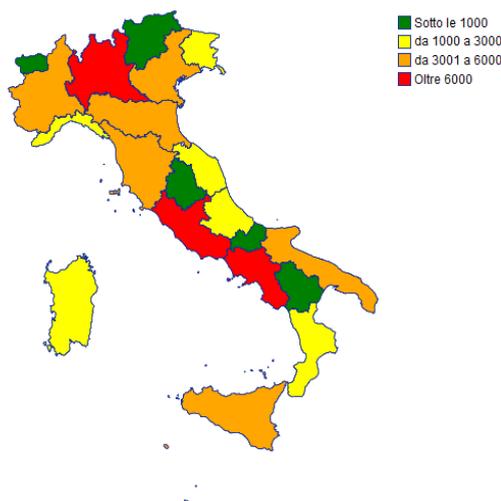
**Grafico 1 – Segnalazioni ricevute – valori assoluti (fonte UIF)**



La localizzazione geografica delle segnalazioni non si discosta dagli anni precedenti: la Lombardia è la regione da cui ha avuto origine il maggior numero di segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (13.021, pari al 18,1 per cento del totale),

seguita dal Lazio (8.948, pari al 12,5 per cento) e dalla Campania (8.786, pari all'12,2 per cento)<sup>26</sup>, per un totale pari a circa il 43 per cento; tuttavia, rispetto al 2013, il numero delle segnalazioni provenienti dal Lazio è diminuito del 2,6 per cento, mentre è incrementato il contributo di altre regioni quali Campania, Toscana, Piemonte, Sicilia, Calabria, Liguria, Trentino Alto Adige, Umbria e Valle D'Aosta.

**Grafico 2 – Ripartizione delle segnalazioni ricevute in base alla regione in cui è avvenuta l'operatività segnalata (fonte UIF)**



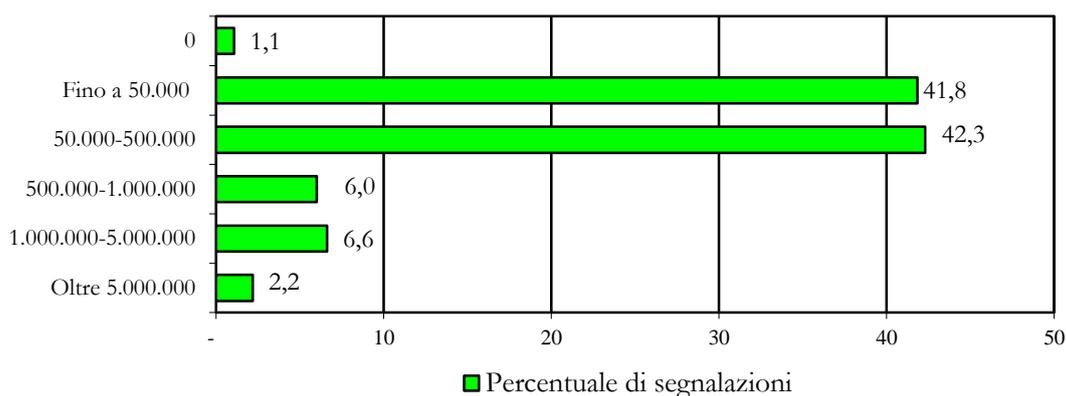
Ai fini della valutazione dei dati relativi agli importi segnalati, occorre considerare che l'obbligo di segnalazione riguarda sia le operazioni effettivamente eseguite sia quelle semplicemente tentate, che possono talvolta caratterizzarsi per importi particolarmente elevati, in quanto connesse a mere prospettazioni da parte della clientela, difficilmente distinguibili da tentativi di truffa o da casi di millantata capacità economica. Nel 2014 le segnalazioni riguardanti operazioni effettivamente eseguite hanno portato all'attenzione della UIF operatività sospette per complessivi 55,9 miliardi di euro, a fronte di 62 miliardi di euro del 2013; la contrazione è attribuibile al miglioramento dei meccanismi di autocorrezione da parte dei segnalanti, che hanno perfezionato i propri processi di stima e di quantificazione dell'operatività sospetta, nonché all'utilizzo, da parte della UIF, di metodi statistici di affinamento della qualità dei dati, con conseguente depurazione dei valori estremi errati. Ove si tenga conto anche delle operazioni non eseguite, il dato del 2014 si ragguaglia a 164 miliardi di euro (anche per effetto di una singola operazione di importo estremamente elevato, pari ad oltre

<sup>26</sup> Data la possibilità per il segnalante di evidenziare diverse operazioni sospette in ciascuna segnalazione, per convenzione l'origine delle segnalazioni è fatta coincidere con il luogo di richiesta/esecuzione della prima operazione.

il 60 per cento del valore dell'intero aggregato) a fronte degli 84 miliardi riferiti al 2013. La distribuzione delle segnalazioni, in termini percentuali, è analoga a quella rilevata nel 2013 (43,3 per cento per le operatività sospette di importo inferiore a 50.000 euro e 14,1 per cento per quelle di importo superiore a 500.000 euro).

**Grafico 3 – Distribuzione del numero di segnalazioni ricevute per classi di importo (fonte UIF)**

(classi di importo in euro)



Le operazioni in contante e i bonifici sono le forme tecniche di operazioni maggiormente segnalate, come rilevato anche negli anni precedenti. Su un totale di oltre 149.000 operazioni segnalate<sup>27</sup>, circa 44.500 sono riferite all'uso di contante (29,9 per cento del totale) e più di 46.000 riguardano bonifici (31 per cento totale).

Le operazioni di importo rilevante riguardano in particolare i bonifici con controparte estera, il cui valore medio segnalato<sup>28</sup> è di 47.239 euro, mentre per i bonifici nazionali l'importo medio è di 7.859 euro.

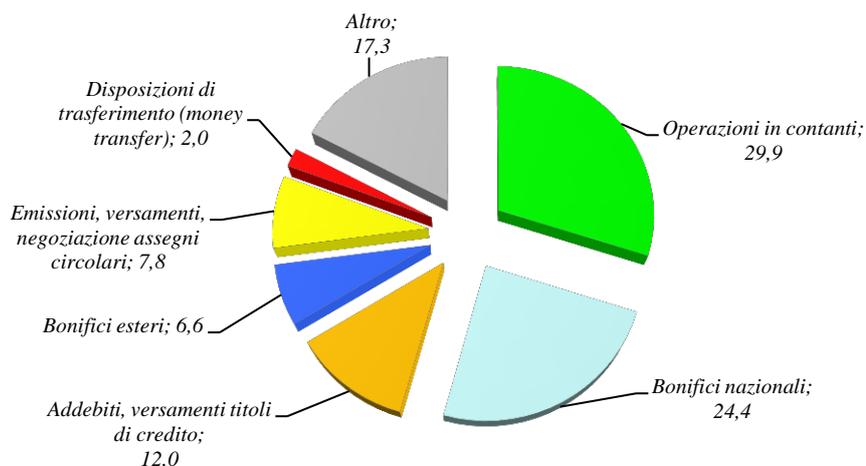
Con riferimento ai titoli di credito, il valore medio degli assegni circolari segnalati è pari a 16.277 euro, superiore alla media degli assegni bancari, pari a 6.365 euro, mentre l'importo medio dei trasferimenti di tipo *money transfer* segnalati si attesta intorno ai 1.000 euro, coerentemente con le caratteristiche di questo tipo di attività. Le operazioni in contante, oggetto di segnalazione, mostrano un importo medio pari a 2.751 euro.

<sup>27</sup> Il modello segnaletico non pone limiti al numero di operazioni sospette segnalabili; la normativa prevede, tuttavia, la possibilità per il segnalante di limitarsi a indicare in via semplificativa le operazioni più significative.

<sup>28</sup> Il valore medio indicato è calcolato considerando tutte le operazioni segnalate alla UIF come sospette, incluse quelle non eseguite.

#### Grafico 4 - Principali forme tecniche delle operazioni segnalate nel 2014 (fonte UIF)

(percentuale sul totale delle operazioni segnalate)



Nelle segnalazioni provenienti dai notai si osserva che le casistiche più frequenti, in continuità con gli anni scorsi, riguardano la stipula di compravendite immobiliari e atti societari. Le operazioni immobiliari segnalate si riferiscono prevalentemente a transazioni caratterizzate dal coinvolgimento di controparti con referenze giudiziarie pregiudizievoli o situate in paesi a fiscalità privilegiata. Le anomalie rilevate sono in genere connesse all'origine sospetta dei fondi utilizzati e alle modalità atipiche nel pagamento o nella determinazione del corrispettivo. In materia societaria, oltre alla provenienza degli apporti, sono frequentemente segnalati sospetti legati alle modalità di acquisizione o cessione delle società, all'interposizione di possibili prestanome e all'inserimento nelle compagini aziendali di soggetti coinvolti in indagini. Si deve rilevare che nel complesso vi è un crescente livello di collaborazione attiva, che richiede a intermediari finanziari, professionisti e altri operatori qualificati di comunicare tempestivamente alla UIF le operazioni sospette, e fornire informazioni complete e qualitativamente efficaci; si è registrato un generalizzato miglioramento nella tempestività di invio delle segnalazioni, e anche l'informazione fornita è stata di migliore qualità. Per agevolare un flusso informativo adeguato la UIF, oltre a fornire costante assistenza sull'utilizzo della piattaforma Infostat-UIF e sulle modalità di segnalazione, già dal 2012 ha avviato un programma di incontri con i principali segnalanti, incentrati sulla ricorrenza di comportamenti segnaletici non conformi o non efficaci. In particolare, per perfezionare l'attività segnaletica, nel 2014 la UIF ha predisposto apposite schede di *feedback*, distribuite in via sperimentale ai principali segnalanti della categoria banche e Poste, per fornire un riscontro sull'attività segnaletica dell'anno precedente, incentivando meccanismi di autovalutazione.

Le schede forniscono alcuni indicatori che gli operatori devono considerare, sulla base della propria esperienza e operatività; riguardano quattro aspetti cruciali dell'attività segnalatica: ampiezza della collaborazione, tempestività, capacità di intercettare operazioni a effettivo rischio di riciclaggio, capacità di rappresentare i sospetti in maniera adeguata ed efficace.

*Le indicazioni fornite attraverso le schede di feedback non hanno carattere valutativo dell'attività di segnalazione ma, correlate alle specificità di ciascun operatore, possono fornire indicazioni utili al miglioramento della collaborazione attiva. Gli indicatori presenti nella scheda sono articolati in quattro sezioni.*

*La prima (Sezione A – Indicatori di quantità) evidenzia la numerosità delle segnalazioni inviate dal segnalante nel periodo temporale considerato e la quota sul totale delle segnalazioni inviate dal gruppo di riferimento. Essa intende fornire all'intermediario i parametri per valutare la dimensione quantitativa della propria attività segnalatica, anche in rapporto a quella della classe di appartenenza.*

*La seconda (Sezione B – Indicatori dei tempi di inoltro) contiene la distribuzione percentuale delle segnalazioni per classi temporali<sup>29</sup> e il valore mediano dei tempi di inoltro delle segnalazioni. Tale indicatore misura un fattore essenziale della collaborazione attiva, la tempestività: attraverso di esso il segnalante può valutare la propria velocità di reazione al verificarsi degli elementi costitutivi del sospetto.*

*La terza (Sezione C – Indicatori di rischiosità) mira a definire la rilevanza delle segnalazioni considerando i seguenti elementi: il livello di rischio<sup>30</sup> attribuito dai segnalanti, la classe di rating<sup>31</sup> assegnata dalla UIF all'esito dell'analisi finanziaria e la presenza di interesse da parte degli Organi investigativi.*

*L'ultima (Sezione D – Indicatori di strutturazione) indica il grado di complessità delle segnalazioni in base alla numerosità dei soggetti e delle operazioni contenuti nelle SOS<sup>32</sup>. Questa misura dà conto del livello di utilizzo, da parte degli intermediari, delle ampie potenzialità descrittive offerte dallo schema segnalatico: una segnalazione più ricca dal punto di vista informativo è molto spesso il frutto di una istruttoria accurata e maggiormente approfondita da parte dell'intermediario.*

*A seguito degli esiti positivi della sperimentazione condotta, le schede riferite al 2014 saranno inviate a un più ampio numero di destinatari.*

Gli indicatori elaborati per i segnalanti, in particolare quelli relativi alla capacità diagnostica e rappresentativa, consentono anche – se considerati complessivamente – di descrivere in modo sintetico lo stato della collaborazione attiva in termini di “qualità” e “complessità” delle segnalazioni inviate.

Il livello di “qualità” è l'indice sintetico della rilevanza (o rischiosità) della segnalazione, calcolato sulla base dei giudizi espressi dagli analisti della UIF (*rating finale*) e dagli organi investigativi. Il grado di “complessità” è direttamente legato al livello di strutturazione della segnalazione, dove un indicatore più alto corrisponde, in genere, a operatività ricostruite in modo più dettagliato e con maggior potenziale di utilità ai fini delle analisi e delle indagini.

<sup>29</sup> Le classi temporali sono distinte in cinque intervalli: non superiore a 30 giorni, fra 30 e 60, fra 60 e 90, fra 90 e 120, oltre i 120 giorni.

<sup>30</sup> Le classi di rischio sono distinte in “alta/medio-alta”, “media” e “bassa/medio-bassa”.

<sup>31</sup> Le classi di rating sono distinte in “alta/medio-alta”, “media”, “bassa/medio-bassa”, “nulla”.

<sup>32</sup> Le classi di numerosità sono distinte in tre intervalli: un solo soggetto o operazione strutturati; da 2 a 5; oltre 5.

Entrambi gli indici sono espressi in rapporto ai valori medi della categoria di appartenenza del singolo segnalante.<sup>33</sup>

A partire dal mese di marzo del 2014 la UIF riceve le comunicazioni sulle operazioni di restituzione dei fondi effettuate dagli intermediari nei casi di impossibilità di completare l'adeguata verifica della clientela<sup>34</sup>.

Nel 2014 sono pervenute alla UIF 276 comunicazioni di operazioni di restituzione per un importo complessivo di circa 19 milioni di euro<sup>35</sup>. Di queste la maggior parte sono state trasmesse da banche e Poste (71 per cento circa), seguite da società fiduciarie di cui alla legge 1966/1939 (19,2 per cento) e da SGR (6,5 per cento).

Quanto ai rapporti bancari segnalati, 171 comunicazioni (pari al 62 per cento) hanno avuto a oggetto disponibilità finanziarie giacenti su conti correnti, 53 sono riferite ad amministrazioni fiduciarie di beni, 12 a dossier titoli, 1 a polizze vita e 1 a strumenti di moneta elettronica. Le restanti 38 segnalazioni hanno riguardato rapporti classificati nella categoria "altro". Le restituzioni risultano effettuate in 256 casi verso operatori ubicati in comuni italiani (in prevalenza Milano, Roma, Trento) e in 20 casi verso istituti bancari aventi sede in stati esteri (di cui 6 in Svizzera). Le comunicazioni in materia di impossibilità di completare l'adeguata verifica e conseguente restituzione dei fondi concorrono ad arricchire il patrimonio conoscitivo disponibile alla UIF per i propri fini istituzionali.

### **3.2.1. Il processo di analisi e la valutazione del rischio delle operazioni segnalate**

La UIF analizza, sotto il profilo finanziario, le segnalazioni di operazioni sospette inviate dai soggetti obbligati e le trasmette al Nucleo speciale di polizia valutaria e alla Direzione investigativa antimafia, corredate da una relazione tecnica che compendia le risultanze degli approfondimenti effettuati.

L'analisi finanziaria svolta dalla UIF consiste in approfondimenti informativi tesi a identificare soggetti e legami oggettivi, ricostruire i flussi finanziari sottostanti all'operatività descritta, individuando operazioni e contesti riconducibili a finalità di riciclaggio o di

---

<sup>33</sup> La metodologia, è stata applicata in via sperimentale ai dati delle segnalazioni pervenute nel 2013 e nel 2014 dalla categoria "banche e Poste"; l'analisi dei dati del 2014 ha riguardato 69 intermediari che hanno inviato, nel corso del 2014, più di 100 segnalazioni. Tra questi, 25 (pari al 36,2% del totale) hanno inviato segnalazioni rispondenti a un buon livello sia di qualità che di complessità. Gli intermediari che hanno inviato segnalazioni meno strutturate ma di buona qualità relativa sono 15 (pari al 21,7%); al contrario, 12 (il 17,4% del totale) hanno inviato segnalazioni dotate di un buon livello di strutturazione ma di qualità non elevata. I segnalanti che hanno inviato segnalazioni considerate di qualità e strutturazione inferiore sono 17 (24,6% del totale). I risultati di questo segmento saranno sottoposti a specifiche analisi, anche allo scopo di predisporre gli appropriati interventi correttivi. Rispetto ai risultati registrati nel 2013, alcuni tra i maggiori segnalanti bancari hanno migliorato la propria posizione all'interno di questa classificazione, affinando l'aspetto qualitativo e/o il grado di complessità delle proprie segnalazioni, anche grazie al confronto e all'azione di monitoraggio svolta dalla UIF.

<sup>34</sup> Ai sensi dell'articolo 23 comma 1-bis del decreto legislativo 231/2007 e delle relative disposizioni di attuazione

<sup>35</sup> Il valore corrisponde alla sommatoria degli importi relativi alle operazioni oggetto di restituzione.

finanziamento del terrorismo, classificare le operazioni sospette, individuare e definire tipologie e schemi di comportamento anomalo da diffondere ai soggetti obbligati.

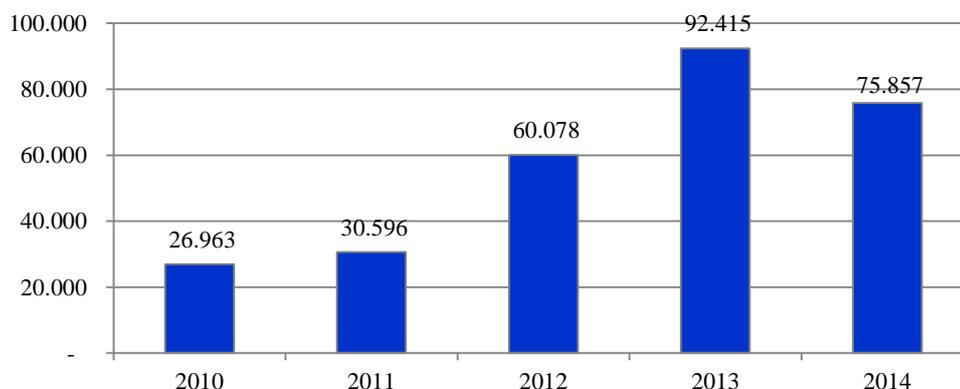
Nel 2014 sono state analizzate e trasmesse agli organi investigativi 75.857 segnalazioni di operazioni sospette, con una riduzione del 18 per cento circa rispetto al 2013, anno nel quale erano state analizzate oltre 92.400 SOS, all'esito di un'azione straordinaria volta a conseguire un consistente assorbimento dello stock in lavorazione.

**Tabella 17 – Segnalazioni analizzate dalla UIF (fonte UIF)**

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Valori assoluti</b>	26.963	30.596	60.078	92.415	75.857
<b>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</b>	43,1	13,5	96,4	53,8	-17,9

**Grafico 5 – Segnalazioni analizzate (fonte UIF)**

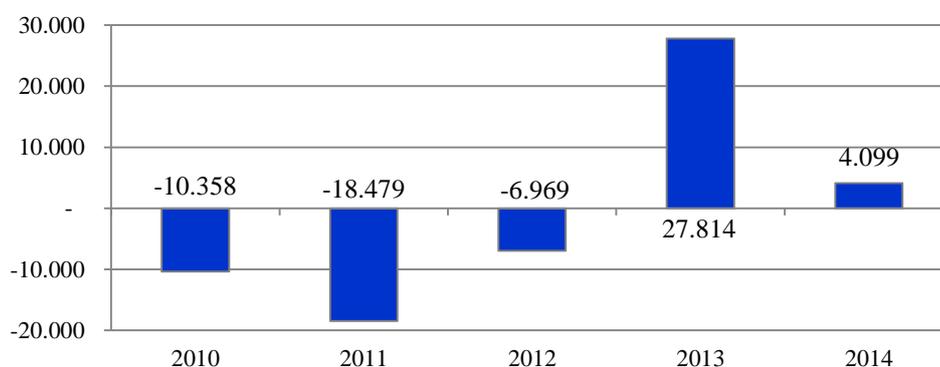
(valori assoluti)



L'azione volta ad accelerare il trattamento delle informazioni è proseguita anche nel 2014. La differenza tra il numero di segnalazioni analizzate dalla UIF e il numero di quelle pervenute, pari a 71.758 unità, continua a presentare un saldo positivo pari, nel periodo in esame, a oltre 4.000 SOS.

**Grafico 6 - Differenza tra il numero delle segnalazioni analizzate e delle segnalazioni ricevute per anno (fonte UIF)**

(valori assoluti)



In conformità degli *standard* internazionali, il processo di analisi finanziaria si articola in una serie di attività volte a selezionare le segnalazioni di operazioni sospette ritenute fondate e per questo meritevoli di approfondimento, valutarne l'effettivo grado di rischio e definirne il trattamento con il ricorso a una pluralità di fonti informative.

L'attività di analisi si avvale del sistema informatizzato di raccolta e gestione delle segnalazioni denominato RADAR che supporta, tra l'altro, il processo di classificazione delle segnalazioni, individuando quelle a più alto livello di rischio, da trattare con priorità e rendendo immediatamente disponibili le informazioni necessarie per l'esame finanziario.

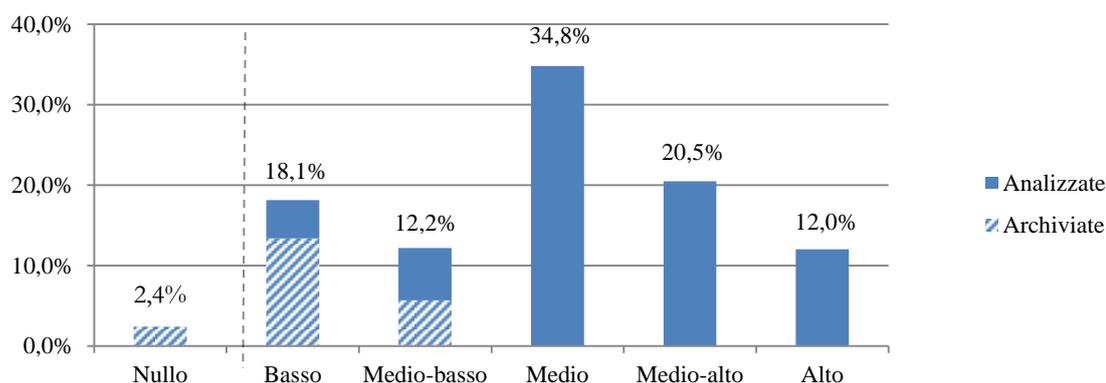
La valutazione complessiva del rischio di ciascuna segnalazione scaturisce dalla sintesi di molteplici fattori; uno dei più rilevanti è la componente messa in evidenza dai soggetti obbligati che devono fornire, per ciascuna segnalazione di operazioni sospette, un giudizio sul rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo associato all'operatività segnalata, espresso su una scala di cinque valori secondo il proprio prudente apprezzamento, tenendo conto anche dei criteri elencati all'articolo 20 del decreto legislativo 231/2007. Il livello di rischio assegnato dal segnalante, insieme alle informazioni elaborate dal sistema, sulla base di un algoritmo strutturato su variabili prevalentemente quantitative, quali ad esempio il numero di segnalazioni già pervenute a carico del medesimo nominativo, l'esistenza di provvedimenti giudiziari, l'importo delle operazioni sospette, concorrono a determinare la classe di *rating automatico* attribuito dal sistema RADAR alla segnalazione, ancorché le due valutazioni restino distinte nello schema segnaletico.

Il *rating automatico* rappresenta un primo giudizio sul livello di rischio dell'operatività segnalata e può ovviamente discostarsi dal profilo di rischio fornito dal segnalante, che dipende dalla corretta e completa compilazione dello schema segnaletico; per quanto sofisticato, esso non è tuttavia in grado di dar conto di altri eventuali elementi di rischio, di natura tipicamente qualitativa, che possono risultare invece determinanti per il giudizio dell'analista.

Per tale ragione, il *rating automatico* è un indicatore intermedio che, al termine dell'analisi finanziaria, può essere confermato oppure modificato dall'analista, in considerazione del complesso degli elementi informativi acquisiti, dando così luogo al *rating finale*, che è associato alla segnalazione e trasmesso dalla UIF agli organi investigativi.

Un'adeguata valutazione del rischio delle segnalazioni di operazioni sospette è funzionale, non solo all'attività della UIF, ma anche a quella degli organi investigativi i quali, nel valutare la rilevanza investigativa delle segnalazioni, possono utilmente tenere in considerazione sia il livello di rischio attribuito dal segnalante, sia il *rating finale* risultante dall'analisi condotta dalla UIF. Gli organi investigativi, a loro volta, trasmettono un flusso di ritorno sull'interesse investigativo delle SOS trasmesse dalla UIF. I dati indicano che per il 73 per cento delle segnalazioni esaminate si è registrato un giudizio di concordanza, sia in termini positivi sia negativi, fra il livello di rischio espresso dalla UIF con il *rating finale* e il *feedback* investigativo comunicato dagli organi investigativi.

**Grafico 7 – Segnalazioni analizzate nel 2014: distribuzione per *rating finale* (fonte UIF)**  
(valori percentuali)



Al termine del processo di acquisizione e lavorazione delle segnalazioni di operazioni sospette, il 32,5 per cento delle SOS analizzate dalla UIF è stato considerato a rischio elevato

(*rating* alto e medio-alto), il 34,8 per cento a rischio medio (*rating* medio), il 32,7 per cento a rischio minore (*rating* nullo<sup>36</sup>, basso e medio-basso).

Dal confronto fra il livello di rischio indicato dal segnalante e il *rating* finale assegnato dalla UIF dopo l'analisi finanziaria emerge una convergenza tra le valutazioni per oltre il 70 per cento delle segnalazioni analizzate nel 2014<sup>37</sup>. In dettaglio, per il 20 per cento delle segnalazioni il *rating* finale ha confermato un livello di rischio contenuto, per il 51,4 per cento un livello di rischio medio o elevato.

Rispetto ai dati del 2013, la convergenza di valutazione di rischio tra la UIF e i soggetti obbligati è notevolmente aumentata. Si è infatti sostanzialmente dimezzata nel 2014 la percentuale di segnalazioni valutate dal segnalante con rischio medio, medio-alto e alto e giudicate poi dalla UIF a *rating* basso e medio-basso (si è passati dal 25,5 al 12,7 per cento). È invece aumentata – sia pure in maniera contenuta – la percentuale di segnalazioni valutate a rischio basso e medio-basso dal segnalante e poi contrassegnate dalla UIF con un *rating* medio, medio-alto e alto (dal 10,3 al 15,9 per cento). Tali differenze riflettono i diversi elementi che concorrono alle rispettive valutazioni del rischio che, nel caso dei segnalanti, possono dipendere da caratteristiche proprie dei soggetti obbligati (dimensione, organizzazione e procedure interne, capacità diagnostica, sistema dei controlli, formazione del personale, etc.).

**Tabella 18 - Confronto per ciascuna segnalazione analizzata tra rischio indicato dal segnalante e *rating* finale della UIF (fonte UIF)**

(Composizione percentuale)

		Rischio indicato dal segnalante		
		Basso e medio - basso	Medio, medio-alto	TOTALE
<b>Rating UIF</b>	<b>Basso e medio-basso</b>	20 (-25,1)	12,7 (-25,5)	<b>32,7</b>
	<b>Medio, medio-alto e alto</b>	15,9 (-10,3)	51,4 (-39,1)	<b>67,3</b>
	<b>Totale</b>	<b>35,9</b>	<b>64,1</b>	<b>100</b>

1. Nelle caselle in celeste sono evidenziate le percentuali di segnalazioni per le quali si registra corrispondenza tra *rating finale* attribuito dalla UIF e classe di rischio indicata dal segnalante.
2. I numeri tra parentesi riportano le quote corrispondenti riferite al 2013.

Un'attenzione particolare meritano l'analisi delle segnalazioni di finanziamento al

<sup>36</sup> Le segnalazioni con basso livello di rischio vengono di norma archiviate dalla UIF. La presenza di una piccola quota di segnalazioni con livello di rischio nullo deriva dal sistema precedente di archiviazione.

<sup>37</sup> Nel 2013 la percentuale di convergenza è stata pari al 64,2 per cento.

terrorismo, per i complessi profili operativi, e l'analisi delle segnalazioni trasmesse dai *money transfer*, che si distingue per le proprie caratteristiche peculiari<sup>38</sup>.

Nelle segnalazioni di finanziamento al terrorismo, la qualificazione del sospetto è rimessa all'autonomo apprezzamento dei soggetti obbligati, trovando espressione in un apposito attributo di classificazione delle stesse. Occorre tener presente che, anche in presenza di connotati di rischio potenzialmente sintomatici di finanziamento del terrorismo, i soggetti obbligati, laddove non abbiano maturato un'ipotesi di sospetto chiara e definitiva, tendono a privilegiare la scelta della categoria più generale del riciclaggio. In diversi casi, soggetti di cui sono emersi collegamenti con reti terroristiche erano stati segnalati per operazioni sospette di riciclaggio. L'analisi delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo, anche in assenza di anomalie rilevanti, può far emergere collegamenti tra individui e snodi operativi potenzialmente ricollegabili a organizzazioni illecite, o comunque a centri di raccolta e trasmissione di fondi destinati al terrorismo. In alcuni casi, i risultati delle analisi hanno consentito di isolare singoli contesti da sottoporre all'attenzione delle altre FIU nelle competenti sedi internazionali. Le segnalazioni di finanziamento del terrorismo possono essere principalmente ricondotte a tre tipologie ricorrenti, che traggono origine dagli appositi indicatori di anomalia proposti dalla UIF e pubblicati dalla Banca d'Italia nel 2010.<sup>39</sup>

Le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dai *money transfer* hanno contenuti e articolazioni ricorrenti, riflesso anche delle peculiarità del settore, in termini sia di operatività, sia di struttura distributiva. Il rapporto che si instaura con la clientela, rispetto a quanto avviene per altri operatori finanziari, è di carattere occasionale e l'adeguata verifica si realizza in una

---

<sup>38</sup> Nella seconda metà del 2014, la UIF ha istituito una nuova struttura operativa di base (divisione "gestione delle informazioni"), alla quale sono stati assegnati, tra l'altro, compiti di analisi sulle segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo e di proliferazione delle armi di distruzione di massa, nonché sulle segnalazioni provenienti da *money transfer*, con l'obiettivo di rafforzare l'azione istituzionale attraverso un'articolazione interna più coerente con le funzioni esercitate nell'attuale scenario. La più efficiente allocazione delle funzioni di analisi finanziaria si è accompagnata al potenziamento delle metodologie di analisi aggregata delle segnalazioni di operazioni sospette. Tali metodologie trovano applicazione estesa nei contesti complessi, dai quali è possibile far emergere fenomeni e schemi operativi ricorrenti, territorialmente localizzati e una significativa rete di relazioni tra le controparti. Esse consentono di esaminare segnalazioni che presentano caratteristiche di complementarità sotto il profilo finanziario, non più come eventi isolati, ma in modo integrato, a condizione che sia possibile individuare denominatori comuni che ne consentano l'aggregazione. Ai guadagni di efficacia si accompagna una maggior rapidità di trattamento delle segnalazioni con approfondimenti significativi e integrati, che vengono trasmesse agli organi investigativi con tempi medi sempre più contenuti.

<sup>39</sup> La prima tipologia di segnalazioni, che copre oltre un terzo del totale, riguarda le SOS originate da operazioni, ovvero da tentativi di esecuzione di operazioni o di apertura di rapporti da parte di nominativi designati in liste pubbliche del terrorismo internazionale (UE, ONU, OFAC), o che comunque risultano coinvolti in vicende di terrorismo, ad esempio in base a notizie di stampa. La segnalazione in questi casi deriva generalmente da controlli automatici attivati dagli intermediari in fase di esecuzione di operazioni o di accensione di rapporti finanziari da parte di potenziali clienti, ovvero dai monitoraggi periodici svolti sui clienti e sulle loro controparti finanziarie. In presenza di riscontri anagrafici positivi, i soggetti obbligati inviano una segnalazione di operazioni sospette anche ove si tratti di movimentazioni finanziarie scarsamente rilevanti o comunque giustificabili. Sono frequenti i casi di apparenti omonimie. La seconda tipologia, numericamente più contenuta (poco meno del 10%), concerne le segnalazioni scaturite da anomalie finanziarie rilevate su rapporti intestati a organizzazioni senza scopo di lucro, di matrice religiosa e/o caritatevole (centri culturali islamici, associazioni, fondazioni, Onlus, etc.). Le fattispecie più diffuse riguardano versamenti di contante, valutati come anomali per importi e/o frequenza, ma rilevano anche operazioni con l'estero (bonifici in entrata o in uscita da/verso paesi a rischio), non coerenti con la movimentazione ordinaria dei rapporti o con lo scopo dichiarato dell'associazione. La terza tipologia ricomprende tutte le altre segnalazioni, originate da anomalie finanziarie di vario genere associate a fattori di rischio specifici, generalmente riconducibili alla presenza di un paese a rischio di terrorismo quale luogo di origine della clientela e/o delle relative controparti. Tra le fattispecie più ricorrenti si rilevano l'uso anomalo del contante, i frazionamenti di operazioni, i trasferimenti inattesi attraverso paesi esteri diversi da quelli di origine, anche tramite "triangolazioni".

mera acquisizione dei documenti di identificazione del cliente al momento dell'operazione, il profilo soggettivo ed economico del cliente pertanto non è oggetto di conoscenza approfondita da parte del segnalante.

L'organizzazione degli intermediari *money transfer* è in genere basata su una struttura centrale, cui è demandata la gestione del circuito e di tutte le attività di *back office*, di supporto e di controllo (inclusi gli adempimenti antiriciclaggio), e su una rete distributiva vasta ed estremamente parcellizzata di operatori dislocati sul territorio (sub-agenti).

A motivo di tali peculiarità organizzative e di prodotto, le segnalazioni dei *money transfer*, salvo rare eccezioni, traggono origine quasi esclusivamente dalle strutture centrali degli operatori, in esito ad attività periodiche di analisi o controllo sulle transazioni, ovvero su evidenze "statistico-oggettive", individuate in base a parametri predefiniti che, in coerenza con gli indicatori di anomalia in materia, mirano a intercettare alcune casistiche tra cui: le ricorrenze dei medesimi esecutori (*sender*) o beneficiari (*receiver*) dei trasferimenti, anche in base a soglie interne di rilevanza (numero e importo delle operazioni in un determinato intervallo temporale); frazionamenti di operazioni fra più soggetti, preordinati a eludere i limiti di legge; triangolazioni di operazioni tra clienti; localizzazioni inattese dei trasferimenti, ad esempio rispetto al luogo di origine/residenza del cliente, o per la limitata distanza tra l'agenzia del mittente e quella del destinatario dei fondi.

La singola segnalazione può risultare di contenuto informativo marginale per l'importo e per le evidenze soggettive, ovvero carente di elementi qualificanti in termini di ricostruzione dei flussi finanziari complessivi tra i diversi paesi. Per questi motivi eventuali collegamenti tra gli elementi soggettivi e oggettivi delle singole segnalazioni (ad es.: stessi *sender/receiver*, sub-agenti, anche con riferimento a circuiti diversi, collegamenti tra i flussi aventi la medesima origine o destinazione territoriale) possono essere individuati esclusivamente mediante l'applicazione di un'analisi aggregata delle anomalie segnalate.

L'Unità sta sviluppando una nuova metodologia di analisi in questa direzione, consapevole che l'attività di *money transfer*, in ragione delle peculiari caratteristiche operative e organizzative che la connotano, mostra una accentuata vulnerabilità, oltre che ai rischi di riciclaggio, anche ai rischi di finanziamento del terrorismo.

### 3.2.2. La metodologia

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

In questa fase del processo, sulla base delle informazioni acquisite sia in sede di arricchimento automatico sia da altri fonti, in prevalenza consultabili *online*, viene valutata la fondatezza del sospetto di riciclaggio, la necessità di effettuare ulteriori approfondimenti e verificata l'adeguatezza del *rating automatico* assegnato dal sistema, che può essere confermato o modificato.

La segnalazione è associata a una relazione semplificata che valuta l'eshaustività della descrizione dell'operatività e dei motivi del sospetto, la fondatezza del sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e la riconducibilità a una fenomenologia nota sulla base delle informazioni disponibili, ovvero se non sia possibile procedere a ulteriori approfondimenti. Al termine dell'analisi "di primo livello", l'analista può confermare, ridurre o innalzare il *rating automatico* assegnato dal sistema, che diventerà il *rating finale* con il quale la segnalazione sarà trasmessa agli organi investigativi.

Qualora sia invece opportuno effettuare ulteriori approfondimenti per la complessità del contesto segnalato, ovvero per acquisire le informazioni necessarie a concluderne la valutazione, la segnalazione è sottoposta a un'analisi "di secondo livello", che si conclude con la stesura di una relazione dal contenuto articolato che compendia le risultanze degli approfondimenti eseguiti. Nell'ambito dell'analisi "di secondo livello", il relatore può contattare sia il segnalante sia gli altri soggetti obbligati per acquisire tutte le informazioni utili a ricostruire il percorso finanziario; può consultare l'archivio dei rapporti finanziari, al fine di identificare gli intermediari presso i quali i soggetti segnalati intrattengono rapporti; da gennaio 2015, può accedere all'anagrafe tributaria; può interessare FIU estere, qualora l'operatività presenti collegamenti *cross-border*. Al termine di questa fase si procede alla definizione del *rating finale* della segnalazione prima dell'invio agli organi investigativi.

Per le sue caratteristiche, l'analisi "di secondo livello" riguarda di norma segnalazioni a elevato margine di rischio o comunque relative a operatività complesse, non immediatamente riconducibili a fenomeni o schemi già identificati dalla UIF.<sup>40</sup>

### 3.3. Le archiviazioni

La UIF archivia le segnalazioni che ritiene infondate, mantenendone evidenza per dieci anni, secondo procedure che ne consentano la consultazione da parte degli organi investigativi. L'avvenuta archiviazione della segnalazione è comunicata dalla UIF al segnalante direttamente, ovvero tramite gli ordini professionali.

Il processo di archiviazione riveste una notevole importanza nella trattazione delle segnalazioni di operazioni sospette perché, unitamente al *rating*, è il principale strumento di selezione delle informazioni verso cui indirizzare gli approfondimenti investigativi. Nel 2014 sono state archiviate 16.263 segnalazioni di operazioni sospette, pari al 21,4 per cento del totale delle segnalazioni analizzate, raddoppiando sostanzialmente il dato dell'anno precedente.

**Tabella 19 – Segnalazioni archiviate dalla UIF (fonte UIF)**

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>SOS analizzate</b>	<b>26.963</b>	<b>30.596</b>	<b>60.078</b>	<b>92.415</b>	<b>75.857</b>
SOS archiviate	3.560	1.271	3.271	7.494	16.263
<i>percentuale di segnalazioni archiviate sul totale delle analizzate</i>	<i>13,2</i>	<i>4,2</i>	<i>5,4</i>	<i>8,1</i>	<i>21,4</i>

Tale aumento è frutto principalmente dall'introduzione di nuovi criteri adottati dalla UIF nei primi mesi del 2014. Tali criteri, condivisi dal Comitato di sicurezza finanziaria, sono stati elaborati in collaborazione con il Comando generale e il NSPV della GdF, con cui sono state condotte attività di sperimentazione e di verifica dei risultati. È stata così introdotta una procedura che tende a compensare parzialmente l'impossibilità di accedere ai dati investigativi.

<sup>40</sup> La prevista realizzazione di un *datawarehouse* della UIF, nel quale saranno resi disponibili tutti i dati impiegati, consentirà di affinare e snellire ulteriormente i metodi di lavoro, attraverso un più efficace e integrato sfruttamento del patrimonio informativo, con ricadute positive su tutte le fasi del processo di analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette. Il *datawarehouse* favorirà anche l'elaborazione delle informazioni in forma massiva, e quindi la realizzazione di attività volte a individuare e analizzare fenomeni di possibile interesse. Le rielaborazioni potranno essere modulate sulla base di obiettivi e di esigenze predefiniti, nonché impiegate a supporto dell'intera gamma delle attività istituzionali della UIF (ispezioni, analisi strategica, definizione di modelli e schemi comportamentali, scambi informativi con l'autorità giudiziaria, con FIU estere, con le autorità di vigilanza di settore). Allo scopo di gestire la maggiore complessità e articolazione delle informazioni raccolte attraverso il *datawarehouse* è previsto il ricorso a tecniche e strumenti di *visual analysis* – per la rappresentazione di relazioni non evidenti – e di metodologie di *text mining*. Il sistema sarà poi completato con modalità di rappresentazione delle informazioni sotto forma di "grafo" di rete, ispirata ai modelli delle reti sociali (*link analysis* o *social network analysis*).

Secondo tale procedura, la UIF comunica tempestivamente al NSPV le anagrafiche contenute nelle segnalazioni; in base a queste ultime, il nucleo elabora e trasmette alla UIF, in forma sintetica e non soggettiva, i livelli di pregiudizio investigativo relativi a ciascuna segnalazione (calcolati sulla base dei precedenti giudiziari e di polizia dei soggetti coinvolti). Tale scambio di informazioni consente alla UIF di integrare i risultati dell'analisi finanziaria con un fattore di rischio derivante dagli elementi soggettivi di natura investigativa, permettendo l'archiviazione di segnalazioni per le quali, in precedenza, pur mancando evidenti elementi di sospetto sotto il profilo finanziario, non si poteva escludere l'esistenza di rilevanza investigativa di tipo soggettivo (ad esempio la presenza di soggetti indagati). Gli indicatori di pregiudizio sono ora parte integrante del sistema RADAR; essi contribuiscono ad arricchire la cornice informativa sulla base della quale è definito il trattamento più adeguato da assegnare a ciascuna segnalazione. Il provvedimento di archiviazione non determina una cancellazione della segnalazione piuttosto un suo accantonamento che ne consente il recupero all'emergere di nuovi elementi informativi di natura finanziaria o investigativa. L'adozione dei nuovi criteri è stata resa nota a ciascun soggetto obbligato, in occasione della prima utile comunicazione di avvenuta archiviazione delle segnalazioni ai sensi dell'articolo 48 del decreto legislativo 231/2007. Come per il 2013, anche tra le SOS archiviate nel 2014 circa il 70 per cento è costituito da segnalazioni già classificate a rischio basso o medio-basso dai soggetti obbligati, mentre solo il 5 per cento circa riguarda segnalazioni con un livello di rischio alto e medio-alto.<sup>41</sup>

### **3.4. I provvedimenti di sospensione**

La UIF, anche su richiesta del NSPV, della DIA e dell'autorità giudiziaria, può disporre la sospensione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per un massimo di cinque giorni lavorativi<sup>42</sup>, a condizione che ciò non rechi pregiudizio alle indagini. Nel corso del 2014 sono state valutate 228 informative di casi suscettibili di un provvedimento di sospensione; di queste, 41 (per un valore complessivo pari a oltre 45 milioni di euro) hanno

---

<sup>41</sup> Nella maggior parte dei casi l'archiviazione concerne segnalazioni in cui il motivo del sospetto, più che essere il prodotto di un effettivo e ponderato processo valutativo, appare l'espressione di una mera e generica anomalia, priva di elementi conoscitivi utili per finalità di prevenzione del riciclaggio o del finanziamento del terrorismo. Sotto il profilo tipologico, le segnalazioni archiviate riguardano prevalentemente operatività che, in assenza di elementi specifici di rischio sotto il profilo soggettivo, sono caratterizzate dal ricorso, anche occasionale, al contante, spesso per importi unitari contenuti (è frequente la segnalazione di prelievi, senza addurre elementi di sospetto in ordine alla formazione della provvista).

<sup>42</sup> Articolo 6, comma 7, lettera c), decreto legislativo 231/2007.

avuto esito positivo, previo contatto con gli organi investigativi e giudiziari.<sup>43</sup>

### 3.5 La classificazione delle segnalazioni

L'ordinamento attribuisce alla UIF il compito di dare ai soggetti obbligati e alle autorità competenti, in esito ai risultati della propria attività di approfondimento, indicazioni circa le modalità operative delle attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, tramite la diffusione e l'aggiornamento di modelli, prassi e schemi comportamentali.

A questo scopo la UIF utilizza il suo patrimonio informativo per sviluppare, a partire dall'analisi finanziaria delle singole segnalazioni, approfondimenti a valenza strategica che mirano a far emergere fenomeni, tendenze e moduli operativi a rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.<sup>44</sup>

Alla base del processo di analisi tipologica si colloca la classificazione delle segnalazioni sulla base delle caratterizzazioni di profilo delle operazioni segnalate, ovvero degli elementi ricorrenti e rilevanti per la valutazione delle minacce di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Sono presi in considerazione aspetti quali gli strumenti finanziari più idonei a essere utilizzati come canali di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, i settori economici a maggior rischio, il profilo soggettivo dei segnalati, le strutture societarie complesse e opache atte a mascherare la proprietà.

Ove possibile, alla definizione delle caratterizzazioni di profilo segue la schematizzazione di tipologie di comportamenti a rischio di riciclaggio, incentrate, più che su reati presupposto, sulle connotazioni ricorrenti di modelli operativi consolidati che appaiono univocamente orientati al perseguimento di scopi di riciclaggio. L'attività di definizione delle caratterizzazioni di profilo e delle tipologie ha lo scopo di qualificare da un punto di vista strategico l'analisi finanziaria, definendo i contesti, gli strumenti ricorrenti e le categorie di soggetti maggiormente esposti al rischio di riciclaggio, e di evidenziare le combinazioni di tali singoli elementi nel delineare specifici profili comportamentali e modalità operative consolidate; costituisce la base conoscitiva attraverso la quale la UIF è in grado di diffondere al

---

<sup>43</sup> Il provvedimento di sospensione viene adottato in genere a fronte di comunicazioni spontanee da parte di intermediari che anticipano il contenuto di segnalazioni di operazioni sospette. Si tratta di un potere incisivo, particolarmente efficace per ritardare, per un limitato arco temporale, l'esecuzione di operazioni sospette (tipicamente, prelevamenti di contante o bonifici esteri) fino all'intervento di provvedimenti cautelari della Magistratura.

<sup>44</sup> Alcuni dei casi emersi nel corso dell'attività condotta dall'Unità negli ultimi anni sono stati rappresentati nel secondo numero dei Quaderni dell'Antiriciclaggio, Collana analisi e studi, pubblicato nel mese di aprile 2015 con il titolo "*Casistiche di riciclaggio*". Il lavoro raccoglie fattispecie molto diverse tra loro in termini di complessità e rilevanza economica, con lo scopo di fornire, principalmente ai destinatari degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette, uno strumento informativo pratico e di agevole consultazione, che possa supportarli nella rilevazione di fattispecie riconducibili a fenomeni di riciclaggio. La pubblicazione si pone nel solco di altre iniziative di divulgazione realizzate dall'Unità. Ogni caso è accompagnato da una rappresentazione grafica e descritto con un linguaggio semplice, il più possibile comprensibile pure a lettori non esperti del settore

sistema indicazioni aggiornate, tese ad agevolare l'individuazione delle operazioni sospette da segnalare attraverso schemi e modelli di comportamenti anomali.

Le caratterizzazioni di profilo delle operazioni si fondano sulla ricorrenza di elementi – quali gli strumenti e i canali finanziari utilizzati, i veicoli giuridici e societari, il settore economico di appartenenza, la collocazione geografica dell'operatività, la direzione dei flussi – che, sebbene in sé leciti, hanno evidenziato nella concreta esperienza della UIF un elevato potenziale di rischio di riciclaggio.

Con riferimento agli strumenti finanziari o settoriali, utilizzabili per riciclare i proventi delle diverse condotte illecite, le segnalazioni concernenti l'utilizzo di denaro contante, che in Italia rimane particolarmente elevato, ed in aumento anche nel 2014, possono rivelarsi indicative di fenomeni di riciclaggio legati ad alcune tipologie di attività criminali.

Il costante aumento negli ultimi anni delle segnalazioni che riguardano tale fenomeno sembra essere il frutto di un approccio cautelativo da parte dei segnalanti, riconducibile anche ai segnali di attenzione introdotti dalle norme che hanno ridotto il limite per il trasferimento di contante tra privati e che hanno evidenziato la necessità di valutare a fini di segnalazione operazioni in contante di importi rilevanti<sup>45</sup>.

L'analisi territoriale evidenzia che l'operatività segnalata si concentra in larga parte in Lombardia, Campania, Lazio e Veneto, in coerenza anche con uno studio econometrico sulle anomalie nell'uso del contante realizzato dalla UIF.

Il contante è generalmente il mezzo di pagamento prescelto per alcune transazioni riferite all'economia informale e illegale, poiché impedisce la tracciabilità e garantisce l'anonimato degli scambi. L'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo sottolinea come l'uso del contante caratterizzi i fenomeni dell'usura, del traffico illecito di rifiuti e armi, delle truffe. L'uso massivo del contante connota la maggior parte dei reati connessi allo sfruttamento sessuale, allo spaccio di sostanze stupefacenti ed è frequentemente associato ai reati a scopo estorsivo e corruttivo e ad alcune fattispecie di reati tributari e fiscali. L'informazione trasmessa dai soggetti obbligati attraverso la segnalazione di operazioni sospette è fondamentale per l'identificazione di fattispecie di riciclaggio, soprattutto quando la rilevazione delle operazioni avviene tramite sistemi di monitoraggio che prescindono dalle soglie di registrazione in AUI, di cui i soggetti intenzionati a porre in essere condotte illecite

---

<sup>45</sup> Il riferimento in quest'ultimo caso è alla modifica dell'articolo 41, comma 1, recata dal decreto legge 78/2010, convertito nella legge 122/2010, che ha aggiunto, in fine, il seguente periodo: *“È un elemento di sospetto il ricorso frequente o ingiustificato a operazioni in contante, anche se non in violazione dei limiti di cui all'articolo 49, e, in particolare, il prelievo o il versamento in contante con intermediari finanziari di importo pari o superiore a 15.000 euro”*. In proposito si veda anche la circolare interpretativa del MEF dell'11 ottobre 2010.

mostrano spesso di essere a conoscenza. Da questo punto di vista, il patrimonio informativo veicolato attraverso le segnalazioni di operazioni sospette può fornire elementi ulteriori rispetto al dato osservabile attraverso il flusso SARA (Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate).

Nel corso del 2014 la UIF ha analizzato le segnalazioni concernenti l'acquisto o la vendita di valute virtuali che, analogamente all'uso del contante, pongono significativi problemi di tracciabilità.

Secondo la definizione dell'European Banking Authority, EBA, le valute virtuali sono rappresentazioni digitali di valore, non emesse da una banca centrale o da una autorità pubblica, né necessariamente collegate a una valuta avente corso legale, possono essere trasferite, archiviate e negoziate elettronicamente; nella pratica, vengono detenute e scambiate anche a scopo di investimento<sup>46</sup>.

Le valute virtuali sono oggetto di crescente diffusione. Ne esistono differenti tipologie in tutto il mondo. Tra le oltre 500 conosciute, la più diffusa e nota è "Bitcoin". Le operazioni effettuate con valute virtuali avvengono prevalentemente online, fra soggetti (non facilmente individuabili) che possono operare in Stati diversi, spesso anche in paesi o territori a rischio. Numerosi sono i rischi individuati dalle autorità internazionali ed europee su tale fenomeno<sup>47</sup>, anche perché gli operatori che offrono i relativi servizi non figurano tra i destinatari della normativa antiriciclaggio e quindi non sono tenuti all'osservanza degli obblighi di adeguata verifica della clientela, registrazione dei dati e segnalazione delle operazioni sospette. Il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, connesso all'utilizzo di valute virtuali, può manifestarsi nel momento in cui lo strumento entra in contatto con l'economia reale e il sistema finanziario, ovvero all'atto della conversione di valuta legale in valuta virtuale e viceversa. L'atto della conversione è altresì il momento in cui i destinatari degli obblighi antiriciclaggio individuano le transazioni e ne valutano gli elementi di sospetto, in relazione al profilo soggettivo dell'utilizzatore, all'origine o alla destinazione finale della valuta legale convertita e al coinvolgimento di paesi a rischio.

Per orientare i segnalanti a individuare correttamente i rischi connaturati all'utilizzo di tali strumenti, la UIF ha emanato la comunicazione del 30 gennaio 2015.

Rimane costante e su livelli considerevoli il dato relativo alle segnalazioni concernenti

---

<sup>46</sup> Le valute virtuali non sono moneta legale e non vanno confuse con la moneta elettronica poiché non rappresentano in forma digitale le comuni valute a corso legale. Sono anche diverse dalle c.d. "monete complementari" o "monete locali" in quanto queste ultime sono schemi in cui produttori di beni e servizi e consumatori, legati dall'appartenenza a una medesima comunità, concordano di utilizzare, per il regolamento delle reciproche ragioni di debito e credito, una "moneta" alternativa a quella ufficiale, realizzando un sistema che favorisce sostanzialmente una forma di baratto tra i soggetti aderenti all'iniziativa.

<sup>47</sup> Si vedano in proposito il GAFI (*Virtual currencies, key definitions and potential AML/CFT risks*, giugno 2014), l'Autorità bancaria europea (*Opinion on virtual currencies*, cit.) e la Banca centrale europea (*Virtual currency schemes*, ottobre 2012 e *Virtual currency schemes – a further analysis*, febbraio 2015).

l'anomalo utilizzo di carte prepagate e di credito (oltre 6.000). Come più volte sottolineato, l'anomalia si riscontra nell'uso distorto di tali strumenti – concepiti per agevolare i pagamenti alternativi al contante – per finalità di frazionamento e trasferimento nel territorio di rilevanti disponibilità di origine ignota, che sono infine monetizzate. In diverse occasioni, è emerso un diffuso utilizzo dello strumento da parte della criminalità organizzata<sup>48</sup>; dal punto di vista del contesto economico di riferimento, è confermata la rilevanza di alcuni settori quali giochi e scommesse, smaltimento dei rifiuti, edilizia, sanità, nonché comparti interessati da gare pubbliche di appalto. Va evidenziato come il perdurare della crisi economica abbia offerto ampie opportunità alla criminalità di consolidare la propria presenza nel tessuto economico nazionale.

Nel 2014 sono quasi raddoppiate le segnalazioni concernenti il settore giochi e scommesse (2.200 circa), portate all'attenzione della UIF sia dagli intermediari bancari, sia dagli altri soggetti obbligati<sup>49</sup>. La rilevanza delle casistiche segnalate con riguardo al settore del gioco fisico e *online* è testimoniata dal fatto che la UIF, nel 2014, ha prevalentemente attribuito alle segnalazioni della specie un indicatore di rischio elevato e ne ha archiviato solo il 3 per cento.

Con riguardo alla qualificazione soggettiva, si registra un sensibile aumento delle segnalazioni riferite a individui appartenenti a specifiche comunità estere, nonché quelle riguardanti le “persone politicamente esposte” (PEP), sia nell'accezione della normativa interna vigente<sup>50</sup>, sia in quella più ampia contenuta nella nuova direttiva comunitaria antiriciclaggio che include anche i PEP domestici.

Rispetto alle strutture utilizzate, resta alta l'attenzione della UIF per le strutture societarie o gli strumenti astrattamente idonei a schermare la proprietà, quali i *trust* e i mandati fiduciari, ovvero per le persone giuridiche che presentano assetti societari particolarmente articolati insieme a collegamenti con entità estere, specie se situate in paesi a rischio o non collaborativi.

Riguardo alle tipologie di comportamenti a rischio più ricorrenti nelle segnalazioni di operazioni sospette, la UIF ha operato un raggruppamento in tre principali categorie: fiscale, appropriativa e corruttiva.

La tipologia di carattere fiscale include le segnalazioni di operazioni sospette descrittive di comportamenti riconducibili a scopi di evasione o frode fiscale. Le violazioni delle norme tributarie sono uno strumento utilizzabile anche per precostituire fondi da reinserire nel circuito

---

<sup>48</sup> Le segnalazioni riguardanti questo tipo di operazioni pongono, in genere, in luce l'utilizzo delle carte per prelievi di contante presso ATM bancari. L'importo medio segnalato si attesta a un livello molto contenuto (circa 600 euro). Spesso la condotta di monetizzazione viene posta in essere da soggetti apparentemente terzi rispetto al circuito di formazione della provvista, talvolta operanti come meri “prestanome”.

<sup>49</sup> Ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 231/2007

<sup>50</sup> Ai sensi del decreto legislativo 231/2007, articolo 1, comma 2, lettera o) “*le persone residenti in altri Stati comunitari o in Stati extracomunitari che rivestono o hanno rivestito importanti cariche pubbliche*”.

economico, ovvero possono essere la manifestazione di più articolate condotte criminose volte a immettere in attività economiche, apparentemente lecite, disponibilità derivanti da altri reati (ad es. mediante sovrapprezzi di operazioni commerciali)<sup>51</sup>.

Come rilevato dalla Valutazione nazionale del rischio, in Italia i rischi di riciclaggio derivanti dall'evasione e dai reati tributari sono valutati come molto significativi.

Nella tipologia di carattere appropriativo rientrano le operazioni sospette relative all'illecita appropriazione di risorse mediante l'uso di artifici, quali il fenomeno di truffa telematica denominato *phishing* (rilevato in oltre 1.200 segnalazioni), ovvero basate sullo sfruttamento di situazioni di difficoltà economica (usura, compro-oro, polizze di pegno, truffe in genere); le fattispecie riconducibili a tale categoria, presentano mediamente una classe di rischio elevata, confermata dai rating della UIF e dal livello molto contenuto delle archiviazioni.

La tipologia di carattere corruttivo o appropriativo di fondi pubblici è uno dei fenomeni criminali più preoccupanti e pericolosi del nostro paese. A livello sociale vi è una elevata e crescente percezione del fenomeno, che alimenta la sfiducia dei cittadini nelle istituzioni e nella politica<sup>52</sup>.

La corruzione è anche il mezzo attraverso il quale la criminalità organizzata si infiltra nell'apparato pubblico e ne condiziona le scelte, ampliando, attraverso il controllo del territorio, la propria penetrazione nel tessuto economico e sociale a danno della collettività.

La definizione di una condotta finanziaria sintomatica di vicende corruttive o appropriative è molto difficile sul piano oggettivo, ma può avvantaggiarsi dell'analisi del profilo soggettivo dei nominativi coinvolti. Gli strumenti utilizzati, come i modelli operativi posti in essere per tali finalità, sono infatti di per sé neutri; tuttavia la qualificazione dei soggetti e del contesto economico e professionale di riferimento può efficacemente orientare l'analisi verso la configurazione di ipotesi di tipo corruttivo e appropriativo.

### **3.6. Gli indicatori di anomalia, gli schemi e i modelli di comportamenti anomali**

A seguito dell'attività di selezione e approfondimento finanziario delle segnalazioni, la

---

<sup>51</sup> Il processo di globalizzazione ha consentito l'evoluzione e il consolidamento di schemi evasivi ed elusivi posti in essere con transazioni apparentemente commerciali che danno luogo a frodi fiscali internazionali, attuate mediante il trasferimento all'estero di disponibilità di dubbia provenienza ovvero mediante triangolazioni bancarie o commerciali. Il più noto e frequente in tale ambito è lo schema delle cd. frodi-carosello.

<sup>52</sup> Gli impatti sulla crescita economica della percezione della corruzione e della sfiducia che ne consegue possono essere ancor più gravi di quelli derivanti dalla corruzione in sé. Come riportato nel *National Risk Assessment*, secondo una recente analisi della Banca Mondiale, in termini di costi, ogni punto di discesa nella classifica di percezione della corruzione di *Transparency International* provoca la perdita del 16% degli investimenti dall'estero. Un recente studio di Unimpresa (*"Expo. Unimpresa, con corruzione in 10 anni - 100 miliardi di PIL in Italia"*, 12 maggio 2014) indica che il fenomeno della corruzione in Italia fa diminuire gli investimenti esteri del 16% e fa aumentare del 20% il costo complessivo degli appalti.

UIF classifica le operazioni sospette, individua e definisce tipologie e schemi di comportamento anomalo da diffondere ai soggetti obbligati.

Con la comunicazione del 18 febbraio 2014, la UIF ha emanato lo schema rappresentativo di comportamenti anomali relativo all'operatività con carte di pagamento che individua, come modalità operative anomale, una serie di specifiche fattispecie riconducibili a operazioni di ricarica e addebito di carte prepagate molto frequenti e per importi singolarmente limitati ma complessivamente rilevanti, ovvero a prelevamenti di contante mediante carte di credito, eseguiti in maniera cospicua, spesso all'estero, e con operazioni di *spending* molto limitate o del tutto assenti.

Il 30 gennaio 2015 la UIF ha pubblicato una comunicazione sull'utilizzo anomalo di valute virtuali, risultato di un'analisi che ha condotto sul fenomeno in collaborazione con altre funzioni della Banca d'Italia, per richiamare l'attenzione dei soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio su talune operatività connesse con valute virtuali al fine di prevenire l'utilizzo del sistema economico-finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Particolare attenzione è richiesta agli intermediari che prestano servizi di pagamento e agli operatori di gioco.

Infine, per sensibilizzare le pubbliche amministrazioni sugli obblighi di collaborazione attiva<sup>53</sup>, la UIF ha in corso contatti con il Ministero degli interni per la definizione di indicatori di anomalia che, in accordo al principio di proporzionalità e secondo un approccio basato sul rischio, tengano conto, fra l'altro, dei settori pubblici maggiormente esposti al rischio di riciclaggio e delle peculiarità operative della Pubblica Amministrazione; appare altresì necessario che siano fornite anche indicazioni circa le procedure interne da adottare e le modalità di segnalazione delle operazioni sospette.

### **3.7. L'analisi strategica e l'esame dei dati aggregati**

Coerentemente con gli standard internazionali e con quanto previsto dalla normativa nazionale, la UIF svolge, oltre all'analisi operativa di approfondimento dei casi di sospetto riciclaggio, un'attività di analisi strategica, al fine di individuare e valutare fenomeni e tendenze, nonché i punti di debolezza del sistema, tramite l'utilizzo e il raccordo degli elementi che derivano dall'approfondimento delle segnalazioni, dall'analisi dei dati aggregati e da ogni altro elemento conoscitivo di rilievo a disposizione. Costituisce obiettivo dell'analisi strategica

---

<sup>53</sup> Riguardo alle pubbliche amministrazioni, che rientrano fra i destinatari della normativa antiriciclaggio fin dal 1991, il decreto legislativo 231/2007 all'articolo 10, comma 2, prevede esclusivamente il rispetto degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette.

anche la valutazione dei livelli di rischiosità riferiti all'intero sistema, o associati ad aree geografiche, mezzi di pagamento e settori economici. La definizione dei livelli di rischio permette alla UIF lo sviluppo di una propria visione delle minacce e delle vulnerabilità del sistema antiriciclaggio italiano. Sulla base dei risultati dell'analisi strategica, la UIF ha concorso all'elaborazione della Valutazione nazionale del rischio.

L'analisi si basa sul rilievo delle tipologie e degli schemi di condotte finanziarie anomale, e sull'attività di osservazione e studio dei flussi finanziari e dei fenomeni di riciclaggio<sup>54</sup>; impiega metodi quantitativi che permettono di identificare tendenze e anomalie su base statistica, scelte a seconda del fenomeno esaminato, dei dati disponibili e degli obiettivi. Tali metodologie sono adatte per analizzare grandi masse di dati, perché consentono di mettere in relazione tutte le informazioni rilevanti per l'esame della variabile di interesse.

Il complesso dei dati di cui si avvale la UIF è costituito dalle segnalazioni SARA, dalle informazioni ottenute nell'ambito dell'attività operativa, della collaborazione con autorità nazionali e internazionali e dell'attività ispettiva, nonché dagli ulteriori dati disponibili e da quelli richiesti agli intermediari<sup>55</sup>.

L'analisi dei flussi finanziari<sup>56</sup> si basa in larga misura sulle informazioni fornite dalle segnalazioni SARA, prodotte attraverso l'aggregazione delle operazioni (anche frazionate) superiori alla soglia di 15.000 euro registrate nell'AUI. La trasmissione di dati basata su soglie, prescindendo quindi da elementi di sospetto, è prevista anche in molti altri paesi, specialmente con riferimento alle operazioni in contante. In Italia, a differenza che altrove, i flussi di dati sono a carattere aggregato e anonimo; essi coprono tutto il ventaglio degli strumenti di pagamento<sup>57</sup>.

Le principali statistiche di sintesi relative alle segnalazioni SARA ricevuta dalla UIF nel 2014 evidenziano che la gran parte dei dati proviene dal settore bancario: circa il 95 per cento in termini di *record* e di importo.

Riguardo all'utilizzo di contante, le informazioni censite nei dati SARA danno separata evidenza dell'ammontare delle transazioni regolate anche parzialmente in contante, che rivestono uno specifico interesse in tutti i sistemi di contrasto del riciclaggio.

---

<sup>54</sup> Articolo 6, commi 6, lettera a), e 7, lettera a), decreto legislativo 231/2007.

<sup>55</sup> Oltre alle basi-dati commerciali e fonti aperte, la UIF utilizza basi-dati della Banca d'Italia, tra cui la Matrice dei conti e la Centrale dei rischi.

<sup>56</sup> Articolo 6, decreto legislativo 231/2007.

<sup>57</sup> I criteri di aggregazione sono definiti dalla UIF. Includono: il tipo di mezzo di pagamento utilizzato (bonifico, assegno, contanti, etc.), 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). Sono segnalate sia le operazioni in entrata (accrediti, versamenti, etc.) sia quelle in uscita (addebiti, prelievi, etc.), indicando separatamente l'eventuale ammontare delle transazioni regolate con denaro contante.

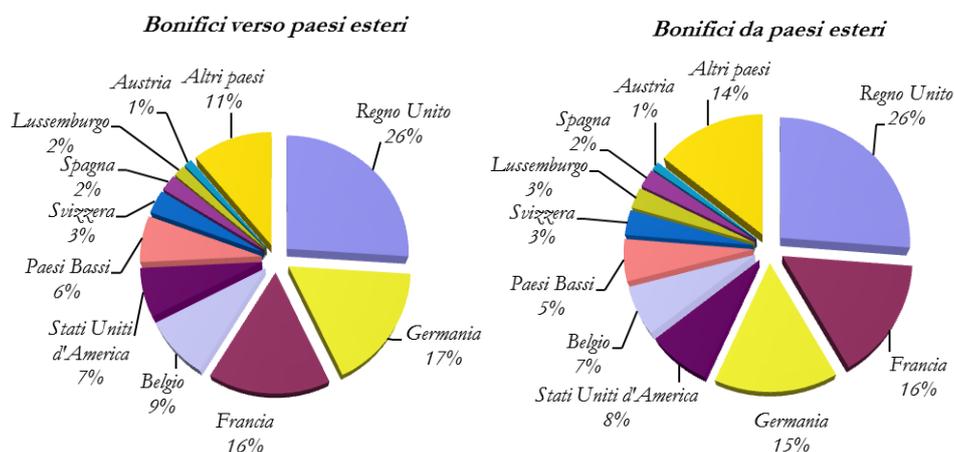
Permane nel nostro paese un'elevata eterogeneità territoriale dell'impiego di contante<sup>58</sup> che, pur potendo risultare sintomatica di condotte illecite, riflette le differenze nel contesto socio-economico e finanziario e nelle preferenze degli individui in tema di mezzi di pagamento. Per cogliere correttamente il valore “segnalatico” che il contante può fornire in termini di esposizione locale al rischio di riciclaggio, è necessario quindi tener conto dei fattori strutturali “fisiologici” sottostanti al suo utilizzo. I flussi SARA forniscono informazioni molto dettagliate anche sui bonifici, che costituiscono un altro strumento di pagamento meritevole di particolare attenzione in un'ottica di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Il contenuto delle segnalazioni riferite ai bonifici è più articolato rispetto alle altre operatività, comprendendo anche informazioni riguardanti il comune (o paese straniero) di residenza della controparte e del suo intermediario, che consentono di analizzare la provenienza e la destinazione territoriale dei fondi. Di particolare interesse sono i casi in cui l'intermediario estero coinvolto nel trasferimento è localizzato in un paese a fiscalità privilegiata o non cooperativo: al trasferimento di capitali in queste giurisdizioni, infatti, possono essere sottese motivazioni non strettamente economiche, ma piuttosto connesse all'opacità che ne caratterizza gli ordinamenti nazionali. Nel 2014 i flussi di bonifici con controparti che si avvalgono di intermediari esteri hanno continuato a ridursi, in connessione con la crisi economica: i bonifici in entrata e in uscita sono entrambi superiori ai 1.100 miliardi di euro, con una diminuzione complessiva del 5 per cento rispetto all'anno precedente. Sia per i bonifici in entrata sia per quelli in uscita, i dieci maggiori paesi controparte coincidono con partner commerciali europei e con gli Stati Uniti. Tra le principali controparti extra comunitarie figurano altri paesi rilevanti sotto il profilo commerciale (Russia e Turchia per gli accrediti, Cina e Hong Kong per gli addebiti).

---

<sup>58</sup> L'utilizzo aumenta man mano che si scende lungo la penisola: l'incidenza del contante sull'operatività totale si colloca per lo più sotto al 4 per cento nelle province del centro-nord, per aumentare nelle province del meridione su percentuali che arrivano a sfiorare il 14 per cento. Nel settentrione, le percentuali più rilevanti continuano a registrarsi nelle province di confine, in particolare quelle limitrofe a paesi considerati a fiscalità privilegiata.

**Grafico 8 – Bonifici verso e da paesi esteri 2014 – (fonte UIF)**



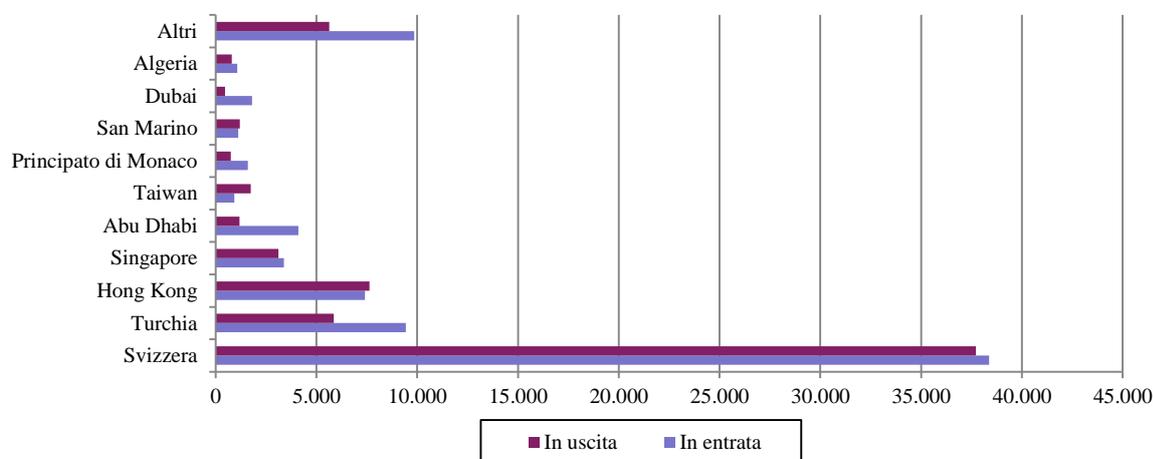
**NOTA:** I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verifica in forma semplificata. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 25 marzo 2015.

Particolare attenzione meritano i bonifici che interessano controparti o intermediari finanziari residenti in aree geografiche considerate “sensibili” dal punto di vista dell’azione di contrasto del riciclaggio<sup>59</sup>, paesi o territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi. Rispetto al 2013, gli importi in entrata sono rimasti sostanzialmente stabili mentre quelli in uscita sono aumentati del 3 per cento. I bonifici da e verso la Svizzera continuano a rappresentare la quota più rilevante, anche se, nel caso delle entrate, il peso si è ulteriormente ridotto al 49 per cento; nel caso delle uscite, la quota, salita di poco, si attesta al 57 per cento. Nelle altre posizioni di vertice continuano a collocarsi, pur con importi molto inferiori, piazze asiatiche dell’estremo oriente (soprattutto Hong Kong, ma anche Singapore e Taiwan), gli Emirati Arabi Uniti (Abu Dhabi e Dubai), il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino. Anche i flussi con la Turchia sono intensi.

<sup>59</sup> L’elenco dei paesi cooperativi e/o a fiscalità privilegiata è tratto dai decreti ministeriali attuativi del TUIR in vigore al 31 dicembre 2014 e dalla lista di *High-Risk and Non-Cooperative Jurisdictions* pubblicata dal GAFI a febbraio del 2014.

### Grafico 9 – Bonifici verso e da paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi 2014 (fonte UIF)

(milioni di euro)



**NOTA:** I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verifica in forma semplificata. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 25 marzo 2015.

Al fine di migliorare la qualità dei dati e aumentare così l’affidabilità delle analisi dei flussi finanziari, i dati aggregati sono sottoposti, al momento dell’acquisizione, a controlli statistici automatici per identificare potenziali errori di segnalazione. A partire dal mese di marzo 2014, la UIF ha aggiornato e affinato la metodologia di individuazione dei valori anomali; i nuovi 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 che ha trasmesso nei dodici mesi precedenti<sup>60</sup>.

Nel 2014 è proseguita l’attività di studio di fenomeni e operatività d’interesse, basata sull’utilizzo di tecniche econometriche. Si tratta di un filone di analisi quantitativa avviato negli ultimi anni presso la UIF, in linea con gli approcci innovativi all’*intelligence* finanziaria, basati sullo sfruttamento di grandi masse di dati, quali sono i dati SARA e le altre informazioni disponibili alla UIF. Gli studi intendono accrescere le conoscenze su particolari fenomeni e fornire indicazioni operative per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio.

In quest’ambito, uno studio econometrico ha riguardato la domanda di contante associata

<sup>60</sup> Nel 2014 la UIF ha richiesto verifiche per un totale di circa 22.000 dati aggregati a circa mille intermediari, di cui 650 banche. Nel 90% dei casi il dato è stato confermato dagli intermediari; per la quota residua si è trattato di dati errati, che i segnalanti hanno corretto. In 270 casi, pari all’1% dei dati confermati, l’intermediario ha indicato un legame tra il dato aggregato oggetto della verifica e segnalazioni di operazioni sospette già trasmesse alla UIF. In ulteriori 230 casi la verifica ha rappresentato uno stimolo affinché l’intermediario considerasse l’operatività ai fini di un’eventuale segnalazione di operazione sospetta.

alla presenza di attività criminali nel territorio. Lo studio evidenzia come, una volta depurato l'uso del contante da fattori connessi a caratteristiche economiche e socio-demografiche locali, la distribuzione territoriale della quota di versamenti potenzialmente riferibile al riciclaggio risulti molto diversa rispetto a quella che emerge dalle statistiche descrittive sull'impiego di contante. Alcuni risultati preliminari dello studio sono stati utilizzati nell'ambito dell'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo<sup>61</sup>.

Nell'ambito dell'attività di elaborazione di misure statistiche del rischio di riciclaggio, la UIF, congiuntamente con la Vigilanza della Banca d'Italia, ha messo a punto un insieme di indicatori da utilizzare nei controlli antiriciclaggio, a distanza e ispettivi, basati sull'operatività finanziaria dei singoli intermediari a livello locale. I risultati ottenuti hanno fornito un supporto alle valutazioni del settore finanziario nell'ambito dell'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo<sup>62</sup>. Per ampliare lo strumentario degli indicatori di esposizione al rischio con informazioni utili per valutare il grado di collaborazione attiva dei segnalanti, la UIF ha realizzato uno studio per stimare la relazione tra le SOS inviate da un singolo intermediario, con riferimento a un determinato ambito territoriale e un insieme di potenziali variabili "esplicative"<sup>63</sup>. Nel 2014 la UIF ha proseguito l'attività di ricerca e analisi volta ad approfondire possibili anomalie nell'utilizzo di specifici strumenti di pagamento. Nell'ambito delle iniziative intraprese per valutare le vulnerabilità connesse all'operatività con carte di pagamento è stata realizzata, con la collaborazione dell'ABI e di alcune banche, un'indagine pilota finalizzata al monitoraggio di prelievi di contante su carte di credito emesse all'estero.

L'analisi ha consentito di identificare i tratti di anomalia più ricorrenti, che appaiono sintomatici di un'attività finalizzata a frazionare e trasferire in Italia, monetizzandole, rilevanti

---

<sup>61</sup> A partire da una ricca base di dati, che include le segnalazioni SARA, lo studio tende a identificare e analizzare le anomalie nell'uso del contante, potenzialmente riconducibili ad attività criminali, in 6.810 comuni italiani con riferimento all'anno 2010 (ultimi dati disponibili per alcune delle variabili di fonte esterna). Innanzitutto, viene evidenziata l'esistenza di una correlazione negativa, a livello comunale, tra l'utilizzo di contante e alcuni fondamentali socio-economici e finanziari: l'incidenza dei versamenti in contante diminuisce, ceteris paribus, all'aumentare del reddito pro-capite e di indicatori di educazione finanziaria e di spessore del settore finanziario. Al contrario, il legame con le variabili di criminalità risulta positivo: maggiore è il numero di reati pro capite, più elevata è l'incidenza dei versamenti di contanti osservata nei singoli comuni.

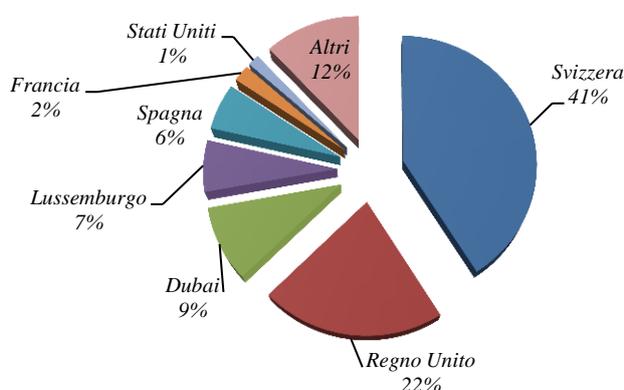
<sup>62</sup> Gli indicatori si basano su informazioni tratte da alcune delle principali basi-dati della UIF (SARA, SOS) e della Vigilanza (Matrice dei conti) e includono misure di rischio e di *compliance*. Le statistiche riferite a ciascun intermediario sono confrontate, a livello locale, con quelle di intermediari simili e forniscono indicazioni sull'esposizione al rischio di riciclaggio dell'operatività locale dei singoli intermediari; utilizzano dati, tra gli altri, sulle operazioni in contante, su quelle fuori conto, sui bonifici con paesi a rischio e sugli assegni protestati. Gli indicatori di *compliance* danno conto del livello di adempimento degli obblighi antiriciclaggio, ad esempio con riferimento alla numerosità delle SOS e all'accuratezza dei dati SARA inviati.

<sup>63</sup> Attraverso un modello econometrico, il flusso di segnalazioni trasmesse da ogni segnalante su base provinciale viene espresso come funzione di indicatori territoriali socio-economici, finanziari, demografici e giudiziari, oltre che di alcune misure di esposizione al rischio prima menzionate e delle caratteristiche dell'operatività locale dell'intermediario interessato. I risultati confermano l'esistenza di una relazione stabile tra la numerosità su base provinciale delle SOS per intermediario e l'insieme delle variabili "esplicative" utilizzate.

disponibilità estere di origine ignota<sup>64</sup>.

A seguito della regolamentazione del mercato dell'oro in Italia (legge 7/2000 e successive modifiche), devono essere dichiarate alla UIF le operazioni aventi a oggetto oro da investimento o materiale d'oro a uso prevalentemente industriale (diverso dall'oro da gioielleria). L'obbligo riguarda le operazioni di importo pari o superiore a 12.500 euro, relative rispettivamente al commercio o al trasferimento al seguito da o verso l'estero<sup>65</sup>. Il numero di operazioni, sostanzialmente invariato nel 2013 dopo la crescita degli anni precedenti, è calato in misura significativa nel 2014 (-12 per cento); è proseguita anche la flessione degli importi dichiarati (-18 per cento). La ripartizione delle categorie dei segnalanti – banche, operatori professionali e privati – è rimasta sostanzialmente invariata. Gli operatori professionali coprono il 76 per cento degli importi segnalati, le banche il restante 24 per cento, mentre la quota dei soggetti privati è marginale. Il valore totale delle operazioni con controparti estere nel 2014 è stato pari a 6,1 miliardi di euro, corrispondente al 35 per cento del totale, quota sostanzialmente invariata rispetto all'anno precedente. I primi cinque paesi controparte (Svizzera, Regno Unito, Dubai, Lussemburgo e Spagna) rappresentano l'85 per cento del totale, con un ulteriore incremento nella concentrazione della distribuzione degli scambi per paese controparte<sup>66</sup>.

**Grafico 10 - Operazioni con controparti estere 2014 – (fonte UIF)**



<sup>64</sup> L'esame dei dati ricevuti ha permesso di escludere che molti casi anomali fossero da associare alla presenza occasionale nel nostro paese di soggetti esteri (ad esempio come turisti). L'analisi ha identificato tre modalità di utilizzo anomalo, anche combinate tra loro: 1) utilizzo di una carta per numerosi e cospicui prelievi presso uno stesso ATM (anche nello stesso giorno); 2) utilizzo di una carta su diversi ATM (anche nello stesso giorno); 3) utilizzi coordinati di gruppi di carte.

<sup>65</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 ordine e sicurezza pubblica.

<sup>66</sup> Nel mese di dicembre 2014 è entrato in vigore il nuovo sistema di invio delle dichiarazioni Oro attraverso il portale informatico Infostat-UIF. Il nuovo sistema ha permesso di dematerializzare completamente il flusso segnaletico, eliminando l'onerosa gestione delle dichiarazioni cartacee (pari al 35% del totale nel 2014). Oltre ai guadagni di efficienza gestionale, la nuova procedura consente un netto miglioramento della qualità delle dichiarazioni: al momento dell'immissione della dichiarazione, accanto alla verifica dei codici inseriti, viene operato in tempo reale un controllo statistico di coerenza tra la quantità di oro oggetto della transazione e il corrispondente importo, eliminando alla fonte gli errori di segnalazione presenti nelle vecchie modalità di rilevazione.

### **3.8. La violazione dell'obbligo di segnalazione: le sanzioni amministrative, il contenzioso e le pronunce della giurisprudenza**

Nel corso del 2014 sono state avviate 61 procedure per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie relative a violazioni della normativa antiriciclaggio nei confronti di soggetti (51 banche, 4 notai, 1 commercialista, 5 *money transfer*). Delle predette procedure, 45 si sono concluse con l'emanazione del relativo provvedimento sanzionatorio, mentre 16 sono state archiviate. Per le inosservanze riconducibili a disfunzioni nella struttura organizzativa e dei controlli interni, sono state irrogate sanzioni per complessivi 6,2 milioni di euro.

Le pronunce giurisprudenziali, rese nel corso del 2014, relative ai decreti sanzionatori emessi dal Ministero per la violazione della normativa concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio, hanno prevalentemente confermato la legittimità dei provvedimenti medesimi, sia sotto il profilo del corretto esercizio della potestà sanzionatoria, sia sotto il profilo della congruità della sanzione pecuniaria irrogata: su 255 pronunce dell'Autorità giudiziaria, solo 76 (pari al 30% del totale) hanno annullato il decreto impugnato. Per quanto concerne, in particolare, le sanzioni attinenti alla violazione dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette, nel corso del 2014 sono state pronunciate 32 decisioni, delle quali 23 in primo grado e 9 in grado di appello. In 6 casi (pari al 19% del totale), le decisioni hanno annullato il provvedimento sanzionatorio.

Sotto il profilo della procedura sanzionatoria applicabile alla fattispecie in argomento, regolata dalla legge 689/1981 e successive modificazioni e integrazioni, le pronunce di merito rese nel periodo di riferimento non si sono discostate dalla consolidata giurisprudenza di legittimità, specie per quanto concerne il termine perentorio per la contestazione dell'infrazione, il quale decorre dal momento in cui l'autorità amministrativa procedente ha concluso non solo l'acquisizione degli atti e delle informazioni necessari al compimento dell'istruttoria ma anche le valutazioni necessarie all'esame della documentazione acquisita (sentenza del Tribunale di Roma, n. 15897/2014).

Per quanto attiene al merito delle violazioni sanzionate, concernenti l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette, i giudici territoriali, richiamando la giurisprudenza della Corte di cassazione, hanno confermato che il risultato della valutazione, che rende doverosa la segnalazione a carico dell'intermediario, non consiste nella verifica della sussistenza di una ipotesi di riciclaggio, bensì nell'accertamento che la condotta rilevata possa essere strumento di elusione delle disposizioni dirette a prevenire e punire l'attività di riciclaggio. Dunque la valutazione demandata all'operatore non deve riguardare esistenza e nomenclatura di eventuali

reati, ma solo la natura sospetta dell'operazione, in considerazione del fatto che l'utilizzazione del denaro avvenga in modo tale che il suo scopo possa essere quello di occultarne la reale provenienza (sentenza della Corte di appello di Bologna, I sezione civile, n. 1596/2014). In senso analogo si è espresso il Tribunale di Roma, seconda sezione civile, con la sentenza n. 10139/2014, precisando che *“a sostenere il sospetto di illiceità possa valere anche il reato di frode fiscale. E invero la nozione di altre utilità di cui all'articolo 648-bis c.p. ben può ricomprendere il risparmio di spesa che l'agente ottiene evitando di pagare le imposte dovute, poiché esso produce un mancato decremento del patrimonio che si concretizza in una utilità economica”*. Lo stesso Tribunale di Roma, con la sentenza n. 23305/2014, ha chiarito che l'obbligo di segnalazione è correlato *“a un giudizio obiettivo e non a un personale convincimento, che essa (l'operatività) fosse strumento di elusione alle disposizioni dirette a prevenire e punire l'attività di riciclaggio, da intendere come semplice sospetto, collegato a un giudizio di possibilità e non necessariamente ad una certezza o ad un'ipotesi di probabilità circa l'origine e la finalità illecita dei fondi e delle operazioni”*.

Anche nel corso del 2014 la giurisprudenza ha dunque confermato la natura preventiva dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette posto a carico degli intermediari finanziari, i quali svolgono una funzione fondamentale di vigilanza sulle operazioni effettuate dai clienti, volta ad evidenziare elementi di anomalia che permettano di attivare indagini o verifiche più approfondite da parte delle autorità amministrative e giurisdizionali competenti: il corretto esercizio di tale funzione di monitoraggio di primo livello garantisce l'efficacia del complessivo sistema di prevenzione in materia di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.

#### **4. L'ANALISI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE: L'ATTIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA E DELLA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA**

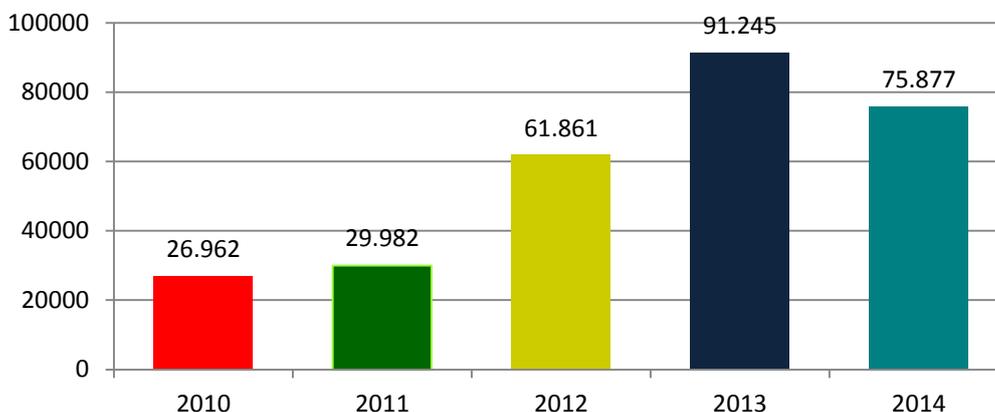
Il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV) e la Direzione investigativa antimafia (DIA) sono gli organi di polizia ai quali la UIF, al termine dell'analisi finanziaria, trasmette le segnalazioni di operazioni sospette per le necessarie attività investigative.

##### **4.1 L'attività della Guardia di finanza e i risultati dell'attività investigativa**

Nel 2014 la UIF ha trasmesso al Nucleo speciale di polizia valutaria 75.877 segnalazioni di

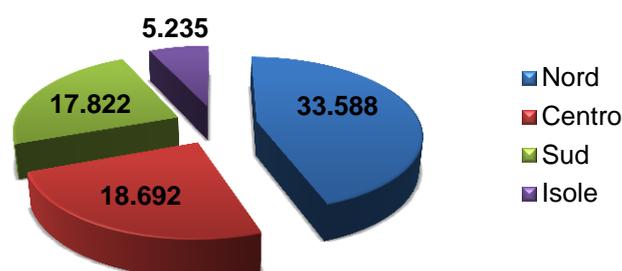
operazioni sospette, oltre il 15 per cento in meno rispetto al 2013. Le segnalazioni di operazioni sospette riferibili a fatti di finanziamento del terrorismo sono state 96, meno dell'1 per cento del totale.

**Grafico 11 – Flusso delle segnalazioni di operazioni sospette pervenute dalla UIF – Anni 2010/2014 (fonte Gdf)**



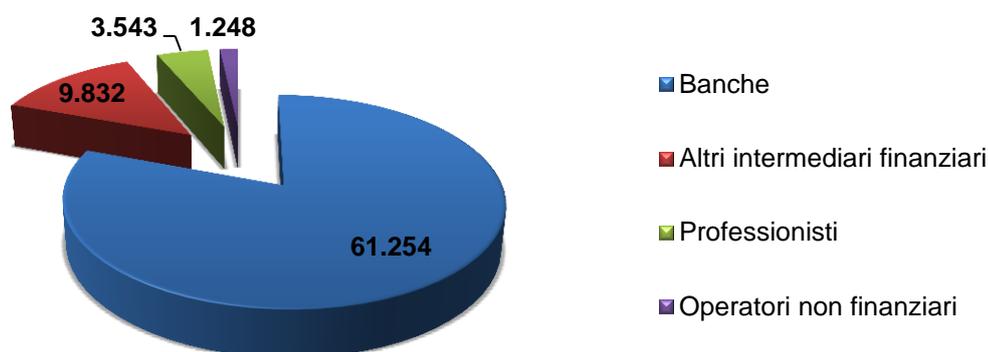
Come per il 2013, l'apporto di segnalazioni più consistente è stato fornito dalle banche (80,72%) e dagli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale ex articolo 106 del TUB (5,31%). La maggioranza delle segnalazioni è stata originata da intermediari finanziari e non finanziari del Nord (44,27%), mentre la quota attribuibile alle regioni centrali è del 24,63 per cento, al Sud del 23,49 per cento e alle Isole del 6,9 per cento.

**Grafico 12 – SOS pervenute distinte per area geografica<sup>67</sup> – Anno 2014 (fonte Gdf)**



<sup>67</sup> Non sono presenti nel grafico le 540 segnalazioni poiché il dato non è disponibile.

**Grafico 13 – SOS pervenute distinte per categoria di segnalante – Anno 2014 (fonte Gdf)**



In relazione alla tipologia di operazioni oggetto di segnalazione si conferma la prevalenza di quelle effettuate utilizzando bonifici e denaro contante.

**Tabella 20 – SOS pervenute distinte per tipologia di operazioni – Anno 2014 (fonte Gdf)**

CAUSALE	PERCENTUALE
BONIFICO IN ARRIVO	15,55
PRELEVAMENTO CON MODULI DI SPORTELLO	11,3
VERSAMENTO DI CONTANTE	9,98
BONIFICO IN PARTENZA	9,58
BONIFICO ESTERO	6,82
DISPOSIZIONE DI TRASFERIMENTO	5,6
VERSAMENTO ASSEGNI TRATTI SU ALTRO INTERMEDIARIO	4,61
EMISSIONE ASSEGNI CIRCOLARI E TITOLI SIMILARI, VAGLIA	4,37
ADDEBITO PER ESTINZIONE ASSEGNO	4,12
PRELEVAMENTO CONTANTE < 15.000 EURO	3,98
DEPOSITO SU LIBRETTI DI RISPARMIO	2,26
VERSAMENTO CONTANTE < 15.000 EURO	1,57
ALTRO	20,26
<b>TOTALE</b>	<b>100</b>

Nel 2014, anche grazie a una efficace gestione dei flussi di comunicazione tra il NSPV e la UIF realizzata attraverso appositi software applicativi, sono state archiviate 16.263 segnalazioni (il 21,43% del totale), dato più che raddoppiato rispetto al 2013. Il NSPV ha proceduto all'analisi pre-investigativa di 85.581 segnalazioni di operazioni sospette.

**Tabella 21 – Analisi delle SOS (Anni 2011-2014) (fonte GdF)**

	2011	2012	2013	2014
<i>Segnalazioni pervenute</i>	29.982	61.861	91.245	75.877
<b>Totale segnalazioni analizzate</b>	<b>21.621</b>	<b>17.245</b>	<b>85.483</b>	<b>85.581</b>
Segnalazioni che il NSPV ha posto ad “Altri Fini Istituzionali” (A.F.I.) in quanto, <i>prima facie</i> , non sono emerse ipotesi astrattamente riconducibili a fattispecie di reato o di violazioni amministrative antiriciclaggio o valutarie (Cfr. Manuale Operativo, I Volume, Cap. 4, par. 4, lett. c. (3)) <sup>68</sup>	11.147	4.869	45.330	48.760
Segnalazioni assegnate dal NSPV per gli approfondimenti antiriciclaggio ai sensi del d.lgs. 231/2007 <sup>69</sup>	10.474	12.376	40.153	21.136
Segnalazioni oggetto di comunicazione ai Reparti territorialmente competenti <sup>70</sup>	-	-	-	15.685

Nelle due successive tabelle sono indicati, rispettivamente, gli esiti derivanti dall’approfondimento operativo delle 27.771 segnalazioni di operazioni sospette che nel corso del 2014 hanno avuto sviluppi sotto il profilo investigativo<sup>71</sup>, e i risultati operativi scaturiti dalle segnalazioni approfondite con esito positivo.

Nel 2014 la UIF ha disposto 45 sospensioni di operazioni sospette<sup>72</sup> su richiesta della Guardia di finanza.

<sup>68</sup> Si tratta di segnalazioni archiviate direttamente dalla UIF che vengono comunque rese visibili agli Organi investigativi, ai sensi dell’articolo 47, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 231/2007. Su tali segnalazioni il NSPV esegue comunque un’analisi per quanto attiene ai profili criminali dei soggetti ivi coinvolti potendo procedere, ai sensi delle disposizioni in vigore, alla rivalutazione del contesto laddove vi siano elementi informativi che lo rendano opportuno. Della circostanza viene data comunicazione alla UIF.

<sup>69</sup> Si tratta delle segnalazioni di operazioni sospette ritenute meritevoli di ulteriori approfondimenti all’esito dell’analisi pre-investigativa e, pertanto, assegnate ai Gruppi di sezione del NSPV, ovvero delegate ai Nuclei di polizia tributaria, ai Gruppi, alle Compagnie, alle Tenenze o alle Brigate competenti.

<sup>70</sup> Si tratta delle segnalazioni di operazioni sospette che sono portate a conoscenza dei reparti territorialmente competenti in quanto emergono indizi di possibili violazioni di natura amministrativa, avuto specifico riguardo a quelle di natura fiscale, valutaria o antiriciclaggio.

<sup>71</sup> Si tratta di segnalazioni anche relative ad annualità precedenti. In ogni caso si specifica che il numero degli esiti non coincide con il numero delle segnalazioni di operazioni sospette, in quanto una segnalazione può produrre più esiti (ad es. violazioni amministrative e penali).

<sup>72</sup> Disciplinate dall’articolo 6, comma 7, lettera c) del decreto legislativo 231/2007.

Grafico 14 – Esiti delle SOS – Anno 2014 (fonte GdF)

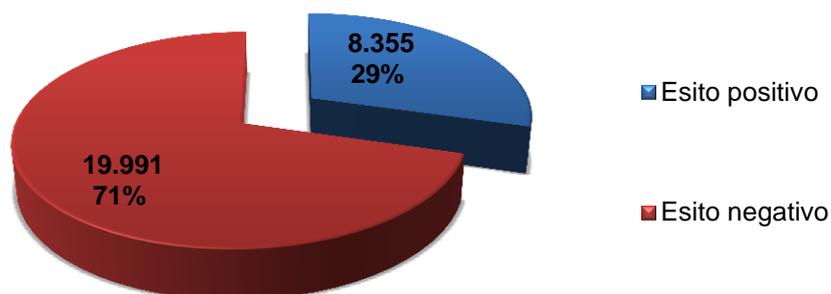
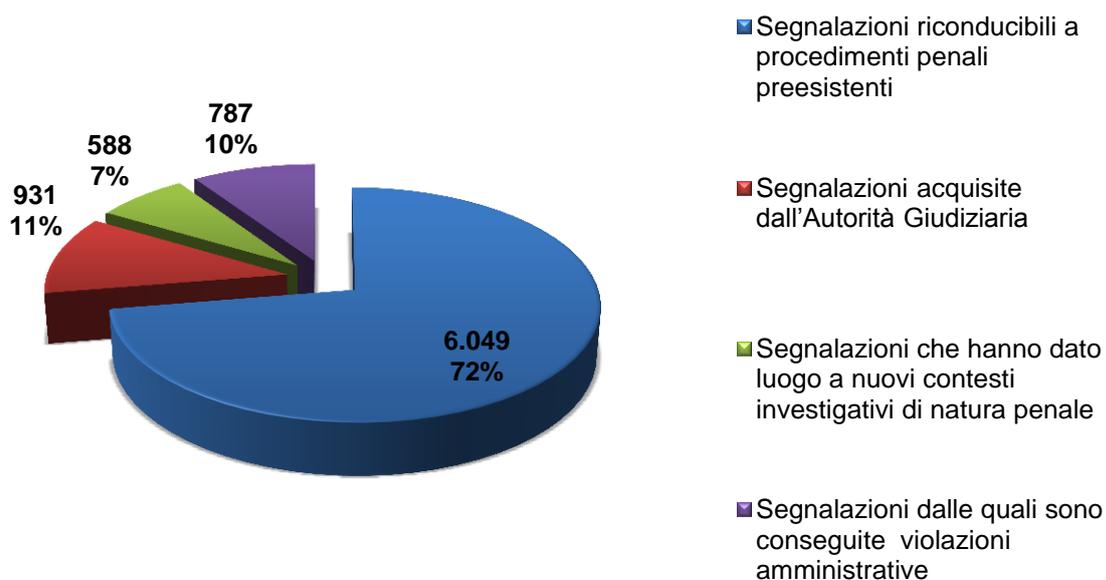


Grafico 15 – Dettaglio esiti positivi delle SOS – Anno 2014 (fonte GdF)



**Tabella 22 - Risultati operativi scaturiti dalle SOS approfondite  
Anno 2014 (fonte Gdf)**

<b>Esito</b>	<b>Tipo risultato</b>	<b>Numero violazioni</b>
<b>Nuovi contesti investigativi di natura penale</b>	DISCIPLINA PENALE TRIBUTARIA	<b>272</b>
	CP - DELITTI CONTRO IL PATRIMONIO	<b>177</b>
	DISCIPLINA ANTIRICICLAGGIO E DI CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO	<b>115</b>
	ALTRI SERVIZI EXTRATRIBUTARI	<b>37</b>
	CP - DELITTI CONTRO LA FEDE PUBBLICA	<b>35</b>
	DISCIPLINA FINANZIARIA	<b>31</b>
	DISCIPLINA BANCARIA	<b>26</b>
	CP - DELITTI CONTRO L'ORDINE PUBBLICO	<b>21</b>
	CP - DELITTI CONTRO LA P.A.	<b>8</b>
	CC - REATI SOCIETARI	<b>7</b>
	ALTRO	<b>19</b>
<b>Contestazioni di natura amministrativa</b>	DISCIPLINA ANTIRICICLAGGIO E DI CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO	<b>829</b>
	IMPOSTE DIRETTE – AMMINISTRATIVO	<b>193</b>
	IVA – AMMINISTRATIVO	<b>174</b>
	ALTRE VIOLAZIONI FISCALI	<b>64</b>
	DISCIPLINA VALUTARIA	<b>38</b>
	ALTRI SERVIZI EXTRATRIBUTARI	<b>10</b>
	CP - CONTRAVVENZIONI DI POLIZIA	<b>4</b>
	NORMATIVA ANTIMAFIA	<b>1</b>

Nel 2014 le indagini di polizia giudiziaria, d’iniziativa o su delega dell’Autorità giudiziaria, e le investigazioni antiriciclaggio, hanno permesso alla Gdf di scoprire e denunciare 1.483 persone per i reati di riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita<sup>73</sup>, (di queste, 131 sono state tratte in arresto), e a sequestrare beni e disponibilità patrimoniali per un importo di oltre 230 milioni di euro. L’importo complessivo dei proventi originati dalle operazioni di riciclaggio e reinvestimento di denaro “sporco”, ricostruite nel corso delle indagini condotte dalla Gdf nei confronti di soggetti che non hanno commesso o non hanno concorso alla commissione dei reati – presupposto, ammonta a 2,9 miliardi di euro. Si tratta di proventi originati soprattutto da delitti di frode fiscale (1,1 miliardi di euro), bancarotta fraudolenta (211,5 milioni di euro), truffa (152,4 milioni di euro), corruzione e

<sup>73</sup> Articoli 648-bis e 648-ter c.p.

concussione e altri reati contro la PA (76,3 milioni di euro), contrabbando (68 milioni di euro) e da altri gravi reati a sfondo patrimoniale e personale.

**Tabella 23 – Risultati complessivi dell'attività di contrasto al riciclaggio  
Anno 2014 (fonte Gdf)**

<i>ATTIVITA' DI CONTRASTO</i>	<i>n.</i>
Indagini con esito positivo	729
Persone denunciate per reati di riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita	<b>1.483</b>
- di cui tratte in arresto	131
Sequestri di beni e disponibilità finanziarie (in milioni)	<b>230,5</b>
Violazioni alla normativa antiriciclaggio di cui:	2.102
1) trasferimenti di denaro contante non canalizzati	1.806
2) omesse identificazioni dei clienti/registrazioni dei dati	147
3) trasferimenti irregolari di denaro contante da parte di agenzie di <i>money transfer</i>	7
4) omesse segnalazioni di operazioni sospette	79
5) omessa istituzione archivio unico informatico/registro della clientela	63

**PRINCIPALI FENOMENI E TECNICHE DI RICICLAGGIO  
EMERSI DALLE INDAGINI DELLA GdF NEL 2014**

**Coinvolgimento di società fallite:** una società quotata nel Mercato telematico azionario di Milano si è resa responsabile dei reati di bancarotta fraudolenta pluriaggravata, truffa aggravata, infedele ed omessa dichiarazione, appropriazione indebita e trasferimento fraudolento di valori finalizzato al riciclaggio. Con riferimento ad una società attiva nel campo della cantieristica navale, è stato invece accertato l'utilizzo strumentale dell'istituto del trust liquidatorio da parte di alcuni professionisti operanti all'interno di una società di consulenza legale, i quali prestavano la loro opera per evitare che beni riconducibili ad imprenditori in difficoltà economica potessero essere aggrediti nel corso di successive procedure concorsuali, distraendo i beni dall'attivo nei casi di dichiarato fallimento.

**Riciclaggio e attività finanziaria abusiva:** in diversi casi le investigazioni di polizia giudiziaria hanno portato alla luce le attività poste in essere da soggetti gravitanti, a vario titolo, nel "mondo finanziario", ma privi delle prescritte autorizzazioni rilasciate dalle Autorità di Vigilanza di settore (CONSOB e Banca d'Italia). In tale ambito, si segnalano una truffa commessa da un promotore finanziario che, attraverso dei sodali, riciclava ingenti somme di denaro sottratti ad ignari clienti, ed il caso relativo al Fondo patrimoniale del santuario di San Francesco di Paola dove il responsabile della gestione, attraverso una serie di operazioni finanziarie in favore di persone a lui legate anche da vincoli di parentela, si rendeva responsabile del reato di riciclaggio.

**Riciclaggio e infiltrazioni criminali nel tessuto economico:** numerose sono le indagini che hanno evidenziato forti collegamenti tra fenomeni di criminalità organizzata e di riciclaggio e di reimpiego di denaro nel circuito economico legale. A tal proposito, si segnala il caso di un sodalizio criminale al cui vertice operava il direttore di una società finanziaria, dedito all'esercizio abusivo della raccolta del risparmio, all'usura e all'estorsione. In particolare, è emerso che gli indagati proponevano finanziamenti a tassi oltre soglia, mediante lo sconto di assegni post – datati e l'acquisizione di varie garanzie (cambiali, assegni emessi da terzi, beni immobili), operazioni poste in essere anche nei confronti di diversi esponenti di un'associazione mafiosa riconducibile alla Sacra corona unita i quali avevano, in passato, detenuto, direttamente ed indirettamente, quote di partecipazione nel capitale della stessa società finanziaria.

**Riciclaggio internazionale per mezzo di trust:** si segnalano il disegno criminoso di imprenditori attivi nel settore della siderurgia, finalizzato alla spoliazione e al fallimento di un'impresa nonché al trasferimento di capitali verso paradisi fiscali, mediante l'utilizzo di diversi trust localizzati nell'isola di Jersey, in Nuova Zelanda e Madeira, ed un piano finalizzato al riciclaggio dei proventi da evasione fiscale messo in atto da un imprenditore, attraverso il conferimento delle quote di una società immobiliare ad un trust appositamente costituito.

**Riciclaggio e reati fiscali:** sono stati riscontrati numerosi casi di riciclaggio aventi come reato presupposto delitti di natura tributaria, in particolare è emerso il caso di "società" cartiere, con sede sia in Italia che all'estero, che attraverso false fatturazioni consentiva di riciclare denaro frutto di evasione fiscale. Nello specifico, i flussi finanziari venivano trasferiti su conti correnti esteri nella disponibilità degli imprenditori e dei professionisti coinvolti e, secondo le necessità, riportati in Italia in contanti. Un altro caso ha riguardato una rete di "corrieri di valuta" gestita da uno strutturato gruppo criminale che trasferiva, in favore di società fiduciarie di diritto estero, i proventi di una frode carosello consumata sul territorio nazionale, nel settore della raccolta e dello smaltimento dei metalli ferrosi.

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

Tra il 2010 e il 2014 sono pervenute al Nucleo speciale di polizia valutaria 858 segnalazioni di operazioni sospette per presunti fatti di finanziamento del terrorismo, che rappresentano lo 0,3 per cento del totale di quelle inviate dalla UIF nel medesimo arco temporale.

Le segnalazioni pervenute nel 2014 sono state 96, in diminuzione rispetto alle segnalazioni ricevute nei due anni precedenti. Il Nucleo speciale ha considerato non di interesse investigativo l'84 per cento delle trattazioni analizzate e delegato il restante 16 per cento ai propri gruppi e ai nuclei di polizia tributaria per lo sviluppo di approfondimenti investigativi.

L'approfondimento investigativo delle 95 segnalazioni di maggior interesse non ha

individuato tracce di finanziamento al terrorismo o elementi attinenti ai reati specifici, ovvero l'associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico, assistenza agli associati, arruolamento e addestramento ad attività con finalità di terrorismo, anche internazionale<sup>74</sup>. Le indagini hanno rilevato 2 fattispecie di violazioni degli obblighi imposti al trasferimento di contante, libretti e titoli al portatore<sup>75</sup> e una fattispecie di riciclaggio<sup>76</sup>.

**Tabella 24 – Segnalazione di operazioni sospette per presunti fatti di finanziamento al terrorismo pervenute (Anni 2012/2014) (fonte Gdf)**

	2012	2013	2014
Segnalazioni trasmesse	151	253	96
Segnalazioni analizzate	40	352	225
di cui:			
- non di interesse investigativo	16	202	188
- delegate per sviluppi investigativi	24	150	37
Approfondimenti investigativi conclusi	86	55	95

#### 4.2 L'attività della Direzione investigativa antimafia

La Direzione investigativa antimafia effettua un'attività d'investigazione preventiva contro la criminalità organizzata, nonché indagini di polizia giudiziaria relative a delitti di associazione di tipo mafioso. Tra i suoi obiettivi strategici si collocano il contrasto alla criminalità organizzata anche sotto il profilo economico-finanziario, attraverso l'aggressione agli ingenti patrimoni accumulati illecitamente, e l'ostacolo alla sua penetrazione nel tessuto economico ed imprenditoriale del Paese. Come azione specifica di contrasto al riciclaggio di denaro, la DIA provvede al monitoraggio, all'analisi e allo sviluppo delle segnalazioni per operazioni sospette inviate dall'Unità d'informazione finanziaria. Il flusso documentale è preliminarmente analizzato confrontando i dati e gli elementi contenuti in ciascuna segnalazione sospetta con le risultanze agli atti dell'archivio della Direzione e delle altre banche dati disponibili, per individuare le segnalazioni che, in quanto connotate da profili

<sup>74</sup> Articoli 270-bis, 270-ter, 270-quarter 270-quinquies c.p.

<sup>75</sup> Articolo 49 del decreto legislativo 231/2007.

<sup>76</sup> Articolo 648-bis c.p.

soggettivi d'inerenza con la criminalità organizzata, o in quanto collegabili a contesti investigativi d'interesse operativo in cui non si possa escludere a priori un'origine dolosa delle somme trasferite, risultino suscettibili di ulteriori approfondimenti, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 231/07. L'analisi dell'elevato numero di segnalazioni è agevolata dal ricorso al sistema informatico ELIOS – Elaborazioni Investigative Operazioni Sospette<sup>77</sup>. Il sistema ELIOS, destinato a tutte le articolazioni della Direzione, opera attraverso due piattaforme operative: la prima costituisce una banca dati alimentata dal flusso documentale trasmesso dalla UIF, integrata dalle principali informazioni relative allo *status* delle segnalazioni; la seconda è invece destinata allo sviluppo delle fasi di processo delle segnalazioni con la possibilità, per le strutture periferiche, di condividere e lavorare i fascicoli informatici delle segnalazioni investigate.

Le segnalazioni approfondite con esito positivo a livello centrale sono inviate ai centri e alle sezioni operative dislocati sul territorio nazionale per le investigazioni del caso, rappresentandone i contenuti alla Direzione nazionale antimafia<sup>78</sup>, autorità che è attivata anche nel caso in cui le segnalazioni siano riconducibili a indagini di p.g. condotte da altre forze di polizia, diverse dalla Guardia di finanza, ovvero a procedimenti penali già incardinati presso l'Autorità giudiziaria. L'avvio di tali attività è sempre segnalato, anche al fine di evitare eventuali duplicazioni e/o sovrapposizioni di indagini, al Nucleo speciale di polizia valutaria<sup>79</sup> e alla UIF. Nel 2014 sono pervenute 75.743 segnalazioni, la maggior parte delle quali dalle banche (circa l'81%), anche se la contrazione delle segnalazioni pervenute è ascrivibile alla minor incidenza di segnalazioni proprio di provenienza bancaria.

---

<sup>77</sup> A partire dal novembre 2011 la UIF acquisisce le sos esclusivamente attraverso il sistema RADAR. La nuova modalità con la quale l'Unità gestisce la ricezione delle sos da parte dei soggetti obbligati e la trasmissione delle sos agli organi investigativi, ha comportato l'adozione, da parte della DIA, dell'applicativo ELIOS in grado di processare il flusso di dati proveniente dall'UIF. Si tratta di un sistema caratterizzato da elevati livelli di investigazione e da potenzialità di arricchimento legate allo sviluppo di nuove tecniche di indagine.

<sup>78</sup> Articolo 47, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 231/2007.

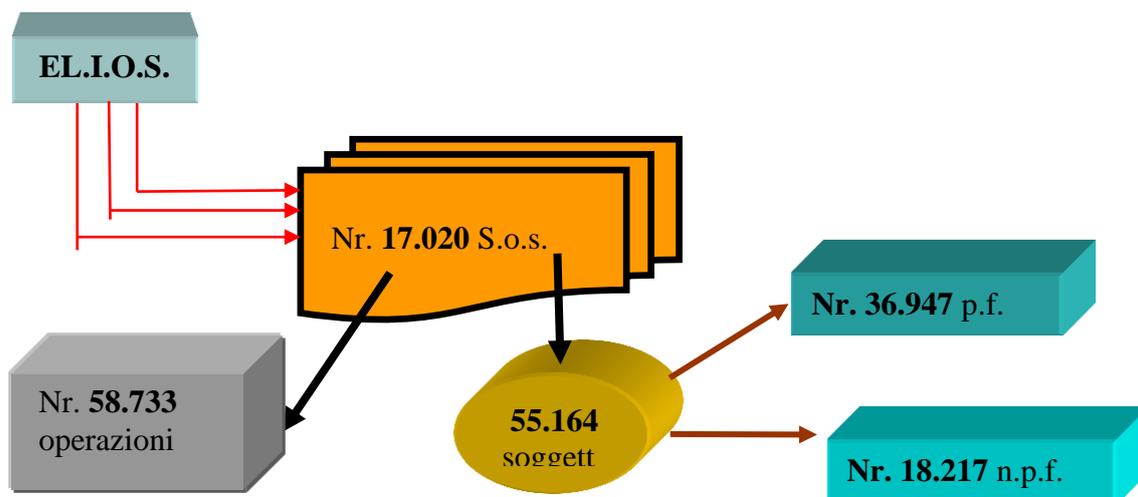
<sup>79</sup> I rapporti di collaborazione tra la DIA e la Guardia di finanza sono stati definiti con un protocollo d'intesa stipulato in data 11 ottobre 2012.

**Tabella 25 – Segnalazioni pervenute alla DIA: classificazione per categoria di soggetto segnalante (Anni 2013/2014) (fonte DIA)**

<b>SOGGETTO SEGNALANTE</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Banche	78.633	61.101
Interm. fin. iscritti nell'elenco generale previsto dall'art. 106 del d.lgs 385/1993	3.588	4.021
Notariato/Notai	1.663	3.358
Istituti di moneta elettronica (IMEL)	1.204	1.988
Interm. fin. iscritti nell'elenco speciale previsto dall'art. 107 del d.lgs 385/1993	1.378	1.264
Istituti di pagamento, comprese succurs. italiane di istituti di pagamento esteri	2.190	1.032
Imprese di assicurazione che operano in Italia nei rami di cui all'art. 2, comma 1, d.lgs 209/2005	663	749
Operatori che offrono, attraverso la rete internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione, giochi, scommesse, concorsi pronostici con vincite in denaro in presenza delle autorizzazioni concesse dal MEF - AAMMS, di cui all'art. 1, c. 535, l. 266/2005	609	694
Soggetti che svolgono attività di gestione di case da gioco, in presenza della autorizzazione ai sensi delle leggi in vigore, nonché del requisito ex art. 5, comma 3, del d.l. 457/1997, conv. con modifiche dalla l. 30/1998	100	420
Società fiduciarie di cui alla l. 1966/1939	346	320
Altro	841	796
<b>Totale</b>	<b>91.215</b>	<b>75.743</b>

Nel 2014 la Direzione ha analizzato 17.020 segnalazioni, riconducibili a 58.733 operazioni finanziarie segnalate, esaminato le posizioni di 55.164 soggetti - 36.947 persone fisiche e 18.217 persone giuridiche o altre entità.

**Grafico 16 – Numero di segnalazioni analizzate dalla DIA – Anno 2014 (fonte DIA)**



La classificazione delle segnalazioni, sulla base della tipologia dei soggetti obbligati, esposta nella successiva Tabella 26, conferma la preponderante presenza delle banche (l'81% dei casi, pari a 13.774 segnalazioni), seguite, a notevole distanza, dagli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale previsto dall'articolo 106 TUB, ai quali sono riconducibili 876 segnalazioni, pari a circa il 5 per cento di quelle complessivamente analizzate, e dagli istituti di moneta elettronica (IMEL) con 717 segnalazioni, corrispondenti a circa il 4 per cento del totale.

**Tabella 26 – Segnalazioni analizzate dalla DIA:  
classificazione per categoria di segnalante – Anno 2014 (fonte DIA)**

<b>TIPOLOGIA DI SEGNALANTE</b>	<b>SOS analizzate</b>
Banche	13.774
Interm. fin. iscritti nell'elenco gen. ex art.106 del TUB	876
Istituti di moneta elettronica (Imel)	717
Professionisti	495
Interm. fin. iscritti nell'elenco spec. ex art.107 del TUB	351
Operatori non finanziari	223
Istituti di pagamento, comprese le succ. italiane di istituti di pagamento esteri.	202
Imprese assicurative operanti in Italia (art. 2, comma1, d.lgs. 209/2005)	190
Società fiduciarie di cui alla legge 23 novembre 1939, n.1966	67
Altro.	54
Società di gestione del risparmio (Sgr)	44
Soggetti iscritti nella Sez. dell'elenco generale previsto dall'articolo 155, comma 5, del TUB	17
Società di intermediazione mobiliare - sim, impresa di investimento comunitaria, impresa di investimento extracomunitaria	6
Società di revisione con incarichi presso Enti di interesse pubblico	2
Revisori contabili	1
Cassa depositi e prestiti	1
<b>Totale</b>	<b>17.020</b>

Le 58.733 operazioni finanziarie che hanno formato oggetto di segnalazione, relativamente al flusso documentale analizzato, sono riconducibili principalmente alle tipologie indicate nella successiva tabella 27, tra le quali spiccano quelle relative ai bonifici a favore di ordine e conto (9.376) ed ai prelevamenti con moduli di sportello (6.540).

**Tabella 27 – Operazioni analizzate dalla DIA:  
classificazione per tipologia di operazioni – Anno 2014 (fonte DIA)**

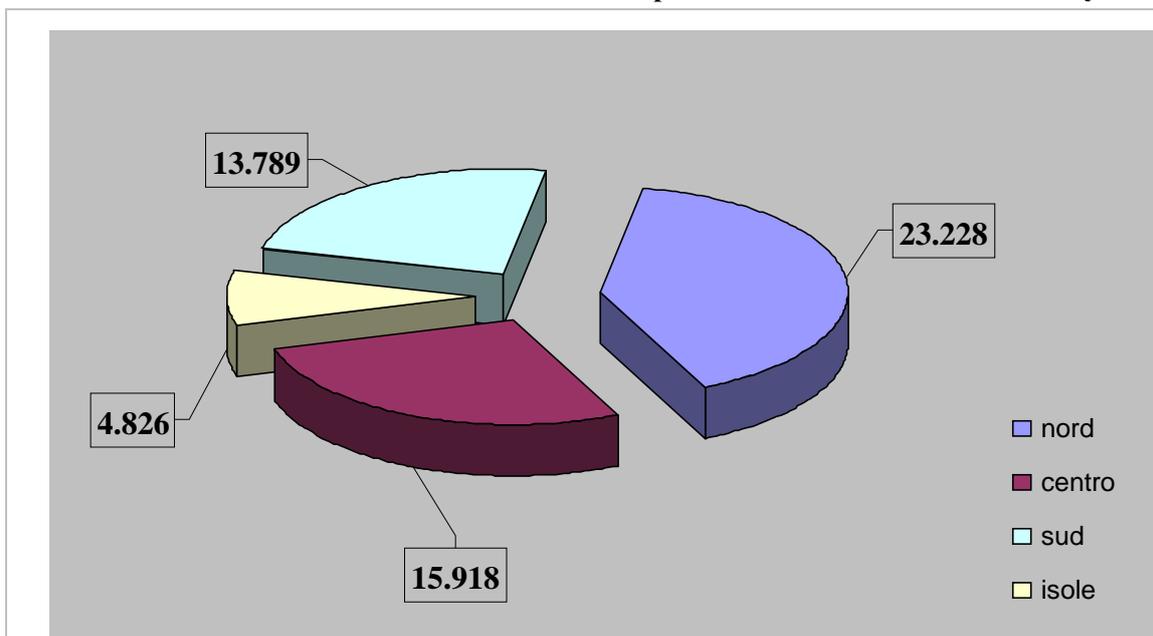
Bonifico a favore di ordine e conto	9.376
Prelevamento con moduli di sportello	6.540
Bonifico in partenza	5.838
Versamento di contante	5.554
Bonifico estero	4.241
Disposizione di trasferimento	3.545
Emissione assegni circolari e titoli simili, vaglia	2.665
Versamento assegni tratti su altro intermediario	2.664
Prelevamento contante < 15.000 euro	2.590
Addebito per estinzione assegno	2.537
Altro <sup>80</sup>	13.183
<b>Totale</b>	<b>58.733</b>

L'analisi del flusso documentale, in base alle aree di effettuazione delle operazioni segnalate, conferma il primato della macro area costituita dalle regioni settentrionali, con 23.228 operazioni, corrispondenti al 40 per cento circa del totale. Seguono le macro aree composte dalle regioni dell'Italia centrale, ove risultano effettuate 15.918 operazioni, quelle del sud, con 13.789 operazioni, e quelle delle isole, con 4.826 operazioni (grafico 17). La maggior parte delle transazioni finanziarie esaminate nel 2014 sono state effettuate in Lombardia (8.949), nel Lazio (8.946) e in Emilia Romagna (5.474).

---

<sup>80</sup> Include 456 casi la cui tipologia non risulta disponibile.

**Grafico 17 – Aree territoriali di effettuazione delle operazioni analizzate – Anno 2014 (fonte DIA)**

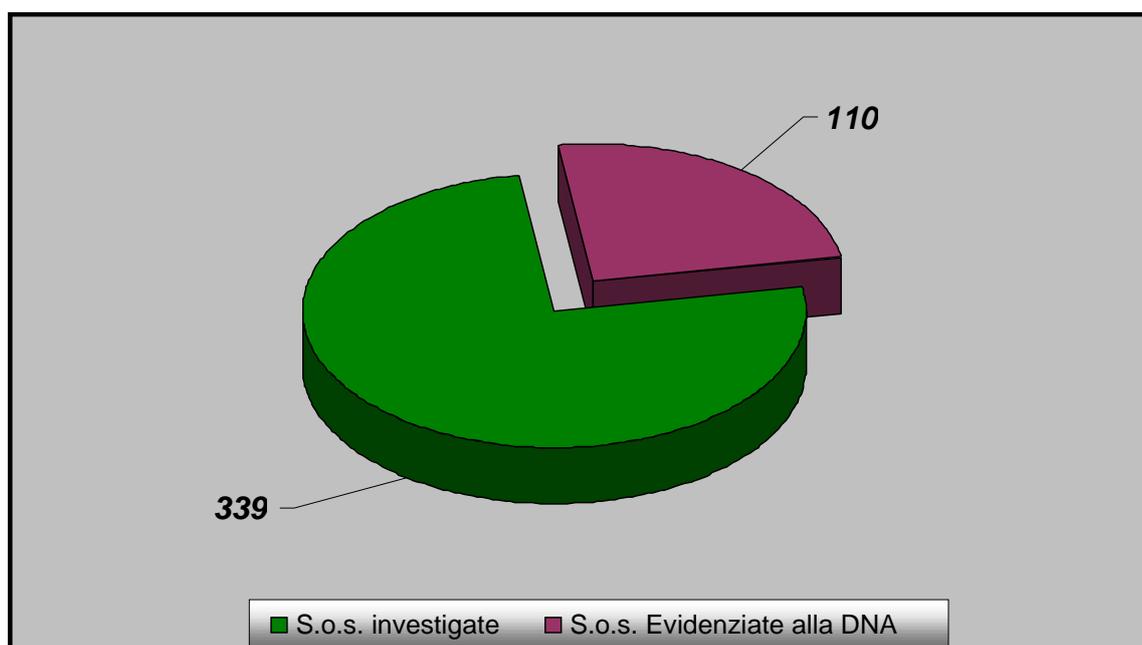


#### **4.2.1. Sviluppi investigativi delle segnalazioni analizzate**

Una cospicua parte delle segnalazioni analizzate ha richiesto ulteriori approfondimenti<sup>81</sup>. In particolare, si è reso necessario effettuare specifici riscontri su 648 segnalazioni di operazioni sospette, corrispondenti a 2.412 operazioni finanziarie, che hanno evidenziato collegamenti di natura soggettiva con contesti di criminalità organizzata ovvero con indagini in corso di svolgimento. Gli accertamenti svolti sulle predette segnalazioni hanno consentito di definire circa il 30 per cento del flusso documentale. Di contro, 449 segnalazioni hanno innescato ulteriori sviluppi operativi, con 339 segnalazioni caratterizzate dall'avvio di attività investigative presso i dipendenti centri/sezioni e 110 evidenziate alla Direzione nazionale antimafia per l'eventuale coordinamento con le altre AA.GG. Le 449 segnalazioni oggetto di sviluppi operativi hanno riguardato 1744 operazioni finanziarie, di cui 1337 investigate e 407 oggetto di rappresentazione alla DNA. Come di consueto, si è evidenziata la maggiore incidenza delle banche per quanto attiene i soggetti segnalanti, mentre le operazioni finanziarie che hanno formato oggetto di segnalazione sono riconducibili per la maggior parte a bonifici e a operazioni di versamento contante.

<sup>81</sup> La DIA ha costituito un gruppo di lavoro con il compito di delineare delle nuove procedure interne di approfondimento delle segnalazioni sospette per poter processare, in tempo reale, tutte le segnalazioni che pervengono alla Direzione, e sviluppare ulteriori moduli operativi atti ad orientare la relativa attività investigativa, avviando al contempo il recepimento dei risultati scaturiti al termine dei lavori della Valutazione nazionale del rischio, che, riguardo ai profili di rischio inerente del sistema di prevenzione e contrasto italiano, indica la criminalità organizzata autoctona ma anche straniera operante nel territorio quale modalità prevalente con cui i crimini sono perpetrati; con esclusione dell'evasione fiscale, la quasi totalità delle condotte criminali, inclusa la corruzione, è risultata per larghissima parte e, in talune ipotesi esclusivamente, riconducibile al crimine organizzato (es. narcotraffico, estorsione, gioco d'azzardo, traffico illecito dei rifiuti, contrabbando e contraffazione).

**Grafico 18 - SOS investigate o evidenziate alla DNA - Anno 2014 (fonte DIA)**



**Tabella 28 – Segnalazioni analizzate/investigate/evidenziate alla DNA: classificazione per categoria di segnalante – Anno 2014 (fonte DIA)**

TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	SOS analizzate	SOS Inv./evid.
Banche	13.774	419
Interm. fin. iscritti nell'elenco gen. ex art.106 del TUB	876	4
Istituti di moneta elettronica (Imel)	717	6
Professionisti	495	3
Interm. fin. iscritti nell'elenco spec. ex art.107 del TUB	351	8
Operatori non finanziari	223	
Istituti di pagamento, comprese le succ. italiane di istituti di pagamento	202	
Imprese assicurative operanti in Italia (art. 2, comma1, d.lgs.	190	7
Società fiduciarie di cui alla legge 23 novembre 1939, n.1966	67	1
Altro.	54	
Società di gestione del risparmio (Sgr)	44	1
Soggetti iscritti nella Sez. dell'elenco generale previsto dall'articolo 155, comma 5, del TUB	17	
Società di intermediazione mobiliare - sim, impresa di investimento comunitaria, impresa di investimento extracomunitaria	6	
Società di revisione con incarichi presso Enti di interesse pubblico	2	
Revisori contabili	1	
Cassa depositi e prestiti	1	
<b>TOTALE</b>	<b>17.020</b>	<b>449</b>

**Tabella 29 - Operazioni analizzate/investigate/evidenziate alla DNA: classificazione per tipologia di operazione – Anno 2014 (fonte DIA)**

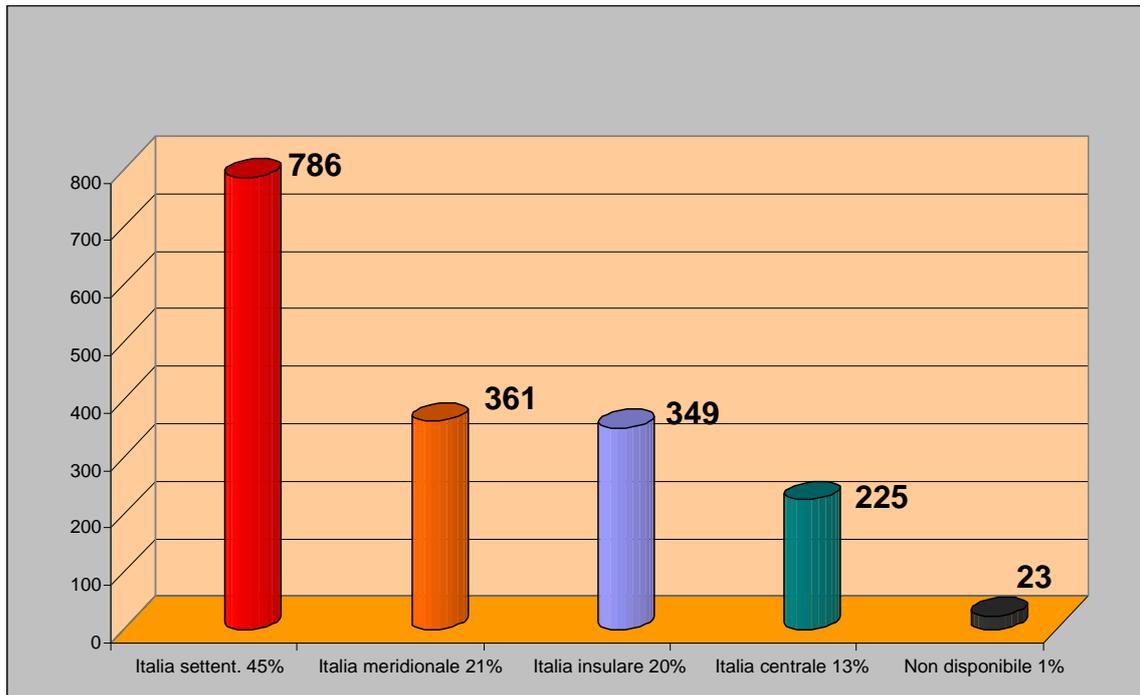
	<b>S.O.S. analizzate</b>	<b>S.O.S. Inv./evid.</b>
Bonifico a favore di ordine e conto	9.376	299
Prelevamento con moduli di sportello	6.540	167
Bonifico in partenza	5.838	270
Versamento di contante	5.554	174
Bonifico estero	4.241	64
Disposizione di trasferimento	3.545	83
Emissione assegni circolari e titoli similari, vaglia	2.665	121
Versamento assegni tratti su altro intermediario	2.664	94
Prelevamento contante < 15.000 euro	2.590	39
Addebito per estinzione assegno	2.537	116
Altro	13.183	317
<b>Totale</b>	<b>58.733</b>	<b>1.744</b>

786 delle 1.744 operazioni finanziarie segnalate (45 per cento circa del totale) sono state effettuate nelle regioni settentrionali. Questo dato confermerebbe l'espansione delle organizzazioni criminali nel tessuto economico delle zone più ricche d'Italia, per la presenza di più vaste e diversificate opportunità di riciclare o reinvestire i copiosi capitali di provenienza illecita.

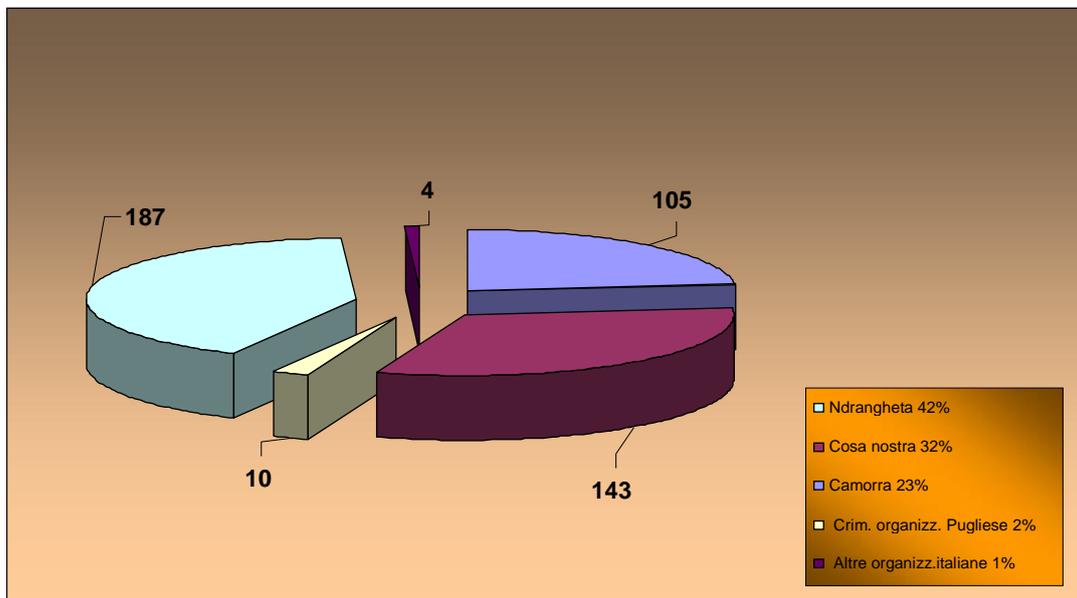
Il maggior numero di operazioni finanziarie investigate o evidenziate alla DNA sono state effettuate in Sicilia (346)<sup>82</sup>, cui segue l'Emilia Romagna, con 327 operazioni. In relazione ai profili di riconducibilità dei soggetti segnalati alle rispettive aree di matrice criminale di tipo mafioso, le 449 segnalazioni di operazioni finanziarie investigate o evidenziate alla Direzione nazionale antimafia, sono ripartite secondo il grafico 20.

<sup>82</sup> Corrispondente a circa il 20 per cento del totale.

**Grafico 19 – SOS investigate/evidenziate alla DNA: classificazione per aree di effettuazione delle operazioni - Anno 2014 (fonte DIA)**



**Grafico 20 – SOS investigate/evidenziate alla DNA: ripartizione quantitativa per tipo di criminalità organizzata – Anno 2014 (fonte DIA)**



I valori osservati evidenziano, in linea con la tendenza degli ultimi anni, che tra le segnalazioni che portano maggiori sviluppi operativi ci sono quelle relative alla “*ndrangheta*”, anche se nell’anno in esame il divario con “*cosa nostra*” si è drasticamente dimezzato. I valori, riferibili a ciascuna organizzazione criminale, possono essere ulteriormente

scomposti in segnalazioni investigate e segnalazioni evidenziate alla DNA.

**Tabella 30 – Segnalazioni investigate/evidenziate alla DNA  
suddivise per organizzazione criminale – Anno 2014 (fonte DIA)**

<b>Riepilogo esiti attività operativa – 2014</b>	<b>S.O.S. investigate</b>	<b>S.O.S. evidenziate DNA</b>	<b>TOTALI</b>
<b>Ndrangheta</b>	<b>128</b>	<b>59</b>	<b>187</b>
<b>Cosa nostra</b>	<b>115</b>	<b>28</b>	<b>143</b>
<b>Camorra</b>	<b>85</b>	<b>20</b>	<b>105</b>
<b>Criminalità organizzata pugliese</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>10</b>
<b>Altre organizzazioni italiane</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>
<b>Totali</b>	<b>339</b>	<b>110</b>	<b>449</b>

I dati confermano la tendenza migratoria della criminalità di origine calabrese: infatti, nonostante in Calabria siano state effettuate soltanto 61 delle 1.744 operazioni finanziarie indagate, è riconducibile alla *'ndrangheta* il maggior numero di segnalazioni sospette risultate foriere di sviluppi operativi (187, pari al 42% del totale). Gli stessi dati mostrano che l'anomala attività finanziaria ascrivibile a soggetti legati a *cosa nostra* è sostanzialmente di natura autoctona, atteso che l'elevato numero di operazioni finanziarie indagate effettuate in Sicilia (346 delle 1.744), trova rispondenza nelle numerose segnalazioni sospette ascrivibili a tale organizzazione criminale (143, pari al 32% del totale). Nondimeno, il rapporto tra il numero delle segnalazioni investigate e quelle evidenziate alla DNA indica che la magistratura e le forze di polizia hanno oggi una maggiore attenzione investigativa nei confronti della criminalità di origine calabrese rispetto a quella sicula.

Riepilogando gli esiti complessivi dell'attività antiriciclaggio svolta dalla DIA nel 2014, delle 339 segnalazioni che hanno formato oggetto d'investigazioni demandate alle competenti articolazioni periferiche, una cospicua parte è confluita in attività di polizia giudiziaria o di natura preventiva, analogamente a quanto avvenuto, nel medesimo arco temporale, per altre segnalazioni le cui investigazioni erano avviate in anni precedenti. Dai dati esposti nella sottostante tabella emerge in quale misura l'azione di contrasto all'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio sia riconducibile ad attività concluse, ancora in corso, o foriere di sviluppi di natura preventiva e giudiziaria. In relazione alle indagini scaturite dalle segnalazioni confluite in attività

di polizia giudiziaria, nella successiva Tabella 32 si è proceduto a una loro sintetica classificazione per macroaree omogenee dei contesti penali di riferimento<sup>83</sup>.

**Tabella 31 – Riepilogo esiti attività operativa – Anno 2014 (fonte DIA)**

<b>Riepilogo esiti attività operativa</b>	<b>Investigazioni di SOS avviate ANTE 2014</b>	<b>Investigazioni di SOS avviate NEL 2014</b>	<b>TOTALI</b>
SOS le cui investigazioni si sono concluse nel corso del 2014 con esito negativo ovvero che non hanno determinato alcun sviluppo di carattere operativo.	<b>39</b>	<b>95</b>	<b>134</b>
SOS ancora in corso d'investigazione al 31 dicembre 2014.	<b>174</b>	<b>203</b>	<b>377</b>
SOS investigate con esito positivo che sono confluite, nel corso del 2014, in attività di polizia giudiziaria, svolte di iniziativa o su delega dell'A.G.	<b>113</b>	<b>78</b>	<b>191</b>
SOS investigate con esito positivo che sono confluite, nel corso del 2014, in attività di attività di natura preventiva finalizzate all'eventuale applicazione di misure di prevenzione.	<b>29</b>	<b>27</b>	<b>56</b>

**Tabella 32 – Fattispecie penali di riferimento – Anno 2014 (fonte DIA)**

	<b>Indagini</b>
<i>Associazioni di tipo mafioso (ex art. 416-bis c.p.)</i>	<b>3</b>
<i>Normativa speciale di contrasto alla criminalità mafiosa</i>	<b>1</b>
<i>Solo reati di riciclaggio (ex. artt. 648-bis e 648-ter c.p.)</i>	<b>14</b>
<i>Reati in materia di stupefacenti</i>	<b>1</b>
<i>Reati di riciclaggio e connessi reati presupposto.</i>	<b>2</b>
<i>Delitti contro la pubblica amministrazione</i>	<b>2</b>
<i>Usura</i>	<b>3</b>
<i>Altri delitti contro il patrimonio</i>	<b>1</b>
<i>Fatti (ab origine) non costituenti reato</i>	<b>6</b>
<i>Art. 416 c.p. ed art. 12 quinquies d.l. 306/92, aggr. dall'art. 7 legge 152/97</i>	<b>3</b>
<b>TOTALE</b>	<b>36</b>

I principali risultati conseguiti dalla DIA nel 2014, scaturiti dallo sviluppo di operazioni sospette o da ulteriori attività, nell'ambito di operazioni di polizia giudiziaria e di investigazioni

<sup>83</sup> Nell'ipotesi di più fattispecie delittuose indagate è stato assunto a base quella più grave o preponderante.

preventive, non immediatamente riconducibili agli sviluppi di segnalazioni sospette ma comunque afferenti il riciclaggio e/o il reimpiego di capitali di illecita provenienza e, più in generale, alla lotta alla criminalità organizzata sotto il profilo economico-finanziario, sono sintetizzati nei seguenti prospetti.

**Tabella 33 – Sequestri e confische – anno 2014 (Fonte DIA)**

		<i>Cosa nostra</i>	<i>Camorra</i>	<i>Ndrangheta</i>	<i>Crim. Org. Pugliese</i>	<i>Altre organ. criminali</i>	<i>Org. crim. straniere</i>	
<b>ATTIVITA' PREVENTIVA</b>	SEQUESTRI DI BENI (*)	€ 2.164.340.000	€ 122.853.000	€ 193.534.000	€ 6.750.000	€ 126.370.000	0	€ 2.613.847.000
	CONFISCHE DI BENI (**)	€ 373.491.000	€ 12.561.000	€ 97.870.000	€ 3.558.000	€ 115.104.000	0	€ 602.584.000
<b>ATTIVITA' DI POLIZIA GIUDIZIARIA</b>	SEQUESTRI DI BENI (EX ART. 321 C.P.P.)	€ 3.100.000	€ 480.340.000	€ 66.309.000	€ 3.505.000	0	0	€ 553.254.000
	CONFISCHE DI BENI (D.L. 306/1992 – ART. 12 SEXIES)	€ 50.000	0	€ 31.500.000	€ 1.000.000	€ 6.900.000	0	€ 39.450.000
	ALTRI SEQUESTRI	0	0	€ 100.000	0	0	€ 14.000	€ 114.000
	ALTRE CONFISCHE	0	0	€ 555.000	0	0	0	€ 555.000

(\*) Comprendono sia i sequestri da esercizio del Direttore sia quelli dell'A.G. su accertamenti DIA  
(\*\*) Comprendono sia le confische da esercizio del Direttore sia quelli dell'A.G. su accertamenti DIA

<b>Provvedimenti restrittivi libertà personale</b>	<b>164</b>
<b>Personae deferite in stato di libertà</b>	<b>305</b>
<b>Personae proposte per provved. restrittivi libertà personale</b>	<b>263</b>

Nel complesso dell'azione sviluppata ai fini della prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e più in generale nell'azione di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale, la DIA ha inoltre svolto diverse attività<sup>84</sup>, esercitando i poteri di accesso e accertamento presso gli intermediari finanziari e altri soggetti esercenti attività finanziaria, i professionisti, i revisori contabili e gli altri soggetti destinatari degli obblighi di cui al decreto legislativo 231/2007, effettuando, nell'ambito della prevenzione dell'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici, oltre 168 accessi nel corso dei quali sono state controllate 4.899 persone fisiche, 1.234 imprese e 2.999 mezzi.

<sup>84</sup> Attività scaturite da approfondimenti investigativi riguardanti sia le segnalazioni di operazioni sospette sia presunte infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia legale.

Con la direttiva del Ministro dell'interno del 28 ottobre 2013 la DIA è stata individuata quale organismo incaricato delle attività info-investigative di preventivo controllo, propedeutiche al rilascio della documentazione antimafia e all'esecuzione dei lavori, con riferimento agli investimenti ed alle importanti opere pubbliche di cui è stata prevista la realizzazione in relazione all'evento di "EXPO Milano 2015". A tale riguardo, nell'anno in esame, sono pervenute alla Direzione 2.946 richieste di accertamenti relative a 2.977 imprese e 39.247 persone fisiche.

Nel 2014 la DIA ha inoltre proseguito la propria azione di contrasto alle mafie anche in campo internazionale, attraverso una più energica opera di sensibilizzazione degli omologhi stranieri riguardo il fenomeno transnazionale della criminalità organizzata di tipo mafioso che, passando da un visibile, prepotente e capillare controllo del territorio d'origine ad un approccio più silente e nascosto, si inserisce nel circuito economico legale trovandone lo spazio per reimpiegare, a livello economico e finanziario, i capitali illeciti accumulati, costituendo una concreta e crescente minaccia per il tessuto produttivo ed il libero mercato d'Europa.

In questo contesto, tenuto conto dell'insufficienza del mero scambio informativo e di analisi, nell'ambito del semestre di Presidenza italiana dell'UE<sup>85</sup> è scaturita la proposta di istituire una rete operativa informale, con funzione di strumento operativo di contrasto ai gruppi di stampo mafioso dediti alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità all'interno dell'UE, in grado di supportare rapidamente, attraverso le sue caratteristiche di snellezza ed informalità, le indagini sia preventive che giudiziarie con investigatori specializzati. Il 4 dicembre 2014 il Consiglio GAI<sup>86</sup>, su iniziativa italiana, ha quindi definitivamente approvato l'istituzione della rete operativa antimafia, denominata "@ON", che sarà armonizzata, attraverso il coordinamento di EUROPOL, con gli strumenti di cooperazione internazionale di polizia già esistenti, agevolando lo scambio di informazioni strutturali delle organizzazioni criminali "gravi" comprese quelle denominate *mafia-style*, presenti negli Stati dell'Unione Europea.

## 5. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

Il decreto legislativo 231/2007 stabilisce un'articolata ripartizione dei compiti di controllo tra la UIF, le autorità di vigilanza e gli organi investigativi. Di seguito si riportano gli esiti delle

---

<sup>85</sup> Presentata il 25 marzo 2014, dall'allora Presidenza italiana entrante, al gruppo "Applicazione della legge" e quivi discusso, nelle riunioni del 12 settembre e del 16 ottobre 2014.

<sup>86</sup> Consiglio giustizia affari interni (GAI) del 4-5 dicembre 2014, presieduto dal Ministro dell'interno dell'Italia.

attività di vigilanza e controllo effettuate nel 2014 nonché gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche eseguiti dalla Guardia di finanza.

### **5.1. Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuati dalla UIF**

La UIF contribuisce all'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo anche attraverso controlli ispettivi sui destinatari degli obblighi di segnalazione. In relazione all'ampia platea dei destinatari e al coinvolgimento di diverse autorità nei controlli, l'attività ispettiva della UIF è svolta in modo selettivo e finalizzato, nell'ambito di una programmazione degli interventi improntata a criteri basati sul rischio.

Nel 2014 la UIF ha effettuato complessivamente 24 ispezioni, di cui 12 di tipo generale e 12 di tipo mirato. Le ispezioni di tipo generale hanno finalità essenzialmente preventiva e sono volte ad accertare il corretto adempimento degli obblighi di collaborazione attiva e l'adeguatezza delle procedure di segnalazione di operazioni sospette da parte del soggetto ispezionato, mentre le verifiche mirate sono necessarie sia per l'approfondimento di segnalazioni ricevute sia per ipotesi di omessa segnalazione, oltre che per esigenze connesse ai rapporti di collaborazione con l'Autorità giudiziaria, gli Organi investigativi e le Autorità di vigilanza di settore.

Seguendo una strategia volta ad allargare il perimetro dei destinatari oltre i tradizionali confini dell'intermediazione bancaria e finanziaria, l'azione ispettiva dell'Unità è stata estesa a soggetti operanti in settori rilevanti per la prevenzione del riciclaggio, caratterizzati da un ridotto numero di segnalazioni di operazioni sospette, seppur in presenza di specifici indicatori di anomalia e schemi di comportamento anomalo: nel 2014 la UIF ha avviato per la prima volta accertamenti ispettivi presso esercenti attività di custodia e trasporto valori, società di revisione e società di gioco, da cui sono emerse alcune carenze riconducibili ad una non adeguata verifica della clientela, oltre a criticità nell'ambito delle procedure di segnalazione delle operazioni sospette.

È inoltre proseguita l'azione di controllo nei confronti di operatori del settore bancario e finanziario con carenti livelli di collaborazione attiva, anche per le difficoltà nell'acquisire una sufficiente conoscenza della clientela. Nel comparto del risparmio gestito e del *private banking* si ravvisa una scarsa propensione a valutare l'attività del cliente, mentre nell'attività *online* la diradazione del rapporto con la clientela ostacola l'adempimento degli obblighi di adeguata verifica, con conseguenti riflessi negativi riguardo la capacità di rilevazione delle operazioni sospette.

Sono state condotte ispezioni a carattere generale presso quegli intermediari, selezionati sulla base di un apposito modello econometrico, le cui segnalazioni risultano numericamente sottodimensionate rispetto alla propria operatività e al contesto in cui operano; sono stati altresì presi in considerazione un insieme di indicatori di rischio, basati sull'operatività finanziaria dei singoli intermediari a livello locale, elaborati dall'Unità congiuntamente con la Vigilanza della Banca d'Italia. Nel 2014 è infine continuato l'esame sull'operatività di intermediari italiani con società estere di intermediazione mobiliare, con approfondimenti presso operatori specializzati al fine dell'individuazione di elementi di anomalia di possibile rilevanza ai fini della collaborazione attiva.

I fatti di possibile rilievo penale individuati nel corso dell'attività ispettiva sono stati denunciati all'Autorità giudiziaria, mentre per le violazioni di natura amministrativa la UIF ha avviato i relativi procedimenti sanzionatori, trasmettendone i verbali di contestazione al MEF per il successivo iter. Nel 2014 sono stati avviati 11 procedimenti per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per omessa segnalazione di operazioni sospette, contestando operazioni non segnalate per un importo di circa 18,3 milioni di euro. Si tratta di un dato in diminuzione rispetto agli ultimi anni per un maggior livello di collaborazione attiva e per il riorientamento dello strumento ispettivo dalla tradizionale funzione di verifica di *compliance* alla conoscenza e analisi di nuovi fenomeni e operatori, L'Unità ha altresì istruito 8 procedimenti sanzionatori per violazione dell'obbligo di dichiarazione riguardante operazioni di trasferimento o commercio di oro di valore pari o superiore a 12.500 euro, nonché 8 procedimenti sanzionatori per violazione dell'obbligo di congelamento di fondi e risorse economiche, nell'ambito della normativa di contrasto al finanziamento del terrorismo, e trasmettendo le relazioni illustrative al MEF per il prosieguo del procedimento e l'irrogazione delle sanzioni.

## **5.2. L'attività di vigilanza della Banca d'Italia.**

Il rispetto delle regole e l'integrità dei comportamenti degli operatori finanziari sono fattori determinanti per impedire la penetrazione criminale nell'economia legale. In tale contesto, la lotta al riciclaggio dei profitti illeciti e al finanziamento del terrorismo è un'attività che mira ad assicurare la stabilità dell'intero sistema finanziario.

Nella consapevolezza di tale principio, la Banca d'Italia svolge un'attività di controllo, sia a distanza sia ispettiva, volta a verificare il rispetto della normativa di settore da parte di banche e intermediari finanziari. In linea con gli standard stabiliti dal GAFI e dalla normativa europea,

l'intensità dei controlli è modulata in base a una valutazione fondata sul rischio di esposizione a fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo di ciascun soggetto vigilato.

Per effettuare i controlli a distanza la Banca d'Italia si avvale di diverse fonti informative: in primo luogo le comunicazioni inviate dagli organi di controllo ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 231/2007, cui si aggiungono l'interlocuzione diretta con i soggetti vigilati, nonché le comunicazioni provenienti dall'Autorità giudiziaria e dalle altre autorità di vigilanza.

I profili concernenti il contrasto del riciclaggio sono oggetto di specifici approfondimenti anche nel corso delle verifiche ispettive ad ampio spettro; sono inoltre svolti accertamenti mirati di *compliance* e campagne di verifiche antiriciclaggio presso dipendenze.

Ove siano rilevate violazioni, la Banca d'Italia, secondo una logica di proporzionalità e in relazione alla gravità del rilievo, richiama gli intermediari vigilati affinché provvedano al superamento delle eventuali disfunzioni; in presenza di gravi anomalie sono irrogate sanzioni amministrative ai sensi dell'articolo 56 del decreto legislativo 231/2007. Nel 2014, anche per motivi legati a carenze nelle procedure di prevenzione del riciclaggio, sono state avviate 7 amministrazioni straordinarie e una liquidazione coatta amministrativa.

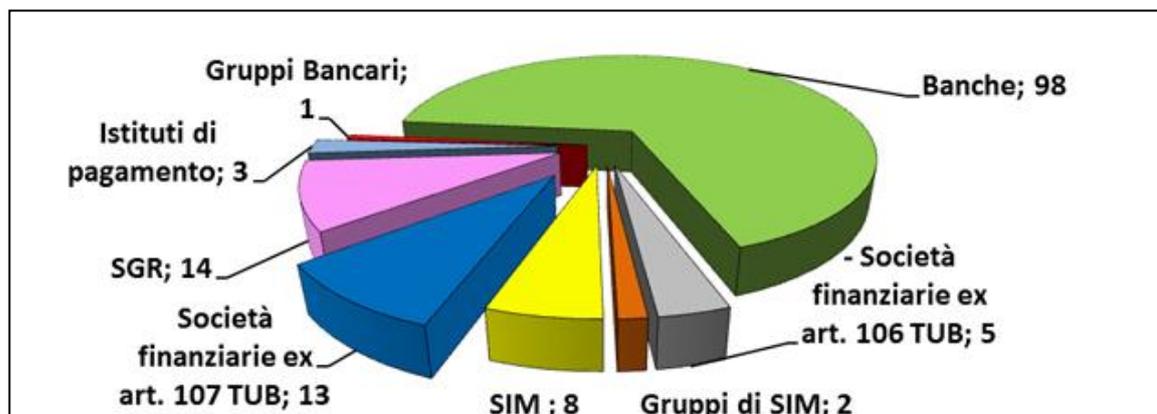
Il monitoraggio della Banca d'Italia prevede inoltre successive verifiche di *follow up*, volte a verificare l'efficacia degli interventi correttivi adottati dagli intermediari per la regolarizzazione delle criticità riscontrate.

### **5.2.1. Gli accertamenti ispettivi di carattere generale**

Nel 2014 la Banca d'Italia ha concluso l'iter ispettivo relativamente a 142 accertamenti di carattere generale (c.d. "a spettro esteso") e a 2 accertamenti mirati, così ripartiti per tipologia di intermediario:

- 98 banche (97 accertamenti a spettro esteso e 1 mirato su una succursale di banca estera);
- 1 accertamento mirato su un gruppo bancario;
- 14 società di gestione del risparmio;
- 8 società di intermediazione mobiliare;
- 2 gruppi di società di intermediazione mobiliare;
- 13 società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex articolo 107 TUB;
- 5 società finanziarie iscritte nell'elenco generale ex articolo 106 TUB;
- 3 istituti di pagamento.

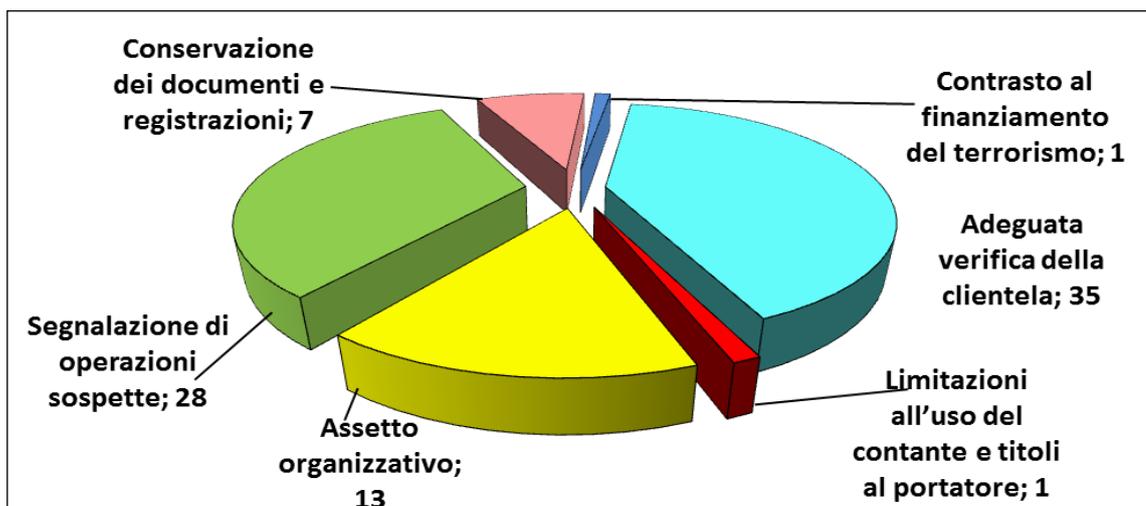
**Grafico 21 - Numero di ispezioni per tipologia di intermediario – Anno 2014**  
(fonte Banca d'Italia)



Gli accertamenti ispettivi condotti hanno rilevato le seguenti disfunzioni:

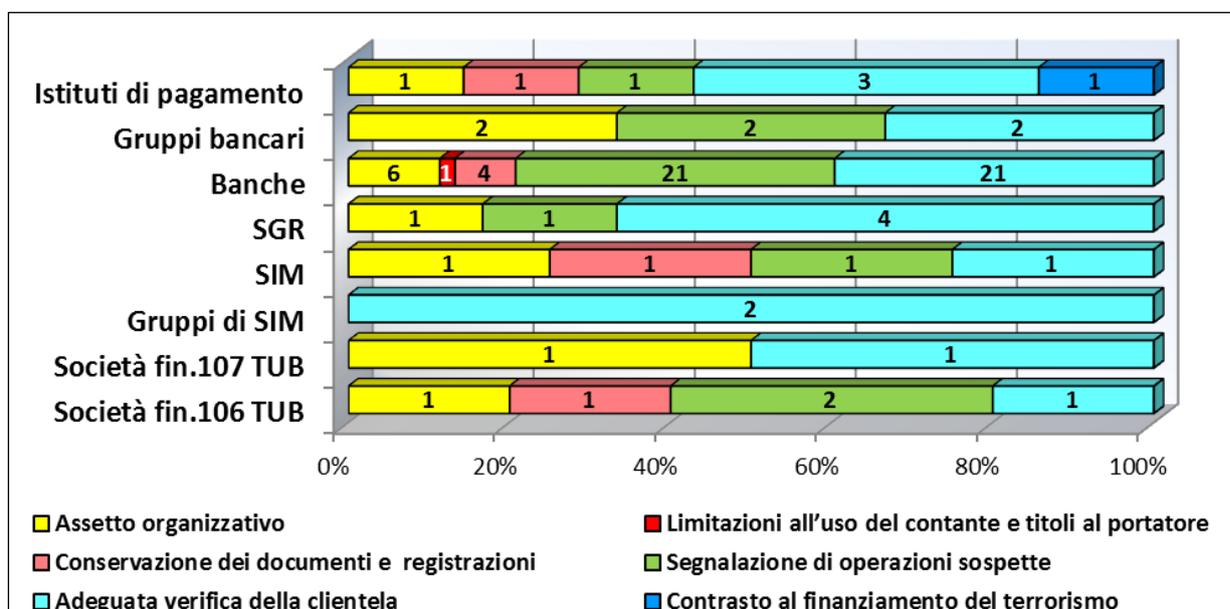
- a) ritardi o carenze nell'adempimento degli obblighi relativi all'attività di adeguata verifica della clientela (35 rilievi);
- b) mancato rispetto degli obblighi di conservazione dei documenti e di registrazione delle transazioni in AUI, quali omesse o tardive registrazioni, duplicazioni, errate imputazioni delle causali o della titolarità delle operazioni, ovvero mancata o errata rappresentazione dei dati anagrafici (7 rilievi). Nella maggior parte dei casi le disfunzioni sono risultate riconducibili a problematiche di natura tecnico-procedurale; in alcuni casi è stata altresì riscontrata la violazione degli obblighi di conservazione delle informazioni raccolte per adempiere agli obblighi di adeguata verifica della clientela;
- c) criticità nel processo di valutazione delle operazioni sospette (28 casi);
- d) carenze nel rispetto degli obblighi in materia di organizzazione e controlli antiriciclaggio, di cui al relativo provvedimento emanato dalla Banca d'Italia nel 2011 (13 casi);
- e) irregolarità concernenti la limitazione all'uso del contante e titoli al portatore (un caso);
- f) anomalie riguardo ai presidi organizzativi volti al contrasto del finanziamento al terrorismo (un caso).

**Grafico 22 - Numero di rilievi per tipologia di rilievo – Anno 2014**  
(fonte Banca d'Italia)



Nel grafico seguente è rappresentata l'incidenza dei diversi rilievi per ogni categoria di intermediario.

**Grafico 23 - Incidenza di ogni tipologia di rilievo per categoria di intermediario Anno 2014** (fonte Banca d'Italia)



### **5.2.2. Gli accertamenti mirati presso direzioni generali**

Gli accertamenti mirati hanno riguardato le unità operanti all'estero di un gruppo bancario e una succursale di banca estera.

I presidi antiriciclaggio delle filiali e filiazioni estere del gruppo bancario hanno mostrato carenze in materia di adeguata verifica, di monitoraggio delle transazioni, di segnalazione delle operazioni sospette, di sistema dei controlli; particolarmente carenti sono risultati i presidi della controllata lussemburghese, assai distanti dagli standard fissati dalla capogruppo. L'intermediario è stato richiamato a verificare l'adeguatezza e l'idoneità del progetto, già autonomamente avviato, per la rimozione delle criticità del comparto antiriciclaggio, rispetto alle specifiche debolezze evidenziate nel corso degli accertamenti ispettivi; la capogruppo dovrà periodicamente riferire alla Banca d'Italia circa la progressiva attuazione del piano di rimedio programmato.

Il sopralluogo effettuato presso la succursale di una banca estera, pur in un quadro di tendenziale rispetto della normativa di settore, ha posto in luce alcune carenze nell'assetto organizzativo e nelle procedure di adeguata verifica della clientela, nei processi di individuazione delle operazioni sospette e nei controlli sull'alimentazione dell'AUI. L'intermediario ha comunicato di aver avviato degli specifici interventi di rafforzamento, il cui completamento sarà portato all'attenzione della Vigilanza.

### **5.2.3. Le verifiche presso le dipendenze delle banche**

Nell'anno in esame sono state condotte ispezioni mirate antiriciclaggio presso 114 dipendenze, a fronte delle 78 del 2013, confermando l'orientamento volto a incrementare il numero degli sportelli da ispezionare per ciascun intermediario, al fine di ottenere un quadro più completo circa il profilo antiriciclaggio, pur avendo aumentato il numero di intermediari coinvolti (15, tra cui 4 gruppi bancari di grandi dimensioni, rispetto agli 11 del 2013).

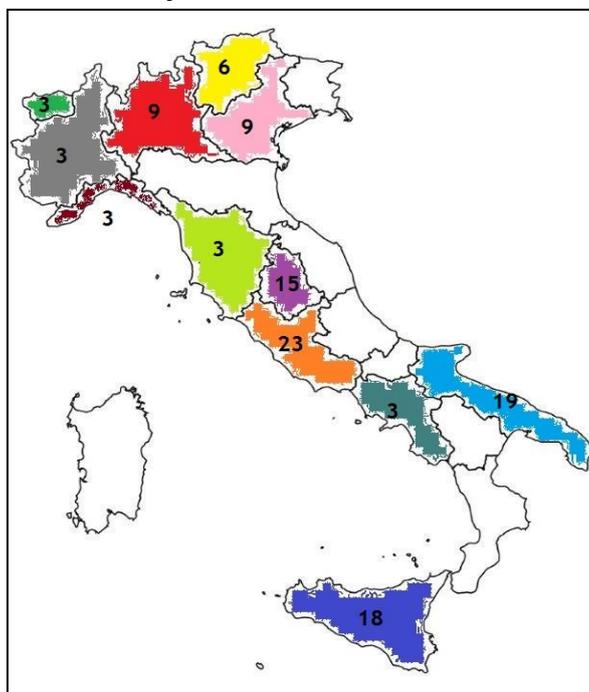
Per la programmazione di tali verifiche, con un approccio basato sul rischio, è stato utilizzato un apposito set di indicatori, tra cui le informazioni provenienti dall'interlocuzione con gli organi investigativi e con la UIF. Tali coordinate, unite alla necessità di effettuare verifiche presso aree territoriali non ancora interessate dalle precedenti campagne su dipendenze, hanno portato a ispezionare un maggior numero di regioni rispetto al passato (12 rispetto alle 6 del 2013; *Grafico 24*).

In linea di continuità con la precedente campagna, nel corso delle verifiche è stata prestata particolare attenzione alla movimentazione di banconote di grosso taglio, dato l'elevato rischio di riciclaggio per gli intermediari coinvolti; a tale scopo, sono stati selezionati gli sportelli interessati da una significativa movimentazione in contanti, tra cui, in particolare, quelli con il maggior numero di banconote da 500 euro processate anche in relazione alla popolazione e a un indicatore di attività economica locale.

Gli accertamenti sono stati condotti sulla base di un nuova versione del “questionario antiriciclaggio”, ampiamente aggiornato all'inizio del 2014 per tenere conto del provvedimento della Banca d'Italia del 3 aprile 2013 in materia di adeguata verifica, nonché dell'esperienza applicativa maturata negli ultimi anni dai team ispettivi. Le principali novità riguardano:

- la procedura per la profilatura della clientela e il relativo monitoraggio periodico;
- le misure rafforzate e semplificate di adeguata verifica;
- le operazioni potenzialmente anomale secondo alcuni schemi rappresentativi di comportamenti anomali pubblicati dalla UIF;
- l'utilizzo di banconote di grosso taglio.

**Grafico 24 – Numero di accessi agli sportelli per regione – Anno 2014**  
(fonte Banca d'Italia)



Dal complessivo esito delle verifiche sono emerse lacune organizzative nel processo di adeguata verifica della clientela, in particolare anomalie nell'individuazione del titolare effettivo e in materia di adeguata verifica rafforzata: frequenti i casi in cui la dipendenza non ha tenuto in debito conto, ai fini della valutazione dell'operatività del cliente, di informazioni relative a procedimenti giudiziari in corso, spesso desumibili dalle richieste formulate dalle autorità inquirenti. Ulteriori criticità hanno riguardato il processo di valutazione delle operazioni sospette, nonché la formazione del personale. Presso alcuni intermediari permangono ritardi nel recupero delle residue posizioni sprovviste di profilatura aperte antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo 231/2007.

Gli intermediari sono stati invitati ad adottare le misure necessarie per eliminare le criticità riscontrate e, nei casi in cui sono emersi rilievi di possibile interesse per l'Autorità giudiziaria e l'UIF, si è provveduto a inviare le segnalazioni per i profili di rispettiva competenza.

#### **5.2.4. I controlli di vigilanza cartolare**

Nel quadro dell'attività di vigilanza cartolare, un ruolo primario riveste l'esame delle segnalazioni inviate dagli organi di controllo degli intermediari ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 231/2007 per fatti che possano costituire una violazione delle disposizioni: nel 2014 si sono registrate 74 comunicazioni di questo genere, per lo più riguardanti anomalie nell'adeguata verifica della clientela e nell'alimentazione dell'AUI.

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

L'attività di controllo si è inoltre avvalsa dell'interlocuzione diretta con gli intermediari e delle informative pervenute dall'Autorità giudiziaria e dalla UIF, in relazione alle quali la Vigilanza ha adottato i provvedimenti di competenza.

L'azione di vigilanza della Banca d'Italia in materia antiriciclaggio è condotta anche in occasione del rilascio di provvedimenti amministrativi, verificando già in fase istruttoria il rispetto della normativa di settore da parte degli intermediari istanti. I risultati dell'attività di controllo ispettivo e cartolare formano oggetto di una valutazione specifica per determinare se eventuali disfunzioni nel comparto antiriciclaggio possano costituire un elemento ostativo all'accoglimento dell'istanza o se sia opportuno associare al rilascio del provvedimento la

richiesta dell'adozione di specifici interventi. In tale contesto, nel è stato valutato il profilo antiriciclaggio di 294 procedimenti amministrativi.

#### **5.2.5. Le procedure sanzionatorie**

Nel 2014 sono state avviate 12 procedure per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie relative a violazioni della normativa antiriciclaggio: 2 per inadeguate modalità di tenuta dell'AUI e 10 per carenze organizzative. Delle predette procedure, 11 si sono concluse con l'emanazione del relativo provvedimento sanzionatorio, per un ammontare complessivo di circa 500.000 euro; le inosservanze, riconducibili a disfunzioni nella struttura organizzativa e dei controlli interni sono state contestate ai componenti del Consiglio di amministrazione, del Collegio sindacale nonché ai capi dell'Esecutivo.

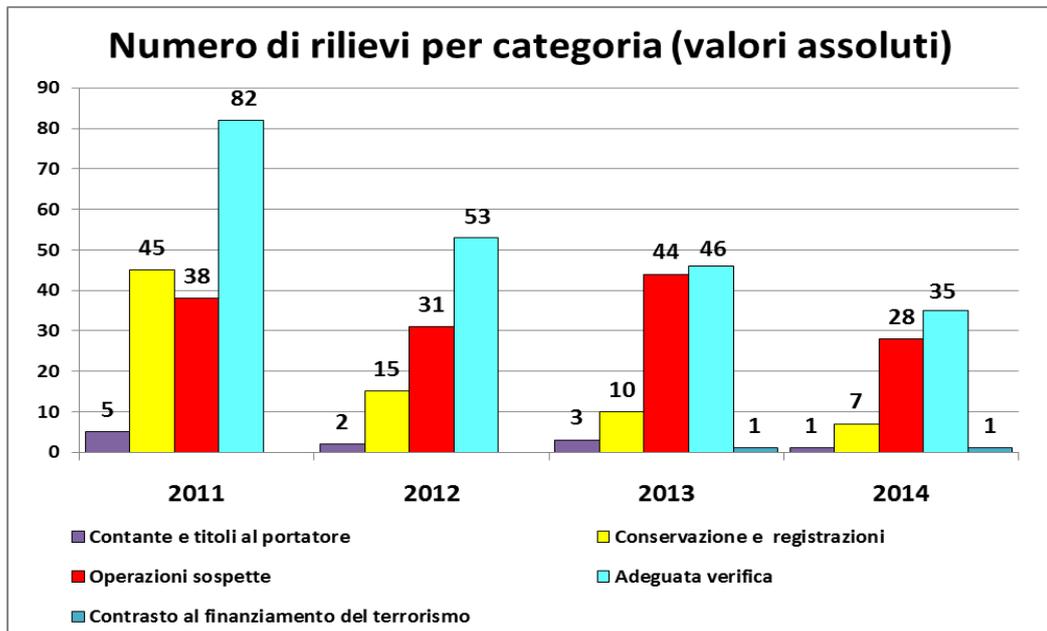
Sono stati inoltre trasmessi al MEF 3 rilievi per la mancata istituzione dell'AUI, ai fini dell'irrogazione della relativa sanzione amministrativa ai sensi degli articoli 37, 57 e 60 del decreto legislativo 231/2007.

#### **5.2.6. I risultati dell'attività di vigilanza**

Il primo esercizio di valutazione nazionale dei rischi (*National Risk Assessment*) condotto in Italia nel 2014 ha evidenziato rischi di riciclaggio elevati a causa della significativa incidenza di condotte associate a criminalità organizzata, corruzione ed evasione fiscale. Tali rischi, con riferimento agli intermediari finanziari, risultano mitigati da robusti presidi antiriciclaggio, pur residuando vulnerabilità per alcune tipologie di intermediari, quali le fiduciarie e gli istituti di pagamento e di moneta elettronica, anche comunitari, specie in presenza di una rete di agenti.

Gli esiti della Valutazione nazionale del rischio sono coerenti con i risultati dei controlli di vigilanza condotti dalla Banca d'Italia nel 2014; i controlli hanno infatti confermato una progressiva aderenza degli operatori agli obblighi previsti dalla disciplina antiriciclaggio, come evidenziato dall'andamento decrescente del numero di anomalie rilevate in sede di verifica (*Grafico 25*).

**Grafico 25 – Numero di rilievi per categoria (valori assoluti) - Anni 2011-2014**  
(fonte Banca d'Italia)



La maggior parte delle anomalie riscontrate nel sistema bancario e finanziario concerne l'adeguata verifica della clientela. In particolare, seppur in un quadro di progressiva diminuzione dei rilievi, presso alcuni intermediari permangono ritardi nel completamento della profilatura nei confronti della clientela acquisita antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo 231/2007. Tale inadempienza è nella maggior parte dei casi legata alle difficoltà riscontrate dai destinatari nel recupero dei dati necessari in occasioni successive all'apertura del rapporto continuativo, nonché, presso gli intermediari di maggiori dimensioni, all'elevato numero di posizioni da sistemare. Sebbene molti operatori abbiano attivato le procedure informatiche di blocco necessarie alla soluzione del problema, i ritardi accumulati sono dovuti a una serie di fattori tra cui rilevano motivazioni di natura commerciale, gli alti costi di recupero, nonché l'inerzia della clientela. Le soluzioni adottate dai singoli intermediari non sono state omogenee e in taluni casi le modalità prescelte non sono risultate pienamente efficaci (taluni intermediari prevedono il blocco dell'operatività solo in caso di apertura di nuovi rapporti da parte del cliente non profilato).

Ulteriori elementi di criticità sono stati riscontrati nella verifica dei dati sul titolare effettivo dei rapporti e delle operazioni, soprattutto in caso di strutture societarie complesse. Sul punto permangono infatti diffuse manchevolezze generate dall'erronea interpretazione della sussistenza di titolare effettivo solo in caso di superamento della soglia del 25 per cento della

partecipazione al capitale della società cliente e da un carente approfondimento delle ulteriori informazioni rese dal cliente in sede di identificazione.

Infine, con riguardo alla conduzione dell'adeguata verifica rafforzata per la clientela connotata da elevato rischio di riciclaggio, sovente si è riscontrata una profilatura in base al rischio superficiale, spesso dovuta alla mancata considerazione di informazioni comunque disponibili all'intermediario; in particolare, le notizie in ordine ai procedimenti penali, alle misure di prevenzione e alle richieste provenienti dall'Autorità giudiziaria nei confronti della clientela non sono sempre debitamente considerate in sede di adeguata verifica né sistematicamente messe a disposizione della rete da parte dagli uffici centrali.

La quota di rilievi per mancata segnalazione di operazioni sospette, seppur in un quadro di miglioramento rispetto al 2013, è prevalentemente ascrivibile al persistere di debolezze procedurali e inefficienze organizzative, anche connesse alle richiamate carenze in tema di adeguata verifica: in numerosi casi, infatti, le dipendenze non acquisiscono informazioni esaurienti sulla situazione economica e finanziaria dei clienti interessati. Gli intermediari ispezionati si sono spesso attivati per l'invio delle apposite segnalazioni alla UIF solo in corso di verifica.

Miglioramenti nell'assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva potranno derivare inoltre da specifici piani di interventi formativi volti a rafforzare la sensibilità del personale deputato alla valutazione delle operazioni medesime. Al riguardo, l'attività di formazione non sempre è stata coerente con l'operatività, poiché nella maggior parte delle dipendenze ispezionate non sono risultati coinvolti nelle iniziative tutti i dipendenti potenzialmente interessati né sono state trattate le fattispecie potenzialmente anomale in conformità agli schemi UIF.

Infine continuano a diminuire i rilievi sulla corretta tenuta dell'archivio unico informatico. Le sporadiche anomalie riscontrate a seguito degli accessi ispettivi o delle segnalazioni da parte degli organi di controllo<sup>87</sup> dei soggetti destinatari delle disposizioni del decreto legislativo 231/2007, sono in genere riconducibili a negligenze o errori materiali del singolo operatore, oltre che alle residue aree di manualità nell'immissione dei dati nell'archivio. In taluni casi, le anomalie sono riconducibili a carenze nelle procedure informatiche utilizzate dagli *outsourcer*.

---

<sup>87</sup> Articolo 52 del decreto legislativo 231/2007.

### 5.3. L'attività di vigilanza di CONSOB e IVASS.

Nel 2014 la Consob ha effettuato controlli mirati sulla base del protocollo d'intesa siglato nel 2011 con la Banca d'Italia in materia di accertamenti antiriciclaggio. L'accordo intende evitare duplicazioni nell'azione di vigilanza, e prevede che la Banca d'Italia possa chiedere alla CONSOB lo svolgimento di approfondimenti antiriciclaggio presso SIM, SGR e SICAV oggetto di accertamenti presso la Commissione.

Su richiesta della Banca d'Italia, nel 2014 sono stati avviati accertamenti ispettivi in materia di antiriciclaggio nei confronti di una SIM e 2 SGR e sono stati inoltre trasmessi gli esiti di una verifica ispettiva condotta nei confronti di una SGR, già avviata a luglio del 2013. Dalle verifiche condotte sono emerse manchevolezze nell'adeguata verifica e nella tenuta dell'AUI e sono state segnalate anche disfunzioni negli assetti organizzativi, riferibili alla scarsa tempestività ed esaustività della reportistica tra gli organi di controllo e il consiglio d'amministrazione. Con specifico riferimento al rispetto dell'obbligo di collaborazione attiva, le procedure interne volte all'individuazione e alla segnalazione delle operazioni potenzialmente anomale sono risultate non sufficientemente dettagliate ed efficaci. Infine, nell'ambito dell'attività di vigilanza *off-site* posta in essere sui soggetti vigilati, nel 2014 sono emerse carenze nelle procedure antiriciclaggio di tre soggetti abilitati, che hanno formato oggetto di segnalazione alla Banca d'Italia.

La Banca d'Italia ha richiamato gli intermediari, invitandoli a procedere alla identificazione del titolare effettivo nonché a mantenere adeguati presidi di controllo, in particolare sulle attività svolte nei paesi esteri, per i quali è necessaria anche la verifica dell'equivalenza degli obblighi antiriciclaggio, e sugli investitori ivi residenti. È stata sottolineata, inoltre, l'esigenza di migliorare la tracciabilità dei controlli eseguiti. In un caso, sono state segnalate talune operazioni anomale alla UIF, la quale ha avviato nei confronti dell'intermediario la procedura sanzionatoria per omessa segnalazione.

Nel 2014 la CONSOB ha contribuito a definire la disciplina sulle modalità di adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela e di registrazione da parte delle imprese di assicurazione e degli intermediari assicurativi, rilasciando la propria intesa sul provvedimento adottato dall'IVASS in data 21 luglio 2014.

Il primo gennaio 2014 è inoltre entrato in vigore il provvedimento in tema di adeguata verifica da parte dei promotori finanziari<sup>88</sup>. Tale disciplina prevede che i promotori finanziari osservino, ai fini degli adempimenti connessi agli obblighi di adeguata verifica della clientela,

---

<sup>88</sup> Delibera 18731 del 18 dicembre 2013.

le misure, le modalità e le procedure interne previste dagli intermediari per i quali prestano la propria attività.

Nell'esercizio dell'attività di vigilanza sull'attività di offerta fuori sede tramite promotori finanziari, sono stati svolti appositi accertamenti in materia di antiriciclaggio relativi a 23 fattispecie giunte all'attenzione della CONSOB. In tale ambito è stata contestata a un promotore finanziario la violazione degli obblighi di adeguata verifica della clientela. Con riguardo alle transazioni occorse tra 4 promotori finanziari e i rispettivi clienti, è stata contestata la violazione dell'obbligo di comunicazione al MEF delle infrazioni ai limiti alla circolazione del contante.

L'Unità di informazione finanziaria ha trasmesso informative relative a operazioni aventi possibili correlazioni con abusi di mercato e ha collaborato con CONSOB nel secondo semestre 2014 avviando una verifica ispettiva su una primaria società di revisione. Tale attività riveste particolare rilevanza nelle dinamiche di vigilanza in materia di antiriciclaggio, non solo per le dimensioni e la tipologia di clientela del soggetto ispezionato, ma anche perché condotta congiuntamente dalla Banca d'Italia e dalla UIF. Nella circostanza, le due autorità hanno svolto gli accertamenti di rispettiva competenza con modalità tali da assicurare l'efficienza dell'azione di vigilanza, ma anche la concreta condivisione dei rispettivi metodi ispettivi e di analisi.

In merito alla vigilanza in tema di antiriciclaggio sulle società di revisione con incarichi su enti di interesse pubblico, con la delibera 18802 del 18 febbraio 2014 la CONSOB ha adottato il provvedimento in materia di adeguata verifica della clientela, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231. Le disposizioni sono state adottate d'intesa con la Banca d'Italia e l'IVASS.

Con il provvedimento indicato – in vigore a partire dal 1° giugno 2014 - è stato completato il quadro delle disposizioni attuative in tema di antiriciclaggio applicabili ai revisori legali e delle società di revisione con incarichi di revisione su enti di interesse pubblico.

All'approvazione della disciplina in questione hanno fatto immediato seguito, quale ulteriore supporto operativo nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela, dettagliate linee guida emanate dall'associazione di categoria delle società di revisione vigilate dalla CONSOB.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza sulle modalità di attuazione della prescrizioni antiriciclaggio da parte di tutte le società di revisione con incarichi su enti di interesse pubblico (EIP), nel primo quadrimestre 2014 sono state condotte due verifiche ispettive, terminate nel mese di aprile. Le successive azioni di vigilanza, volte al migliore allineamento dei soggetti

ispezionati rispetto alla disciplina di riferimento, sono state intraprese nel periodo immediatamente successivo.

A seguito dell'entrata in vigore del provvedimento in materia di adeguata verifica della clientela (1° giugno 2014) è stata condotta un'indagine su tutte le società di revisione EIP per acquisire, nell'ambito di un approccio di vigilanza *risk based*, elementi utili alla valutazione delle concrete modalità di attuazione della nuova disciplina da parte dei soggetti obbligati.

Infine, nel secondo semestre 2014 è stata avviata un'ulteriore verifica ispettiva su una primaria società di revisione. Tale attività riveste particolare rilevanza nelle dinamiche di vigilanza in materia antiriciclaggio poste in essere dall'Istituto, non solo per le dimensioni e la tipologia di clientela del soggetto ispezionato, ma anche perché condotta congiuntamente con la UIF. Nella circostanza, le due autorità hanno svolto gli accertamenti di rispettiva competenza con modalità tali da assicurare l'efficienza dell'azione di vigilanza, ma anche la concreta condivisione dei rispettivi metodi ispettivi e di analisi.

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

Il Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza (direttamente o delegando i reparti competenti)<sup>89</sup> è preposto, in via esclusiva, al controllo sul rispetto degli obblighi antiriciclaggio da parte di una vasta platea di operatori economici che ricomprende i professionisti, gli operatori non finanziari e alcuni degli intermediari finanziari di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 231/2007. Sulla base di un protocollo d'intesa stipulato nel 2007, la Guardia di finanza può inoltre svolgere accertamenti ispettivi su richiesta della Banca d'Italia, ovvero collaborare in occasione di accertamenti ispettivi condotti dalla medesima, anche avvalendosi dei supporti amministrativi e logistici forniti dalla stessa Autorità di vigilanza.

Nel 2014 sono state concluse complessivamente 408 ispezioni e controlli antiriciclaggio, a seguito delle quali sono state accertate 275 violazioni penali e 220 infrazioni amministrative, che hanno condotto alla denuncia di 428 persone e all'avvio di procedimento amministrativo nei confronti di 810 persone; tra le violazioni penali si evidenziano quelle relative all'inosservanza degli obblighi di adeguata verifica della clientela, e di registrazione e

---

<sup>89</sup> Ai sensi dell'articolo 53 del decreto legislativo 231/2007. In via ordinaria il Nucleo speciale di polizia valutaria, a livello centrale, e i Nuclei PT a livello periferico, sono competenti allo svolgimento delle attività nei confronti dei c.d. operatori finanziari, mentre per gli altri operatori la competenza è estesa fino al livello di Compagnia.

conservazione dei dati, mentre tra le infrazioni amministrative prevalgono quelle relative all'uso irregolare del contante.

**Tabella 34 – Risultati dell'attività ispettiva - Anno 2014 (fonte GdF)**

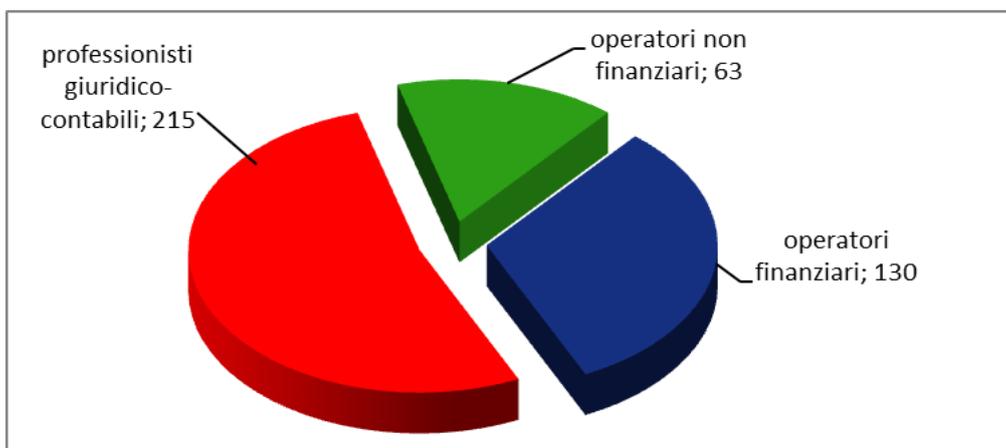
<b>Ispezioni e controlli antiriciclaggio</b>	408
- <i>Violazioni penali</i>	275
- <i>Violazioni amministrative</i>	220
<b>Persone denunciate</b>	428
<b>Persone sottoposte a proced. amm.vo</b>	810

**Tabella 35 – Tipologia di violazioni riscontrate - Anno 2014 (fonte GdF)**

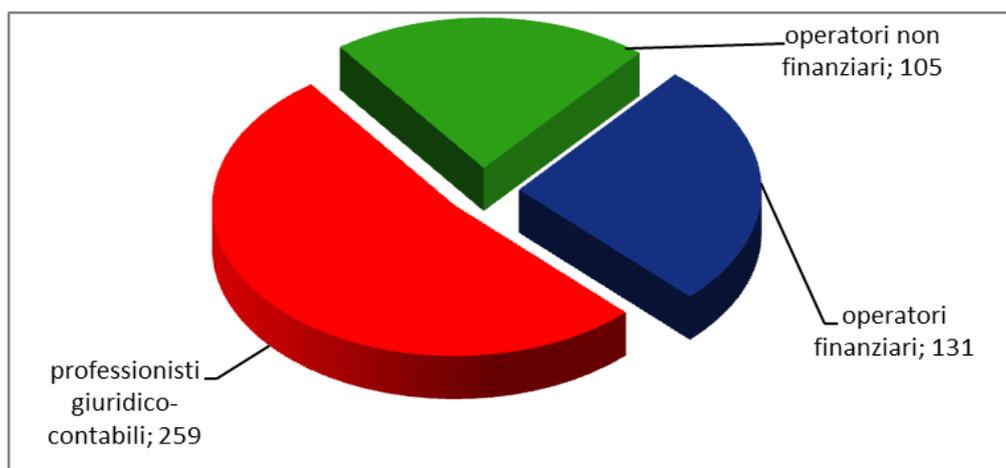
	<b>Tipologia violazione</b>	<b>N.</b>	<b>Soggetti denunciati o sottoposti a proced. amm.vo</b>
<b>Violazioni amministrative</b>	Limitazioni all'uso del contante e dei titoli al portatore (d.lgs. 231/2007, art. 49, comma 1)	44	568
	Trasferimento denaro contante tramite esercenti attività prestazione servizi pagamento (money transfer) (d.lgs 231/2007, art. 49, commi 18 e 19)	2	2
	Violazioni obblighi clausola di trasferibilità (d.lgs 231/2007, art. 49, comma 5)	2	3
	Omessa segnalazione di operazioni sospette (d.lgs. 231/2007, art. 57 comma 4)	45	54
	Omessa istituzione dell'archivio unico informatico ovvero del registro della clientela (d.lgs. 231/2007, art. 57 commi 2 e 3)	65	67
	Altre violazioni al d.lgs. 231/2007	29	43
	Altre tipologie di violazioni	33	73
	<b>Totale</b>	<b>220</b>	<b>810</b>
<b>Violazioni penali</b>	Abusiva attività bancaria	1	5
	Inosservanza obblighi di identificazione dei clienti	99	123
	Inosservanza obblighi di registrazione dei dati	120	136
	Esercizio abusivo di agenzia in attività finanziaria	5	8
	Abusiva attività finanziaria	6	56
	Usura	1	1
	Riciclaggio	2	2
	Altre violazioni al d.lgs. 231/2007.	9	25
	Altre violazioni penali	32	72
<b>Totale</b>	<b>275</b>	<b>428</b>	

La maggior parte degli interventi ispettivi ha riguardato la categoria degli agenti in attività finanziaria, mentre tra i professionisti giuridico-contabili, il maggior numero di controlli ha riguardato i commercialisti, i prestatori di servizi relativi a società e *trust* e i notai, e, tra gli altri operatori non finanziari, la categoria maggiormente controllata è stata quella delle agenzie immobiliari.

**Grafico 26 – Numero di ispezioni per categoria di operatori – Anno 2014**  
(fonte Gdf)



**Grafico 27 – Numero di violazioni per categoria di operatori – Anno 2014**  
(fonte Gdf)



**Tabella 36 – Categorie di operatori ispezionati – Anno 2014 (fonte GdF)**

<b>Categorie</b>	<b>Ispezioni/controlli conclusi</b>	<b>Violazioni</b>	<b>Soggetti sottoposti a proced. amm.vo e/o denunciati</b>
<b>Operatori finanziari di cui:</b>	<b>130</b>	<b>131</b>	<b>331</b>
Intermediario ex art. 106 TUB	16	25	57
Confidi	17	35	135
Società fiduciaria l. 66/1939	17	28	39
Istituti di pagamento	2	2	3
Mediatore creditizio	5	6	11
Agenzia in attività finanziaria	73	35	86
<b>Professionisti giuridico-contabili di cui:</b>	<b>215</b>	<b>259</b>	<b>456</b>
Notaio	45	36	60
Avvocato	34	25	28
Consulente del lavoro	9	8	8
CED, CAF e patronati	7	12	136
Prestatori di servizi relativi a società e trust	49	84	106
Revisori contabili	1	0	0
<b>Operatori non finanziari di cui:</b>	<b>63</b>	<b>105</b>	<b>451</b>
Commercio cose antiche	3	2	2
Galleria e case d'aste	2	2	3
Operatore professionale in oro	6	8	30
Commercio/fabbricazione oggetti preziosi	9	17	120
Compro oro	8	16	199
Recupero crediti	5	11	41
Agenzia Immobiliare	20	37	43
Custodia e trasporto beni e valori	3	7	8
Lotterie e operatori di gioco on-line	3	1	1
<b>TOTALE</b>	<b>408</b>	<b>495</b>	<b>1.238</b>

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

L'attività di controllo alle frontiere dei flussi di denaro contante è uno strumento importante nella strategia di prevenzione e repressione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. L'obbligo di presentazione di una dichiarazione relativa al trasporto al seguito di contante permette infatti di analizzare come si muovono i flussi di contante al seguito, anche se può comportare una serie di rischi legati a possibili e connesse attività illecite che hanno generato la dichiarata movimentazione e disponibilità dello stesso, atteso che la dichiarazione costituisce

anche l'unico valido titolo per consentire operazioni di versamento e negoziazione di disponibilità (valuta, assegni, etc.) proveniente dall'estero.

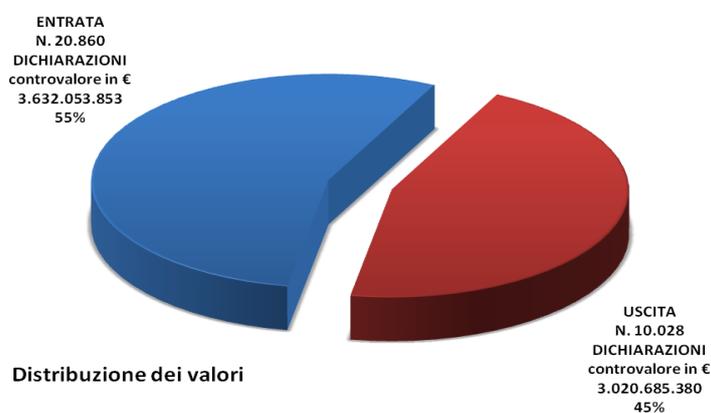
Nel 2014 gli uffici dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e i vari reparti della Guardia di finanza hanno confermato una costante ed efficace capacità di contrasto alle frontiere degli illeciti valutari, connessi al trasporto al seguito di denaro contante da parte di persone fisiche in occasione dei passaggi transfrontalieri.

### 6.1 Le dichiarazioni valutarie.

**Tab. 37 - Dichiarazioni valutarie - Anno 2014**

<b>TIPO DICHIARAZIONE</b>	<b>NUMERO</b>	<b>mln EURO</b>
IN ENTRATA	20.860	3.632.
IN USCITA	10.028	3.021
<b>Totale</b>	<b>30.888</b>	<b>6.653</b>

**Grafico 28 – Distribuzione dei valori**



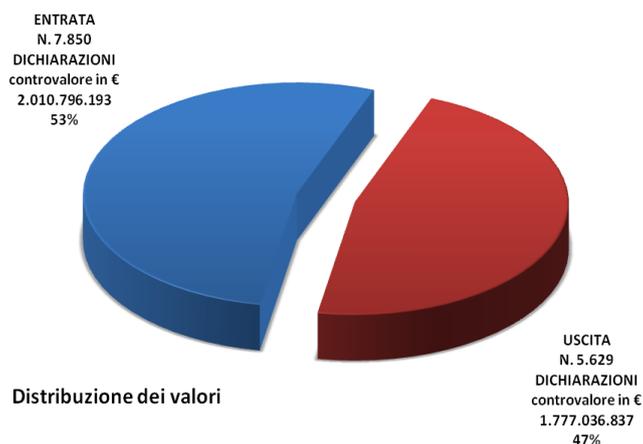
Rispetto ai dati del 2013, vi è stata una lieve riduzione del 6 per cento del numero delle dichiarazioni (- 2.000) e del 5 per cento valore dichiarato (- 38,7 milioni di euro). Emerge, tuttavia, un incremento delle dichiarazioni e delle somme in uscita (+ 136,5 milioni di euro).

Analizzando separatamente i flussi intracomunitari e quelli con paesi non comunitari abbiamo la seguente situazione:

**Tab. 38 - Dichiarazioni valutarie (flussi UE) – Anno 2014**

<b>TIPO DICHIARAZIONE</b>	<b>NUMERO</b>	<b>mln EURO</b>
IN ENTRATA	7.850	2.011
IN USCITA	5.629	1.777
<b>Totale</b>	<b>13.479</b>	<b>3.788</b>

**Grafico 29 – Distribuzione dei valori**



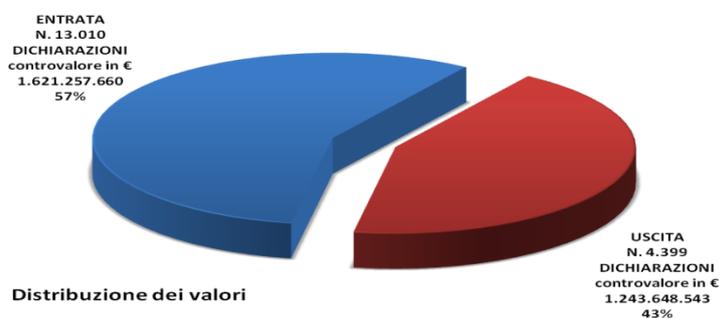
Rispetto al 2013 aumenta del 17,2 per cento il numero delle dichiarazioni di flussi intracomunitari, (+ 2.015) e del 5,5 per cento il valore dichiarato (+ 199 milioni di euro).

L'incidenza dei flussi UE è del 43 per cento sul totale delle dichiarazioni e del 57 per cento sul controvalore complessivo in euro. Entrambi i dati evidenziano un significativo incremento rispetto all'anno precedente.

**Tab. 39 - Dichiarazioni valutarie (Flussi NON UE) – Anno 2014**

<b>TIPO DICHIARAZIONE</b>	<b>NUMERO</b>	<b>mln EURO</b>
IN ENTRATA	13.010	1.621
IN USCITA	4.399	1.244
<b>Totale</b>	<b>17.409</b>	<b>2.865</b>

**Grafico 30 – Distribuzione dei valori**



Rispetto al 2013, diminuisce del 17,7 per cento il numero delle dichiarazioni con paesi non comunitari (- 3.745) e del 7,6 per cento il valore dichiarato (- 238 milioni di euro).

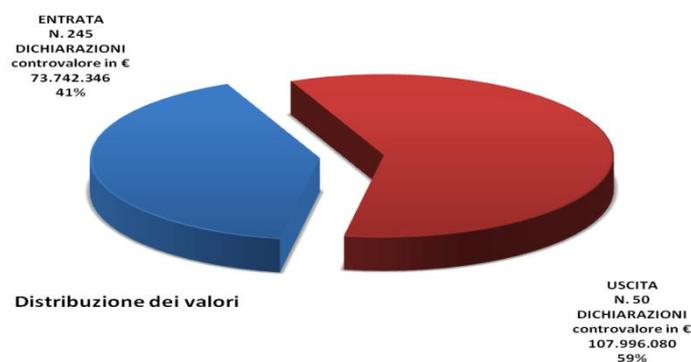
La complessiva diminuzione delle dichiarazioni e dei correlati valori registrata nel 2014 è, pertanto, da attribuire alle movimentazioni da e per i Paesi non UE, con particolare riferimento alle somme in entrata.

Le movimentazioni più significative, per quantità di denaro contante dichiarato, si riferiscono ai flussi da e verso la Svizzera, unitamente a quelli correlati alle casse di bordo, mentre per quanto riguarda la Repubblica di San Marino si registra una sostanziale stabilità dei valori, a fronte dei significativi decrementi degli anni precedenti.

**Tab. 40 - Dichiarazioni valutarie (FLUSSI SAN MARINO)- Anno 2014**

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	mln di EURO
IN ENTRATA	245	74
IN USCITA	50	108
<b>Totale</b>	<b>295</b>	<b>182</b>

**Grafico 31 – Distribuzione dei valori**



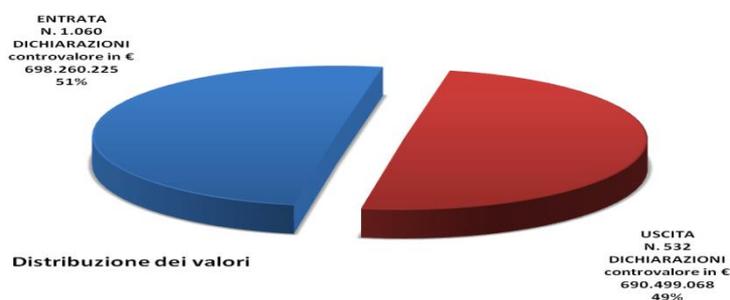
Rispetto ai dati registrati nell'anno 2013, si evidenzia un lieve aumento del numero delle dichiarazioni relative a San Marino (+ 6, pari al 2 per cento del totale) e del valore dichiarato (+563.347 euro, pari allo 0,3 per cento). Per la maggior parte, si tratta di movimentazioni tra banche, e pertanto sottoposte a controlli di particolare rigore.

Anche per il 2014 i dati registrati non evidenziano movimentazioni tra privati in numero e valori significativi. Tale circostanza richiede ulteriori approfondimenti e mirate attività di controllo e/o scambio dei dati con l'Autorità di informazione finanziaria della repubblica di San Marino.

**Tab. 41 - Dichiarazioni valutarie (FLUSSI SVIZZERA) – Anno 2014**

<b>TIPO DICHIARAZIONE</b>	<b>NUMERO</b>	<b>mln di EURO</b>
IN ENTRATA	1.060	698
IN USCITA	532	691
<b>Totale</b>	<b>1.592</b>	<b>1.389</b>

**Grafico 32 – Distribuzione dei valori**



Rispetto ai dati registrati nell'anno 2013, si evidenzia una riduzione del 9,5 per cento del numero delle dichiarazioni (-167) e un aumento del 15,4 per cento del valore dichiarato (+ 186 milioni di euro).

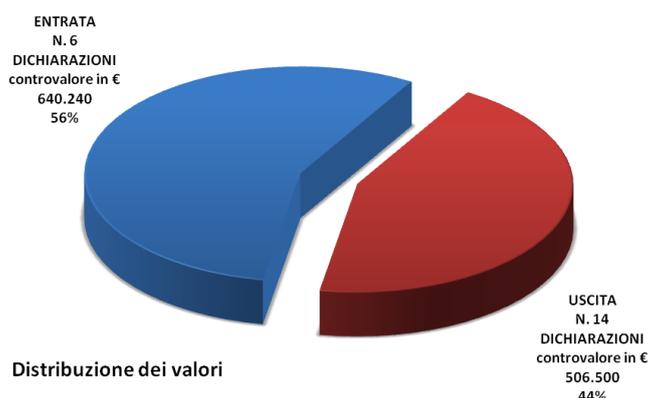
A fronte del sostanziale equilibrio tra somme in entrata e somme in uscita, il 2014 ha evidenziato un incremento delle somme dichiarate in uscita rispetto all'anno precedente. Tale circostanza è probabile conseguenza dell'effetto deterrente determinato dal livello dei controlli al confine, atteso anche l'elevato numero di violazioni riscontrate (151 in uscita dall'Italia e 1.166 in entrata nel territorio nazionale)

La direttrice di traffico Italia/Svizzera resta tra le più importanti sia dal punto di vista dei flussi dichiarati (che in controvalore rappresentano il 48,5 per cento di quelli non comunitari ed il 20,8 per cento di quelli totali), sia dal punto di vista del rischio di violazione agli obblighi dichiarativi, tant'è che ben il 27,7 per cento delle infrazioni accertate a livello nazionale hanno riguardato i trasferimenti transfrontalieri tra i due Stati.

**Tab. 42 - Dichiarazioni valutarie (FLUSSI VATICANO) – anno 2014**

<b>TIPO DICHIARAZIONE</b>	<b>NUMERO</b>	<b>EURO</b>
IN ENTRATA	6	640.240
IN USCITA	14	506.500
<b>Totale</b>	<b>20</b>	<b>1.146.740</b>

**Grafico 33 – Distribuzione dei valori**



Rispetto ai dati registrati nel 2013, per il Vaticano si evidenzia un aumento del 43 per cento del numero delle dichiarazioni (+ 6) e del 54,6 per cento del valore dichiarato (+ 405.140 euro).

Tali dati risultano scarsamente significativi. L'ipotesi che la reale movimentazione di denaro contante tra l'Italia e lo Stato Città del Vaticano riguardi importi ben superiori a quelli dichiarati presso gli Uffici delle dogane trova riscontro nei dati che l'Autorità d'informazione finanziaria dello Stato Città del Vaticano riporta nella Relazione riferita al 2014.

Sebbene in tale documento sia indicato solo il numero delle dichiarazioni presentate in Vaticano - in entrata dall'Italia e/o in uscita verso l'Italia -, e non i relativi controvalori, una stima per difetto, considerato che la soglia dichiarativa in Vaticano è sempre per somme pari o superiori a 10.000 euro, conduce ad attribuire alle 1.540 dichiarazioni registrate nel 2014 un controvalore di almeno 15.400.000 euro.

Le differenze concernenti il numero delle dichiarazioni presentate presso i due Stati sono riportate nei seguenti prospetti:

**Tab. 43 - Dichiarazioni presentate presso i due Stati – Italia e Vaticano**

<b>DATI AGENZIA DELLE DOGANE</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Dichiarazioni in ingresso	3	4	4	6
Dichiarazioni in uscita	21	13	10	14
<b>Totale</b>	<b>24</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>20</b>

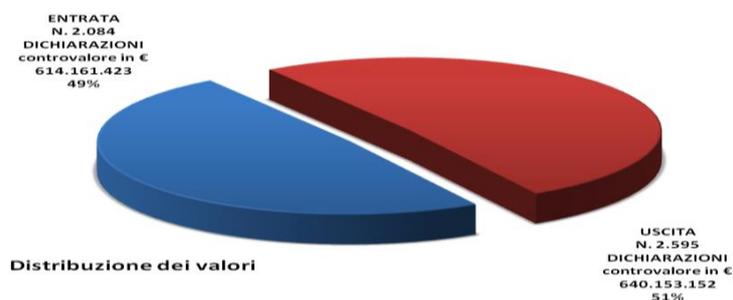
<b>DATI AIF VATICANO</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Dichiarazioni in ingresso	658	598	550	429
Dichiarazioni in uscita	1.894	1.782	1.557	1.111
<b>Totale</b>	<b>2.552</b>	<b>2.380</b>	<b>2.107</b>	<b>1.540</b>

Fonte: RAPPORTO ANNUALE 2014, AIF Vaticano

**Tab. 44 - Dichiarazioni valutarie (PROFESSIONAL COURIER)**

<b>TIPO DICHIARAZIONE</b>	<b>NUMERO</b>	<b>mln di EURO</b>
IN ENTRATA	2.084	614.
IN USCITA	2.595	640.
<b>Totale</b>	<b>4.679</b>	<b>1.254</b>

**Grafico 34 – Distribuzione dei valori**



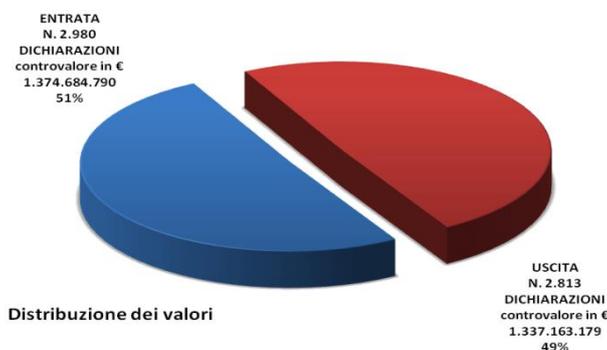
Rispetto ai dati registrati nell'anno 2013, si evidenzia un forte aumento del numero delle dichiarazioni dei *Professional Couriers*, (+ 3.802, o 433 per cento) e un più contenuto aumento del valore dichiarato; (+ 226 milioni di euro o 22 per cento).

I forti incrementi verificatesi nel 2014 evidenziano un aumentato flusso di contanti veicolati da operatori professionali quali banche e/o istituti finanziari, in relazione a necessità di approvvigionamento di sportelli bancari e/o automatici, anche sulle navi da crociera.

**Tab. 45 - Dichiarazioni valutarie (CASSE DI BORDO)**

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	mln di EURO
IN ENTRATA	2.980	1.375
IN USCITA	2.813	1.337
<b>Totale</b>	<b>5.793</b>	<b>2.712</b>

**Grafico 35 – Distribuzione dei valori**



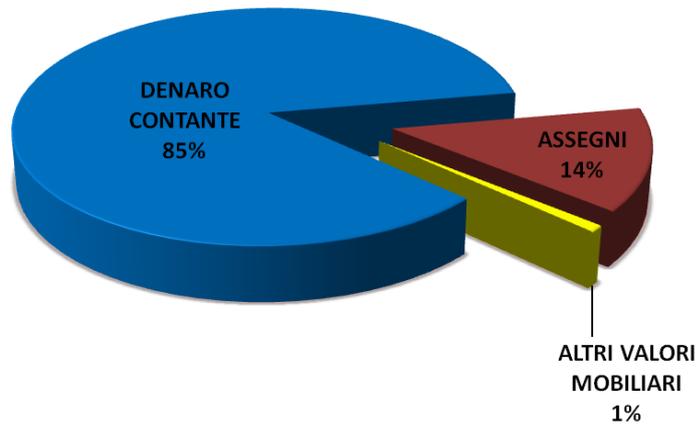
Rispetto ai dati registrati nell'anno 2013, si evidenzia un aumento del 75 per cento del numero delle dichiarazioni relative alle casse di bordo (+ 2.483); e del 37 per cento del valore delle dichiarazioni (+734 milioni di euro).

I dati rilevati nel corso del 2014 mostrano elevati incrementi rispetto all'anno precedente. Tali tipologie continuano a rappresentare percentuali significative dei flussi totali, sia come numero di dichiarazioni (19 per cento del totale) sia come controvalore (41 per cento del totale).

I valori complessivamente dichiarati risultano così ripartiti:

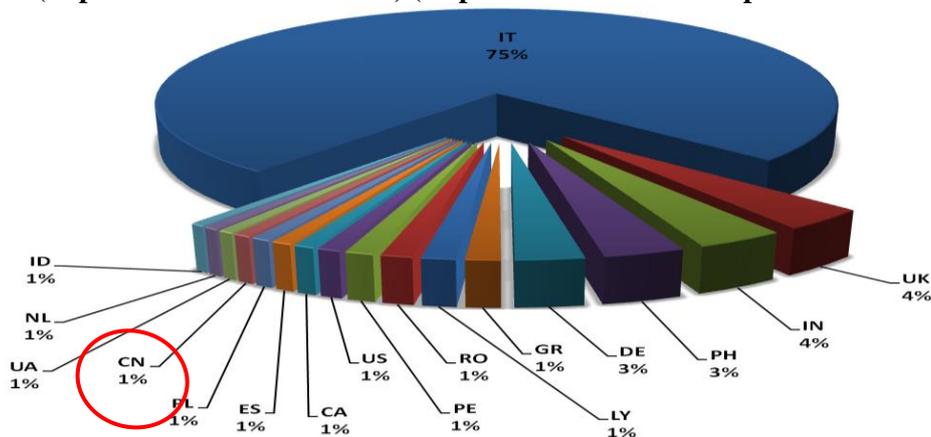
**Grafico 36 – Tipologia di denaro**

Tipologia di denaro



Il 60 per cento del controvalore dichiarato è riferibile alle casse di bordo e ai *cash courier* professionali, mentre la percentuale residua è ripartita tra movimentazioni al seguito di passeggeri e spedizioni postali. I flussi maggiormente a rischio sono quelli relativi ai passeggeri, sia in relazione alla polverizzazione delle movimentazioni (sono in aumento quelle sotto la soglia dichiarativa - “smurfing”), sia in relazione alle oggettive difficoltà di controllo presso taluni punti di frontiera (Vaticano, confine italo/svizzero).

**Grafico 37 - NAZIONALITA' DELLE PERSONE FISICHE DICHIARANTI (importi > 35 milioni di euro) (79 per cento Uomini – 21 per cento Donne)**



**Nel corso del 2014, e per la prima volta dal 2009, le persone fisiche di nazionalità cinese hanno presentato dichiarazioni valutarie.**

## 6.2 L'attività di controllo e di accertamento

L'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dalla Guardia di finanza nel 2014 ha conseguito i seguenti risultati:

**Tab. 46 - Violazioni accertate e contestate - Somme sequestrate**

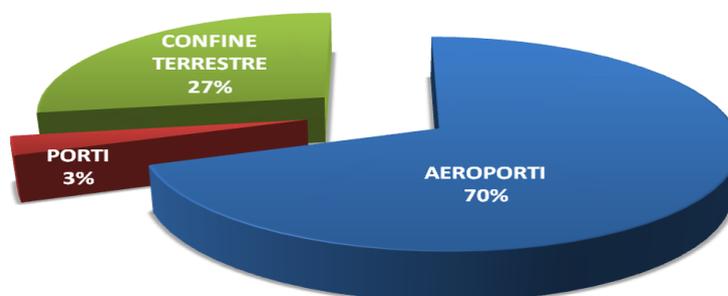
AMMINISTRAZIONE	NUMERO	SOMME SEQUESTRATE/TITOLI IN EURO
AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI	4749	9.247.998
GUARDIA DI FINANZA	184	1.396.533
<b>Totale</b>	<b>4.938</b>	<b>10.644.531</b>

**Tab. 47 - Oblazioni immediate concesse**

AMMINISTRAZIONE	NUMERO VIOLAZIONI	AMMONTARE OBLAZIONI IN EURO	IMPORTO INFRAZIONE
AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI	4.521	2.407.017	20.416.746
GUARDIA DI FINANZA	148	137.999	1.256.403
<b>Totale</b>	<b>4.669</b>	<b>2.545.016</b>	<b>21.673.149</b>

Su 4.749 violazioni rilevate dall'Agenzia (4.521 definite con oblazione e 228 definite con sequestro) il 48,5 per cento (2.309) ha riguardato movimentazioni in entrata, mentre il 51,5 per cento (2.440) ha afferto movimentazioni in uscita e che tale trend è invertito se si considerano i movimenti di maggiore importo, oggetto di sequestro.

**Grafico 38 - Luoghi di rilevazione dei flussi non dichiarati**



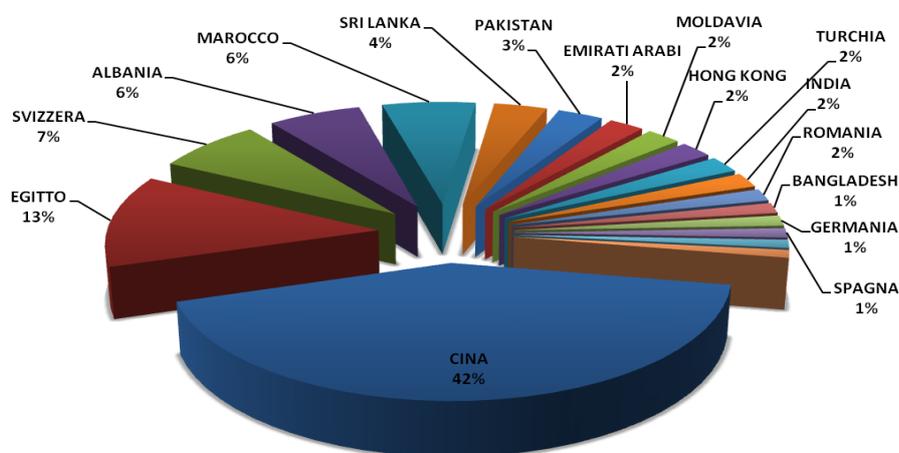
Dall'analisi complessiva dei dati concernenti le violazioni accertate è possibile delineare i seguenti elementi comuni :

1. i flussi di denaro non dichiarati sono trasportati da soggetti che utilizzano in prevalenza il mezzo di trasporto aereo (70 per cento dei casi); il trasporto stradale/ferroviario è stato utilizzato nel 27 per cento delle violazioni riscontrate, mentre quello marittimo nel restante 3 per cento;
2. il ricorso all'istituto dell'oblazione con pagamento immediato, avvenuto nel 95 per cento dei casi, conduce ad ipotizzare l'utilizzo di "corrieri" di denaro contante, al fine di usufruire della possibilità di accedere all'istituto di definizione e di non incorrere nella misura del sequestro (evitando fenomeni di recidiva che impediscono l'accesso alla definizione agevolata), dal momento che i casi in cui le eccedenze sono state superiori a 40.000 euro rappresentano solamente il 5 per cento delle violazioni riscontrate.

**Tab. 48 - Elenco dei principali paesi di destinazione dei flussi non dichiarati**

<b>PAESE DI DESTINAZIONE</b>	<b>VIOLAZIONI ACCERTATE</b>
<b>CINA</b>	<b>894</b>
<b>EGITTO</b>	<b>265</b>
<b>SVIZZERA</b>	<b>151</b>
<b>ALBANIA</b>	<b>131</b>
<b>MAROCCO</b>	<b>131</b>
<b>SRI LANKA</b>	<b>75</b>
<b>PAKISTAN</b>	<b>64</b>
<b>EMIRATI ARABI</b>	<b>50</b>
<b>MOLDAVIA</b>	<b>49</b>
<b>HONG KONG</b>	<b>47</b>
<b>TURCHIA</b>	<b>47</b>
<b>INDIA</b>	<b>42</b>
<b>ROMANIA</b>	<b>35</b>
<b>BANGLADESH</b>	<b>30</b>
<b>GERMANIA</b>	<b>30</b>
<b>SPAGNA</b>	<b>27</b>
<b>RUSSIA</b>	<b>23</b>

**Grafico 39 – Paesi di destinazione dei flussi non dichiarati**



**PAESI DI DESTINAZIONE DEI FLUSSI NON DICHIARATI**

In rapporto allo scorso anno, sono confermate le principali destinazioni a rischio (Cina, Egitto, Sri Lanka, Svizzera, Albania e Marocco), con incremento delle violazioni registrate nei flussi verso la Cina (+2 per cento), la Svizzera (+3 per cento) e il decremento delle movimentazioni non dichiarate e scoperte verso lo Sri Lanka (-49 per cento) e la Moldavia (-12 per cento).

Le rimesse dei migranti costituiscono per talune aree geografiche (Egitto, Sri Lanka e Marocco) solo una delle possibili motivazioni alle violazioni riscontrate, dal momento che all'interno di tali flussi possono trovare spazio sia i proventi di attività irregolari, sia attività di riciclaggio. Destinazioni quali la Cina e il Pakistan, ad esempio, inducono a ritenere fondato rispettivamente il rischio evasione fiscale/riciclaggio e il rischio finanziamento del terrorismo.

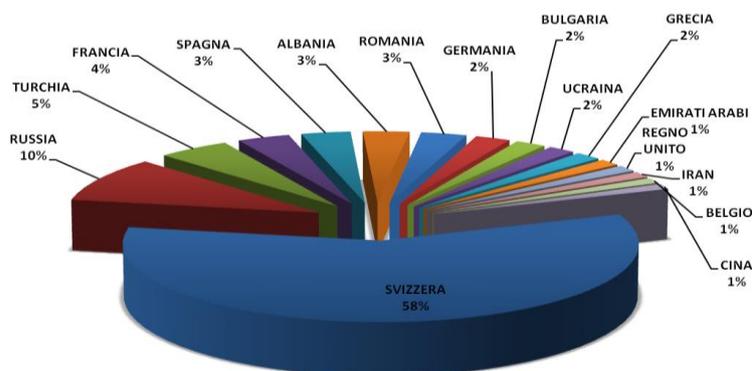
**Tab. 49 - Elenco dei principali paesi di origine dei flussi non dichiarati**

PAESE DI ORIGINE	VIOLAZIONI ACCERTATE
SVIZZERA	1.166
RUSSIA	192
TURCHIA	97
FRANCIA	70
SPAGNA	66
ALBANIA	62
ROMANIA	61
GERMANIA	47
BULGARIA	41
UCRAINA	36
GRECIA	35
EMIRATI ARABI	28
REGNO UNITO	27
IRAN	25
BELGIO	23
CINA	23

La successiva rappresentazione grafica consente di conoscere le componenti delle movimentazioni in ingresso sul territorio nazionale e le dinamiche rispetto a quanto registrato nel corso del 2013.

Si rileva, infatti, il mutamento di taluni scenari, con l'innalzamento del livello di rischio presso i punti di confine interessati da movimentazioni già note e, allo stesso tempo, emergono nuove direttrici di flussi potenzialmente connessi a fenomeni illeciti.

**Grafico 40 – Paesi di origine dei flussi non dichiarati**



PAESI DI ORIGINE DEI FLUSSI NON DICHIARATI

Emergono nuove provenienze, quali Iran, Belgio, Azerbaigian, Israele e Kazakistan, che negli anni precedenti non avevano registrato un numero significativo di violazioni.

La nazionalità italiana è quella più diffusa tra i trasgressori all'obbligo di dichiarazione per le movimentazioni di denaro contante, mentre nel 2013 la nazionalità quantitativamente più significativa era quella cinese.

**Tab. 50 - Elenco delle principali nazionalità dei trasgressori (>25 pp.vv.<sup>90</sup>)**

<b>NAZIONALITA'</b>	<b>VIOLAZIONI ACCERTATE</b>
<b>ITALIA</b>	<b>1.208</b>
<b>CINA</b>	<b>1.123</b>
<b>EGITTO</b>	<b>264</b>
<b>RUSSIA</b>	<b>237</b>
<b>ALBANIA</b>	<b>183</b>
<b>MAROCCO</b>	<b>125</b>
<b>ROMANIA</b>	<b>97</b>
<b>PAKISTAN</b>	<b>85</b>
<b>TURCHIA</b>	<b>85</b>
<b>SRI LANKA</b>	<b>83</b>
<b>UCRAINA</b>	<b>70</b>

L'incremento dei cittadini italiani tra i soggetti verbalizzati è stato pari al 35 per cento, a fronte di un decremento del 9 per cento dei cittadini cinesi.

### **6.3 L'attività sanzionatoria**

I procedimenti amministrativi a carico dei soggetti cui sono stati contestati illeciti in materia valutaria non estinti con il ricorso all'istituto dell'oblazione sono incardinati presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

Nel corso del 2014 sono stati definiti 270 procedimenti sanzionatori. Con l'emissione dei relativi decreti sanzionatori sono state determinate e carico dei responsabili sanzioni amministrative per complessivi 8.537.000 euro. Tutti i procedimenti amministrativi sanzionatori sono stati definiti in un tempo medio di 100 giorni dall'acquisizione dei processi verbali di accertamento<sup>91</sup>.

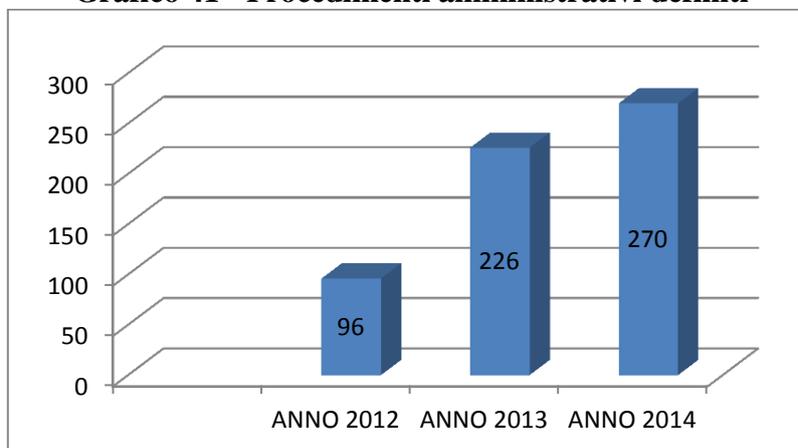
---

<sup>90</sup> Il livello di significatività del seguente dato è stato individuato in ragione di un numero di verbalizzazioni, per ciascuna nazionalità rilevata, con almeno 25 violazioni registrate.

<sup>91</sup> La normativa stabilisce che il provvedimento di definizione del procedimento stesso sia emesso nel termine perentorio di 180 giorni dalla ricezione dell'atto di contestazione.

Nel 2012 erano stati emessi 96 decreti, con l'applicazione di sanzioni amministrative per circa 7 milioni di euro, mentre nel corso del 2013 i decreti emessi erano stati 226, per un ammontare complessivo di sanzioni amministrative inflitte pari a 8,8 milioni di euro circa.

**Grafico 41 - Procedimenti amministrativi definiti**



Nella trattazione di procedimenti aventi a oggetto infrazioni di peculiare interesse quali, ad esempio, quelli che riguardavano l'individuazione e la specificazione di particolari titoli che potevano o meno essere ricompresi nella definizione di denaro contante, sono stati adottati provvedimenti amministrativi in cui sono state elaborate motivazioni contenenti anche principi di carattere generale, finalizzate a fornire indicazioni e orientamenti utili per una più corretta e incisiva attività operativa degli organi accertatori.

Sulla base delle evidenze che emergono da una analitica valutazione dei parametri più significativi, si manifestano come sempre più frequenti casi di persone che, singolarmente o in gruppo, sono state trovate ciascuna in possesso di somme di denaro di poco inferiori alla soglia o che in ristretti lassi temporali sono state protagoniste di ripetuti passeggi in dogana (c.d. *polverizzazione*).

Confermata la sporadicità dei casi di "errore" da parte di passeggeri che, semplicemente ignorando la normativa, trasportano una somma eccedente i limiti valutari, l'attività di controllo ha evidenziato che anche nel corso del 2014 i trasgressori hanno posto in essere evidenti strategie strettamente mirate alla minimizzazione del *costo da sanzione*, correlato alla "scoperta" della mancata dichiarazione.

In considerazione della varietà dei sistemi di occultamento del denaro, è da ritenere che la quasi totalità delle violazioni rilevate siano frutto di un'attività preordinata, pianificata e organizzata e che i dati rilevati evidenziano un comportamento sempre più adattivo al vigente istituto sanzionatorio.

Per tali ragioni, nella maggior parte dei casi di infrazione ci troviamo di fronte a “*cash couriers*”, assunti o utilizzati in modo estemporaneo da sodalizi criminali che hanno esigenze di movimentare costantemente somme di denaro derivate da attività illecite; solo in minima parte i movimenti di valuta possono derivare dall’esigenza di persone emigrate nel nostro Paese di effettuare materialmente rimesse di denaro verso i propri paesi d’origine.

#### **6.4. Giurisprudenza**

Per quanto attiene alle sanzioni irrogate in materia di trasferimenti transfrontalieri di valuta, nel corso del 2014 sono state emesse 29 pronunce giurisdizionali, di cui 22 in primo grado e 7 in grado di appello. In 7 casi il provvedimento è stato annullato dall’Autorità giurisdizionale.

### **7. LE SANZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI**

#### **7.1 Il contrasto del finanziamento del terrorismo**

##### **7.1.1 Il quadro istituzionale e il contesto attuale**

Nella cooperazione internazionale contro il terrorismo internazionale l’Italia segue un “*comprehensive approach*” multidimensionale e flessibile, coordinato con i principali partner internazionali.

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

Le principali risoluzioni in materia sono:

1. la risoluzione 1267 (1999)<sup>92</sup> che impone l’adozione di misure di congelamento nei confronti di soggetti ed entità associati o appartenenti a Al Qaeda e ai Talebani originariamente individuati dal Comitato sanzioni 1267, istituito presso il Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, sulla base di proposte di designazione provenienti dagli Stati membri;

---

<sup>92</sup> e le successive 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008) e 1904 (2009), 1988 (2011), 1989 (2011), 2083 (2012), 2129 (2013), 2133 (2014), 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014) e 2199 (2015).

2. la risoluzione 1373 (2001) che prevede il congelamento a prescindere dalla matrice ideologica o dall'ambito territoriale dell'azione terroristica rimettendo ai singoli Stati il potere di individuare soggetti o entità destinatari delle misure di contrasto al terrorismo.

L'Unione europea ha dato attuazione a tali risoluzioni, rispettivamente, con la posizione comune 2002/402/PESC e il regolamento (CE) 881/2002, recependo la lista dei sospetti terroristi decisa dalle Nazioni unite, e con la posizione comune 931/2001/PESC e il regolamento (CE) 2580/2001, prevedendo l'applicazione delle misure di congelamento a una lista di soggetti ed entità individuati all'unanimità dal Consiglio dell'Unione europea sulla base delle proposte dei singoli Stati membri.

La risoluzione 2133 (2014), richiamando gli obblighi degli Stati membri di prevenire e contrastare gli atti di finanziamento del terrorismo, condanna apertamente l'uso del rapimento, anche a scopo di pagamento del riscatto di cui, direttamente o indirettamente, possano beneficiare i terroristi. Inoltre la risoluzione 2161 (2014) estende le misure di congelamento da essa previste ai pagamenti di riscatto effettuato da soggetti, individui o entità collegati ad Al Qaeda, indipendentemente dalle modalità e dai soggetti che effettuano tale pagamento. Tale risoluzione riconosce anche la necessità per gli Stati membri di prevenire l'abuso delle associazioni non governative, no-profit e delle organizzazioni caritatevoli da parte di terroristi e associazioni terroristiche.

Nell'agosto 2014, il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 2170 (2014), seguita dalle risoluzioni 2178 (2014) e 2199 (2015), che condanna le violenze e le atrocità compiute dall'*Islamic State in Iraq and the Levant* (ISIL) e da *Al-Nusra Front* (ANF). Nella sezione relativa alle sanzioni, si osserva che l'ISIL è uno *splinter group of Al-Qaida* e si ricorda che ISIL e ANF sono inclusi nella *Al-Qaida sanctions list* e quindi ad essi sono applicate le misure di congelamento ed il conseguente divieto di messa a disposizione di fondi e risorse economiche.

### **7.1.2 La revisione delle liste UN e UE dei soggetti listati e proposte di designazione**

Per quanto riguarda l'Unione Europea, la lista di cui alla posizione comune 2001/931/PESC del Consiglio del 27 dicembre 2001, riesaminata e aggiornata a cadenza di regola semestrale, include 10 individui (vi è stato un *de-listing* nel corso dell'anno) e 25 gruppi o entità.

Con le sentenze dell'ottobre 2014 e del dicembre 2014, la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha disposto, in base a *fundamental procedural grounds* (carezza della motivazione) e senza entrare nel merito di una valutazione circa la natura terroristica o meno dei due gruppi, l'annullamento del "listing" di LTTE (*Liberation Tigers of Tamil Eelam*) e di Hamas come entità terroristiche ai sensi della CP 2001/931/CFSP e destinatarie delle misure restrittive ai sensi del regolamento (CE) n. 2580/2001. Contro entrambe le sentenze il Consiglio ha presentato appello, sulla base di una decisione unanime degli Stati Membri. In pendenza dei ricorsi, restano in vigore le restrizioni previste a carico dei due gruppi.

Al fine di consentire i necessari approfondimenti giuridici connessi alla valutazione delle implicazioni delle due sentenze rispetto alla gestione complessiva delle liste UE, il processo di revisione, previsto per la fine del secondo semestre del 2014, ha subito uno slittamento temporale al primo semestre del 2015 ed è ancora in corso. Per quanto concerne le sanzioni contro Al Qaeda, a maggio 2015, la *Al-Qaida Sanctions List*, soggetta a modifiche piuttosto frequenti, 23 nel 2014, contempla 229 individui e 71 entità e gruppi.

A maggio 2015 la *1988 Sanctions List* contempla 135 individui associati con i Talebani e 5 entità o gruppi riconducibili agli stessi Talebani. Nel 2014 sono state apportate 6 modifiche a tale lista sanzioni a seguito di nuove designazioni o cancellazioni.

### **7.1.3 L'attività internazionale di contrasto del finanziamento dell'ISIL: il Counter-ISIL Financing Group (CIFG)**

Nel corso del 2014, a fronte della crescente minaccia derivante dall'ISIL, è stata istituita la *Global Coalition to Counter Da'esh* (aka ISIL, ISIS). Nata su iniziativa americana, comprende 63 paesi.

Per assicurare una guida più agile della coalizione è stato creato lo Small Group, formato da 22 paesi della coalizione<sup>93</sup>, i cui lavori sono articolati in cinque gruppi che si occupano rispettivamente dell'aspetto militare; della stabilizzazione al fine di consentire un rapido ritorno a una normale vita civile nei territori liberati dall'ISIL; della comunicazione per contrastare la propaganda dell'ISIL e la sua capacità di attrarre nuove reclute; dei *Foreign Terrorist Fighters*.

L'ultimo gruppo sul contrasto del finanziamento dell'ISIL (*Counter-ISIL Finance Group* - CIFG) è co-presieduto dall'Italia con gli Stati Uniti e l'Arabia Saudita.

Il CIFG ha individuato in un piano di lavoro le misure necessarie a contrastare il finanziamento dell'ISIL sottolineando che sono prioritari il rafforzamento delle procedure

---

<sup>93</sup> Emirati Arabi, Egitto, Giordania, Arabia Saudita, Bahrein, Kuwait, Qatar, Turchia, Stati Uniti, Canada, Australia, Italia, Francia, Germania, Regno Unito, Belgio, Danimarca, Olanda, Spagna, Norvegia, Unione Europea (EEAS).

affinché l'ISIL non abbia accesso al sistema finanziario internazionale (banche, *money remitters*) e la stretta dei controlli sui sistemi alternativi di trasferimenti di denaro (contante, hawala), nonché delle verifiche mirate su trasferimenti elettronici diretti in aree soggette all'influenza di ISIL. Si è inoltre convenuto di controllare il commercio di quei beni (innanzitutto petrolio e beni culturali e archeologici saccheggiati nei territori occupati) che possano produrre un reddito per l'ISIL, anche attraverso un'azione di informazione e sensibilizzazione del settore privato al fine di porre la massima attenzione alla loro provenienza.

L'Italia ha avviato azioni mirate per fronteggiare i rischi evidenziati dal gruppo e sta lavorando con i Paesi della coalizione per rendere efficace la propria azione a livello internazionale.

## **7.2 Le misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina**

La genesi delle sanzioni dell'Unione Europea nei confronti della Federazione Russa, in considerazione del ruolo svolto nel contesto della crisi ucraina, risale alla decisione dei Capi di Stato e di Governo dei 28 adottata al Vertice straordinario del 6 marzo 2014. In quell'occasione l'UE ha deciso la creazione di un sistema sanzionatorio articolato in tre passaggi successivi e incrementali, ciascuno dei quali da attivare a fronte di evoluzioni sul terreno progressivamente più gravi.

Il sostegno accordato da Mosca alle aspirazioni autonomiste della Crimea, che aveva fatto seguito all'incremento significativo della presenza militare russa nella penisola, ha portato all'adozione delle c.d. misure di fase 1. Si tratta di sanzioni di "status" di natura politica quali la sospensione: dei negoziati UE-Russia per la liberalizzazione di visti e per un nuovo accordo di partenariato e cooperazione, la della partecipazione al G8, del Vertice UE-Russia e del processo di adesione all'OCSE.

Il successivo passaggio alle c.d. misure di fase 2 (misure personali quali *visa ban* e *asset freeze*) è stato motivato dalla palese violazione di principi e norme di diritto internazionale verificatasi con la formale e illegittima annessione della Crimea.

L'Unione Europea ha adottato la decisione n. 2014/119/PESC del Consiglio, del 5 marzo 2014, relativa a misure restrittive nei confronti di talune persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Ucraina e il connesso regolamento (UE) 208/2014, pubblicati sulla GU UE il 6 marzo 2014. Con tali provvedimenti si è previsto, salvo deroghe specifiche, il

congelamento di tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati da persone identificate come responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini e dalle persone responsabili di violazioni di diritti umani in Ucraina, e da persone fisiche o giuridiche, entità od organismi a essi associate, elencati in un elenco allegato. In particolare si tratta del congelamento dei beni di Yanukovich e di altri 7 esponenti del precedente governo e dell'amministrazione centrale, indicati dalla Procura di Kiev, per trasferimento illegale di fondi statali fuori dall'Ucraina, nonché di ulteriori 10 soggetti, tra i quali compaiono alcuni parenti stretti dei primi 8, essendo emerso dalle investigazioni effettuate un loro coinvolgimento nella commissione dei suddetti crimini<sup>94</sup>.

Successivamente, con la decisione del Consiglio 2014/145/PESC e il connesso regolamento (UE) 269/2014 del 17 marzo 2014 è stato disposto il divieto d'ingresso e il congelamento dei beni di personalità russe e crimeane responsabili di aver messo a repentaglio la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale dell'Ucraina. Le misure, inizialmente disposte con una durata di 6 mesi, sono state successivamente prorogate e sono tuttora vigenti. Il progressivo deterioramento della situazione ha condotto a un graduale inasprimento delle sanzioni: il regolamento (UE) 783/2014 del 18 luglio ha infatti ampliato la base giuridica per il *listing* e il congelamento di beni di individui ed entità di nazionalità russa.

Le liste di cui al regolamento (UE) n. 269/2014 sono state più volte integrate<sup>95</sup>. In particolare, con il regolamento (UE) n. 826/2014 del 30 luglio 2014, è stato disposto il *listing* del sig. Arkady Romanovich Rotenberg, del quale sono stati congelati in Italia i fondi e le risorse economiche. Queste ultime sono affidate alla gestione dell'Agenzia del demanio ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 109/2007.

Si è arrivati, infine, all'adozione di misure di fase 3 (sanzioni economiche settoriali), le quali hanno avuto in un primo momento un'applicazione territorialmente limitata. Il 23 giugno 2014, il regolamento 692/2014<sup>96</sup> ha vietato l'importazione di merci provenienti dalla Crimea o da Sebastopoli. Con il successivo regolamento (UE) n. 825/2014 del 30 luglio 2014 tale divieto è stato esteso ai nuovi investimenti e alla vendita, fornitura e trasferimento di attrezzature e tecnologie nei settori delle infrastrutture, dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, nonché per lo sfruttamento di petrolio, gas e minerali.

---

<sup>94</sup> Con il successivo regolamento (UE) n. 381/2014 del 14 aprile 2014 sono stati inseriti ulteriori 4 nominativi, mentre con il regolamento (UE) n. 357/2015 del 5 marzo 2015 l'allegato I è stato sostituito e ciò ha portato all'espunzione di 4 nominativi, tra cui quello di Oleksii Mykolayovych Azarov, i cui beni presenti in Italia erano stati affidati alla gestione dell'Agenzia del demanio.

<sup>95</sup> Il regolamento (UE) n. 269/2014 è stato, in particolare, attuato dai regolamenti di esecuzione (UE) nn. 284/2014, 433/2014, 477/2014, 577/2014, 753/2014, 810/2014, 826/2014, 961/2014, 1225/2014, 1270/2014, 240/2015, 427/2015 e modificato dai regolamenti (UE) nn. 476/2014, 783/2014, 811/2014 e 959/2014.

<sup>96</sup> Successivamente modificato dal regolamento (UE) n. 825/2014 e dal regolamento (UE) n. 1351/2014.

L'attività di sostegno di Mosca ai separatisti armati delle province orientali ucraine ha portato all'adozione di sanzioni economiche settoriali nei confronti della Federazione Russa. Il 31 luglio 2014, la decisione 2014/512/PESC e il regolamento n. 833/2014 (così come successivamente modificati e integrati) hanno imposto: (i) restrizioni finanziarie (divieto a persone fisiche e giuridiche dell'UE di investire in bonds, azioni o strumenti finanziari analoghi delle principali istituzioni finanziarie russe, nonché di alcune società energetiche e della difesa); (ii) divieti riguardanti il settore degli armamenti (embargo al commercio di tutti gli armamenti); (iii) divieto di esportare qualsiasi bene a duplice uso a un utilizzatore finale militare o per uso militare; (iv) per l'alta tecnologia (divieto di fornire servizi o tecnologie per l'esplorazione e produzione petrolifera in acque profonde, nell'Artico o per il petrolio di scisto, con esclusione dei progetti relativi al settore del Gas).

Per gli aspetti finanziari sono di particolare rilievo le seguenti disposizioni:

- l'articolo 4, comma 3, lettera b), che sottopone ad autorizzazione da parte dell'autorità nazionale competente, e dunque il Comitato di sicurezza finanziaria in Italia, la fornitura di finanziamenti o assistenza finanziaria connessi ai prodotti di cui all'allegato II, laddove prestate a favore di qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo in Russia, o comunque riguardanti prodotti destinati a un uso in Russia;
- l'articolo 5, che pone una serie di divieti relativi all'acquisto, alla vendita, alla prestazione di servizi d'investimento e all'assistenza all'emissione, diretti o indiretti, o qualunque altra negoziazione su valori mobiliari e strumenti del mercato monetario, nonché ai prestiti o crediti con scadenza superiore a 30 giorni erogati a favore di determinati soggetti.

Infine, il regolamento (UE) n. 1351/2014 del 18 dicembre 2014, ha posto sotto embargo il commercio e nuovi investimenti con la Crimea e Sebastopoli nei settori infrastrutture, trasporti, telecomunicazioni, energia e turismo.

Nel corso del 2014 sono state esaminate ai sensi dell'art. 4, comma 3, lettera b, 10 istanze per un importo complessivo di euro 108.999.643,50; mentre fino al 31 maggio 2015 ne sono state esaminate 8 per un importo complessivo di euro 37.566.474,03.

## **7.3 Il contrasto del finanziamento della proliferazione**

### **7.3.1 Le misure restrittive adottate nei confronti dell'Iran.**

Il quadro delle misure sanzionatorie disposte nei confronti dell'Iran, delineato da ultimo con la risoluzione 1929 (2010) del Consiglio di sicurezza dell'ONU, nell'ambito della strategia internazionale di contrasto ai programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa, ha

registrato, nel corso del 2014, una leggera attenuazione in vista del possibile esito positivo dei negoziati in corso con l'Iran.

Il parziale alleggerimento deciso con la conclusione di un *Joint Plan of Action* (JPOA) tra la Repubblica Islamica dell'Iran e la comunità internazionale rappresentata da Stati Uniti, Francia, Germania, Gran Bretagna, UE/SEAE, Repubblica Popolare Cinese e Russia (Gruppo E3/UE+3) – al quale l'Unione Europea ha dato attuazione con la decisione 2014/21/PESC del 20 gennaio 2014 – è stato più volte prorogato e, il 25 novembre 2014, la decisione 2014/829/PESC ne ha previsto l'ulteriore estensione fino al 30 giugno 2015.

Il 2 aprile 2015, a Losanna, l'Iran e gli E3/UE+3 hanno raggiunto un'intesa che delinea gli elementi principali di un accordo più dettagliato (c.d. *Joint Comprehensive Plan of Action* – JCPoA) concluso il 14 luglio 2015, che dovrebbe condurre secondo un percorso concordato alla sospensione e infine all'abrogazione del regime sanzionatorio. L'Intesa di Losanna non modifica in alcun modo le misure restrittive imposte in vigore e l'eventuale sospensione delle stesse è subordinata alla verifica da parte dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) dell'attuazione delle principali disposizioni in campo nucleare da parte dell'Iran.

Al di là delle misure di attenuazione concordate con il JPOA e fino a quando il *comprehensive agreement* (JCPoA) non diverrà pienamente operativo, l'architettura sanzionatoria resta inalterata. Le disposizioni di cui al regolamento UE 267/2012 continuano ad applicarsi a gran parte dell'economia iraniana: al settore energetico, finanziario, della navigazione e delle costruzioni navali. Numerose società, banche ed individui iraniani sono e rimangono listati. Con esse permane il divieto di commercio e di eseguire transazioni economiche e finanziarie.

Dal punto di vista della revisione delle sanzioni finanziarie, il regolamento (UE) n. 42/2014 ha introdotto un nuovo articolo 28-ter in base al quale, in deroga ai divieti imposti dall'articolo 23, paragrafi 2 e 3 del medesimo regolamento (UE) n. 267/2012, le autorità competenti di ciascun paese potranno autorizzare, alle condizioni che riterranno appropriate, lo svincolo di determinate risorse economiche, ovvero che fondi o risorse economiche siano, direttamente o indirettamente, messi a disposizione del Ministero del petrolio, ove risulti che tali fondi e/o risorse economiche sono necessari per l'esecuzione di contratti di importazione o acquisto di prodotti petrolchimici originari dell'Iran o importati dall'Iran.

Sono inoltre state innalzate le soglie d'importo originariamente previste dagli articoli 30 e 30-bis del regolamento (UE) n. 267/2012, integranti il regime di notifica e di autorizzazione in relazione ai trasferimenti di fondi con soggetti iraniani.

Per quanto riguarda l'articolo 30, la soglia per l'autorizzazione preventiva di trasferimenti di fondi tra istituti finanziari degli Stati membri e intermediari finanziari e bancari iraniani relativi a:

- (i) prodotti alimentari, assistenza sanitaria, attrezzature mediche o per scopi agricoli o umanitari è aumentata da 100.000 a 1.000.000 di euro;
- (ii) rimesse personali è aumentata da 40.000 a 400.000 euro; e

La soglia relativa a qualsiasi altro trasferimento di fondi oltre alla quale è richiesta l'autorizzazione è aumentata da 10.000 ad 100.000 euro.

La soglia di autorizzazione preventiva originariamente prevista dall'articolo 30-bis, lettere b) e c) del regolamento (UE) 267/2012 per qualsiasi trasferimento di fondi che non rientri nell'ambito di applicazione del suddetto articolo 30 e che non sia per scopi alimentari, assistenza sanitaria, attrezzature mediche o per scopi agricoli o umanitari, è aumentata da 40.000 a 400.000 euro.

**Tab. 51 - Istanze ai sensi degli articoli 30 e 30-bis nei periodi gennaio-maggio del 2013, 2014 e 2015**

<b>Periodo</b>	<b>Istanze ex art. 30-bis</b>	<b>Valore (mln euro)</b>	<b>Istanze ex art. 30</b>	<b>Valore (mln euro)</b>
<b>anno 2013</b>	3470	1.610	389	122
<b>anno 2014</b>	969	2.198	468	341

**Tab. 52- Istanze ai sensi dell'art. 30-bis nei periodo gennaio-maggio del 2013, 2014 e 2015**

<b>Periodo gennaio-maggio</b>	<b>Istanze ex art 30-bis</b>	<b>Importo (mln euro)</b>
<b>2013</b>	1508	5667
<b>2014</b>	447	1.356
<b>2015</b>	336	545

Fino a maggio 2015 sono stati emanati quattro regolamenti<sup>97</sup> di esecuzione (UE) in attuazione del regolamento (UE) n. 267/2012, che sono intervenuti per modificare l'allegato IX del regolamento, contenente l'elenco delle persone e delle entità listate. Con tali regolamenti 39 nuovi soggetti sono stati inclusi nel menzionato allegato IX, mentre un nominativo ne è stato espunto.

In particolare, la decisione 2015/236/PESC e il regolamento 2015/229, entrambi del 12 febbraio 2015, hanno disposto l'estensione fino al 30 giugno 2015 della possibilità per gli operatori economici europei di ottenere (previa autorizzazione dell'autorità nazionale competente) il rimborso di importi insoluti derivanti da contratti conclusi prima del 23 gennaio 2012 attraverso l'importazione di carichi compensativi di petrolio greggio e di prodotti petroliferi iraniani.

### **7.3.2 Le misure restrittive adottate nei confronti della Corea del Nord**

Il 14 ottobre 2006, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 1718 (2006) in cui condanna il test nucleare eseguito il 9 ottobre 2006 dalla Repubblica democratica popolare della Corea, stabilisce l'esistenza di una minaccia inequivocabile per la pace e la sicurezza internazionali e impone a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite di applicare un certo numero di misure restrittive.

L'Unione Europea ha adottato la posizione comune 2006/795/PESC, che prevede l'applicazione delle misure restrittive stabilite nella risoluzione 1718 (2006), in particolare il divieto di esportare merci e tecnologie che potrebbero contribuire ai programmi della Corea del Nord connessi al nucleare, ad altre armi di distruzione di massa o ai missili balistici e di fornire i servizi connessi, il divieto di approvvigionarsi di merci e tecnologie dalla Corea del Nord, il divieto di esportare articoli di lusso in tale paese e il congelamento dei fondi e delle risorse economiche di persone, entità e organismi coinvolti nei suddetti programmi della Corea del Nord o che forniscono sostegno a tali programmi.

Poiché tali misure rientrano nell'ambito del trattato che istituisce la Comunità europea, la loro attuazione richiede una normativa comunitaria, al fine di garantirne l'applicazione uniforme da parte degli operatori economici di tutti gli Stati membri è stato successivamente adottato il regolamento (CE) 27 marzo 2007, n. 329/2007, parzialmente modificato dal

---

<sup>97</sup> Molteplici modifiche ha subito nel corso del 2014 e del 2015 l'allegato IX del regolamento (UE) n. 267/2012, contenente l'elenco delle persone ed entità di cui all'art. 23, paragrafo 2, con i seguenti regolamenti: il regolamento 397/2014, la rettifica pubblicata nella G.U.U.E. 22 luglio 2014, n. 216, serie L, il regolamento n. 1202/2014, il regolamento n. 2015/230 e il regolamento n. 2015/549.

regolamento (UE) 22 dicembre 2009 n. 1283/2009 e dal regolamento (UE) 22 luglio 2013 n. 696/2013.

Con tale normativa è fatto divieto di vendere, trasferire, esportare e fornire, direttamente o indirettamente, beni e tecnologie a duplice uso, prodotti idonei a contribuire ai programmi nordcoreani di proliferazione nucleare, armi di distruzione di massa e missili balistici, nonché fornire o acquistare assistenza tecnica e relativi servizi di intermediazione e assistenza finanziaria a qualunque persona fisica o giuridica, entità od organismo o per l'uso nella Corea del Nord. Allo stesso modo è stato vietato di vendere, trasferire, esportare alla Corea del Nord, o acquistare dalla stessa gli articoli di lusso inclusi nell'allegato VII, nonché oro, metalli preziosi e diamanti inclusi nello stesso allegato, e fornire assistenza tecnica, servizi di intermediazione, finanziamenti o assistenza finanziaria ad essi connessa al governo della Corea del Nord, ai suoi enti, imprese e agenzie pubblici, alla banca centrale della Corea.

Il regolamento, inoltre, vieta di aprire conti bancari, conti di corrispondenza presso un ente finanziario o creditizio con sede nella Corea del nord. Vieta infine di aprirvi uffici di rappresentanza, succursali o controllate.

È prevista la sanzione del congelamento di fondi e risorse economiche possedute o controllate da alcuni soggetti ed entità elencate negli allegati IV, V e V-bis del regolamento.

Il Comitato di sicurezza finanziaria non ha sinora ricevuto richieste di esenzione o deroga, per quanto di propria competenza.

### **7.3.3 L'attività dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli nel settore della contro-proliferazione e delle misure restrittive verso determinati paesi terzi**

L'Agenzia delle dogane segue una strategia di contrasto alla proliferazione delle armi di distruzione di massa ed alle violazioni delle misure sanzionatone verso determinati paesi terzi basata sui controlli delle importazioni ed esportazioni soggette a disposizioni restrittive varie (ad esempio, controllo di merci destinate a paesi terzi sotto embargo ovvero soggette ad autorizzazione preventiva), e sul monitoraggio delle esportazioni verso determinati paesi ad alto rischio proliferazione nonché delle operazioni in transito sul territorio doganale UE, al fine di intercettare eventuali spedizioni per le quali siano applicabili le misure previste dalla normativa UE sulle merci in transito.

L'Agenzia delle dogane verifica che non siano esportate/importate merci o valuta nell'ambito di operazioni commerciali o finanziarie in cui siano implicati soggetti destinatari di misure di congelamento e divieto di messa a disposizione di risorse economiche (compresi i

beni di qualsiasi tipo). Nel 2014 tale attività ha permesso di bloccare 7 operazioni di esportazione verso soggetti listati per un totale di 384.076 euro.

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio delle esportazioni verso paesi ad alto rischio di proliferazione, la selezione per il controllo delle operazioni di esportazione di prodotti di possibile utilizzo strategico e la segnalazione al Ministero dello sviluppo economico, ha consentito a quest'ultimo di emettere 10 specifici provvedimenti ex articolo 4 del regolamento CE n. 428/2009 (clausola *catch all*). Si tratta di 5 operazioni con destinazione Iran, 4 con destinazione Siria e una con destinazione Emirati Arabi Uniti<sup>98</sup>.

Infine, sono state sottoposte ad approfondite analisi e richieste di ulteriori informazioni e documentazione diverse spedizioni in transito nei porti nazionali, il cui risultato è stato in determinati casi il blocco definitivo dell'operazione.

## **7.4 Le misure restrittive adottate per il contrasto all'attività dei paesi che minacciano pace e sicurezza internazionale**

### **7.4.1 Le misure restrittive nei confronti della Siria**

L'impianto sanzionatorio UE nei confronti della Siria (composto dal regolamento 36/2012 e da numerosi successivi regolamenti di modifica ed esecuzione) è particolarmente stringente e riguarda diversi settori economici.

Le misure in vigore comprendono: embargo su armi e attrezzature per la repressione interna; restrizioni al commercio di petrolio greggio e prodotti petroliferi, tecnologie per l'industria *oil & gas*, beni *dual use*, metalli preziosi, apparecchiature per il controllo delle telecomunicazioni; restrizioni relative ad investimenti nel settore del petrolio e dell'energia; restrizioni al settore finanziario e al trasferimento di fondi; congelamento di beni e risorse economiche di soggetti listati.

Le misure restrittive intendono colpire i canali attraverso cui il paese accumula valuta forte e isolare finanziariamente il regime di Assad. In considerazione dell'aggravarsi della situazione in Siria, si è assistito ad un progressivo inasprimento delle sanzioni sia in senso oggettivo (ampliamento dei settori colpiti da embargo) sia in senso soggettivo (ampliamento delle liste di soggetti sottoposti all'*asset freeze*). Nel 2013 e nel 2014 sono stati adottati diversi regolamenti con i quali è stato disposto il listing di ulteriori entità e individui siriani; alle misure restrittive

---

<sup>98</sup> In sintesi, è possibile individuare operazioni, non soggette a divieti o autorizzazioni ma che, per la loro sensibilità dal punto di vista oggettivo (tipo di merce) e soggettivo (utilizzatore finale), divengano suscettibili di ulteriori approfondimenti per mezzo della cosiddetta clausola *catch all* (art. 4 del regolamento CE n. 428/2009).

sono state affiancate specifiche deroghe volte a salvaguardare la popolazione civile, favorire il ripristino dell'attività economica e sostenere l'opposizione siriana.

Sul fronte normativo<sup>99</sup>, nel 2014 il regolamento (UE) n. 124/2014 ha introdotto un'ulteriore ipotesi in cui le competenti autorità degli Stati membri possono autorizzare lo svincolo o la messa a disposizione di fondi o risorse economiche congelate<sup>100</sup> di entità di proprietà dello Stato siriano o della Banca centrale della Siria ai fini dell'esecuzione, per conto della Repubblica araba siriana, di pagamenti a favore dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPCW) per attività connesse alla missione di verifica dell'OPCW e alla distruzione delle armi chimiche siriane.

Tra le varie integrazioni e modifiche apportate al regime sanzionatorio si segnala il regolamento 1323/2014 del 12 dicembre 2014 con il quale è stata esclusa la possibilità per i soggetti listati e per gli esponenti del Governo di Damasco di ottenere un indennizzo, un risarcimento o di escutere o ottenere la proroga di garanzie o controgaranzie finanziarie se tali diritti sono vantati in relazione a contratti o operazioni sulla cui esecuzione abbia inciso il regolamento UE 36/2012 (articolo 27).

La norma risponde alla necessità di tutelare maggiormente gli esportatori dell'UE nel caso in cui non possano dare libera esecuzione ai contratti commerciali, proprio a causa dei divieti contenuti nel regolamento stesso.

Pertanto, laddove le restrizioni del regolamento vadano ad incidere sulla possibilità di dare esecuzione ai contratti nei termini sopra descritti, si potrà invocare l'art. 27 al fine di evitare la proroga o l'escussione della contro-garanzia, emessa quale collaterale del contratto commerciale divenuto ineseguibile.

Fino a maggio 2015 sono stati emanati sette regolamenti<sup>101</sup> di esecuzione (UE) in attuazione del regolamento (UE) n. 36/2012, i quali hanno determinato l'inserimento di 28 persone fisiche e di 19 entità, nelle liste di cui agli allegati II e II-bis al regolamento n. 36/2012.

---

<sup>99</sup> Molteplici modifiche ha subito nel corso del 2014 e del 2015 l'allegato II del regolamento (UE) n. 36/2014, contenente l'elenco delle persone ed entità di cui all'articolo 14 e all'articolo 15, paragrafo 1, lettera a). Su tale allegato sono intervenuti i seguenti regolamenti: regolamento 28 maggio 2014, n. 578/2014, regolamento 23 giugno 2014, n. 693/2014, regolamento 22 luglio 2014, n. 793/2014, regolamento 26 settembre 2014, n. 1013/2014, regolamento 20 ottobre 2014, n. 1105/2014, regolamento 26 gennaio 2015, n. 2015/108, regolamento 6 marzo 2015, n. 2015/375, regolamento 19 maggio 2015, n. 2015/780.

<sup>100</sup> L'articolo 16 prevede lo scongelamento di quei fondi «i) destinati esclusivamente a pagamenti eseguiti, per conto della Repubblica araba siriana, da entità di proprietà dello Stato siriano o dalla Banca centrale della Siria, indicate negli allegati II e II bis, a favore dell'OPCW per attività connesse alla missione di verifica dell'OPCW e alla distruzione delle armi chimiche siriane, in particolare pagamenti a favore del fondo fiduciario speciale dell'OPCW per quanto riguarda le attività connesse alla distruzione totale delle armi chimiche siriane al di fuori del territorio della Repubblica araba siriana».

<sup>101</sup> Sono stati, più nello specifico, emanati i seguenti regolamenti: regolamento n. 578/2014 (ha portato alla cancellazione dalle liste di 2 persone e 1 entità), regolamento n. 793/2014 (ha aggiunto alla lista 3 persone e 9 entità), regolamento n. 1013/2014 (ha aggiunto alla lista 1 persona), n. 1105/2014 (ha aggiunto 16 persone e 2 entità); rettifica al regolamento n. 1105/2014 (ha apportato delle correzioni alle date), regolamento n. 108/2015 (ha aggiunto nella lista di 1 persona e 1 entità), regolamento n. 375/2015 (ha aggiunto 7 persone e 6 entità).

Nel corso del 2014 e nei primi mesi del 2015 il Comitato di sicurezza finanziaria ha autorizzato 5 proroghe di controgaranzia a favore della *Commercial Bank of Syria*<sup>102</sup>, uno scongelamento fondi e lo scarico di un credito documentario. Non sono state autorizzate, invece, altre due istanze di proroga di contro-garanzia poiché le controparti commerciali siriane sono risultate listate.

#### **7.4.2 Le misure restrittive nei confronti della Libia**

Nel 2014 sono state apportate alcune modifiche al regolamento (UE) n. 204/2011:

con il regolamento (UE) n. 45/2014 del 20 gennaio 2014 sono stati sostituiti gli articoli 11 e 12 del regolamento (UE) n. 204/2011. La prima norma tutela la buona fede di chi applica le misure di congelamento, la seconda invece garantisce gli esportatori comunitari nei confronti delle controparti libiche nelle ipotesi di inadempimenti contrattuali dipendenti dall'applicazione della normativa dell'Unione;

con il successivo regolamento (UE) n. 690/2014 è stato introdotto l'articolo 10-ter che vieta il carico, il trasporto e lo scarico di petrolio greggio proveniente dalla Libia su navi designate battenti la bandiera di uno Stato membro salvo autorizzazione rilasciata dall'autorità competente di tale Stato membro previa consultazione del punto di contatto del governo della Libia e si vieta inoltre l'accesso ai porti nel territorio dell'Unione alle navi designate.

#### **7.5 I congelamenti**

Il congelamento dei beni, pratica ormai consolidata a livello internazionale, è una misura amministrativa che vieta atti dispositivi degli *assets* congelati e la possibilità di mettere fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti listati. Produce effetti dalla data di entrata in vigore dei regolamenti comunitari o dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana dei decreti adottati dal Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro degli affari esteri ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 109/2007, contenenti le liste dei soggetti o entità designati. L'Unità di informazione finanziaria cura la raccolta di informazioni e dei dati di natura finanziaria relativi ai soggetti designati, ai fondi e alle risorse economiche sottoposti a congelamento e agevola la diffusione delle liste dei soggetti designati e delle successive modifiche. Nel corso del 2014 la UIF ha

---

<sup>102</sup> La proroga delle contro-garanzie in discorso è stata autorizzata dal momento che la stessa non può considerarsi "new business" laddove relativa a contratto commerciale concluso prima dell'inserimento della banca siriana nelle liste di cui agli allegati II e II bis del regolamento (UE) n. 36 del 2012. Inoltre la proroga della contro-garanzia è autorizzabile laddove il contratto commerciale non abbia ad oggetto merci di cui è vietata l'esportazione ai sensi del citato regolamento, e purché il destinatario finale della fornitura non risulti anch'esso listato.

continuato a svolgere un'attività di monitoraggio dei soggetti colpiti dai provvedimenti di congelamento.

**Tabella 53 – Dati dei congelamenti al 31 dicembre 2014 (Fonte: UIF)**

<b>Misure di congelamento</b>					
	Rapporti e operazioni sottoposti a congelam.	Soggetti sottoposti a congelamento	Importi Congelati		
			EUR	USD	CHF
<b>Talebani e Al-Qaeda</b>	53	38	102.969	1.408	50
<b>Iran</b>	60	14	8.432.443	3.562.354.032	37.593
<b>Libia</b>	8	6	125.830	132.357	
<b>Tunisia</b>	1	1	50.625		
<b>Siria</b>	28	5	20.605.818	240.324	151.897
<b>Costa d'Avorio</b>	3	1	1.700.214	34.816	
<b>Ucraina</b>	5	2	812.956		
<b>TOTALE</b>	<b>158</b>	<b>67</b>	<b>31.830.855</b>	<b>3.562.762.937</b>	<b>189.540</b>

Con riguardo invece alle risorse economiche, il Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza svolge un'attività propedeutica alla custodia, conservazione e gestione delle stesse<sup>103</sup>.

Nel corso del 2014 il Nucleo ha sottoposto a congelamento immobili, formalmente intestati a due società, ubicati in Roma, Olbia, Cagliari, Porto Cervo, Villasimius e Tarquinia<sup>104</sup>, nonché un container, bloccato nel porto di Trieste, contenente forni ceramici destinati ad una società siriana listata.

Tali risorse economiche sono state quindi aggiunte a quelle già sottoposte alla gestione dell'Agenzia del demanio, che attualmente quindi vede sotto la propria amministrazione una società inclusa nelle liste di entità collegate alla proliferazione delle armi di distruzione di massa da parte della Repubblica islamica dell'Iran, un'azienda riconducibile ad un soggetto incluso nella lista "Al Qaeda", determinate risorse economiche riconducibili a due soggetti siriani listati e a due soggetti russi listati.

<sup>103</sup> Il Nucleo speciale ha il compito di redigere, entro sessanta giorni dal ricevimento delle comunicazioni relative alle risorse economiche oggetto di congelamento, una dettagliata relazione sulla situazione giuridica, sulla consistenza patrimoniale e sullo stato di utilizzazione dei beni, di trasmetterne gli esiti al CSF, all'Agenzia del demanio e alla UIF e di inviarne un estratto ai competenti uffici, ai fini della trascrizione del provvedimento di congelamento. Infine, comunica ai soggetti designati l'avvenuto congelamento delle risorse economiche e la loro successiva assunzione da parte dell'Agenzia del demanio.

<sup>104</sup> In ottemperanza ai regolamenti dell'Unione Europea concernenti "Le misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina".

## **7.6 I decreti sanzionatori emanati ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 109/2007.**

Nel corso del 2014 sono stati emanati 6 decreti sanzionatori ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 109/2007, per violazione del divieto di messa a disposizione di fondi e risorse economiche a favore di entità listate (articolo 5 del decreto legislativo 109/2007). In particolare, in 5 casi il tentativo di esportazione riguardava soggetti listati ai sensi del regolamento (UE) n. 267/2012 (Iran), mentre in un caso riguardava un soggetto listato ai sensi del regolamento (UE) n. 36/2012 (Siria).

Nei primi mesi del 2015 sono stati emanati 5 decreti sanzionatori ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 109/2007, dei quali due per violazione del divieto di messa a disposizione di fondi e risorse economiche a favore di entità listate (articolo 5 del decreto legislativo 109/2007) e tre per violazione degli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 109/2007.

Più specificamente, le violazioni hanno riguardato in quattro casi un soggetto listato ai sensi del regolamento (UE) n. 881/2002 (Al-Qaeda), mentre in un caso un soggetto listato ai sensi del regolamento (UE) n. 36/2012 (Siria).

## **8. L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO IN AMBITO EUROPEO E INTERNAZIONALE**

### **8.1. L'attività del GAFI**

Nel corso del 2014 è iniziata la presidenza australiana del GAFI, succeduta a quella russa. I primi rapporti di valutazione del *IV Round* hanno dimostrato come l'analisi della robustezza ed efficacia dei sistemi nazionali di prevenzione e contrasto sia un'attività molto complessa, dovendo incorporare, rispetto al passato, anche i giudizi sull'*effectiveness*, per valutare il livello di raggiungimento degli obiettivi di mitigazione dei rischi del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Norvegia, Spagna, Belgio e Australia hanno fatto parte del primo gruppo di paesi valutati in base alla nuova metodologia adottata nel 2013.

Il GAFI ha proseguito l'attività di monitoraggio delle giurisdizioni, al fine di identificare quelle ritenute particolarmente rischiose per la stabilità del sistema finanziario internazionale e di guidarle nell'attività di implementazione delle Raccomandazioni per colmare le lacune normative. Il gruppo di lavoro che si occupa di seguire tale attività è l'*International Cooperation Review Group* (ICRG). Co-presieduto dall'Italia e dagli Stati Uniti, l'ICRG riferisce nelle sedute plenarie del GAFI circa lo stato di adeguamento del sistema AML/CFT

rispetto ad alcune specifiche lacune strategiche, identificate anche a seguito di *Mutual Evaluation Reports*, indicate in un *Action Plan* concordato con i governi dei paesi sottoposti a monitoraggio. Inoltre, identifica e propone l'inserimento di ulteriori paesi da sottoporre a monitoraggio. Per lo svolgimento dei suoi compiti l'ICRG si avvale di quattro sotto-gruppi regionali che seguono l'attuazione dei diversi *Action Plan* e che, a loro volta, riferiscono periodicamente all'ICRG. Si tratta di *Africa e Middle East Regional Review Group*, copresieduto dall'Italia, l'*Europe Eurasia Regional Review Group*, l'*Americas Regional Review Group* e l'*Asia Pacific Regional Review Group*. L'Italia ha assicurato la propria partecipazione attiva nei primi due gruppi regionali con la costituzione di una delegazione *ad hoc*; per gli altri due, invece, la partecipazione si è incentrata sull'analisi dei documenti cui, laddove ritenuto necessario, sono seguiti commenti e suggerimenti condivisi con il gruppo regionale. L'attività di monitoraggio ha come esito la pubblicazione di due documenti puntualmente aggiornati a seguito delle riunioni plenarie del GAFI ed entrambi pubblicati anche sul sito del Dipartimento del tesoro perché siano utilizzati dal settore privato nell'ambito delle rispettive valutazioni dei rischi:

- *GAFI Public Statement*, con le valutazioni sulle giurisdizioni che presentano deficienze strategiche in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.
- *Improving Global AML/CFT Compliance: on going process*, con un giudizio sui paesi che hanno lacune strategiche nel sistema di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, ma che implementano azioni per colmarle concordandole con il GAFI.

Nel corso del 2014, il GAFI ha adottato rapporti, linee guida e documenti di *best practices*. In particolare, è stata approvata la *Guidance on Transparency and Beneficial Ownership*, presentata e discussa nell'ottobre 2014 al gruppo G20 dedicato al fenomeno della corruzione (ACWG). Inoltre, va menzionata la *Guidance* sull'approccio basato sul rischio, dedicata al settore degli intermediari finanziari, di estrema importanza, visto che l'analisi dei rischi da parte del settore privato interessa gran parte dell'applicazione corretta ed efficace degli standard. Il fenomeno della moneta virtuale è allo stato attuale oggetto di approfondita analisi da parte del *Policy and development working group* del GAFI, così come un'altra problematica emergente, soprattutto in alcune economie, quale il *de-risking*, ossia l'esclusione di un certo tipo di clientela dai rapporti finanziari, in quanto giudicata eccessivamente rischiosa. Tali comportamenti adottati dagli intermediari finanziari sono di ostacolo all'inclusione finanziaria, uno degli obiettivi dichiarati rilevanti dal GAFI.

Nel giugno 2014 è stato approvato il Rapporto sul rischio del settore del non-profit come fonte di finanziamento del terrorismo (*Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations*). Il Rapporto evidenzia come la globalizzazione, la difficoltà nel monitorare l'elevato numero di operatori del settore, inclusi numerosi volontari, e la percezione pubblica di alto livello di affidabilità del settore, rendono lo stesso un settore molto attraente per organizzazioni terroristiche.

Nel febbraio 2015 è stato, infine, approvato il Rapporto sul finanziamento dell'organizzazione terroristica "*Islamic State in Iraq and the Levant*" (ISIL). Il Rapporto evidenzia come la fonte primaria di finanziamento dell'ISIL provenga dal territorio occupato, in particolare attraverso l'appropriazione del denaro detenuto presso banche e lo sfruttamento dei giacimenti petroliferi.

Nel 2014 è stato inoltre approvato il documento sulla strategia del GAFI, che definisce gli obiettivi di medio termine dell'organismo, e l'individuazione delle vulnerabilità presenti nei sistemi nazionali, allo scopo di preservare il più possibile l'integrità del sistema finanziario, è tra gli obiettivi principali. Nello stesso anno, l'Argentina, Cuba e la Turchia hanno dimostrato di aver significativamente migliorato le carenze nella loro legislazione e regolamentazione, segno della forte valenza per le istituzioni di tali paesi del monitoraggio costante da parte del GAFI.

### **8.1.1 Gruppi regionali associati al GAFI**

Il contrasto internazionale al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo si avvale di un network globale nel quale oltre al GAFI operano altri organismi organizzati sul modello del GAFI, detti FSRBs (*FATF-Style Regional Bodies*).

I gruppi regionali sono otto: 1) Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), 2) Caribbean Financial Action Task Force (CFATF), 3) Eurasian Group (EAG), 4) Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG), 5) The Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL), 6) Financial Action Task Force on Money Laundering in South America (GAFISUD), 7) Inter Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa (GIABA) 8) Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF).

Il global network è giunto a contare oltre 180 paesi nel mondo, considerando i membri del GAFI stesso e degli altri organismi organizzati su tale modello.

L'Italia segue i lavori del Moneyval, di cui la Santa Sede e San Marino sono paesi membri. In seguito alla valutazione da parte del Moneyval nel settembre 2011, la Repubblica di San Marino è stata sottoposta a procedura di follow-up. Il relativo rapporto è stato discusso e adottato nella riunione Plenaria di aprile 2015.

## 8.2 Il Comitato di Basilea

L'Anti-Money Laundering Expert Group (AMLEG), cui partecipa la Banca d'Italia, è stato istituito con il compito di fornire ausilio al Comitato di Basilea nel campo della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Nel 2014 l'AMLEG ha fornito il proprio contributo ai lavori del GAFI nell'elaborazione di linee guida sull'applicazione dell'approccio basato sul rischio (*risk-based approach*) nel settore bancario, coerenti con quelle previste dal *Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism* emanate dal Comitato di Basilea nel gennaio 2014. L'AMLEG ha sottolineato l'importanza di politiche e procedure antiriciclaggio pienamente integrate nel sistema generale di *risk management* per gli intermediari bancari, e della parallela adozione di una *risk-based supervision* capace di individuare e analizzare le vulnerabilità degli intermediari vigilati, da parte delle autorità di vigilanza bancaria.

L'AMLEG, su richiesta del GAFI, di concerto con gli altri organismi di cooperazione internazionale in materia mobiliare e assicurativa (IOSCO e IAIS), ha presentato un documento in cui vengono individuati specifici requisiti per qualificare l'efficacia dell'azione di vigilanza in materia di antiriciclaggio. Il documento ha consentito al GAFI la preparazione della discussione in corso presso il Policy Development Group.

## 8.3 L'Anti-Money Laundering Committee e l'Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing (EGMLTF)

La Banca d'Italia è membro del *Anti-Money Laundering Committee* (AMLC), costituito nel 2011 dalle tre autorità di vigilanza europee (EBA, EIOPA e ESMA, c.d. ESAs - European Supervisory Authorities) con il compito di assicurare, tra l'altro, l'uniforme applicazione della regolamentazione europea antiriciclaggio.

La IV direttiva antiriciclaggio potenzierà in modo significativo il ruolo delle autorità di vigilanza europee in materia antiriciclaggio attribuendo loro significativi poteri di natura regolamentare<sup>105</sup>. L'AMLC ha da tempo avviato i lavori per la predisposizione delle linee guida

---

<sup>105</sup> In particolare, esse dovranno adottare:

in materia di adeguata verifica della clientela e supervisione basata sul rischio, nonché per la stesura delle norme tecniche di regolamentazione in materia di punto di contatto centrale. Entro la prima metà del 2015, dovrebbero essere sottoposte all'approvazione delle tre Autorità di Vigilanza europee le prime proposte di regolamentazione ai fini dell'avvio della procedura di consultazione pubblica. Le autorità di vigilanza europee parteciperanno attivamente anche all'esercizio di valutazione sovranazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (*Supranational Risk Assessment*), coordinato dalla Commissione europea. In base alla IV direttiva esse dovranno formulare un parere sui principali rischi di riciclaggio cui è esposto il sistema finanziario del continente che confluirà nelle più ampie valutazioni condotte dalla Commissione.

In tale contesto, l'AMLC sarà chiamato a svolgere il lavoro preparatorio istruttorio e di redazione dei documenti che, in base alle citate previsioni, le ESAs dovranno produrre.

Nel corso del 2014 sono proseguiti i lavori dell'*Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing* (EGMLTF) in misura ridotta per effetto della transizione in attesa della IV Direttiva. Di conseguenza, il gruppo si è limitato nel 2014 al coordinamento delle posizioni degli Stati membri nel GAFI e la conduzione delle fasi propedeutiche allo svolgimento dell'esercizio del *Supranational Risk Assessment*, che è il principale obiettivo di lavoro del Gruppo per il 2015-2016.

#### 8.4 Il gruppo Egmont

Il gruppo Egmont, organismo a carattere informale costituito dalle principali Financial Intelligence Units mondiali, ha approvato nel 2014 un piano strategico per il prossimo biennio con l'obiettivo di migliorare lo scambio di informazioni tra le FIU e di rendere più efficace l'applicazione degli standard internazionali. Il piano prevede anche la realizzazione di una struttura organizzativa più efficiente, soprattutto per quanto attiene al funzionamento del

- 
1. **linee guida dirette agli intermediari** sui fattori da considerare nell'analisi del rischio di riciclaggio dei propri clienti nonché sulle specifiche misure di adeguata verifica da adottare tanto nei casi di clientela o prodotti a basso rischio quanto in quelli di clientela o prodotti ad alto rischio di riciclaggio;
  2. **linee guida dirette alle autorità di vigilanza nazionali** volte a individuare i criteri da utilizzare per impiantare un modello di vigilanza antiriciclaggio orientato al rischio;
  3. **norme tecniche di regolamentazione** volte a dettagliare le specifiche misure che un gruppo bancario deve adottare per mitigare i rischi relativi a filiali e/o filiazioni attive in paesi (non UE) che non consentano di applicare, nemmeno su base volontaria, politiche di gestione del rischio di riciclaggio di livello equivalente a quello della capogruppo;
  4. **norme tecniche di regolamentazione** per definire i presupposti in presenza dei quali uno Stato membro può imporre ad un istituto di pagamento (IP) o ad un IMEL con sede in un altro Stato membro (che operi sul territorio del primo Stato membro con agenti ovvero soggetti convenzionati), l'istituzione di un c.d. "punto di contatto centrale". Si tratta di una struttura, variamente articolabile dal punto di vista organizzativo (ad es. l'IP o l'IMEL potrebbero assegnare il ruolo di punto di contatto ad uno degli agenti di cui si avvalgono ovvero istituire nello Stato *host* una stabile organizzazione, ad es. un ufficio), che avrà il compito di assicurare l'effettivo rispetto da parte degli agenti e dei soggetti convenzionati degli obblighi antiriciclaggio in vigore nel paese *host*. La regolamentazione europea dovrà anche individuare le funzioni che i punti di contatto centrali possono essere chiamati a svolgere.

Segretariato, alla maggiore partecipazione delle FIU alle attività svolte, all'articolazione dei gruppi di lavoro e allo sviluppo della collaborazione con altri organismi internazionali.

Il Comitato direttivo dell'Egmont ha proseguito la discussione sulla revisione dell'organizzazione del Gruppo, necessaria per assicurare l'attuazione efficace dei nuovi standard approvati nel 2013. Una diversa articolazione dei gruppi di lavoro e la realizzazione di una struttura su base regionale si rendono necessarie in considerazione della costante espansione della *membership* e delle conseguenti implicazioni sulla partecipazione e sulla *governance*. Il Comitato ha inoltre trattato alcune questioni legate all'applicazione degli standard approvati nel 2013 nonché all'andamento delle procedure di infrazione in corso alla luce delle relative attività nel Gruppo legale.

L'ampio ambito delle attività svolte dal Gruppo legale, comprende sia la valutazione di aspetti legali relativi a specifici ordinamenti nazionali, sia la trattazione di questioni di policy e regolamentari. Per il primo aspetto, il Gruppo legale ha esaminato la sussistenza dei necessari requisiti per l'ammissione al Gruppo Egmont da parte delle FIU candidate, in base ai nuovi standard internazionali e ai relativi criteri applicativi, individuando eventuali azioni correttive da intraprendere.

Il Gruppo legale ha inoltre proseguito o avviato l'esame di alcuni casi di possibile violazione degli standard da parte di FIU partecipanti, mentre in tema di policy ha avviato la discussione sui principali problemi emersi nell'applicazione dei nuovi standard internazionali per individuare questioni da approfondire ed elaborare criteri e linee-guida, in collaborazione con il GAFI, il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale. Le questioni di principale interesse riguardano l'autonomia e indipendenza delle FIU (specie sul piano dell'organizzazione interna); la reciprocità nella collaborazione internazionale; l'acquisizione di informazioni dai soggetti obbligati; la possibilità di rifiutare la collaborazione a motivo del tipo di reato presupposto; la protezione dei dati; l'utilizzo possibile delle informazioni scambiate.

Il Gruppo di lavoro operativo ha approfondito *le Mass Marketing Frauds* e, in collaborazione con il GAFI, il riciclaggio nel commercio dei diamanti, e si è occupato dei poteri delle FIU in materia di acquisizione di informazioni, anche in ambito internazionale, e delle caratteristiche dell'analisi finanziaria. Nello stesso Gruppo sono proseguiti gli approfondimenti sull'impiego delle monete virtuali per attività di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, ai quali la UIF ha contribuito attivamente con l'illustrazione di aspetti normativi e delle caratteristiche delle segnalazioni ricevute.

Il Gruppo di lavoro “IT” ha proseguito la discussione in materia di sicurezza informatica e riservatezza degli scambi internazionali, nonché i lavori per definire metodi comuni per lo sviluppo dei sistemi informativi. Tra le attività del Gruppo Egmont rientrano anche iniziative di formazione e assistenza tecnica rivolti a tutte le FIU su aspetti specifici delle loro attività.

## 8.5 Attività G7 e G20

Particolare attenzione è stata prestata alle indicazioni in materia di AML/CFT e di contrasto ai paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale che sono state enunciate dai ministri finanziari delle varie dichiarazioni G7/8 nel periodo qui considerato.

Particolarmente rilevanti quelle di:

- Bruxelles del 4-5 giugno 2014 relativa all’Ucraina:

*“[...] We confirm the decision by G7 countries to impose sanctions on individuals and entities who have actively supported or implemented the violation of Ukraine’s sovereignty and territorial integrity and who are threatening the peace, security and stability of Ukraine. We are implementing a strict policy of non-recognition with respect to Crimea/Sevastopol, in line with UN General Assembly Resolution 68/262. We stand ready to intensify targeted sanctions and to implement significant additional restrictive measures to impose further costs on Russia should events so require”<sup>106</sup>;*

- New York del 25 Settembre 2014 riguardante la lotta contro l’organizzazione terroristica dell’ISIL/DAESH:

*“[...]resolute steps to hamper and prevent the flow of fighters and funds to ISIL are urgent. We welcome the adoption of the Global Counter Terrorism Forum’s The Hague-Marrakech Memorandum on Good Practices for a More Effective Response to the Foreign Terrorist Fighters Phenomenon and we welcome the adoption of UNSCR 2178 on threats to international peace and security caused by terrorist acts. We have also asked the G7 Roma Lyon Group to develop concrete initiatives to address the flows of foreign terrorist fighters and finance to Iraq and Syria;*

- Lübeck del 15 aprile 2015 sulla situazione in Ucraina:

*“[...] the G7 underlines the close linkage between full implementation of the Minsk Agreements and international sanctions. Sanctions are not an end in themselves; their duration should be*

---

<sup>106</sup> [http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/prevenzione\\_reati\\_finanziari/prevenzione\\_reati\\_finanziari/G7\\_Declaration\\_Brussels\\_June\\_2014.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/G7_Declaration_Brussels_June_2014.pdf)

*clearly linked to Russia's complete implementation of the Minsk agreements and respect for Ukraine's sovereignty* <sup>107</sup>;

e sulla lotta al finanziamento del terrorismo:

*"[...] Returning foreign terrorist fighters from Syria and Iraq represent an important challenge to our national security. The G7 calls on all states to fully implement the relevant UNSC Resolutions that address the FTF phenomenon and counter terrorist financing, including hostage-taking and kidnapping for ransom. [...] We welcome the outcome of the plenary meeting of the Financial Action Task Force in February and call on all states to meet the standards set by the FATF;*

- Schloos (Germania) del 7-8 giugno 2015 riguardante la lotta al finanziamento del terrorismo:

*"[...] We stress the importance of implementing the necessary measures to detect and prevent acts of terrorism, to prosecute those responsible, and rehabilitate and reintegrate offenders, in accordance with international law, and to prevent the financing of terrorism. The fight against terrorism and terrorist financing is a major priority for the G7. ... We will take further actions to ensure greater transparency of all financial flows, including through an appropriate regulation of virtual currencies and other new payment methods. We reaffirm the importance of the ongoing work undertaken by the Financial Action Task Force (FATF), and commit to contributing actively to this work. We will strive to ensure an effective implementation of FATF standards, including through a robust follow-up process."* <sup>108</sup>

Per quanto riguarda il G20, è da segnalare l'attività dell'*Anti-corruption Working Group* (ACWG) che nel 2014 è stato co-presieduto da Australia e Italia. Tra i molti argomenti di rilievo seguiti dal gruppo, come il rapporto tra la corruzione e la crescita economica, la corruzione transnazionale e l'*asset recovery*, è da segnalare la stesura dei principi sulla trasparenza e il titolare effettivo (*G20 High-Level Principles on Beneficial Ownership Transparency*), adottati dai ministri nel novembre 2014. Si tratta di dieci principi fondamentali per ottenere l'accessibilità delle informazioni sul titolare effettivo di società e trust, mutuati in gran parte dalle 40 Raccomandazioni del GAFI in materia di antiriciclaggio (n. 24 e 25). Il MEF ha partecipato attivamente ai negoziati, affinché potessero avere una conclusione nello stesso anno di co-presidenza italiana.

---

<sup>107</sup>

[http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/prevenzione\\_reati\\_finanziari/prevenzione\\_reati\\_finanziari/G7Final\\_Communique\\_Luebeck\\_15\\_April\\_2015.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/G7Final_Communique_Luebeck_15_April_2015.pdf)

<sup>108</sup>

[http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/prevenzione\\_reati\\_finanziari/prevenzione\\_reati\\_finanziari/G7\\_Declaration\\_-\\_Germany\\_Leaders\\_Statementx\\_7-8\\_June\\_2015.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/G7_Declaration_-_Germany_Leaders_Statementx_7-8_June_2015.pdf)

Con l'affermazione di tali principi si evidenzia la necessità di una definizione condivisa di titolare effettivo e si raccomanda un'analisi dei rischi, che ogni paese dovrebbe svolgere, in materia di anticorruzione, per comprendere l'esposizione a tali di rischi delle persone giuridiche e dei *trust* o negozi giuridici similari. Si considerano i registri centrali come uno strumento da raccomandarsi fortemente allo scopo della piena accessibilità dei dati sulla effettiva proprietà e controllo delle imprese. Si ribadisce l'importanza della collaborazione attiva degli intermediari finanziari e dei professionisti, al fine dell'identificazione del titolare effettivo. Infine, è promossa l'efficacia e la tempestività della cooperazione internazionale tra le autorità competenti, anche ai fini di contrasto all'evasione fiscale.

Il successivo monitoraggio dell'implementazione dei principi è all'attenzione dei lavori del Gruppo, per l'impegno preso di renderli effettivi con l'introduzione e l'attuazione delle misure legislative e amministrative dei sistemi nazionali, che saranno necessarie per aumentare il livello di trasparenza.