

LaScala



STUDIO LEGALE

*in association with
Field Fisher Waterhouse*

Focus on

**ANTIRICICLAGGIO:
RAPPORTO ANNUALE (2013) DELLA UIF**

Luglio 2014

www.lascalaw.com
www.iusletter.com

Milano Roma Torino Bologna Firenze Ancona Vicenza Padova
London Paris Hamburg Brussels Manchester Munich Dusseldorf

Per la prima volta, il 9 luglio 2014, la UIF ha presentato pubblicamente il proprio Rapporto annuale da quando nel 2008 è stato avviato il nuovo sistema antiriciclaggio e l'Unità è stata istituita presso la Banca d'Italia.

Tale incontro si pone nel solco di altre iniziative sviluppate per rispondere alla crescente domanda (i) di un'ampia e tempestiva informazione sul funzionamento del sistema di prevenzione e (ii) di indicazioni sui fenomeni di riciclaggio, sui settori operativi e le aree territoriali maggiormente esposte al rischio criminale.

Il sistema di contrasto al riciclaggio presuppone una *alleanza* tra le autorità pubbliche – la UIF, la Magistratura, gli Organi investigativi, le Autorità di vigilanza e di controllo – e la rete degli intermediari, dei professionisti e degli operatori.

L'attività di prevenzione rappresenta l'indispensabile complemento di quella repressiva, che da sola non può fornire risposte esaustive, specie in un paese come l'Italia caratterizzato da forme endemiche di criminalità, da un elevato livello di corruzione e di evasione fiscale, da alcune debolezze ancora presenti nell'ordinamento penale, quali la non punibilità dell'auto-riciclaggio, la ridotta tutela dai reati societari e la previsione di termini prescrizionali non sempre coerenti rispetto alla durata dei processi.

La criminalità ha bisogno, per utilizzare o occultare i proventi delle attività illecite, **dei comportamenti distratti, arrendevoli o, peggio, collusi degli operatori** posti ai varchi di accesso dell'economia legale.

L'ordinamento antiriciclaggio richiede a questi stessi soggetti un opposto comportamento: la **collaborazione attiva** per intercettare e contrastare le infiltrazioni criminali.

Di seguito, si analizzano i principali temi affrontati dalla UIF nel Rapporto 2013.

1. L'evoluzione del quadro normativo

a) la proposta di quarta direttiva antiriciclaggio

I lavori preparatori della quarta direttiva antiriciclaggio, destinata a sostituire integralmente quella vigente, **hanno fatto registrare significativi sviluppi**: il 18 giugno 2014, infatti, il Consiglio Europeo ha raggiunto un accordo sul testo.

Il testo della direttiva, in larga misura ispirato alle Raccomandazioni emanate dal GAFI nel febbraio del 2012, **fa segnare significativi progressi su importanti aspetti regolamentari ma sconta talune soluzioni di compromesso, che riguardano innanzitutto il non elevato livello di armonizzazione**. Questa impostazione lascia spazio a possibili disallineamenti tra le regole nazionali di recepimento, consentendo

arbitraggi normativi e comportamenti elusivi a discapito dell'efficacia complessiva del sistema di contrasto e della parità concorrenziale tra gli operatori.

Quanto ai progressi, la proposta di direttiva segna (i) l'inclusione esplicita dei **reati fiscali** nell'ambito degli illeciti presupposto del riciclaggio, determinando così un potenziale ampliamento della collaborazione internazionale; (ii) definisce con maggiore precisione le caratteristiche dell'**approccio basato sul rischio**, prevedendo anche la predisposizione di un *risk-assessment* sovranazionale che informerà quelli dei singoli paesi membri; (iii) dedica particolare attenzione agli adempimenti e ai controlli connessi all'**adeguata verifica della clientela**; (iv) una più puntualmente definizione della figura del **titolare effettivo**; (v) la previsione di strumenti specifici di **trasparenza dell'assetto proprietario e della titolarità effettiva per le società e i trust**.

In prospettiva rileva anche l'intenzione, preannunciata dalla Commissione nel 2013, di elaborare un'apposita **proposta legislativa per la definizione di una fattispecie penale di riciclaggio comune in tutta l'Europa**.

b) la normativa nazionale

Nel 2013 non si sono registrate modifiche della normativa primaria in materia di prevenzione del riciclaggio. Tuttavia, molto vivi sono stati il dibattito, le attività di approfondimento di commissioni e gruppi governativi e la conseguente elaborazione di testi legislativi per l'**introduzione della punibilità dell'auto-riciclaggio**, attualmente esclusa dal nostro codice penale.

Il sistema normativo di prevenzione adotta ai propri fini un'ampia nozione di riciclaggio comprensiva dell'attività di auto-riciclaggio. Tuttavia **la non punibilità penale dell'auto-riciclaggio condiziona negativamente la repressione del riciclaggio stesso e, quindi, l'efficacia complessiva del sistema di contrasto**.

Al fine di accrescere l'efficacia del sistema di prevenzione e di allinearlo alle Raccomandazioni del GAFI emanate nel febbraio 2012, **si rendono necessari interventi di modifica della disciplina antiriciclaggio nazionale**; la revisione assume carattere di urgenza anche in considerazione dell'imminente avvio della Mutual Evaluation ad opera degli Organismi internazionali.

Il **decreto legislativo n. 231/2007 presenta ulteriori esigenze di revisione relativamente all'apparato delle sanzioni penali e amministrative**, per commisurarle maggiormente alla natura e alla gravità delle violazioni e renderle proporzionate, effettive, dissuasive.

2. La collaborazione attiva

La UIF trova il suo tratto caratterizzante nell'attività di ricezione, analisi e disseminazione delle segnalazioni di operazioni sospette e delle altre informazioni rilevanti in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Il sistema delle **segnalazioni di operazioni sospette** (di seguito, “SOS”) rappresenta uno dei **cardini su cui poggia la disciplina di prevenzione del riciclaggio**.

Esse sono lo **strumento per la collaborazione attiva** degli intermediari e degli altri operatori che dispongono di punti di osservazione privilegiati per giudicare la coerenza tra il profilo economico e gli effettivi comportamenti della clientela.

La segnalazione alla UIF permette di avviare senza ritardo gli approfondimenti finanziari e agevolare la successiva fase investigativa. Viene così avviato un percorso di indagine diverso da quello tradizionale: si risale a ritroso la catena del crimine, dagli indizi di riciclaggio fino al reato presupposto. L’esperienza di questi anni attesta come frequentemente le SOS consentono di individuare, partendo dalle transazioni finanziarie, non solo episodi di riciclaggio ma anche altri gravi reati forse destinati a restare altrimenti impuniti.

La collaborazione attiva ha mostrato un **continuo sviluppo in quantità e in qualità**: gli indicatori misurati sono tra i più elevati in Europa.

Le segnalazioni ricevute dalla UIF sono passate dalle 12.500 del 2007 alle **circa 65.000** del 2012 e del 2013; notevoli sono anche gli importi complessivamente segnalati: nel 2013 circa **84 miliardi di euro**.

La quasi totalità delle comunicazioni ricevute riguarda sospetti di riciclaggio (99,7%); numericamente marginali restano le segnalazioni relative al finanziamento del terrorismo o dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa, pure ricomprese nel sistema di prevenzione.

La sostanziale stabilità nel numero di segnalazioni rilevata nel 2013 rispetto all’anno precedente ha segnato solo una breve pausa nel percorso di crescita: durante il primo semestre del 2014 sono pervenute oltre 38.000 segnalazioni, con un incremento del 23% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno.

L’incremento dei flussi è stato accompagnato da una **progressiva contrazione dei tempi medi di rilevazione e di inoltro delle segnalazioni**: nel 2013 il 44% delle comunicazioni è stato effettuato entro un mese dal compimento delle operazioni sospette; entro i primi due mesi ne è pervenuto quasi il 65%.

Non sempre, tuttavia, il lasso di tempo fra data dell’operazione e inoltro della SOS è indice di ritardo o negligenza. **Il sospetto, talvolta, matura alla luce di elementi di cui si dispone solo successivamente all’effettuazione dell’operazione ovvero a seguito di verifiche interne**.

La riduzione dei tempi di rilevazione delle operazioni sospette aumenta la possibilità per la UIF di adottare tempestivi provvedimenti di sospensione in presenza di particolari esigenze cautelari. Nel 2013 sono state valutate in tale prospettiva oltre 300

segnalazioni e sono stati adottati 64 provvedimenti, per un importo complessivo di circa 62 milioni di euro.

La qualità informativa delle segnalazioni denota un sensibile miglioramento in termini sia di completezza sia di chiarezza. La UIF continua a offrire supporto agli operatori per lo sviluppo di adeguate capacità di diagnosi e di rappresentazione dei sospetti di riciclaggio: esiti significativi sono stati ottenuti dai numerosi incontri effettuati con i segnalanti, specie di maggiori dimensioni.

Il valore della collaborazione è dimostrato anche dal contributo che le segnalazioni di operazioni sospette e le analisi finanziarie della UIF hanno fornito agli Organi inquirenti: **negli ultimi anni oltre il 50% delle segnalazioni trasmesse dalla UIF è stato ritenuto meritevole di accertamenti investigativi.** Delle verifiche effettivamente avviate, circa la metà si conclude con riferimenti in sede processuale. Ne emerge una buona capacità dei soggetti obbligati di individuare i comportamenti a rischio.

I risultati conseguiti non devono far dimenticare le **criticità** che ancora impediscono al sistema di prevenzione di esprimere pienamente il suo potenziale.

La collaborazione attiva presenta livelli non omogenei. Quasi l'85% delle segnalazioni proviene dalle banche e dalle Poste. Esse, tuttavia, tendono a concentrarsi sull'operatività corrente. Più di 27.000 segnalazioni ricevute nel 2013 hanno riguardato operatività sospette di importo complessivo inferiore a 50.000 euro. Uno scrutinio meno attento sembra emergere per le movimentazioni della clientela di maggiori dimensioni e quando il rapporto assume prevalenti connotazioni di tipo gestorio e consulenziale: la quota di segnalazioni con importi superiore a 500.000 euro è stata pari al 14% del totale. Anche la collaborazione molto ridotta di SIM e SGR risente delle particolari caratteristiche delle relazioni con la clientela di questi intermediari. Su tali carenze si sta focalizzando l'attività di controllo della UIF.

Permane una quota di segnalazioni di tipo cautelativo, relativo ad operazioni difficilmente correlabili a riciclaggio ancorché caratterizzate da profili di anomalia.

Il numero di segnalazioni trasmesse da professionisti e operatori non finanziari permane esiguo (circa 2.800 segnalazioni, pari a poco più del 4% del totale) e quasi interamente riferibile ai notai e agli operatori di gioco. La scarsa collaborazione di queste categorie è una criticità presente in molti altri paesi, con numeri di segnalazioni trasmesse anche inferiori a quelli dell'Italia. Essa va contrastata, oltre che con l'intensificazione dei controlli, favorendo un approccio che anteponga la sostanza alla forma nell'applicazione delle previsioni normative e rafforzando i presidi a tutela della riservatezza.

Anche gli uffici della Pubblica Amministrazione non appaiono effettivamente partecipi al sistema segnaletico, privando quest'ultimo di un contributo potenzialmente rilevante. Sono stati avviati contatti con il Ministero dell'Interno per

definire gli ambiti di attività pubblica per i quali è opportuno fornire indicatori di anomalia e istruzioni per le modalità di segnalazione.

3. L'analisi operativa

Le segnalazioni pervenute alla UIF sono tutte oggetto di un'analisi finanziaria diretta a valutare la fondatezza del sospetto, sviluppare quando possibile le "tracce" indicate dagli operatori accertando l'origine e la destinazione dei fondi, contribuire a orientare le successive eventuali indagini.

Nel 2013 sono state analizzate e trasmesse agli Organi investigativi oltre 92.000 segnalazioni, con un incremento sul 2012 del 54%.

Il nuovo sistema di gestione delle "operazioni sospette" (RADAR – Raccolta e Analisi Dati AntiRiciclaggio) ha manifestato tutte le sue potenzialità dalla fine del 2012, quando sono entrati a regime i paralleli sistemi degli Organi investigativi, che ne condividono logiche e impostazioni di fondo. La recente realizzazione di un portale per lo scambio dei flussi informativi ha completato il raccordo fra i tre sistemi. Dall'avvio di RADAR i già ampi e strutturati contenuti delle segnalazioni vengono automaticamente raccordati con i dati presenti negli archivi della UIF. La maggiore quantità di informazioni disponibili ha ridotto la necessità di richieste integrative ai segnalanti, con ricadute positive sui livelli di efficienza complessiva.

La prossima entrata in operatività del *datawarehouse* della UIF consentirà un ulteriore notevole passo avanti nell'accesso alle informazioni e nella loro gestione integrata.

L'approfondimento da parte della UIF si avvale di diversi livelli di analisi e dell'introduzione di un articolato **sistema di rating delle segnalazioni**. Le valutazioni di rischio degli analisti della UIF si affiancano a quelle cui sono tenuti gli operatori al momento dell'inoltro. Nel 2013 a oltre metà delle segnalazioni esaminate è stata attribuita dalla UIF una valutazione di rischio medio o elevato, confermando per una parte prevalente (circa due terzi) il giudizio dei soggetti obbligati.

In particolare, le segnalazioni acquisite dal sistema RADAR sono messe in relazione con le informazioni presenti nel database della UIF.

Un algoritmo - che utilizza tra le proprie variabili l'esistenza di precedenti segnalazioni, la numerosità dei segnalanti, gli importi segnalati, la presenza di transazioni con controparti o intermediari ubicati in paesi considerati "a rischio", l'esistenza di provvedimenti giudiziari, le informazioni acquisite da FIU estere – attribuisce a ciascuna segnalazione un **rating automatico**. Esso può sia concordare con la valutazione del rischio espressa dal segnalante sia discostarsene.

Il rating così attribuito orienta le priorità di trattazione e rappresenta un passaggio intermedio rispetto al **rating finale**, che viene assegnato a ciascuna segnalazione al

termine del processo di lavorazione, che può anche comportare un ulteriore arricchimento informativo o un'analisi di secondo livello.

Il miglioramento delle capacità della UIF di selezionare le segnalazioni ha consentito anche di accrescere nel 2013 il numero delle archiviazioni (circa 7.500, pari all'8,1% dei casi esaminati). Le comunicazioni archiviate, di cui viene data notizia al segnalante, continuano comunque ad alimentare le basi dati della UIF e degli Organi investigativi per essere sottoposte a ulteriori approfondimenti qualora emergano nuovi elementi di sospetto.

Un'ulteriore crescita della funzione di filtro svolta dalla UIF sarà consentita da un nuovo meccanismo messo a punto con la collaborazione della Guardia di Finanza che rende possibile disporre preliminarmente, per ogni segnalazione pervenuta, di un indicatore di rilevanza investigativa. Tale sistema permette una più completa valutazione delle segnalazioni sotto il profilo soggettivo e agevola l'individuazione dei casi rilevanti.

4. Le tipologie, gli indicatori e gli schemi di anomalia

Il decreto legislativo 231 del 2007 chiama la UIF a svolgere, oltre alle analisi dirette a individuare e contrastare singoli episodi criminali, anche approfondimenti a carattere strategico, orientati a identificare fenomeni, tendenze, prassi operative, punti di debolezza del sistema e a valutare i rischi di riciclaggio e le esigenze di presidio.

Nel 2013 l'attenzione è stata focalizzata su alcune modalità operative che possono essere indicative di riciclaggio, al fine di valutarne la diffusione e la localizzazione territoriale. È stato così possibile classificare le aree geografiche secondo prefissati parametri di rischio.

L'uso del **contante** amplifica in maniera molto significativa la minaccia che proventi illeciti siano inseriti nel circuito economico. Come indicato anche da un recente studio della Banca Centrale Europea, **in Italia il volume delle transazioni al dettaglio regolate in contante è notevolmente superiore alla media dell'Unione**. La UIF ha svolto un approfondimento al fine di individuare le aree, fino a livello comunale, in cui il ricorso a tale strumento di pagamento presenta profili di anomalia. I risultati preliminari indicano che l'operatività in contante non spiegata dai fondamentali economici, demografici e di struttura finanziaria si concentra, con alcune eccezioni, nelle **regioni del Sud a più elevata infiltrazione criminale**; punti di attenzione si individuano, però, anche in **alcune specifiche aree del Centro e del Nord-Ovest**, tra cui province in prossimità delle zone di confine, in particolare con paesi considerati a fiscalità privilegiata.

I **centri finanziari off-shore** assorbono una quota di tutto rilievo dei flussi finanziari internazionali del nostro paese: grazie all'opacità consentita dai loro ordinamenti, possono costituire un rifugio anche per i capitali di origine illecita. L'individuazione delle determinanti e delle anomalie dei flussi finanziari verso i paesi a rischio è stata oggetto

nel 2013 di un'analisi condotta in collaborazione con il Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia, che ha preso in considerazione il complesso dei bonifici dal nostro paese verso l'estero. I risultati mostrano che **i paesi a rischio attraggono un volume di flussi finanziari più elevato di oltre il 30% rispetto a quanto giustificato dai fondamentali economici e socio-demografici**. L'analisi ha anche permesso di definire un indicatore di anomalia per una classificazione dei paesi di destinazione dei fondi e delle province italiane di origine.

Per favorire un'azione di controllo basata sul rischio, è stato **avviato un progetto per la valutazione del livello di collaborazione attiva delle banche**. Le segnalazioni di operazioni sospette inviate dai singoli intermediari vengono confrontate con quelle attese sulla base delle attività economiche svolte sul territorio, del livello di criminalità e della connotazione della struttura finanziaria. Il modello consentirà di individuare intermediari e loro articolazioni connotati da scostamenti rilevanti.

I risultati delle analisi effettuate dalla UIF hanno contribuito allo sviluppo di una metodologia per il **risk assessment nazionale** elaborata, su iniziativa del Comitato di Sicurezza Finanziaria, da un Gruppo di lavoro costituito presso il Ministero dell'Economia. L'esercizio, in applicazione delle nuove Raccomandazioni del GAFI, ha l'obiettivo di giungere all'identificazione, all'analisi e alla valutazione delle minacce di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, individuando quelle più rilevanti e le loro modalità realizzative. La ricognizione dei settori maggiormente esposti al rischio di riciclaggio e delle vulnerabilità presenti nel sistema nazionale di prevenzione, investigazione e repressione dovrebbe portare a delineare le aree verso le quali indirizzare i futuri interventi di policy per ridurre le vulnerabilità rilevate e accrescere l'efficacia del sistema di contrasto.

L'analisi complessiva delle segnalazioni di operazioni sospette, alla luce della loro ricorrenza e in una visione sistematica, permette alla UIF di delineare **tipologie di comportamenti finanziari a rischio di riciclaggio**, caratterizzate da un potenziale nesso finalistico rispetto a condotte criminali. In alcuni casi appaiono immediatamente identificabili gli obiettivi di carattere illecito. Si tratta, però, di qualificazioni che talvolta possono risultare ingannevoli. L'esperienza indica che tali tipologie sono neutre rispetto ai reati presupposto. La stessa criminalità organizzata si manifesta sul piano finanziario utilizzando tutti i possibili strumenti idonei a muovere ingenti volumi di denaro nascondendone le tracce, con modalità comuni ad altre forme di delinquenza, come ad esempio quella fiscale.

Nel corso del 2013, l'attenzione è stata rivolta ai **trust** e ai **veicoli di cartolarizzazione comunitari** di frequente utilizzati per schermare la titolarità effettiva di attività e ostacolare la corretta ricostruzione dei flussi finanziari. Analoghe finalità dissimulatorie sono emerse nella sottoscrizione di **polizze assicurative sulla vita ad alto contenuto finanziario emesse da società estere**.

In parallelo con l'intensificarsi della crisi economica è stata osservata una maggiore diffusione del fenomeno dell'**usura**, testimoniata da segnalazioni di operazioni sospette raddoppiate nel 2013 rispetto all'anno precedente.

Continuano ad assumere rilievo i fenomeni delle **frodi fiscali internazionali**, attraverso "caroselli fiscali", società "esterovestite" e l'utilizzo di "società-cartiere" per la fatturazione di operazioni inesistenti, nonché delle frodi informatiche basate sul **furto d'identità**.

Numerosi casi di segnalazione e di analisi hanno riguardato il riciclaggio dei proventi di reati lesivi di interessi pubblici o ascrivibili a persone politicamente esposte. Sono stati rilevati, in particolare, utilizzi distorti dei finanziamenti pubblici, inadempienze nell'applicazione della disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari nel settore dei contratti pubblici, appropriazioni indebite di fondi di pertinenza di partiti politici, situazioni corruttive. Con riferimento a queste ultime, le segnalazioni pongono in luce alcuni elementi ricorrenti: **per dissimulare l'identità dei titolari effettivi**, viene fatto frequente ricorso a **strumenti d'investimento innovativi**, a **mandati fiduciari**, alla costruzione di **catene societarie anche complesse prive di reale giustificazione economica**, eventualmente con propaggini internazionali e utilizzo di **trust**.

Gli approfondimenti condotti dalla UIF, con l'ausilio anche di articolati interventi ispettivi, hanno infine consentito di individuare alcune fattispecie di **utilizzo anomalo di carte di pagamento**, non coerenti con le finalità proprie di tali strumenti e con il profilo economico dei titolari.

L'individuazione di tipologie rende possibile pervenire all'elaborazione di schemi e modelli di comportamento anomalo che, come previsto dalla normativa, vengono diffusi dalla UIF a supporto dell'assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva.

Nel 2013 e nei primi mesi del corrente anno sono stati definiti gli schemi sui trust, sulle carte di pagamento e, con la collaborazione della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, quelli sull'operatività connessa con il settore dei giochi e delle scommesse.

L'interesse della UIF è stato pure rivolto al possibile uso per finalità illecite di **monete virtuali**: sono in corso approfondimenti sul potenziale di rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo dei Bitcoin, anche in considerazione di alcune segnalazioni di operazioni sospette ricevute su anomale compravendite di tale strumento e delle iniziative che si vanno definendo in sede internazionale.

5. L'attività di controllo

La UIF esercita i controlli di propria competenza attivando, nei confronti degli intermediari e degli altri soggetti obbligati, gli ampi poteri di richiesta documentale e quelli di verifica ispettiva che le vengono attribuiti dalla legge.

Le **ispezioni** rappresentano uno strumento particolarmente incisivo di approfondimento e controllo. L'ordinamento antiriciclaggio presuppone, in un'ottica di economicità ed efficacia della complessiva azione di prevenzione, una ripartizione di tale funzione tra le Autorità di vigilanza di settore, la UIF e gli Organi investigativi.

Alla UIF competono controlli sull'individuazione e segnalazione delle operazioni sospette che rappresentano un elemento fondamentale del sistema di prevenzione.

La UIF, tenendo conto dei vincoli derivanti dalle risorse di cui dispone, ha intensificato nel 2013 il proprio impegno ispettivo in termini sia qualitativi sia quantitativi.

Nel 2013 sono state effettuate 21 ispezioni: 9 di tipo generale, 12 a carattere mirato.

Nell'attività ispettiva (i) sono state riscontrate **carenze nelle procedure di controllo sulla veridicità dei dati forniti dalla clientela** e (i) sono emersi fatti di possibile rilievo penale che sono stato oggetto di denuncia all'Autorità giudiziaria da parte della UIF nonché violazioni di natura amministrativa, in relazioni alle quali la UIF ha avviato i procedimenti sanzionatori di propria competenza, trasmettendo i verbali di contestazione al MEF per lo svolgimento del successivo *iter* istruttorio.

Nel 2013 sono stati avviati **29 procedimenti per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per omessa SOS**: nel complesso la UIF ha contestato operazioni non segnalate per un importo di circa 67,8 milioni di euro.

Le ispezioni sono state orientate verso settori critici quali: il risparmio gestito, l'attività bancaria on-line, l'utilizzo anomalo di carte di pagamento, l'operatività in titoli di società estere in contropartita con banche e intermediari finanziari italiani.

Sabrina Galmarini – s.galmarini@lascalaw.com