Ministero dell'Economia e delle Finanze

RAPPORTO DI MUTUA VALUTAZIONE (MER) – ITALIA

Financial Action Task Force (FATF) – Groupe d'Action Financière (GAFI)

La presente traduzione, *non ufficiale*, del MER Italia riveste carattere divulgativo ed è stata effettuata a cura della Direzione V del Dipartimento del Tesoro (MEF), www.dt.tesoro.it/prevenzionereatifinanziari.

Il testo ufficiale del Rapporto è in lingua inglese ed è pubblicato sui siti web IMF e FATF-GAFI

E' consentita la riproduzione del presente testo per esclusivo uso personale. Ogni altro utilizzo necessita della preventiva autorizzazione del MEF

INDICE

GLOSSARIO
SINTESI 1
A. Risultati principali 1
B. Rischi e situazione generale 3
C. Livello complessivo di *Technical Compliance* & *Effectiveness* 3
D. Azioni Prioritarie 11
E. *Technical Compliance* & *Effectiveness – Rating* 13

RAPPORTO DETTAGLIATO DI VALUTAZIONE DELL'ITALIA
Introduzione 14

1. Rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo – Contesto 16
1.1 Rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo: definizione delle aree di maggior rischio – Quadro d'insieme dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo 16
1.2 Rilevanza 21
1.3 Elementi strutturali 22
1.4 Quadro di riferimento e altri fattori di contesto 22

2. Politiche nazionali in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo – Coordinamento 39
2.1 *Effectiveness*: *Immediate Outcome 1* (Rischi, policy, coordinamento) 41

3. Sistema giuridico e meccanismi operativi 49
3.1 *Effectiveness*: *Immediate Outcome 6* (Intelligence finanziaria) 51
3.2 *Effectiveness*: *Immediate Outcome* 7 (Indagini e procedimenti penali per riciclaggio) 65
3.3 *Effectiveness*: *Immediate Outcome 8* (Confisca) 80

4. Finanziamento del terrorismo e finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa 90
4.1 *Effectiveness*: *Immediate Outcome* 9 (Indagini e procedimenti penali per finanziamento del terrorismo) 91
4.2 *Effectiveness*: *Immediate Outcome 10* (Misure di prevenzione del finanziamento del terrorismo – Sanzioni finanziarie) 94
4.3 *Effectiveness*: *Immediate Outcome 11* (Finanziamento della proliferazione delle armi

di distruzione di massa – Sanzioni finanziarie) 102

5. Misure preventive 109

5.1 *Effectiveness*: *Immediate Outcome 4* (Misure preventive) 111

6. Vigilanza 125

6.1 *Effectiveness*: *Immediate Outcome 3* (Vigilanza) 127

7. Persone fisiche e persone giuridiche 150

7.1 *Effectiveness*: *Immediate Outcome 5* (Persone giuridiche e istituti giuridici) 151

8. Cooperazione internazionale 166

8.1 Effectiveness: *Immediate Outcome 2* (Cooperazione internazionale) 167

TECHNICAL COMPLIANCE – ALLEGATO
(traduzione dell'analisi di alcune Raccomandazioni)

Introduzione 175

Raccomandazione 1 – Valutazione dei rischi e applicazione di un approccio basato sul rischio 176

Raccomandazione 2 – Cooperazione e coordinamento nazionali 182

Raccomandazione 3 – Il reato di riciclaggio di denaro 184

Raccomandazione 5 – Il reato di finanziamento del terrorismo 190

Italia

RAPPORTO DETTAGLIATO DI VALUTAZIONE

A cura del Dipartimento Legale

Il presente Rapporto Dettagliato di Valutazione (*Detailed Assessment Report*) è stato predisposto nell'ambito della Missione di valutazione in materia di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo condotta dal FMI in Italia nel gennaio 2015. La Missione è stata guidata da Richard Lalonde (FMI) e supervisionata dal Dipartimento Legale del Fondo Monetario Internazionale (FMI). Ulteriori informazioni sul programma del FMI in materia di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo sono disponibili su: **http://www.imf.org/external/...**

GLOSSARIO

ANAC	Autorità Nazionale Anti-Corruzione
ANBSC	Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata
AUI	Archivio Unico Informatico
BI	Banca d'Italia
CASA	Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo
CDD	*Customer Due Diligence* (Adeguata verifica della clientela)
CP	Codice Penale
CPC	Codice di Procedura Penale
CSF	Comitato di Sicurezza Finanziaria
DIA	Direzione Investigativa Antimafia
D.Lgs.	Decreto Legislativo
DM	Decreto Ministeriale
DNA	Direzione Nazionale Antimafia
D.P.R.	Decreto del Presidente della Repubblica
FATF/GAFI	*Financial Action Task Force/Groupe d'Action Financière* – Gruppo di Azione Finanziaria
FUG	Fondo Unico Giustizia
GdF	Guardia di Finanza
IMEL	Istituto Moneta Elettronica
IP	Istituto di Pagamento

ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica
IVASS	Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni
OAM	Organismo Agenti e Mediatori
ONLUS	Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale (organizzazione senza scopo di lucro – no-profit)
NRA	*National Risk Assessment* (Analisi dei Rischi Nazionali)
NSPV	Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (Guardia di Finanza)
PEP	Persone Esposte Politicamente
SICAV	Società di Investimento a Capitale Variabile
SIVA	Sistema Informatico Valutario
SOS	Segnalazione Operazione Sospetta
UE	Unione Europea
UIF	Unità di Informazione Finanziaria
UNSCR	*United Nations Security Council Resolution*

SINTESI

1. Il presente Rapporto riassume le misure antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo in forza in Italia alla data della Missione condotta dal Team di Valutazione (14-30 gennaio 2015). Il Rapporto analizza il livello di conformità alle 40 Raccomandazioni GAFI e il grado di efficacia del sistema italiano in materia di contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, e fornisce indicazioni ai fini del rafforzamento del sistema.

A. Risultati principali

- L'Italia è dotata di un regime di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo maturo e sofisticato, con un quadro giuridico e istituzionale altrettanto ben articolato. Il Paese, tuttavia, si confronta con un rischio significativo di riciclaggio di denaro derivante primariamente da attività e reati tributari più frequentemente associati alla criminalità organizzata, quali corruzione, narcotraffico, e usura.

- Tutte le autorità cardine possiedono una buona comprensione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, e, in generale, denotano un buon grado di cooperazione e coordinamento a livello di policy. Attualmente l'Italia sta predisponendo una strategia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo coordinata a livello nazionale, in armonia con gli esiti emersi dall'*Analisi dei Rischi Nazionali* di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (*National Risk Assessment – NRA*) 2014.

- Le forze di polizia hanno accesso a, utilizzano, e predispongono intelligence finanziaria di buona qualità. In grado di intraprendere con successo indagini finanziarie e azioni penali vaste e complesse, le autorità hanno attuato la confisca di ingenti volumi di proventi di reato.

- Tuttavia, gli attuali risultati non sono pienamente commisurati alla scala dei rischi di riciclaggio esistenti. Ciò è dovuto in parte alla scarsa attenzione prestata ai casi di riciclaggio di denaro cosiddetto *stand-alone* e ad altri casi risultanti da reati-presupposto commessi all'estero e/o che coinvolgono persone giuridiche, nonché alla lunghezza dei procedimenti giudiziari.

- In Italia il rischio di finanziamento del terrorismo sembra essere relativamente basso, e il Paese ha attuato efficacemente un regime di sanzioni finanziarie mirate. L'Italia, inoltre, mitiga attivamente il rischio di finanziamento di attività di proliferazione delle armi di distruzione di massa. Al riguardo, tuttavia, sarebbe auspicabile assicurare una

maggiore sensibilizzazione del settore privato.

- Gli intermediari finanziari possiedono, in linea generale, una buona comprensione delle minacce di riciclaggio di denaro cui sono esposti. Sono le banche più grandi, inoltre, ad apparire in assoluto le più energiche in termini di azioni di mitigazione. Penalizzato dall'assenza di normativa secondaria dettagliata, il settore non-finanziario, invece, denota – tranne alcune eccezioni – molta meno familiarità con i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

- Le misure di adeguata verifica della clientela (note come *Customer Due Diligence – CDD*) permeano adeguatamente le procedure applicate dal settore finanziario, per quanto le banche sembrino fare eccessivo affidamento su tali misure laddove accettino rapporti d'affari tramite accordi tra intermediari. Le procedure attuate per l'identificazione dei titolari effettivi, inoltre, non sono omogenee. Sebbene in aumento, appare scarso, in generale, il numero di segnalazioni trasmesse dai professionisti e dagli operatori non-finanziari, in particolare da avvocati e commercialisti.

- Le autorità di vigilanza del settore finanziario applicano un approccio basato sul rischio (cosiddetto *Risk-Based Approach – RBA*) a vari livelli; tuttavia, i loro strumenti di vigilanza potrebbero essere migliorati. In particolare, relativamente agli agenti che agiscono per conto di società che forniscono servizi di rimessa beneficiando del regime del "passaporto UE", è necessario rafforzare la cooperazione tra le autorità di vigilanza nazionali e tra queste e le autorità di vigilanza dei rispettivi Paesi di origine.

- La vigilanza sugli istituti di pagamento comunitari operanti in Italia è attuata ai sensi della normativa UE; tuttavia, si rileva un grado di cooperazione fortemente limitata tra l'*Organismo Agenti e Mediatori (OAM*) e le autorità dei Paesi di origine degli istituti di pagamento comunitari, nel contesto della vigilanza continuativa su tali soggetti.

- Si rileva la necessità di rafforzare le sanzioni per riciclaggio e per il mancato rispetto delle misure preventive.

- Le informazioni sui titolari effettivi delle persone giuridiche sono generalmente accessibili in maniera tempestiva, per quanto occorra procedere a un controllo incrociato per poterne garantire l'attendibilità. Le imprese sono, in una certa misura, oggetto di uso illecito, in particolare da parte di gruppi di criminalità organizzata. Gli istituti giuridici esteri operanti in Italia, infine, costituiscono una sfida minore, seppur crescente.

B. Rischi e situazione generale

2. L'Italia si è dotata di un robusto quadro giuridico e istituzionale per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; tuttavia si confronta con un volume particolarmente elevato di proventi illeciti (come riconosciuto nell'*Analisi dei Rischi Nazionali*), la maggior parte dei quali generata all'interno del Paese. Le stime disponibili variano ampiamente, ovvero dall'1,7 al 12 per cento del Prodotto Interno Lordo (PIL), per lo più tendenti ad attestarsi ai livelli più elevati. I reati che maggiormente generano proventi sono: (*i*) evasione di imposte e accise (circa il 75 per cento dei proventi totali); (*ii*) narcotraffico e usura (circa il 15 per cento del totale); e (*iii*) corruzione, frode, contraffazione, criminalità ambientale, furti/rapine, contrabbando, estorsione e gioco illegale (circa il 10 per cento del totale). Le categorie di reati (*ii*) e (*iii*) sono più strettamente associate ad attività di criminalità organizzata, problema storicamente diffuso in Italia.

3. Il canale più vulnerabile ai reati di riciclaggio sembra essere quello bancario, a causa di molteplici fattori, quali: la posizione di dominio rivestita nel settore finanziario; la gamma di prodotti offerti; i volumi delle transazioni gestite; nonché l'interconnessione con il sistema finanziario internazionale. Avvocati, notai e commercialisti sono, in taluni casi, coinvolti nell'istituzione e gestione di strutture poco trasparenti e utilizzate per riciclare denaro. L'elevato uso di contante e la presenza di un'economia informale relativamente vasta incide, in misura molto significativa, sul rischio che i proventi di attività illecite possano essere re-immessi nell'economia formale regolamentata.

4. I rischi di finanziamento del terrorismo sembrano essere relativamente bassi. Sebbene si riscontri la presenza di gruppi estremisti sul territorio nazionale, essi sono fortemente frammentati e, al momento, non sembrano comportare un livello di rischio significativo. I rischi sono primariamente connessi a individui indipendenti devoti alla Jihad, che operano attraverso piccole cellule prevalentemente auto-finanziate.

C. Livello complessivo di *Technical Compliance* & *Effectiveness*

5. Rispetto al precedente esercizio di valutazione (2005), il livello di *Technical Compliance* (Adeguatezza Tecnica) dell'Italia è nettamente migliorato in molteplici aree – soprattutto per

ciò che concerne le misure preventive e di vigilanza degli intermediari finanziari – ma non in talune altre, ad esempio in materia di sanzioni irrogate per mancata applicazione di misure preventive. L'Italia dispone di un robusto quadro giuridico e istituzionale per la lotta al riciclaggio, al finanziamento del terrorismo e al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Le misure previste sono particolarmente solide in materia di: valutazione dei rischi, applicazione delle leggi, confisca, sanzioni finanziarie mirate, misure preventive e di vigilanza sugli intermediari finanziari, e trasparenza delle persone giuridiche e degli istituti giuridici; ma lo sono meno per ciò che concerne: sanzioni per il reato di riciclaggio e la violazione degli obblighi antiriciclaggio; misure preventive relative alle professioni e alle attività non-finanziarie designate.

6. In termini di *Effectiveness* (Efficacia), l'Italia raggiunge risultati positivi in aree quali: valutazione del rischio e politiche nazionali; cooperazione internazionale; raccolta e utilizzo di intelligence finanziaria; indagini in materia di finanziamento del terrorismo; azioni giudiziarie; confisca; trasparenza delle persone giuridiche e degli istituti giuridici. Tali aree necessitano semplicemente di modesti miglioramenti. Miglioramenti più significativi sono invece necessarie in altre aree, come indicato di seguito.

C.1 Valutazione del rischio, coordinamento, policy (Capitolo 2, I.O.1, R.1-2 e 33)

7. L'Italia possiede una buona conoscenza dei rischi a cui è esposta in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, e, in generale, denota un buon grado di cooperazione e coordinamento a livello di policy per affrontare tali rischi. Nel 2014 ha portato a compimento un robusto esercizio di valutazione dei rischi nazionali di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

8. Dal punto di vista operativo, il coordinamento nazionale in materia di contrasto del riciclaggio e finanziamento del terrorismo sotto l'egida del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) è abbastanza funzionale. Le autorità italiane applicano da diverso tempo un approccio basato sul rischio (cosiddetto *Risk-Based Approach – RBA*) a svariati livelli, in base alla loro comprensione individuale del rischio, unitamente alle svariate iniziative lanciate sulla scia dell'*Analisi dei Rischi Nazionali*. Tuttavia, l'Italia non ha ancora predisposto una strategia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo che sia

coordinata a livello nazionale e che tenga pienamente conto dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo illustrati nell'*Analisi dei Rischi Nazionali*.

9. Nonostante la consapevolezza dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, le autorità di vigilanza non hanno pienamente adattato i rispettivi strumenti e pratiche operative rispetto ai rischi individuati. L'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) potrebbe migliorare ulteriormente le politiche e le azioni attuate, e utilizzare meglio le risorse a disposizione così da concentrarsi maggiormente sulle aree caratterizzate da rischi elevati. Sebbene le forze di polizia e le autorità inquirenti siano dotate delle capacità necessarie per smantellare le reti del riciclaggio di denaro, gli sforzi attualmente in corso sono primariamente volti a sanzionare i reati-presupposto e alcuni reati di riciclaggio commessi da soggetti terzi (NDR in inglese *third-party laundering* per distinguerlo da *self-laundering* ovvero "auto-riciclaggio") e a confiscarne i proventi, a discapito dei casi di riciclaggio cosiddetto *stand-alone* e di quelli derivanti dai reati-presupposto perpetrati all'estero. L'assenza di criminalizzazione dell'auto-riciclaggio fino alla data dell'1 gennaio 2015 ha fatto sì che il sistema antiriciclaggio italiano non potesse essere utilizzato appieno. Sebbene la nuova disposizione costituisca un significativo passo in avanti, è prematuro stabilire come, di fatto, opererà.

10. Il CSF ha dato prova di essere un'utile piattaforma per il coordinamento delle azioni di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario e economico per scopi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Il CSF è attualmente impegnato nell'aggiornamento della propria valutazione dei rischi di finanziamento del terrorismo a seguito dell'aumento, su scala globale, della minaccia del terrorismo. Occorre, inoltre, che il CSF assicuri un completo allineamento delle politiche e delle attività ai rischi individuati e alle priorità che questi ultimi impongono.

11. Le autorità hanno condiviso i risultati dell'*Analisi dei Rischi Nazionali* con gli intermediari finanziari e con le professioni e le attività non-finanziarie designate, che, pertanto, sono complessivamente consapevoli dei principali rischi di riciclaggio e, in misura minore, dei rischi di finanziamento del terrorismo, nonché di come i rischi individuati riguardino le loro istituzioni nell'ambito dei rispettivi modelli di attività. Il settore finanziario, in generale, e le banche, in particolare, possiedono una buona conoscenza dei rischi di riciclaggio a cui l'Italia è esposta. I professionisti e gli operatori non-finanziari denotano un livello di comprensione

dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo fortemente disomogeneo. Nel complesso, tuttavia, è evidente che tale comprensione non sia tanto solida quanto nel settore finanziario.

C.2 Intelligence finanziaria e indagini, procedimenti penali e confisca per riciclaggio di denaro (Capitolo 3 – I.O.6, 7, 8; R. 3, 4, 29-32)

12. L'Italia dispone di un articolato quadro istituzionale di forze di polizia responsabili di assicurare che il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e i reati-presupposto siano adeguatamente indagati. Dotate di ampi poteri per l'acquisizione di informazioni, le forze di polizia raccolgono e utilizzano un'ampia gamma di intelligence per investigare i reati e possiedono l'*expertise* necessaria per individuare e indagare i casi di riciclaggio. Inoltre, nell'ambito di ciascuna investigazione relativa a reati che generano proventi, sono parallelamente svolte delle indagini finanziarie. Si riscontra, tuttavia, una possibile duplicazione degli sforzi, in particolare durante le prime fasi di indagine, a causa della sovrapposizione delle responsabilità delle varie forze di polizia.

13. Le autorità hanno accesso a una vastissima gamma di informazioni finanziarie e di altra natura. L'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) riceve Segnalazioni di Operazioni Sospette (SOS) e altre comunicazioni, e ha accesso a una serie di informazioni di natura amministrativa e finanziaria. La Guardia di Finanza (GdF) e la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) hanno accesso a una vasta gamma di informazioni finanziarie. L'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) svolge buone attività di analisi per GdF e DIA; tuttavia non ha accesso alle informazioni delle forze di polizia e ad alcune informazioni di natura amministrativa (ad esempio quelle dell'Ufficio del Catasto) che potrebbero, invece, arricchirne le attività di analisi.

14. Le forze di polizia e le autorità inquirenti hanno dimostrato di essere in grado di svolgere indagini finanziarie vaste e complesse, riportando successi in un certo numero di casi di alto profilo, e in alcuni di essi riuscendo a smantellare delle imprese criminali. Il Codice Penale e il Codice Antimafia statuiscono un regime ampio ed efficace in materia di sequestro e confisca dei proventi di reato. Tuttavia, come osservato in precedenza, gli sforzi attualmente in atto sono primariamente rivolti a sanzionare i reati-presupposto e alcune attività connesse al riciclaggio, nonché a confiscarne i relativi proventi, a discapito dei casi di riciclaggio

cosiddetto *stand-alone* e dei casi risultanti da reati-presupposto commessi all'estero. La mancata criminalizzazione dell'auto-riciclaggio fino al 1 gennaio 2015 ha impedito che il regime antiriciclaggio potesse essere utilizzato appieno, in particolare in materia di evasione fiscale. Il sistema di giustizia penale appare complesso e le procedure lunghe. Insieme, i due elementi, unitamente alla complessità dei casi di riciclaggio e all'insufficienza di risorse disponibili, possono compromettere l'efficacia del sistema giudiziario. Il fatto che, in molti casi, il reato di riciclaggio e i reati-presupposto a esso associati siano perpetrati da criminali recidivi tenderebbe a indicare che le sanzioni applicate non siano sufficientemente dissuasive.

15. Statistiche più granulari in materia di indagini, azioni penali e condanne consentirebbero meglio alle autorità di misurare le proprie prestazioni.

C.3 Finanziamento del terrorismo e dei programmi per la proliferazione delle armi di distruzione di massa (Capitolo 4; I.O. 9, 10, 11; R. 5-8)

16. Le autorità hanno dato prova di possedere una buona comprensione del rischio di finanziamento del terrorismo. Il rischio emergente più significativo è rappresentato dal potenziale sostegno di residenti italiani autofinanziati che viaggiano in zone di conflitto all'estero per fornire supporto a gruppi terroristici stranieri.

17. Le attività investigative italiane in materia di antiterrorismo sono essenzialmente concentrate sull'individuazione e sullo smantellamento di tali cellule, per quanto includano parallelamente anche indagini finanziarie. Sebbene negli ultimi cinque anni siano state emesse alcune condanne per attività terroristiche, nessuna delle indagini svolte ha rilevato elementi indiziari di attività di finanziamento del terrorismo.

18. L'Italia ha al suo attivo l'attuazione di un efficace sistema di sanzioni finanziarie mirate. Il Paese ha adottato un sistema di notifica passiva per gli intermediari finanziari e le professioni e le attività non-finanziarie designate in materia di azioni associate a sanzioni finanziarie mirate. A tal riguardo, l'UIF fornisce, sul suo sito Internet, semplicemente un link alla relativa lista UE. Non si rileva l'attuazione di un approccio mirato coordinato, tra le varie autorità preposte, in materia di vigilanza sulle organizzazioni no-profit; tuttavia, le forze di polizia hanno provveduto all'irrogazione di sanzioni amministrative. Il ministero capofila

responsabile per il settore no-profit (vale a dire, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) non è integrato nei lavori del CSF; pertanto, un settore chiave è escluso dall'attività dell'organo nazionale preposto al coordinamento del sistema di sanzioni finanziarie mirate. Si riscontra, inoltre, l'attuazione di una limitata azione di informazione e sensibilizzazione.

19. L'Italia mitiga attivamente il rischio di finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa attraverso l'applicazione delle sanzioni finanziarie mirate e l'attuazione di controlli sui beni a duplice uso ai sensi degli accordi internazionali pertinenti. In considerazione del volume di scambi, le azioni intraprese si concentrano maggiormente sui rischi derivanti dall'Iran, per quanto le autorità siano anche consapevoli del rischio derivante dal commercio con la Corea del Nord. Sebbene le autorità abbiano svolto attività di informazione nel settore delle esportazioni, un'ulteriore azione di sensibilizzazione rivolta al settore finanziario e non-finanziario rafforzerebbe il sistema.

C.4 Misure preventive (Capitolo 5; I.O.4; R. 9-23)

20. Gli intermediari finanziari possiedono, in linea generale, una buona comprensione delle minacce di riciclaggio a cui sono esposti. Sono le banche più grandi, inoltre, ad apparire in assoluto le più energiche in termini di azioni di mitigazione. Di gran lunga meno solida appare, invece, la valutazione dei rischi di finanziamento del terrorismo. I professionisti e gli operatori non-finanziari, infine, denotano molta meno familiarità con i rischi a cui sono esposti.

21. Le misure di adeguata verifica della clientela (note come *Customer Due Diligence – CDD*) permeano bene le procedure applicate dal settore finanziario, per quanto alcuni intermediari (ad esempio: imprese di assicurazione, società di gestione del risparmio, istituti di pagamento) sembrino fare eccessivo affidamento sul rispetto di tali misure da parte delle banche in sede di accettazione di rapporti d'affari tramite accordi tra intermediari. Per quanto si riscontri, nell'ambito del settore finanziario, una generale attenzione rivolta al processo di identificazione del titolare effettivo, si rileva altresì un'assenza di coerenza in termini di procedure dettagliate, in particolare per ciò che concerne la soglia del 25% di partecipazione al capitale sociale attraverso catene partecipative complesse. L'attività di segnalazione da parte dei professionisti e degli operatori non-finanziari è generalmente scarsa, soprattutto tra

avvocati e commercialisti.

22. Tra le aree che generano maggiore preoccupazione spiccano i servizi di rimessa (*money transfer*) prestati da agenti che operano per conto di società che beneficiano del regime del "passaporto UE", ai sensi della Direttiva sui Servizi di Pagamento (*Payment Services Directive – PSD*). Le indagini hanno rilevato abusi su ampia scala degli obblighi di segnalazione per operazioni di cassa. Consapevoli di tali problematiche, le autorità si sono adoperate affinché la IV Direttiva UE Antiriciclaggio vi ponesse rimedio. Tuttavia, è necessario rafforzare la cooperazione tra le autorità nazionali di vigilanza e tra queste e le autorità di vigilanza dei Paesi in cui hanno sede gli istituti di pagamento coinvolti.

C.5 Vigilanza (Capitolo 6; IO.3; R.26-28, 34, 35)

23. Le autorità di vigilanza del settore finanziario possiedono, in genere, una buona comprensione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo associati alla gamma di intermediari finanziari che sovrintendono. Tuttavia, i loro strumenti di vigilanza potrebbero essere migliorati al fine di acquisire dati completi, tempestivi e coerenti sulla natura e sul *quantum* del rischio inerente al livello delle singole istituzioni. Una nuova metodologia di vigilanza basata sul rischio, attualmente in fase di sviluppo presso Banca d'Italia, costituirà un passo avanti rispetto alle attuali modalità applicate, seppur con alcune limitazioni. Per quanto Banca d'Italia, IVASS e MEF applichino sanzioni in caso di violazione del Decreto Legislativo No 231/2007 e relativi regolamenti, vi è margine di azione per irrobustire il regime esistente, anche attraverso un migliore allineamento delle sanzioni con le dimensioni e la capacità finanziaria delle istituzioni interessate e riducendo la tempistica necessaria per l'irrogazione di sanzioni nei confronti di imprese e intermediari assicurativi. Inoltre, deve essere chiarito se Banca d'Italia possa applicare le sanzioni previste dal Testo Unico Bancario (TUB) alle banche che rientrano nell'ambito della vigilanza prudenziale esercitata dalla Banca Centrale Europea (BCE).

C.6 Trasparenza e titolare effettivo (Capitolo 7, I.O.5, R. 24-25)

24. Si rileva un utilizzo relativamente ampio delle persone giuridiche italiane nei sistemi di riciclaggio di denaro. L'*Analisi dei Rischi Nazionali* evidenzia come la maggior parte di tali

schemi di riciclaggio sia organizzata a livello nazionale e usualmente coinvolga strutture societarie relativamente semplici. Le autorità sono ben consapevoli dei rischi di uso illecito di persone giuridiche da parte di gruppi della criminalità organizzata; tuttavia, seppur con alcune eccezioni, le autorità denotano una minore consapevolezza di tale abuso in altre circostanze. La Guardia di Finanza, in particolare, possiede una buona consapevolezza di tale rischio di utilizzo illecito nel contesto dei reati tributari.

25. Le informazioni di base sulle persone giuridiche sono prontamente disponibili. Le informazioni sulla titolarità effettiva sono generalmente accessibili alle autorità competenti, seppure in misura minore rispetto alle informazioni di base e non siano uniformemente attendibili. Sebbene le autorità siano usualmente state in grado di identificare i titolari effettivi, il processo potrebbe essere migliorato, anche rafforzando le procedure di adeguata verifica della clientela applicate dai notai.

26. Gli istituti giuridici esteri rappresentano palesemente una minaccia crescente. I *trustee* italiani forniscono, in misura sempre maggiore, servizi fiduciari ai sensi della legislazione in vigore in altre giurisdizioni. Gli istituti giuridici nazionali, tuttavia, non sembrano rappresentare un rischio significativo in termini di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo.

27. Un'applicazione più energica degli obblighi esistenti contribuirebbe a dissuadere ulteriormente l'uso improprio delle persone giuridiche. Le sanzioni per il mancato rispetto degli obblighi di identificazione sono previste ma non utilizzate appieno.

C.7 Cooperazione internazionale (Capitolo 8; I.O.2; R.36-40)

28. L'Italia dispone di un solido quadro giuridico per la cooperazione internazionale, nonché di una rete di accordi bilaterali e multilaterali per agevolare tale cooperazione. Sulla base dei riscontri forniti da numerosi Paesi, le autorità erogano assistenza o informazioni proficue e tempestive ove ne sia fatta richiesta, ivi inclusi: elementi indiziari, intelligence finanziaria, e informazioni relative alle attività di vigilanza in materia di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, o di reati-presupposto del riciclaggio. Le autorità, inoltre, cooperano in casi di individuazione ed estradizione di criminali nonché di identificazione,

sequestro e confisca di beni. La mancata criminalizzazione (fino al 31 dicembre 2014) dell'auto-riciclaggio, nonché i ritardi nella trasmissione di istanze alle autorità competenti, hanno compromesso l'ambito e il livello di assistenza richiesta e/o erogata dall'Italia. Tuttavia, la recente criminalizzazione dell'auto-riciclaggio dovrebbe sortire un effetto positivo sulle attività di cooperazione internazionale. La disponibilità di dati statistici più esaustivi e l'introduzione di un sistema ad hoc per la gestione dei casi consentirebbe all'Italia di valutare meglio le proprie prestazioni in materia di cooperazione internazionale.

D. Azioni prioritarie

- Le forze di polizia dovrebbero adoperarsi maggiormente per il perseguimento di casi di riciclaggio e relative azioni penali incentrate sui rischi associati ai reati di auto-riciclaggio e di riciclaggio cosiddetto *stand-alone*, e ai relativi reati-presupposto perpetrati all'estero, nonché all'abuso delle persone giuridiche a fini criminosi. E' necessario, inoltre, procedere a un inasprimento delle sanzioni.

- L'Unità d'Informazione Finanziaria (UIF) dovrebbe essere autorizzata ad accedere alle informazioni delle diverse forze di polizia e a ulteriori banche dati di natura amministrativa (ad esempio il Catasto), nonché a disseminare le proprie analisi ad altre forze di polizia e istituzioni competenti oltre che DIA e GdF. L'UIF dovrebbe inoltre procedere a una disseminazione più selettiva di tali analisi. GdF e DIA dovrebbero, a loro volta, assicurare una migliore qualità del feedback fornito all'UIF.

- Un meccanismo di coordinamento nazionale dovrebbe essere istituito tra le forze di polizia italiane e l'Agenzia delle Dogane al fine di individuare itinerari di viaggio, voli aerei, navi, e metodi di occultamento ritenuti ampiamente utilizzati dai corrieri di denaro contante. L'Agenzia delle Dogane dovrebbe potenziare le proprie attività rivolte all'individuazione dei proventi di reato (ivi inclusi i reati tributari) trasportati da corrieri di denaro contante, e altresì condividere i casi sospetti con l'UIF.

- Dovrebbero essere raccolte e conservate statistiche più granulari in materia di indagini finanziarie e cooperazione internazionale, per poter meglio misurare le prestazioni assicurate.

- Le autorità di regolamentazione e vigilanza dovrebbero:

  - Lavorare con il settore finanziario e con i professionisti e gli operatori non-finanziari al fine di migliorarne la comprensione e il rispetto degli obblighi previsti in materia di identificazione dei titolari effettivi.

  - Lavorare a stretto contatto con il settore finanziario per contribuire a migliorarne sia la comprensione delle tipologie di reati tributari sia le attività di segnalazione delle operazioni sospette correlate.

  - Adottare normativa secondaria o incoraggiare lo sviluppo di linee guida applicabili per garantire la copertura di tutti i settori relativi alle professioni e alle attività non-finanziarie designate, e intraprendere azioni di informazione/sensibilizzazione.

- Le autorità di vigilanza del settore finanziario e Guardia di Finanza dovrebbero potenziare gli strumenti di vigilanza utilizzati, il cui input dovrebbe essere costituito da dati di buona qualità e coerenti in materia di rischi inerenti ai quali le entità e gli individui sono esposti, e le forme di *risk management* implementate. E' necessario rafforzare le sanzioni irrogate in caso di violazioni degli obblighi.

- L'OAM dovrebbe rafforzare la cooperazione con le autorità di vigilanza dei Paesi di origine degli agenti degli istituti di pagamento che operano in Italia ai sensi del "passaporto UE".

E. *Technical Compliance & Effectiveness*: *Rating*

Technical Compliance – Rating

R.1	R.2	R.3	R.4	R.5	R.6	R.7	R.8	R.9	R.10
LC	LC	LC	C	C	LC	PC	LC	C	LC

R.11	R.12	R.13	R.14	R.15	R.16	R.17	R.18	R.19	R.20
C	LC	PC	C	LC	PC	LC	LC	C	LC

R.21	R.22	R.23	R.24	R.25	R.26	R.27	R.28	R.29	R.30
LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	C

R.31	R.32	R.33	R.34	R.35	R.36	R.37	R.38	R.39	R.40
C	LC	LC	LC	PC	C	LC	LC	C	LC

Legenda: ***Technical Compliance***

C	**Conforme**
LC	**Largamente Conforme**
PC	**Parzialmente Conforme**
NC	**Non Conforme**

Effectiveness – Rating

I.O.1	*I.O.2*	*I.O.3*	*I.O.4*	*I.O.5*	*I.O.6*	*I.O.7*	*I.O.8*	*I.O.9*	*I.O.10*	*I.O.11*
Sost.	**Sost.**	**Mod.**	**Mod.**	**Sost.**	**Sost.**	**Sost.**	**Sost.**	**Sost.**	**Sost.**	**Sost.**

Legenda: ***Effectiveness***

Elev.	**Elevato**
Sost.	**Sostanziale**
Mod.	**Moderato**
Basso	**Basso**

RAPPORTO DETTAGLIATO DI VALUTAZIONE DELL'ITALIA

Introduzione

29. Il presente Rapporto riassume le misure di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo in forza in Italia alla data della Missione in Italia svolta dal Team di Valutazione. Il Rapporto esamina il livello di conformità (*Technical Compliance*) alle 40 Raccomandazioni GAFI e il livello di efficacia *(Effectiveness*) del sistema italiano in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, e fornisce altresì raccomandazioni ai fini del potenziamento del sistema.

30. La valutazione è effettuata sulla base delle Raccomandazioni GAFI 2012 ed è stata condotta secondo la Metodologia 2013. La valutazione si è basata sulle informazioni fornite dall'Italia, unitamente alle informazioni acquisite dal Team di Valutazione durante la Missione effettuata dal 14 al 30 gennaio 2015 in Italia.

31. La valutazione è stata condotta dal Team di Valutazione composto da: Richard Lalonde (Team Leader), Nadine Schwarz (Esperto Legale), Ian Carrington (Esperto Finanziario), Chady El-Khoury (Unità di Informazione Finanziaria ed Esperto Legale), tutti in forza al FMI; Richard Chalmers, consulente (Esperto Finanziario); Christopher Burdick, Dipartimento del Tesoro USA (Esperto Finanziario); Henri Pons, Corte d'Appello di Montpellier, Francia (Esperto Legale); e Santiago Álvarez, Polizia Nazionale Spagnola (Esperto di Forze di Polizia).

32. Il Rapporto è stato revisionato da John Ringguth, *Executive Secretary* presso Moneyval; Christina Pitzer, *Senior Policy Officer* presso *Gruppe Geldwäscheprävention*, *BaFin* (Autorità di Vigilanza Finanziaria Federale), Germania; e Emily Rose Adeleke, *Financial Sector Specialist* presso la Banca Mondiale.

33. Nel 2005, l'Italia è stata protagonista di un esercizio di M*utual Evaluation* GAFI, condotto secondo la Metodologia GAFI 2004. Il Rapporto Dettagliato di Valutazione dell'Italia 2005 ha concluso che il Paese era: *Conforme (C)* a 18 Raccomandazioni; *Largamente Conforme* (*LC*) a 13 Raccomandazioni; *Parzialmente Conforme* (*PC*) a 12 Raccomandazioni; e *Non Conforme (NC)* a 6 Raccomandazioni. L'Italia, inoltre, è stata valutata *Conforme* /

Largamente Conforme a 11 delle 16 *Core & Key Recommendations*. Il Paese è entrato nel processo di *follow-up* nell'ottobre 2007, da cui è uscito nel febbraio 2009 avendo raggiunto un sufficiente livello di conformità a tutte le *Core & Key Recommendations*; come tale, tutti i *rating* attribuiti sono stati considerati equivalenti quantomeno a *LC*.

34. Il Rapporto di Valutazione 2005 e il Rapporto di Follow-Up 2009 sono stati pubblicati e sono disponibili su: http://www.fatf-gafi.org/countries/d-i/italy/.

1. I RISCHI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO – CONTESTO

35. Con una superficie di circa 294.140 chilometri quadrati, l'Italia è il settantaduesimo Paese più grande del mondo. I Paesi confinanti sono: Austria, Francia, Slovenia e Svizzera. Gli Stati sovrani di San Marino e Città del Vaticano sono *enclave* situate nel Paese, mentre Campione d'Italia è un'*exclave* italiana in Svizzera. La popolazione italiana è di circa 60 milioni di persone con pressoché il 7,5 per cento degli abitanti costituito da immigrati. Nel 1957, l'Italia è stata uno dei membri fondatori della Comunità Europea, che nel 1993 divenne l'UE. L'Italia fa parte dell'Area Schengen e, dal 1999, è membro della Zona Euro.

36. L'Italia è una repubblica. Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio, che a sua volta nomina il Consiglio dei Ministri (Gabinetto). Il potere legislativo è costituito da un parlamento bicamerale eletto democraticamente e ripartito tra Senato (315 seggi) e Camera dei Deputati (630 seggi).

37. La Costituzione Italiana è stata approvata il 22 dicembre 1947 ed è entrata in vigore l'1 gennaio 1948. La Magistratura italiana è composta da giudici e pubblici ministeri, tutti considerati magistrati. La Costituzione garantisce l'indipendenza dei magistrati dal ramo esecutivo del governo e attribuisce poteri specifici al Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), organo giudiziario indipendente autoregolato con competenza di nominare, assegnare, trasferire, promuovere e disciplinare giudici e pubblici ministeri. Il potere giudiziario è suddiviso geograficamente su base amministrativa. I pubblici ministeri sono responsabili di dirigere le forze di polizia nello svolgimento delle indagini. La Costituzione Italiana prevede l'obbligatorietà dell'azione penale.

1.1 Rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo: definizione delle aree di maggiore rischio – Quadro d'insieme dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo

38. Sebbene non siano disponibili stime ufficiali, sia le autorità italiane sia i Valutatori sono dell'avviso che l'ammontare dei proventi generati annualmente da reati-presupposto perpetrati in Italia sia elevato. Le stime disponibili variano fortemente, spaziando dall'1,7

al12 per cento del PIL[1], per lo più tendenti ai livelli più elevati. Nel 2014, ciò si traduce in proventi illeciti compresi tra €27,5 e €194,4 miliardi.

39. I principali crimini generatori di proventi possono essere ripartiti su tre livelli di magnitudo:[2]

i. Evasione di imposte e accise (circa il 75 per cento dei proventi totali di reato)[3]. L'evasione delle imposte sul reddito e le frodi IVA sono ritenute le maggiori fonti di evasione fiscale. In termini di valore, i livelli maggiori di evasione fiscale si riscontrano nel Nord Italia. L'evasione fiscale nelle regioni meridionali, sebbene più diffusa, è caratterizzata da importi più piccoli.

ii. Narcotraffico e usura (complessivamente il 15 per cento circa del totale).

iii. Corruzione e concussione, frode, contraffazione e pirateria di prodotti, criminalità ambientale, rapina o furto, contrabbando, estorsioni, gioco illegale (complessivamente rappresentano il 10 per cento del totale).

40. Secondo l'*Analisi dei Rischi Nazionali* predisposta dalle autorità, la maggior parte dei crimini di cui ai livelli *ii*. e *iii*. è strettamente connessa alle attività perpetrate dalla criminalità organizzata. L'Italia ha storicamente sofferto di un elevato tasso di criminalità organizzata legata a strutture criminali di stampo mafioso, quali Camorra, N'drangheta, Sacra Corona Unita, Cosa Nostra e Stidda. Anche se predominante nelle regioni meridionali, in realtà la criminalità organizzata è diffusa nell'intero Paese (e altresì a livello transnazionale). Si rileva, inoltre, una crescente presenza di gruppi stranieri di criminalità organizzata localizzata in alcune parti del Paese, in particolare nelle regioni centrali[4]. Attualmente i gruppi di criminalità organizzata in Italia sono meno "visibili" rispetto al passato, in parte perché assumono sempre più la struttura di organizzazioni criminali imprenditoriali infiltrate nell'economia legittima[5]. E' inoltre possibile che i gruppi di criminalità organizzata abbiano dislocato le loro strategie di investimento dalle grandi aree urbane ai comuni più piccoli e alle aree periferiche in cui è più facile nascondersi e infiltrarsi o corrompere le pubbliche

---

[1] Le stime riportate all'estremità inferiore del *range* si basano su indagini condotte sulle famiglie e su indicatori relativi al crimine e alla criminalità, mentre quelle che figurano in vetta al *range* si basano sul raffronto di indicatori macroeconomici.
[2] Per ulteriori informazioni sulla scala dei proventi, si veda: *Valutazione dei Rischi Nazionale – Italia* (2014) pagine 9-26; *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes* (UNODC 2011) o *Estimating proceeds of crime and mafia revenues in Italy* (Global Crime Volume 15, Ed. 1-2, 2014), *Counting the cost of crime in Italy* (Detotto, Claudio e Marco Vannini 2010). SOS Impresa, XII Rapporto (2010) *Le mani della criminalità sulle imprese*.
[3] Per ulteriori informazioni, si veda: *Analisi dei Rischi Nazionali – Italia*, pagina14.
[4] Da: *Illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organized crime in Europe – Final report of Project OCP*, Cristina Soriani e Michele Riccardi (2015).
[5] *Da "Illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organized crime in Europe – Final report of Project OCP*, Cristina Soriani e Michele Riccardi (2015).

amministrazioni.[6] Ciò potrebbe non soltanto riflettere la necessità di rivolgersi verso rami di attività più redditizi, ma anche la reazione al maggiore impegno assicurato dalle autorità a partire dagli anni 1990 in termini di repressione. Nella loro analisi dei rischi nazionali, le autorità descrivono la criminalità organizzata come lo strumento dominante e maggiormente preoccupante tra le condotte criminali.

41. Il rischio di finanziamento del terrorismo appare relativamente basso. Sebbene esistano gruppi estremisti interni, sono molto frammentati e, al momento, non sembrano porre un significativo rischio di terrorismo o di finanziamento del terrorismo. Il principale rischio di finanziamento del terrorismo è collegato ad individui indipendenti devoti alla Jihad, incoraggiati da propaganda antisemita e antioccidentale diffusa su Internet, e tendenti ad operare attraverso piccole cellule prevalentemente auto-finanziate. Enti di beneficenza e altre organizzazioni no-profit non sembrano essere utilizzati in misura significativa per raccogliere fondi destinati al terrorismo in Italia o provenienti dall'Italia.

42. Il canale maggiormente vulnerabile al rischio di riciclaggio sembra essere quello delle banche e di BancoPosta, a causa: della loro posizione dominante nel settore finanziario; della gamma di prodotti offerti; dei volumi di transazioni gestite; nonché dell'interconnessione del settore bancario con il sistema finanziario internazionale. Tale vulnerabilità è controbilanciata, in misura discreta, dall'attuazione di misure antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo poste in essere dalle banche e dalle autorità competenti. L'aumento nell'uso di strumenti di moneta elettronica è fonte di crescenti preoccupazioni, a causa di vulnerabilità esistenti in alcune misure preventive. Avvocati, notai e commercialisti sono, in taluni casi, coinvolti nella costituzione e nella gestione di strutture non-trasparenti ed utilizzate ai fini di riciclaggio di denaro. Secondo l'*Analisi dei Rischi Nazionali* predisposta dalle autorità italiane, anche alcuni tipi di società fiduciarie possono comportare rischi elevati.

43. Secondo l'*Analisi dei Rischi Nazionali*, l'elevato uso di denaro contante[7] e le dimensioni relativamente vaste dell'economia informale[8] italiana accrescono in misura molto

---

6 Idem.

7 E' stato stimato che nel 2010 il contante era utilizzato nel 90 per cento del totale dei micro-pagamenti. Tuttavia, l'uso del contante è in declino negli acquisti al dettaglio, in coerenza con la diffusione delle carte di pagamento e degli altri strumenti di pagamento elettronici. Per ulteriori informazioni: *Payment, clearing and settlement systems in Italy (BIS 2012)*.

8 *Shadow Economy and Undeclared Work* (Commissione Europea 2012). La dimensione dell'economia informale italiana è paragonabile a quelle della Spagna e del Portogallo nel 2012.

significativa il rischio che i proventi illeciti possano essere reimmessi nell'economia formale regolamentata.

44. Il livello di apertura della sua economia ed il volume di visitatori internazionali espongono l'Italia ad attività di riciclaggio internazionale, per quanto non se ne conoscano chiaramente le dimensioni. Le destinazioni principali per i flussi in uscita sono: Svizzera, Lussemburgo e Principato di Monaco (in particolare per ciò che concerne i proventi di reati tributari)[9], nonché Francia, Germania, San Marino e Spagna.

45. L'Italia si è recentemente dotata di una legge che criminalizza l'auto-riciclaggio, entrata in vigore l'1 gennaio 2015. Sebbene alcune autorità ritengano che tale criminalizzazione determinerà un aumento dei casi di riciclaggio, è troppo presto per valutarne gli effetti in concreto. Detto ciò, l'adozione della suddetta legge costituisce un pregevole passo avanti, dal momento che sia le autorità sia gli altri soggetti coinvolti hanno evidenziato come l'assenza di criminalizzazione dell'auto-riciclaggio compromettesse la capacità delle autorità di punire i colpevoli, ed ostacolasse le attività di cooperazione internazionale che non fossero mera cooperazione tra unità di informazione finanziaria. La ricriminalizzazione del "falso in bilancio" costituisce un altro passo avanti, particolarmente significativo alla luce dell'entità dei reati tributari in Italia[10].

46. Il sistema di giustizia penale appare complesso e le procedure lunghe[11]. Unitamente alla complessità dei casi di riciclaggio, nonché all'insufficienza di risorse disponibili, tali fattori sembrano compromettere l'efficacia del sistema giudiziario italiano. Il fatto che, in numerosi casi, il riciclaggio e i reati-presupposto ad esso associati siano perpetrati da criminali recidivi tenderebbe ad indicare che le sanzioni applicate non siano sufficientemente dissuasive.

a) Definizione delle aree di maggior rischio

47. Precedentemente alla Missione in Italia, il Team di Valutazione ha esaminato il materiale fornito dalle autorità italiane, in particolare l'*Analisi dei Rischi Nazionali* e il questionario di valutazione dettagliata, unitamente ad altre informazioni pervenute da fonti pubbliche. Di conseguenza, in occasione della Missione in Italia, il Team ha posto maggiore attenzione alle

[9] Il Programma di rimpatrio di beni attuato dall'Italia nel 2009 ha prodotto oltre €80 miliardi. Il 70 per cento dei beni rimpatriati o regolarizzati erano stati originariamente investiti in Svizzera.
[10] Legge No 69 del 29 maggio 2015 (GU 30 maggio 2015, entrata in vigore il 14 giugno 2015).
[11] Cfr. *World Justice Project Rule of Law Index 2015*, per la classificazione internazionale dell'Italia in riferimento a fattori del sistema di giustizia penale, quali la tempestività delle sentenze giudiziarie.

tre seguenti aree, che riteneva ponessero i maggiori rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nel Paese:

- **L'evasione fiscale** (evasione delle imposte sul reddito e frodi IVA) – E' la principale fonte di proventi di reato. Il Team di Valutazione ha perseguito una migliore comprensione del fenomeno – ad esempio, stabilire se vi siano collegamenti con l'economia informale e la criminalità organizzata, ed identificare: i canali di trasmissione nell'economia regolamentata; le misure di contenimento adottate, anche in termini di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo; le azioni di recupero; la cooperazione (anche attraverso lo scambio di informazioni) tra le autorità nazionali competenti (ad esempio: autorità fiscali/tributarie, FIU, autorità di vigilanza, e forze di polizia), nonché le attività di cooperazione internazionale (in particolare con le controparti in Svizzera, Lussemburgo e Monaco).

- La **criminalità organizzata** – Si conferma pervasiva e in Italia è collegata a tutti i principali reati-presupposto, alcuni dei quali hanno luogo quasi esclusivamente nei contesti del crimine organizzato (in particolare: narcotraffico, estorsione, usura, e traffico illecito di rifiuti). Il Team ha esaminato: l'entità del fenomeno della criminalità organizzata, i relativi legami con l'economia informale, nonché con l'evasione fiscale, la corruzione ed i principali metodi di riciclaggio; nonché le misure adottate dalle autorità per combattere il fenomeno, anche in termini di attività di cooperazione nazionale ed internazionale.

- La **corruzione** – Sebbene le stime della sua entità varino, si tratta chiaramente di un problema significativo, sia in termini di proventi generati sia per il potenziale impatto sul buon funzionamento del regime di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Il Team si è adoperato per meglio comprendere: l'entità del problema; i collegamenti con la criminalità organizzata; le aree di attività maggiormente colpite; le misure adottate per combattere la corruzione (ivi inclusa l'obbligatorietà del rispetto delle misure preventive predisposte in materia di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo); nonché l'attuale quadro per la cooperazione e la condivisione delle informazioni tra l'Unità di Informazione Finanziaria, le autorità anti-corruzione e altre attività competenti e, a livello internazionale, con le controparti estere.

48. Questioni trasversali – Nell'analizzare tali rischi, il Team di Valutazione ha posto particolare attenzione all'implementazione (nonché ai processi per assicurarne il rispetto) degli obblighi antiriciclaggio nel settore bancario, in base alla relativa rilevanza rispetto ad altri settori. Il Team si è inoltre concentrato sul funzionamento del sistema di giustizia penale in Italia, sulla prescrizione e sulla cooperazione internazionale. In tale contesto, si è altresì adoperato per valutare il potenziale impatto della legge recentemente adottata per la criminalizzazione dell'auto-riciclaggio. Infine, il Team si è concentrato sul ruolo degli avvocati e dei notai nella costituzione di strutture societarie e di istituti giuridici che potrebbero presentare carenze in termini di trasparenza, facilitando, così, il fenomeno del riciclaggio di denaro.

1.2 Rilevanza

49. In Italia sono erogati tutti i servizi finanziari ricompresi nella definizione di "Istituzioni Finanziarie" fornita dal GAFI, e sono presenti tutte le professioni e le attività non-finanziarie designate. Il settore finanziario italiano è ben sviluppato e maturo. In termini assoluti, il settore è molto ampio (di gran lunga più grande dei settori coperti dalle professioni e dalle attività non-finanziarie designate), con un volume totale di attività finanziarie pari a circa il 240 per cento del PIL[12] (percentuale che indica che gli intermediari finanziari prestano servizi rilevanti ai non residenti). Secondo il FMI il sistema finanziario italiano si colloca, in termini di interconnessione, all'ottavo posto a livello globale.

50. Il sistema finanziario è dominato dalle banche, che detengono oltre all'85 per cento delle attività complessive del settore finanziario.[13] Sebbene negli ultimi dieci anni il settore bancario sia divenuto leggermente più "concentrato", sono ancora operative numerose banche cooperative e regionali di piccole dimensioni: ne deriva una concentrazione relativamente maggiore di filiali. Le banche italiane rivestono un ruolo fondamentale nel finanziamento delle Piccole e Medie Imprese (PMI), che costituiscono circa il 70 per cento del valore aggiunto prodotto dal totale delle imprese. I finanziamenti ai non residenti sono estesi a clienti principalmente provenienti da Germania e Austria[14].

---

[12] L'Italia è uno dei 29 Paesi il cui settore finanziario è considerato dal FMI di importanza sistemica: *Press Release No 14/08* del 13 gennaio 2014.
[13] Per maggiori informazioni sul settore finanziario, si vedano i documenti FMI 2013 relativi a *Financial Sector Assessment of Italy* (https://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.aspx?CountryName=Italy).
[14] Cfr: *Financial System Stability Assessment* (FMI 2013).

51. Secondo il Programma di Valutazione del Settore Finanziario (*Financial Sector Assessment Program)* italiano, predisposto dal FMI nel 2013, l'Italia vanta un elevato livello di adeguatezza agli standard internazionali in materia di vigilanza sul settore bancario e sui titoli azionari, e dà altresì prova di prassi di vigilanza robuste e sofisticate.

1.3 Elementi Strutturali

52. Gli elementi strutturali fondamentali per garantire efficaci controlli antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo appaiono presenti in Italia. Si rilevano stabilità politica ed istituzionale, *accountability*, e stato di diritto. Tuttavia, rispetto ad altri Paesi ad alto reddito e di vaste dimensioni, l'Italia si colloca in una posizione relativamente bassa in termini di indicatori di governance[15]. Il Paese è dotato di un sistema giudiziario competente e indipendente; tuttavia, come già evidenziato, si riscontrano alcune vulnerabilità.

1.4 Quadro di riferimento e altri fattori di contesto

53. L'Italia dispone di un regime antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo maturo e sofisticato, con un quadro giuridico e istituzionale altrettanto ben sviluppato. Il livello di inclusione finanziaria è relativamente elevato.

54. La corruzione costituisce un problema significativo in Italia, in particolare se confrontato con altri Paesi ad alto reddito e di vaste dimensioni. Nel corso degli ultimi anni, il fenomeno della corruzione ha attirato particolare attenzione in seno al Consiglio d'Europa e all'OCSE[16]. Le autorità ne sono consapevoli e hanno fatto della lotta alla corruzione una priorità fondamentale. In Italia, l'approccio strategico della lotta alla corruzione è stato storicamente basato per lo più sulla componente repressiva. Nel 2012 il Paese si è dotato di una nuova legge anti-corruzione che ha promosso un approccio più equilibrato, rafforzando le misure preventive e migliorando *l'accountability* della pubblica amministrazione[17]. Attestandosi al terzo posto tra i principali crimini generatori di proventi (si veda il paragrafo 39), le stime dei costi della corruzione e del volume di proventi generati variano notevolmente. Nondimeno,

---

[15] I *Worldwide Governance Indicators* della Banca Mondiale collocano l'Italia pressoché al vertice del 1/3 percentile dei Paesi, relativamente a tali fattori. Si raccomanda cautela ai lettori nell'interpretare gli indicatori sulla base di percezioni, quali quelli in questione. (Si veda la Nota 19)

[16] *Worldwide Governance Indicators* – Banca Mondiale.

[17] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_italy_chapter_en.pdf.

tutto suggerisce la rilevanza del fenomeno, rendendo il tema della corruzione una delle questioni più urgenti per l'Italia[18]. In alcuni casi, i rapporti tra politici, criminalità organizzata e imprese, nonché il grado di integrità tra le fila dei funzionari eletti e designati, sono apparsi problematici. Gli appalti pubblici – in particolare quelli relativi ad opere infrastrutturali – costituiscono uno dei settori vulnerabili alla corruzione[19]. Al fine di garantire la trasparenza degli appalti pubblici, nel 2014 l'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC) è stata incaricata della vigilanza sugli appalti pubblici. Ad ANAC sono stati attribuiti poteri speciali, anche relativamente alla gestione straordinaria e temporanea degli appaltatori. (Si veda l'Allegato 2 per una descrizione più dettagliata delle misure adottate dall'Italia negli ultimi anni per combattere il fenomeno della corruzione).

(a) Quadro d'insieme dei sistemi giuridico e istituzionale, e della strategia antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo

55. Il riciclaggio è criminalizzato in maniera esaustiva. L'Italia ha recentemente criminalizzato anche l'auto-riciclaggio (Articolo 648-*ter* 1 del CP – Legge del 15 dicembre 2014, entrata in vigore l'1 gennaio 2015). Tutte le categorie di reati riportati nel Glossario GAFI sono reati-presupposto del riciclaggio, ivi inclusa una serie di reati tributari. Un programma di adempimenti fiscali volontari è stato attivo da gennaio a settembre 2015. [NDR Il programma è stato poi prorogato fino a novembre 2015]. Esso, tuttavia, non sembra aver ostacolato l'applicazione delle regole antiriciclaggio, anche in termini di perseguimento dei reati di riciclaggio.

56. L'Italia dispone di un regime articolato per il sequestro e la confisca dei beni legati alla criminalità, che ricomprende non soltanto la confisca "ordinaria" bensì anche la confisca per equivalente, la confisca per sproporzione, nonché una serie di misure di prevenzione disposte ai sensi del Codice Antimafia.

[18] La misurazione della corruzione si basa su indici di percezione, e in Italia un numero significativo di indagini sulla corruzione è stato condotto e riportato dai media, influenzando così la percezione del fenomeno. Ad esempio, "l'Eurobarometro Speciale 2013 sulla Corruzione" ha indicato che il 97% degli intervistati italiani (seconda percentuale più elevata in Europa) ritiene che la corruzione sia molto diffusa nel Paese (media UE: 76%). Quanto ad esperienze di corruzione diretta, l'Italia registra risultati migliori rispetto alla media UE nell'ambito dell'Eurobarometro Speciale 2013 sulla Corruzione, con solo il 2% degli intervistati che dichiara di aver ricevuto richiesta o di essere stato obbligato a pagare una tangente nell'anno precedente (media UE: 4%) http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_italy_chapter_en.pdf.

[19] *Italy – Annex to the EU Anti – Corruption Report* (Commissione Europea 2014).

57. Di seguito sono riportati i principali ministeri e le principali forze di polizia ed autorità responsabili per le attività di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo:

- **Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)** – E' responsabile per le politiche di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario e economico a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Ospita e presiede il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), che ricomprende le principali autorità competenti in materia ed è investito del coordinamento delle attività di prevenzione dell'utilizzo del sistema economico e finanziario per scopi di riciclaggio, di finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Il MEF, inoltre, ha l'autorità di irrogare sanzioni amministrative in tali ambiti.

- **Ministero dell'Interno** – E' responsabile per l'ordine pubblico e per le politiche di sicurezza generale e, a tal fine, coordina le cinque forze di polizia nazionali. Attività preventive volte al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo sono condotte dalla Polizia di Stato sotto l'autorità del Ministero dell'Interno.

- **Ministero della Giustizia** – E' responsabile per l'organizzazione del sistema della giustizia, dei tribunali, e di alcune attività amministrative quali l'amministrazione degli archivi notarili, la gestione del Casellario Giudiziale, e la vigilanza su ordini e collegi professionali. Partecipa, inoltre, alle attività di cooperazione internazionale attuate dall'Italia. L'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia conduce studi specifici e predispone proposte legislative.

- **Banca d'Italia (BI)** – E' responsabile per la supervisione di banche, istituti di moneta elettronica, istituti di pagamento, BancoPosta, intermediari finanziari, e *Cassa Depositi e Prestiti SpA*. Banca d'Italia svolge, inoltre, attività di vigilanza sulle imprese di investimento, sulle società di gestione del risparmio e sulle Società di Investimento a Capitale Variabile (SICAV) in collaborazione con CONSOB. Ai sensi del meccanismo di vigilanza unico (*SSM*), la Banca Centrale Europea (BCE) è responsabile per la supervisione delle banche principali, vale a dire i 13 maggiori gruppi bancari in Italia. Banca d'Italia è responsabile, inoltre, per la vigilanza prudenziale sulle rimanenti banche

e per la supervisione di tutte le banche ai fini del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

- **Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB)**[20] – E' l'autorità pubblica responsabile per la regolamentazione dei mercati finanziari italiani. La sua attività è finalizzata alla tutela del pubblico degli investitori. CONSOB è l'autorità competente incaricata di garantire: (*i*) la trasparenza e la correttezza da parte dei partecipanti ai mercati finanziari; (*ii*) la diffusione di informazioni complete e accurate al pubblico degli investitori da parte delle società quotate; (*iii*) l'accuratezza dei fatti rappresentati nei prospetti sulle offerte di valori mobiliari trasferibili al pubblico degli investitori; e (*iv*) il rispetto delle norme da parte dei revisori su enti di interesse pubblico. CONSOB indaga, inoltre, su potenziali violazioni in materia di *insider dealing* e manipolazione del mercato.

- **Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS)**[21] – E' l'ente di vigilanza sulle imprese di assicurazione e riassicurazione, nonché su tutti gli altri organismi soggetti alla normativa che regola il settore assicurativo privato e gli agenti assicurativi, broker inclusi. IVASS è responsabile di assicurare la stabilità del mercato assicurativo e delle relative imprese, nonché la solvibilità e l'efficienza degli operatori di mercato nell'interesse degli assicurati e dei consumatori.

- **Unità di Informazione Finanziaria (UIF)** – E' una *Financial Intelligence Unit* di natura amministrativa, incardinata presso Banca d'Italia. E' operativa dal 1 gennaio 2008[22] in qualità di centro nazionale per la raccolta e l'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e di altre informazioni rilevanti in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, e per la diffusione dei risultati di tali analisi alle forze di polizia.

- **Guardia di Finanza (GdF) –** Corpo militare sotto l'autorità diretta del MEF. E' responsabile per le attività volte a contrastare i reati finanziari, la corruzione, l'evasione e l'elusione fiscali, nonché il contrabbando. GdF è inoltre responsabile per la vigilanza in materia di antiriciclaggio di denaro e di contrasto del finanziamento del terrorismo

[20] Commissione Nazionale per le Società e la Borsa.
[21] Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni.
[22] L'UIF era incardinata nell'ex Ufficio Italiano dei Cambi, presieduto dal Governatore dal 1997 alla fine del 2007.

relativamente a uffici di cambio, agenti di istituti di pagamento e professioni e attività non-finanziarie designate.

- **Carabinieri –** Corpo militare con compiti di polizia che opera anche come polizia militare. Istituito per coordinare le indagini sulla criminalità organizzata, il Reparto Operativo Speciale (ROS) è il principale braccio investigativo dei Carabinieri in materia di criminalità organizzata e di terrorismo, sia a livello nazionale sia internazionale.

- **Direzione Investigativa Antimafia (DIA)**[23] **–** E' responsabile, in particolare, per la lotta a specifiche organizzazioni di stampo mafioso. E' un organo investigativo speciale dotato di personale proveniente dalla Polizia di Stato, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza con esperienza in indagini finanziarie e criminalità organizzata. La DIA è investita di poteri investigativi speciali per combattere il crimine organizzato.

- **Direzione Nazionale Antimafia (DNA) –** Organo di coordinamento giuridico per l'attuazione della legislazione antimafia. Comprende il Procuratore Nazionale Antimafia e 20 sostituti procuratori. La DNA opera in stretto coordinamento con la DIA.

58. Altre agenzie ed autorità che svolgono un ruolo nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo sono: l'Agenzia Nazionale Anti-Corruzione (ANAC), il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia delle Dogane, il Ministero dello Sviluppo Economico, e il Ministero del Lavoro.

59. Il CSF costituisce, sotto l'egida del MEF, il dispositivo principale per il coordinamento delle politiche nazionali in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo. Le autorità giudiziarie sono tenute a trasmettere al CSF tutte le informazioni ritenute utili ai fini dell'espletamento del suo mandato istituzionale.

60. Si rileva l'esistenza di norme dettagliate che regolano lo scambio di informazioni e la collaborazione tra le autorità ai sensi del Decreto Legislativo No 231/2007. Le autorità competenti sono tenute a cooperare e a coordinarsi, sottoscrivendo protocolli d'intesa per

[23] Direzione Investigativa Antimafia.

regolare l'interazione[24]. La legislazione antiriciclaggio prevede, inoltre, la deroga all'obbligo del segreto d'ufficio al fine di assicurare lo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza e l'UIF.

61. Le autorità italiane applicano un approccio basato sul rischio (*Risk-Based Approach* – RBA) a svariati livelli, in base alla rispettiva valutazione dei rischi. Nel corso degli ultimi decenni, sono state istituite strutture specifiche per affrontare le principali minacce in materia di riciclaggio di denaro, quali ad esempio: DIA e DNA per combattere la criminalità organizzata, e GdF per la lotta ai crimini finanziari. Molteplici inoltre le misure eccezionali e migliori pratiche adottate – ad esempio: sono state estese le misure di prevenzione antimafia ad altri reati, tra cui il riciclaggio; sono state applicate misure di confisca originariamente concepite per il riciclaggio e la criminalità organizzata anche ai reati tributari; sono stati conferiti poteri ad hoc all'Autorità Nazionale Anti-Corruzione – ANAC (tra cui: gestione/amministrazione straordinaria e temporanea di appaltatori); ed è stato imposto un regime altamente restrittivo sull'utilizzo di denaro contante. L'Italia è dotata di un robusto quadro istituzionale per il contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Le forze di polizia e le autorità inquirenti perseguono il recupero dei proventi di reato, quale chiaro obiettivo della policy attuata.

62. L'Italia non ha ancora sviluppato una strategia per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che sia coordinata a livello nazionale e tenga pienamente conto dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo descritti nell'*Analisi dei Rischi Nazionali*. A tal fine, sono tuttavia in corso azioni specifiche in seno al CSF. L'*Analisi dei Rischi Nazionali* è stata ultimata e pubblicata poco prima della Missione del Team in Italia e, come tale, i suoi risultati stanno cominciando, soltanto adesso, a plasmare la strategia nazionale in materia. Sono state predisposte linee guida per i notai, ed è stata avviata l'elaborazione di linee guida analoghe per i commercialisti. Banca d'Italia, inoltre, ha lanciato un'iniziativa di vigilanza mirata presso le filiali degli istituti di pagamento comunitari e di

[24] Il coordinamento tra Banca d'Italia e UIF è regolato da un protocollo d'intesa del 2009. Di conseguenza, Banca d'Italia trasmette all'UIF le SOS e tutte le altre informazioni che ricadono nell'ambito della propria attività di vigilanza che possono essere rilevanti per l'UIF. A sua volta l'UIF trasmette a Banca d'Italia qualsiasi informazione che possa essere pertinente al proprio mandato. Banca d'Italia collabora, inoltre, con le autorità giudiziarie e le forze dell'ordine per la segnalazione delle irregolarità che lasciano sospettare reati. Banca d'Italia fornisce alle autorità giudiziarie le informazioni richieste nell'ambito di indagini o di procedimenti per violazioni soggette a sanzioni penali. Collabora inoltre con CONSOB in virtù di un protocollo d'intesa sottoscritto nel 2011.

moneta elettronica con sede in Italia, che l'*Analisi dei Rischi Nazionali* ha identificato come una delle aree maggiormente vulnerabile ai fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Tuttavia, è prematuro affermare che l'attuale assegnazione delle risorse alle attività di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo sia in linea con i risultati emersi dall'*Analisi dei Rischi Nazionali*.

(b) Valutazione del Rischio Paese

63. Sebbene le autorità principali abbiano identificato e valutato i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo in Italia individualmente (ovvero ciascuna nell'ambito rispettive competenze), è solo di recente che sì è assistito ad un'azione coordinata, in occasione dell'adozione della prima *Analisi dei Rischi Nazionali* dell'Italia nel luglio 2014, a seguito di sette mesi di esercizio[25] sotto la guida del CSF. L'analisi condotta fa riferimento ai rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo relativi alle attività svolte dai soggetti segnalanti affidati alla supervisione della Banca d'Italia e delle altre autorità di vigilanza, nonché alle tipologie e agli indicatori sviluppati dall'UIF, alle tendenze e alle informazioni comunicate dalla Magistratura e dalle forze di polizia, nonché ai rapporti predisposti da accademici e da organizzazioni regionali e internazionali. L'*Analisi dei Rischi Nazionali* analizza le minacce e le vulnerabilità in materia di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo a livello nazionale, non esaminando le conseguenze, sulla base di una metodologia concordata che considera tutti gli elementi individuati dalla *Guidance* GAFI sulle valutazioni nazionali dei rischi. L'*Analisi*, inoltre, individua ed esamina rischi nuovi ed emergenti a cui si riferiscono gli Standard GAFI più recenti, che ricomprendono anche le Persone Esposte Politicamente (PEP) nazionali e l'evasione fiscale.

64. L'*Analisi dei Rischi Nazionali* è di buona qualità. Ha comportato uno stretto coordinamento tra le autorità interessate, il settore privato e il mondo accademico, e si è avvalsa di molteplici fonti informative. Si rilevano alcune lacune nei dati forniti, ad esempio in termini di completezza delle statistiche inerenti alle indagini per riciclaggio e finanziamento del terrorismo, e in materia di cooperazione internazionale. La Metodologia, tuttavia, suggerisce come correggere tali lacune così da non compromettere la solidità della valutazione. Le informazioni utilizzate su cui si basano le conclusioni appaiono credibili, fattuali, e aggiornate. La valutazione del rischio è incentrata sul riciclaggio dei proventi di reati

[25] Il Gruppo di Lavoro ha iniziato la sua attività nel marzo 2013. La Metodologia è stata ultimata e approvata.

commessi sia in Italia sia all'estero, e sui relativi reati-presupposto, nonché sui settori colpiti dal riciclaggio. La valutazione include, inoltre, una valutazione dell'applicazione degli obblighi antiriciclaggio da parte degli intermediari finanziari dei professionisti e degli operatori non-finanziari, nonché dei controlli transfrontalieri, delle persone giuridiche e dei *trust*, e delle misure investigative e repressive. L'analisi identifica quali intermediari finanziari e quali professioni e attività non-finanziarie sono associati ai rischi più elevati (ad esempio: banche; istituti di moneta elettronica e istituti di pagamento; il settore dei giochi elettronici; "compro oro"; agenti immobiliari; gioco illegale; notai e avvocati). Nell'*Analisi dei Rischi Nazionali* la componente relativa al finanziamento del terrorismo appare meno sofisticata rispetto alla componente relativa al riciclaggio di denaro, per via delle diverse informazioni e dei diversi dati sottostanti; tuttavia è di buona qualità e ha prodotto conclusioni ragionevoli.

(c) Quadro d'insieme del settore finanziario e delle professioni e delle attività non-finanziarie designate[26]

65. Il sistema finanziario italiano appare variegato. Dominano le banche, che rappresentano circa l'85 per cento del totale delle attività del settore finanziario, e si concentrano su tradizionali attività bancarie di raccolta di depositi dei clienti e (con l'eccezione di BancoPosta)[27] finanziamenti alle imprese e alle famiglie. A fine 2014, si contavano 684 banche (incluso BancoPosta), con attività complessive pari a circa €3,5 trilioni. I cinque gruppi bancari principali (che ricomprendono 40 banche) detenevano il 47 per cento delle attività bancarie complessive.

66. A fine 2014 erano autorizzate 134 imprese di assicurazione costituite in Italia, 64 delle quali fornivano prodotti assicurativi vita. Istituti esteri (per lo più francesi e tedeschi) controllano 48 delle imprese assicurative italiane (che rappresentano il 24 per cento dei premi complessivi), mentre 93 imprese di assicurazione costituite in altri paesi dell'Unione europea operano attraverso reti di filiali. Nel complesso, l'attività economica è relativamente concentrata, con cinque istituti che rappresentano approssimativamente il 65 per cento del

[26] Fonte primaria per i dati relativi al settore finanziario: Relazioni Annuali Banca d'Italia. I dati sulle professioni e sulle attività non-finanziarie designate sono stati forniti dalle autorità italiane.
[27] BancoPosta conta circa 32 milioni di clienti *retail*, ma fornisce soltanto servizi di deposito/versamento sui propri conti, sebbene commercializzi anche una gamma di prodotti erogati da soggetti terzi (ad esempio: mutui; fondi di investimento).

totale dei premi vita. Nel ramo vita, la vendita avviene primariamente per il tramite di banche ed uffici postali (ovvero attraverso un modello di "bancassicurazione").

67. A fine 2014, erano autorizzate a fornire investimenti e altri servizi finanziari: 936 imprese, tra cui 89 società di intermediazione mobiliare (€8 miliardi in gestione); 147 società di gestione del risparmio e SICAV, il cui *core business* è la gestione di fondi di investimento aperti (€770,5 miliardi in gestione); e 700 intermediari finanziari non-bancari, principalmente coinvolti in attività di *leasing*, *factoring* e credito al consumo. Le banche detengono la quasi totalità delle società di gestione del risparmio, e circa il 65 per cento dei fondi gestiti nel Paese fa capo alle 5 banche principali.

68. A fine 2014, dei 41 istituti di pagamento nazionali autorizzati, 16 fornivano servizi di rimessa, per lo più in qualità di attività principale. Gli istituti di pagamento operano attraverso una rete di 21 filiali e 1.400 accordi con agenti locali. Tuttavia, dopo l'introduzione della Direttiva sui Servizi di Pagamento UE (marzo 2010), oltre 240 istituti di pagamento dell'Unione Europea hanno notificato l'intenzione di prestare servizi in Italia, ivi inclusi, nella maggioranza dei casi, servizi di rimessa. Ne è risultato che i prestatori italiani di servizi ora gestiscono solo il 10 per cento delle rimesse. L'*Analisi dei Rischi Nazionali* rileva che lo scenario è aggravato dal fatto che la rete di distribuzione è composta da circa 40.000 persone, di cui solo un migliaio iscritto presso l'Organismo Agenti e Mediatori (OAM), mentre la maggior parte dei servizi prestati è attribuibile agli operatori UE (*"this scenario is exacerbated by the fact that the distribution network is composed of about 40,000 people, only a thousand of which is registered at the Organismo Agenti e Mediatori (OAM), while the majority is attributable to community operators"*). Dal 2005, le rimesse provenienti dall'Italia hanno raggiunto un tasso annuo del 13 per cento, per un totale di €6,8 miliardi nel 2012, di cui il 40 per cento destinato alla Cina.

69. Sono presenti oltre 300 società fiduciarie italiane, considerate parte del settore finanziario. La società fiduciaria cosiddetta "dinamica", che gestisce attivamente portafogli di investimento per conto dei clienti, è per lo più scomparsa dal mercato. La maggior parte delle società fiduciarie "statiche" agisce su mandato diretto eseguito per conto del cliente, per i quali tali società agiscono in qualità di mandatari nell'allocazione di investimenti, ecc.

Composizione del settore finanziario italiano a fine 2014

		Autorità di vigilanza[28]
Banche e BancoPosta	667	BI
Di cui: *filiali di banche estere*	79	
Grandi	42	
Medie	32	
Minori	473	
Piccole	42	
Gruppi bancari	75	
Società di Intermediazione Mobiliare	89	BI + CONSOB
Società di gestione del risparmio & SICAV	147	BI + CONSOB
Intermediari finanziari non-bancari ex Art.107 TUB	175	BI + GdF
Intermediari finanziari non-bancari ex Art. 106 TUB	525	BI + GdF
Istituti di Moneta Elettronica (IMEL)	5	BI
Istituti di pagamento (inclusi *money transfer* registrati in Italia)[29]	41	BI + GdF
Uffici di cambio / Cambiavalute	104	GdF
Imprese di assicurazione sulla vita	64	IVASS
Intermediari assicurativi	5.285	IVASS
Agenti assicurativi	35.942	IVASS
Società fiduciarie	310	GdF

70. L'Italia conta circa 4.600 notai, che svolgono un ruolo chiave nella vita privata e commerciale di tutti i giorni, in virtù dell'obbligo di autenticare e detenere documenti relativi a beni mobili ed immobili, e in particolare ad operazioni immobiliari e societarie. Sebbene i notai predispongano annualmente circa tre milioni di atti, solo una parte di questi coinvolge la tipologia di operazioni ricadenti nelle previsioni del Decreto Legislativo No 231/2007.

71. Circa l'80 per cento dei 234.000 avvocati italiani agisce unicamente in qualità di legali civilisti in controversie e, come tale, non è soggetto alla normativa antiriciclaggio. Circa 90 imprese con sede in 30 città nell'intero Paese (e che coinvolgono circa 5.000 avvocati) generano la stragrande maggioranza degli introiti derivanti dalle attività svolte nei settori aziendali, commerciali e finanziari.

72. Si contano circa 114.000 commercialisti. Le loro attività includono la predisposizione di bilanci e dichiarazioni dei redditi, liquidazioni e operazioni societarie, nonché valutazioni,

[28] Per le entità sottoposte a più di un'autorità di vigilanza, la responsabilità legale spetta a Banca d'Italia, che può conferire delega all'autorità di vigilanza secondaria (CONSOB e GdF). L'UIF inoltre dispone di poteri ispettivi su tutte le entità per verificarne il rispetto degli obblighi previsti in materia di SOS.
[29] Inoltre, si contano circa 240 istituti di pagamento comunitari che hanno espresso l'intenzione di prestare servizi in Italia in linea con la Direttiva sui Servizi di Pagamento.

perizie e pareri, consulenze, servizi di amministrazione e custodia. Inoltre, la normativa antiriciclaggio è stata estesa al fine di includere i revisori, di cui se ne contano circa 100.000.

73. Vi sono circa 31.681 agenti immobiliari operativi iscritti nel relativo registro. La categoria include soggetti che operano in qualità di locatori, e agenti e/o intermediari che operano in uno o più dei seguenti settori: vendita/acquisto e affitto immobiliare; e fornitura di altri servizi quali la valutazione di immobili o servizi di agenzia per conto terzi.

74. L'Italia ospita quattro casinò (Campione d'Italia, San Remo, Venezia e Saint Vincent), tutti posseduti e gestiti dai Comuni in cui sono situati. Anche sulle navi sono predisposti dei casinò, attivi in acque internazionali. Esiste un settore molto attivo del gioco d'azzardo on line, composto da circa 800 operatori, alcuni dei quali regolati dalla legislazione antiriciclaggio.

(d) Quadro d'insieme delle misure preventive

75. L'attuale quadro giuridico rilevante in materia di misure preventive è successivo alla data dell'ultima valutazione della conformità dell'Italia agli Standard GAFI (2005), ed oggi differisce sostanzialmente rispetto ad allora. Pertanto, in sede di analisi della conformità dell'Italia agli Standard 2012, non si è tenuto conto della valutazione precedente. Il quadro giuridico include il Decreto Legislativo No 231/2007 (noto anche come "Legge Antiriciclaggio"), come successivamente modificato, e i relativi regolamenti emanati rispettivamente: da Banca d'Italia, in materia di adeguata verifica della clientela e di registrazione e conservazione dei dati (entrambi in vigore dal 1 gennaio 2014, sebbene il secondo costituisca una versione aggiornata di un regolamento del 1993), nonché sui controlli interni[30] (in vigore dal 1 settembre 2011); e da IVASS, sui controlli interni e sull'adeguata verifica della clientela (rispettivamente con decorrenza: 1 agosto 2012 e 1 gennaio 2015). Inoltre, nel settembre 2012, Banca d'Italia ha emanato istruzioni per l'applicazione del Regolamento UE No 1781/2006, in materia di dati informativi sull'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi. L'Italia dispone anche di una molteplicità di leggi che non sono specificamente rivolte a misure antiriciclaggio e di

[30] Le norme in materia di adeguata verifica della clientela e di controllo interno si applicano a banche, *Poste Italiane*, istituti di moneta elettronica, istituti di pagamento, imprese di investimento, società di gestione del risparmio, SICAV, agenti di cambio, intermediari finanziari, società fiduciarie, *Cassa Depositi e Prestiti*, mediatori creditizi e agenti in attività finanziaria. Le norme sulla conservazione dei dati si estendono anche al settore assicurativo.

contrasto del finanziamento del terrorismo, ma che hanno comunque attinenza con tale valutazione (ad esempio, il Testo Unico Bancario (TUB) e il Testo Unico sulla Finanza (TUF).

76. Il Decreto Legislativo No 231/2207 si applica a tutte le attività finanziarie, alle professioni e attività non-finanziarie designate individuate dalle Raccomandazioni GAFI, e si estende altresì ad una serie di altre attività non contemplate da gli Standard GAFI (ad esempio: servizi di compensazione e regolamento, aziende di trasporto valori, imprese di gioco, società di revisione (che le autorità considerano come un'integrazione essenziale), commercianti di antichità, case d'asta e gallerie d'arte). La normativa primaria è molto articolata in materia di obblighi inerenti alle misure preventive; pertanto, i regolamenti di Banca d'Italia, CONSOB e IVASS aggiungono relativamente poco in termini di obblighi fondamentali, ma prendono in considerazione molti dei "punti di dettaglio" aggiunti nel corso della revisione degli Standard GAFI nel 2012. Essi forniscono inoltre descrizioni articolate e indicazioni che, di per sé, sono obbligatorie. Tuttavia, tali norme riguardano i settori delle professioni e delle attività non-finanziarie designate solo con riferimento ai revisori di enti di interesse pubblico. Per le professioni e le attività non-finanziarie designate diverse dai revisori degli enti di interesse pubblico e dai notai, non esistono normative secondarie o linee guida applicabili collegate al Decreto Legislativo No 231/2007.

77. Nel settore dei trasferimenti di fondi, la legge e i regolamenti non sono stati aggiornati in modo tale da rispecchiare la revisione degli Standard GAFI. In attesa di un intervento a livello Comunitario, l'Italia è ancora legata al Regolamento UE No 1781/2006 (*2006 EU Wire Transfer Regulation)*, che non tiene conto delle nuove previsioni in materia di informazioni sul beneficiario e degli obblighi che ricadono sui prestatori intermedi di servizi di pagamento [NDR Il Regolamento UE 2015/847 del 20 maggio 2015 ha aggiornato il quadro normativo].

78. In relazione alle attività finanziarie definite nell'ambito degli Standard GAFI, l'Italia non ha applicato alcuna esenzione al quadro giuridico in materia di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo.

(e) Quadro d'insieme delle disposizioni in materia di vigilanza

79. In forza al meccanismo di vigilanza unico (*SSM*), la Banca Centrale Europea (BCE) è responsabile per la vigilanza sulle banche principali, che in Italia costituiscono i 13 maggiori gruppi bancari. Banca d'Italia è responsabile per la vigilanza prudenziale sulle restanti banche, la vigilanza su tutte le banche ai fini antiriciclaggio, nonché per la vigilanza, sia prudenziale sia antiriciclaggio, sugli istituti di moneta elettronica, sugli istituti di pagamento, su *Poste Italiane SpA*, sugli intermediari finanziari, e su *Cassa Depositi e Prestiti SpA*. Banca d'Italia è altresì responsabile per la vigilanza, sia prudenziale sia antiriciclaggio, sulle imprese di investimento, sulle società di gestione del risparmio, e su agenti di cambio e Società di Investimento a Capitale Variabile (SICAV). CONSOB, invece, è responsabile per la vigilanza sulla condotta dei mercati, e svolge altresì alcune attività di vigilanza, in materia antiriciclaggio, sui soggetti abilitati ad operare sul mercato dei capitali, per conto di Banca d'Italia. IVASS è responsabile per la vigilanza sulle imprese di assicurazione, mentre GdF è responsabile per la vigilanza sulle società fiduciarie e su uffici di cambio e cambiavalute. Banca d'Italia può delegare a GdF l'ispezione di istituti di pagamento (anche delle filiali italiane di istituti di pagamento comunitari) e di intermediari finanziari non-bancari. OAM è responsabile per la vigilanza su mediatori creditizi e agenti in attività finanziaria, ma la vigilanza su tali entità in materia antiriciclaggio spetta a GdF. A seguito dell'introduzione del meccanismo di vigilanza unico (*SSM*), sono intercorsi dei colloqui tra Banca d'Italia e la Banca Centrale Europea con l'obiettivo di garantire l'efficacia delle nuove disposizioni di vigilanza. I colloqui si sono incentrati sia sulla garanzia dell'efficacia in materia di flusso di informazioni tra gli enti di vigilanza, sia sul coordinamento generale, anche nell'ottica di possibili azioni coercitive. Sono in corso consultazioni tra la Banca Centrale Europea e il Comitato Legale al fine di verificare la base giuridica per lo scambio di informazioni di vigilanza in materia antiriciclaggio. Banca d'Italia riferisce di aver adottato un approccio pragmatico allo scambio di informazioni e al coordinamento delle attività di vigilanza, in parte in forza dei poteri di cui dispone sia in materia di vigilanza prudenziale sia di vigilanza antiriciclaggio.

80. La Guardia di Finanza (GdF) è responsabile per la vigilanza su una vasta gamma di professioni e attività non-finanziarie designate, tra cui: (*i*) avvocati; (*ii*) commercialisti; (*iii*) notai; (*iv*) casinò; (*v*) determinate categorie di persone che operano nei settori manifatturiero, di intermediazione e commerciale, tra cui l'esportazione e l'importazione, di oggetti preziosi; (*vi*) prestatori di servizi a società e *trust*; e (*vii*) agenti immobiliari. La Guardia di Finanza

condivide le responsabilità in materia di vigilanza su dottori commercialisti, notai e avvocati con i rispettivi ordini professionali. La Guardia di Finanza, inoltre, è l'autorità responsabile per la vigilanza su un certo numero di professioni e attività non-finanziarie non contemplate dalle Raccomandazioni GAFI. CONSOB è responsabile della vigilanza di antiriciclaggio sulle società di revisione di enti di interesse pubblico. L'UIF è responsabile per la verifica della conformità di tutti i soggetti obbligati in materia di segnalazione di operazioni sospette. Il ruolo della Guardia di Finanza in qualità di autorità principale di vigilanza su professioni e attività non-finanziarie designate è integrato dagli organismi professionali che, ai sensi del Decreto Legislativo No 231/2007, hanno la responsabilità di promuovere e verificare il rispetto di tale legislazione da parte dei rispettivi membri.

81. Il menzionato Decreto Legislativo No 231/2007 conferisce a tutte le autorità di vigilanza il potere di intraprendere ispezioni *off-site* e *on-site* presso i soggetti vigilati. Il Decreto prevede, inoltre, una serie di sanzioni irrogabili dalle autorità di vigilanza sui destinatari, in caso di violazione degli obblighi previsti.

(f) Quadro d'insieme delle persone giuridiche e degli istituti giuridici

82. Sono molteplici i tipi di persone giuridiche private istituibili ai sensi del diritto italiano, vale a dire: (*i*) le società, classificate come: società per azioni (SPA); società a responsabilità limitata (SRL); e società in accomandita per azioni (SAPA); (*ii*) le associazioni riconosciute; (*iii*) le fondazioni; e (*iv*) le società cooperative. La partecipazione di un notaio (che in Italia svolge una pubblica funzione) è obbligatoria per la costituzione della maggior parte delle persone giuridiche, nonché per alcune attività che ricorrono nell'arco del ciclo di vita della società, quali ad esempio l'aumento di capitale. La partecipazione di un notaio è altresì comune (ma non obbligatoria anche in caso di richiesta) per altri tipi di attività, quali, ad esempio, il trasferimento di azioni (che, per alcune aziende, può essere eseguito anche da altri soggetti segnalanti). La personalità giuridica è acquisita tramite l'iscrizione nel Registro delle Imprese (per le aziende e le cooperative) o nel Registro delle Persone Giuridiche (per associazioni e fondazioni). Entrambi i Registri sono accessibili al pubblico. L'accesso alle informazioni contenute nel Registro delle Imprese è agevolato dalla banca dati di InfoCamere, disponibile on line.

83. Come illustrato nella Tabella riportata in basso, in Italia la maggior parte delle imprese opera senza essere dotata di personalità giuridica. Con un totale superiore a 1,5 milioni, le società a

responsabilità limitata (SRL) costituiscono, in assoluto, la forma maggiormente diffusa di persona giuridica istituita nel Paese.[31] Il fenomeno è primariamente il risultato del requisito patrimoniale minimo previsto per le SRL (€10.000), indiscutibilmente più basso che quello previsto per SPA e SAPA (€120.000), nonché dei vantaggi offerti in termini di flessibilità gestionale.

	Imprese individuali	**Società di persone**	**Società**		**Altre forme di persona giuridica (incluse le società cooperative)**	**Totale**
			SPA e SAPA	SRL (incluse semplificate)		
Attive	3.174.315	900.058	40.624	1.175.480	128.327	5.418.804
Inattive	99.213	249.447	6.050	367.614	40.741	763.065
Sospese	9.377	4.810	150	2.624	280	17.241
Totale	3.282.905	1.154.315	46.824	1.545.718	169.348	6.199.110
			1.592.542			

84. Il settore delle organizzazioni senza scopo di lucro (no-profit) consta di 68.349 associazioni con personalità giuridica e 6.220 fondazioni[32].

85. La maggior parte delle aziende italiane è di medie dimensioni (in termini di capitale) ed è detenuta sul mercato interno. Per informazioni dettagliate, si consulti l'Allegato 4 (NDR l'Allegato 4 non è stato tradotto).

86. Ai sensi della legislazione italiana sono costituibili due tipi di istituti giuridici generalmente indicati come "società fiduciarie", vale a dire: (*i*) la "società fiduciaria statica", che prevede un intestatario che opera su mandato diretto eseguito per conto del cliente e non gestisce attivamente beni; e (*ii*) la "società fiduciaria dinamica", che dispone del mandato di gestire attivamente beni per conto del cliente. Entrambi gli istituti sono soggetti agli obblighi previsti in materia antiriciclaggio[33]. In pratica, le società fiduciarie non rappresentano un'attività molto diffusa: si contano 282 fiduciarie statiche (istituti giuridici di piccolissime dimensioni) e meno di 10 fiduciarie dinamiche attualmente operanti in Italia. L'*Analisi dei Rischi Nazionali* 2014 evidenzia come gli istituti summenzionati siano tutti altamente vulnerabili al rischio di essere utilizzati per scopi illegittimi. Tuttavia, considerando che sono soggetti alla vigilanza delle autorità preposte, che il loro numero è limitato e in declino, e che

[31] Fonte: dati InfoCamere a partire dal 24 novembre 2014.
[32] Fonte: ISTAT 2013.
[33] L'Articolo 11 comma 2 lettera a) e comma 1 lettera m) *bis* del Decreto Legislativo No 231/2007.

non sono presenti nei grandi meccanismi di riciclaggio esaminati finora, il rischio netto associato agli istituti giuridici nazionali appare basso.

87. L'Italia ha sottoscritto la Convenzione dell'Aia del 1 luglio 1985, in materia di riconoscimento dei *trust*. I *trust* esteri sono costituiti (in base alla legislazione in vigore in un'altra giurisdizione) e gestiti da intermediari finanziari e da professionisti italiani. Sebbene non esistano dati precisi sul numero di *trust* esteri gestiti in Italia, le autorità hanno rilevato un aumento nel numero di intermediari finanziari e da professionisti italiani che agiscono in qualità di fiduciari di un *trust* estero. Esplicitamente menzionati nella normativa per il contrasto del riciclaggio di denaro, i soggetti che prestano servizi ai *trust* sono tenuti al rispetto degli obblighi ivi previsti, incluso l'obbligo di identificare il titolare effettivo del *trust*. Partecipazioni rilevanti in società italiane detenute da *trust* devono essere dichiarate anche a CONSOB. I *trustee* non sono tenuti a rivelare il loro ruolo; tuttavia, come nel caso di qualsiasi altro cliente, devono fornire ai soggetti segnalanti tutte le informazioni del caso, ivi incluse quelle sul titolare effettivo (si consulti la Sezione relativa all'*Immediate Outcome 4*, per ulteriori dettagli).

88. Le recenti riforme volte allo snellimento delle procedure burocratiche italiane hanno migliorato la posizione del Paese in termini di "facilità di fare impresa"[34]. Le procedure per la costituzione di società, in particolare, sono state notevolmente migliorate e sono ora completabili nel giro di qualche giorno. Tuttavia, l'Italia non costituisce un centro internazionale per la costituzione e la gestione di persone giuridiche o di istituti giuridici. Sebbene l'Italia intrattenga buoni rapporti sia con altri Paesi UE sia con Paesi extra-UE, solo una piccola percentuale di veicoli societari è di proprietà di soggetti esteri: secondo la banca dati di InfoCamere, lo 0,62 per cento circa delle persone giuridiche italiane è, in parte, di proprietà di persone giuridiche estere, e lo 0,47 per cento è di proprietà di istituti giuridici esteri (in totale circa 17.618). I proprietari esteri sono, nella maggior parte dei casi, persone giuridiche originarie di Paesi quali Cina, Marocco, Romania, Albania, Svizzera, Germania, Bangladesh ed Egitto, per lo più titolari di capitali azionari di imprese relativamente piccole attive nel settore del commercio al dettaglio. Sebbene ammontino ad un numero limitato, tali

[34] Banca Mondiale: http://www.doingbusiness.org/rankings.

aziende danno impiego a circa 1,3 milioni di persone e generano un fatturato stimato di €458 miliardi[35].

89. Sebbene in Italia gli istituti giuridici istituiti ai sensi della legislazione di un'altra giurisdizione non siano numerosi, le autorità competenti ne sottolineano un certo aumento nel numero.

90. L'Italia aderisce all'iniziativa del settore privato relativa al Registro Europeo delle Imprese (*European Business Register – EBR*), volta a consentire a tutti i 27 Membri[36] l'accesso unificato a un volume minimo concordato di informazioni sulle società a responsabilità limitata presenti nei vari Registri delle Imprese nazionali.[37] L'accesso alle informazioni registrate in Italia è concesso on line attraverso la banca dati di InfoCamere[38].

(g) Quadro d'insieme della cooperazione internazionale

91. Il tema della cooperazione internazionale è rilevante per l'Italia alla luce del rischio elevato di gruppi di criminalità organizzata che riciclano all'estero i proventi illeciti generati da reati-presupposto perpetrati nel Paese. L'Italia ha ratificato le Convenzioni di Vienna, Palermo, New York e Mérida, e dispone di un solido quadro per la cooperazione internazionale che ricomprende molteplici convenzioni bilaterali e multilaterali di mutua assistenza giudiziaria e di estradizione. Laddove le convenzioni internazionali sono carenti, si applicano le disposizioni del Codice di Procedura Penale (CPC) in materia di doppia incriminazione. Il Ministero della Giustizia è l'autorità centrale in materia di mutua assistenza giudiziaria ed estradizione.

---

35 Fonte: InfoCamere.

36 Oltre all'Italia, i membri *dell'EBR* sono: Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Guernsey, Irlanda, Jersey, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Macedonia, Malta, Olanda, Norvegia, Repubblica Ceca, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ucraina.

37 I dati resi disponibili attraverso l'*EBR* sono: (*i*) file di dati sull'azienda/*Company Data File* (profilo standard, contenente informazioni personali, giuridiche e amministrative su aziende. Il file di dati è aggiornato in tempo reale dal sistema *EBR* sulla base di dati ufficiali, ma non corrisponde alle tabelle nazionali ufficiali – ad esempio il "*company profile*" in Italia); (*ii*) l'elenco dei titolari di cariche (elenco di persone fisiche o giuridiche che amministrano una società); (*iii*) atti e bilanci (atti di costituzione (tra cui lo statuto) e/o di bilancio registrati, generalmente forniti in lingua originale; (*iv*) file di dati personali (profilo standard che raggruppa i dati riguardanti una singola persona (data di nascita, indirizzo, codice fiscale) e l'elenco delle cariche ricoperte da quest'ultima in una o più imprese. La lista consente di navigare, tramite collegamenti ipertestuali, attraverso le informazioni più recenti sulle singole società in cui la persona occupa una carica.

38 L'accesso è reso possibile attraverso il seguente sito web: www.registroimprese.it.

2. POLITICHE NAZIONALI IN MATERIA DI CONTRASTO DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO – COORDINAMENTO

Risultati principali

- Le autorità sono ampiamente riuscite a identificare, valutare e comprendere i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Un approccio basato sul rischio (cosiddetto *Risk-Based Approach – RBA*) è stato applicato a vari livelli, ed è in corso la predisposizione di una strategia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo coordinata a livello nazionale sulla base di quanto emerso dall'*Analisi dei Rischi Nazionali*. Si rileva un livello relativamente solido di cooperazione e di coordinamento a livello domestico.

- Le forze di polizia e le autorità inquirenti sono in grado di condurre vaste e complesse indagini finanziarie nonché dare seguito ai relativi procedimenti. Sono, inoltre, state attuate azioni che hanno consentito di sottrarre un considerevole volume di beni illeciti di ogni genere dalle mani dei criminali. Tuttavia, gli sforzi attuali sono primariamente rivolti ai reati-presupposto e ad alcune attività di riciclaggio ad essi connesse (in inglese *third-party laundering* per distinguerlo da *self-laundering*, ovvero "auto-riciclaggio"), a discapito dei casi di riciclaggio cosiddetto *stand-alone* e di riciclaggio di proventi di reati-presupposto commessi all'estero.

- Le risorse investigative e giudiziarie non sembrano commisurate alla natura e alla dimensione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

- Gli intermediari finanziari, e in particolare le banche, possiedono una buona conoscenza dei rischi di riciclaggio. Tuttavia, non è chiaro quanto robuste siano le misure adottate dalle banche per affrontare l'evasione fiscale, che costituisce la maggiore minaccia di riciclaggio. La comprensione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nei settori delle professioni e delle attività non-finanziarie designate è altamente disomogenea. Tuttavia, nel complesso, non è tanto solida quanto nell'ambito del settore finanziario.

Azioni raccomandate

L'Italia dovrebbe:

- Completare rapidamente l'aggiornamento sui rischi di finanziamento del terrorismo.
- Estendere l'ambito dell'*Analisi dei Rischi Nazionali* al fine di ricomprendere i restanti ambiti (ad esempio, gallerie d'arte e casinò sulle navi).
- Continuare a monitorare, revisionare, e orientare le politiche e le attività in linea con *l'Analisi dei Rischi Nazionali*.
- Attuare politiche e strategie più forti per i casi di riciclaggio cosiddetto *stand-alone*, di riciclaggio derivante da reati-presupposto commessi all'estero, e per i casi di riciclaggio complessi che coinvolgono persone giuridiche, al fine di smantellare le principali reti di riciclaggio e quanti le agevolino.
- Riconsiderare le attuali risorse investigative, giuridiche e giudiziarie, e garantire che esse siano commisurate alla natura e alla dimensione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo identificati.
- Continuare ad adattare gli strumenti di vigilanza e le pratiche operative ai rischi individuati.
- Lavorare a stretto contatto con il settore finanziario per contribuire a migliorarne la comprensione delle varie tipologie di evasione fiscale.
- Adottare normativa secondaria (o, perlomeno, linee guida) che contempli tutti i settori delle professioni e delle attività non-finanziarie designate, e li sensibilizzi in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.
- Assicurare che le esenzioni in materia di adeguata verifica della clientela siano basate su una corretta valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.
- Raccogliere e conservare statistiche più granulari sulle indagini finanziarie e sulle attività di cooperazione internazionale.

92. L'*Immediate Outcome* (*I.O.*) considerato e valutato nel presente Capitolo è l'*I.O.1*. Le raccomandazioni rilevanti per la valutazione dell'*Effectiveness* nella presente Sezione sono R.2 e R.3.

2.1 Effectiveness: Immediate Outcome 1 (Rischi, policy, e coordinamento)

(a) Comprensione del Paese in merito ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo

93. In linea generale, l'Italia sembra denotare un elevato livello di comprensione dei rischi a cui è esposta. Nonostante alcune lacune nei dati, come sopra già evidenziato, la valutazione del rischio nazionale fornita al Team di Valutazione è stata di elevata qualità in relazione al riciclaggio. La componente dell'*Analisi dei Rischi Nazionali* riguardante il finanziamento del terrorismo è di buona qualità e ha fornito esiti ragionevoli, per quanto appaia meno sofisticata rispetto alla componente sul riciclaggio di denaro, per via della diversità delle informazioni e dei dati di riferimento. L'*Analisi dei Rischi Nazionali* ha implicato uno stretto coordinamento tra le strutture coinvolte e l'utilizzo di molteplici fonti di informazione: offre una visione condivisa tra le autorità sia del rischio sia delle priorità, e si è avvalsa anche della consultazione del settore privato e del mondo accademico. Anche l'Unità di Informazione Finanziaria ha contribuito alla comprensione del rischio svolgendo svariati studi di analisi strategica. A seguito dell'adozione e della pubblicazione dell'*Analisi dei Rischi Nazionali*, l'Italia non ha ancora articolato una strategia in materia contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che sia coordinata e individui le priorità a livello nazionale, al fine di affrontare le minacce e le vulnerabilità ivi identificate.

(b) Politiche e azioni nazionali di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo per affrontare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo

94. Il CSF è responsabile per l'impostazione generale delle policy in materia di contrasto del riciclaggio del finanziamento del terrorismo, nonché per il coordinamento del relativo regime e per la valutazione del rischio. I membri del CSF possiedono un'ottima comprensione dei rischi. In prospettiva, il CSF sarà coinvolto nell'aggiornamento dei rischi relativi al finanziamento del terrorismo e nella predisposizione di un'apposita strategia.

95. Tutte le autorità di vigilanza sono state coinvolte nell'analisi dei rischi nazionali, dando prova di possedere una buona comprensione delle minacce e delle vulnerabilità identificate nel corso del processo. Tale consapevolezza ha permeato il dialogo tra le autorità di vigilanza ed i soggetti segnalanti che – seppure con una certa variabilità – possiedono una buona conoscenza complessiva dei principali rischi. L'Italia informa che l'assegnazione delle risorse presso Banca d'Italia è basata su un approccio basato sul rischio. La programmazione annuale tiene conto delle caratteristiche degli intermediari, della necessità

di controlli approfonditi emersa durante lo svolgimento di compiti di vigilanza, nonché dei rischi (sia micro sia macro) di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Nonostante tale livello di consapevolezza, le autorità di vigilanza non hanno pienamente adattato i propri strumenti e le proprie prassi operative ai rischi identificati.

96. Storicamente, le autorità hanno applicato un approccio basato sul rischio in maniera individuale. Tuttavia non è chiaro se tale prassi abbia prodotto un processo formalizzato volto ad un'allocazione delle risorse coerente a livello macro, ovvero in linea con i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

97. L'Unità di Informazione Finanziaria denota un elevato livello di comprensione dei rischi; tuttavia, potrebbe migliorare ulteriormente le proprie politiche ed attività concentrandosi maggiormente sulle aree ad alto rischio. L'Unità di Informazione Finanziaria ha assicurato un contribuito significativo all'*Analisi dei Rischi Nazionali* fornendo dati qualitativi e quantitativi ed analisi strategiche che hanno consentito l'identificazione dei rischi. Gli orientamenti trasmessi ai soggetti segnalanti circa le modalità di segnalazione sono stati focalizzati anche sulle aree ad alto rischio identificate nell'*Analisi*.

98. Le forze di polizia e le autorità inquirenti italiane sembrano possedere una buona comprensione dei rischi relativi alle rispettive aree di competenza. Sono state adottate misure volte a mitigare i principali rischi di riciclaggio identificati, ad esempio concentrandosi su attività di sequestro dei beni nell'ambito di azioni di contrasto alle organizzazioni criminali di stampo mafioso, o sulla designazione di unità di forze di polizia specializzate focalizzate sullo studio della criminalità finanziaria ed organizzata. Ciò detto, le iniziative intraprese sono principalmente rivolte a perseguire i reati-presupposto e in certa misura i relativi casi di riciclaggio (per maggiori dettagli, si rimanda all'*I.O.*7) nonché alla confisca dei relativi proventi, a discapito dei casi di riciclaggio cosiddetto *stand-alone* e di riciclaggio dei proventi generati da reati-presupposto commessi all'estero. La mancata criminalizzazione dell'auto-riciclaggio fino al 1 gennaio 2015 ha impedito che il regime di contrasto del riciclaggio potesse essere sfruttato appieno, in particolare nella lotta contro l'evasione fiscale. Sebbene la nuova disposizione rappresenti un significativo passo in avanti, è prematuro pronunciarsi su cosa, di fatto, si verificherà. Infine, le misure in questione non sono commisurate all'intensità delle principali minacce di riciclaggio, né le attività affidate alle forze di polizia e alle autorità inquirenti sono state pienamente adattate a

tali minacce. Ciò può essere in parte dovuto alla mancanza di risorse sufficienti[39].

99. Le autorità italiane ritengono che il rischio di finanziamento del terrorismo sia relativamente basso. I gruppi estremisti nazionali sono fortemente frammentati e, al momento, non sembrano costituire un rischio significativo di terrorismo o di finanziamento del terrorismo. Il rischio emergente più significativo è costituito dal terrorismo religioso internazionale e dal potenziale sostegno di residenti italiani che viaggiano in zone di conflitto all'estero per fornire supporto a gruppi terroristici esteri. Negli ultimi cinque anni, nessuna delle indagini svolte ha rilevato elementi indiziari di attività di finanziamento del terrorismo. Inoltre, le attività terroristiche rilevate, relative a gruppi terroristici sia nazionali sia esteri, sono state condotte da piccole cellule autofinanziate. In seguito all'aumento, su scala globale, della minaccia del terrorismo, le autorità stanno aggiornando la valutazione nazionale del rischio di finanziamento del terrorismo. L'Italia ha istituito il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (CASA), che coordina, a livello strategico, la risposta a specifiche minacce di terrorismo e di finanziamento del terrorismo.

(c) Esenzioni e applicazione di misure rafforzate

100. Le autorità non hanno previsto l'applicazione di eventuali deroghe agli obblighi antiriciclaggio per le attività finanziarie a cui si rivolgono le Raccomandazioni GAFI. Al contrario, le autorità hanno esteso gli obblighi a una serie di altre attività ed entità non ricomprese nello Standard (ad esempio: Pubblica Amministrazione, servizi di compensazione e regolamento, imprese di trasporto valori, imprese di gioco, società di revisione[40], commercianti di antichità, case d'asta e gallerie d'arte). Tali obblighi sono basati per lo più su un'analisi del rischio nell'ambito di ciascuna azione (ad esempio: la Pubblica Amministrazione alla luce della relativa esposizione ai fenomeni di corruzione). Tuttavia, i revisori sono stati inclusi nell'ambito di applicazione di tali obblighi affinché possano, innanzitutto, identificare e segnalare attività sospette, principalmente in virtù del fatto che hanno modo di osservare da vicino le attività dei rispettivi clienti.

101. Per contro, le esenzioni dagli obblighi di adeguata verifica della clientela previste dal Decreto Legislativo No 231/2007 non si basano su una corretta valutazione dei rischi, bensì sono il risultato del recepimento della Direttiva UE.

[39] *World Justice project Rule of Law Index 2015*.
[40] Si tratta di soggetti che svolgono attività di gioco elettronico e altre attività legate a giochi, scommesse e concorsi a premi in denaro.

(d) Obiettivi e attività delle autorità competenti

102. Sebbene possiedano una comprensione del rischio ragionevolmente buona a livello nazionale, in linea generale le autorità di vigilanza trarrebbero beneficio dalla disponibilità di migliori strumenti di vigilanza in grado di fornire loro dati completi, tempestivi e coerenti sulla natura e sul *quantum* del rischio inerente al livello dei singoli intermediari. Sebbene la nuova metodologia di vigilanza basata sul rischio, attualmente in fase di predisposizione presso Banca d'Italia, costituirà un passo avanti rispetto al regime attualmente applicato, sorgono alcune preoccupazioni circa i relativi limiti nell'acquisizione di dati completi sul rischio inerente più significativo nel settore finanziario, quali i dati relativi all'esposizione ai PEP.

103. Gli obiettivi e le attività delle forze di polizia sono generalmente in linea con i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ma potrebbero essere ulteriormente potenziati così da esercitare un impatto maggiore. Le forze di polizia sono focalizzate sulle investigazioni relative alla criminalità organizzata e agli altri reati finanziari connessi, ma in misura minore sull'avvio di indagini parallele connesse al riciclaggio di denaro.

104. L'Unità di Informazione Finanziaria adegua periodicamente le proprie policy in coerenza con i risultati emersi dall'analisi strategica condotta. Inoltre, sulla base dei risultati emersi dall'*Analisi dei Rischi Nazionali*, l'UIF è stata recentemente sottoposta a riorganizzazione al fine di potenziare il proprio focus sulle attività di analisi.

(e) Cooperazione e coordinamento

105. Il CSF e CASA denotano una valida gestione delle rispettive missioni. Tuttavia, a livello di policy, sembra esservi una mancanza di coordinamento tra le rispettive funzioni. Le forze di polizia descrivono il lavoro di entrambi gli enti come "autonomo"; ciononostante, i rappresenti del MEF riferiscono di aver partecipato occasionalmente ad incontri tenuti da CASA per collaborare con le relative forze di polizia e di intelligence, ed integrare i casi da loro gestiti nelle attività del CSF.

106. Si rileva un buon grado di collaborazione tra Banca d'Italia, CONSOB, e IVASS, nella predisposizione di approcci volti ad esercitare la supervisione delle istituzioni sottoposte

alla loro vigilanza. Si rileva, invece, un grado inferiore di collaborazione tra Guardia di Finanza e gli ordini professionali con i quali il Corpo condivide la responsabilità di vigilanza relativamente ai professionisti.[41]

107. Si rilevano buoni canali di comunicazione e di scambio di informazioni tra l'UIF e le altre autorità competenti. La cooperazione tra regolatori e supervisori è disciplinata da una serie di protocolli di intesa e sembra funzionare adeguatamente. Sebbene si rilevino attività di cooperazione e coordinamento tra le forze di polizia, il relativo numero elevato e la sovrapposizione delle rispettive responsabilità richiedono un investimento significativo in termini di coordinamento operativo, che ha risentito di alcune discontinuità. Anche la cooperazione e il coordinamento tra le forze di polizia potrebbero essere migliorati, così come il feedback fornito da queste ultime all'Unità di Informazione Finanziaria.

108. In materia di vigilanza sul settore delle organizzazioni no-profit, l'Italia manca di un meccanismo adeguato per la cooperazione e il coordinamento a livello nazionale che consenta la condivisione di informazioni tra le autorità e le organizzazioni che detengono informazioni rilevanti in materia.

109. Consono al volume del commercio italiano, il coordinamento per la lotta al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa è focalizzato sui rischi legati all'Iran. Il CSF e il Comitato per le Esportazioni di Beni a Duplice Uso (NDR istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico) si coordinano sulle richieste di esportazione di tali beni e sui rispettivi pagamenti finanziari. Le autorità sono in grado di individuare eventuali attività di evasione delle sanzioni previste ed impedire preventivamente il pagamento o la spedizione delle merci.

(f) La consapevolezza del settore privato in materia di rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo

110. Le autorità hanno condiviso i risultati dell'*Analisi dei Rischi Nazionali* con gli intermediari finanziari, le professioni e le attività non-finanziarie designate e le organizzazioni no-profit. Pertanto tali settori sono, in linea generale, consapevoli dei principali rischi di riciclaggio e, in misura minore, dei rischi di finanziamento del terrorismo, nonché di come i rischi individuati riguardino le loro istituzioni nel contesto dei rispettivi modelli di attività. Sia le

[41] La cooperazione tra le autorità di vigilanza è regolata da una serie di protocolli di intesa e sembra funzionare adeguatamente.

autorità di vigilanza sia gli organismi di autoregolamentazione hanno intrapreso iniziative volte a fornire orientamenti ai soggetti segnalanti e ad accrescere, in generale, la consapevolezza dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

111. In Italia, il settore finanziario, in generale, e le banche, in particolare, possiedono una buona conoscenza dei rischi di riciclaggio. Il settore è stato consultato nella predisposizione dell'*Analisi dei Rischi Nazionali*, e gli intermediari finanziari ritengono che le conclusioni dell'*Analisi* riflettano sostanzialmente la propria percezione che i proventi di reati tributari, di corruzione, di criminalità organizzata, di narcotraffico e di usura siano le principali minacce con cui si confrontano. Ciò detto, non è stato chiaro quanto robuste fossero le misure predisposte dalle banche per far fronte alle complessità specifiche dell'evasione fiscale, ampiamente riconosciuta come la maggiore minaccia. Inoltre, la loro comprensione dei rischi di finanziamento del terrorismo appare, in una qualche misura, meno sviluppata: si rileva un'idea generale che i rischi siano bassi, per quanto le motivazioni alla base di tale conclusione non siano state ben articolate, come, invece, nel caso dei rischi di riciclaggio di denaro.

112. La comprensione dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo tra i professionisti e gli operatori non-finanziari è fortemente disomogenea; tuttavia, nel complesso, non è solida quanto nell'ambito del settore finanziario. Con l'eccezione di notai e revisori degli enti di interesse pubblico, l'impegno delle autorità sembra essere stato inferiore nei confronti delle restanti figure. Inoltre, a differenza di quanto operato nel settore finanziario, tali soggetti non sono ancora soggetti ad alcuna normativa secondaria o a linee guida a supporto del Decreto Legislativo No 231/2007. Presumibilmente tali normative o orientamenti potrebbero migliorarne l'apprezzamento dell'approccio basato sul rischio, come è chiaramente il caso dei revisori degli enti di interesse pubblico e del settore finanziario in seguito all'introduzione dei regolamenti predisposti da Banca d'Italia, CONSOB, e IVASS, e dei notai a seguito dell'adozione delle rispettive Linee Guida in materia di adeguata verifica della clientela.

Conclusioni generali relative all'Immediate Outcome 1

113. L'Italia raggiunge l'*I.O.*1 in misura sostanziale. Il Paese possiede una buona conoscenza complessiva dei principali rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e, in generale, si rilevo buone forme di cooperazione e coordinamento delle politiche per

affrontare i rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. L'*Analisi dei Rischi Nazionali* – di buona qualità – è un'ulteriore e più recente dimostrazione della capacità dell'Italia di identificare e valutare i rischi a cui è esposta.

114. Già da tempo le autorità competenti applicano un approccio basato sul rischio disgiuntamente e con intensità diverse, ovvero in base alla rispettiva individuale comprensione del rischio. Tuttavia, l'Italia non ha ancora messo a punto una strategia di contrasto del riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo che sia coordinata a livello nazionale e pienamente basata sui rischi individuati nell'*Analisi dei Rischi Nazionali*. Nonostante le numerose iniziative lanciate sulla sua scia, al momento i risultati emersi dall'*Analisi dei Rischi Nazionali* stanno solo iniziando ad avere un impatto sulla "fisionomia" della strategia italiana di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

115. Le autorità di vigilanza non hanno pienamente adattato i propri strumenti e le proprie prassi operative ai rischi individuati. L'Unità di Informazione Finanziaria potrebbe potenziare ulteriormente le policy e le attività attuate e meglio utilizzare le proprie risorse per concentrarsi maggiormente sulle aree a rischio elevato. Le iniziative attualmente in corso sono primariamente finalizzate a aggredire i reati-presupposto e alcuni relativi casi di riciclaggio, nonché alla confisca dei relativi proventi a discapito dei casi di riciclaggio cosiddetto *stand-alone* e di riciclaggio dei proventi generati da reati-presupposto commessi all'estero. La mancata criminalizzazione dell'auto-riciclaggio fino al 1 gennaio 2015 ha impedito che il regime antiriciclaggio potesse essere utilizzato appieno per contrastare una delle aree di maggior rischio in Italia, ovvero l'evasione fiscale. Sebbene la nuova disposizione costituisca un significativo passo in avanti, è prematuro pronunciarsi sul relativo impatto. Inoltre, gli sforzi compiuti non sono stati commisurati al livello dei rischi. Sebbene ritengano il rischio di finanziamento del terrorismo relativamente basso, le autorità stanno aggiornando la rispettiva valutazione dei rischi di finanziamento del terrorismo alla luce dell'aumento della minaccia del terrorismo a livello globale.

116. In futuro, il CSF dovrà garantire che le politiche e le attività siano pienamente allineate con i rischi identificati e di conseguenza individuare le priorità di intervento.

117. Le autorità hanno condiviso i risultati dell'*Analisi dei Rischi Nazionali* con gli intermediari finanziari, i professionisti e gli operatori non-finanziari, che, pertanto, sono

complessivamente consapevoli dei principali rischi di riciclaggio e, in misura minore, dei rischi di finanziamento del terrorismo, nonché di come i rischi individuati riguardino le rispettive istituzioni nel contesto dei propri modelli di attività. In Italia il settore finanziario, in generale, e le banche, in particolare, possiedono una buona conoscenza dei rischi di riciclaggio. La comprensione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nei settori delle professioni e delle attività non-finanziarie designate è fortemente disomogenea; tuttavia, nel complesso, non è solida quanto nell'ambito del settore finanziario.

118. L'Italia ha raggiunto un livello sostanziale di *Effectiveness* relativamente *all'Immediate Outcome 1*.

3. SISTEMA GIURIDICO E MECCANISMI OPERATIVI

Risultati principali

- L'Italia dispone di un articolato apparato di forze di polizia responsabili dello svolgimento di indagini per riciclaggio di denaro, finanziamento del terrorismo, e reati-presupposto. Le autorità dispongono di competenze e poteri adeguati. Nell'ambito di tutte le investigazioni relative a gravi reati che generano proventi, sono altresì condotte, parallelamente, indagini finanziarie. Si rileva, tuttavia, il rischio di duplicazione degli sforzi compiuti dalle diverse forze di polizia nelle fasi iniziali delle indagini.

- L'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) svolge attività di analisi di qualità che supportano validamente GdF e DIA nella fase di avvio delle indagini. Tuttavia, l'UIF non dispone di accesso adeguato alle informazioni delle forze di polizia e ciò indebolisce le attività di selezione e di analisi di segnalazioni di operazioni sospette. Si rileva altresì l'assenza di capacità dell'UIF di disseminare informazioni in maniera più selettiva e ad altre autorità rilevanti, oltre a GdF e DIA. Si rileva, inoltre, che l'Agenzia delle Dogane non trasmette proattivamente le dichiarazioni sospette all'UIF.

- Le forze di polizia e le autorità inquirenti sono in grado di intraprendere con successo indagini finanziarie ampie e complesse. Le autorità hanno conseguito successi in un certo numero di casi di alto profilo e, in taluni, sono riuscite a smantellare imprese criminali.

- Tuttavia, le iniziative attualmente in corso sono principalmente rivolte ai reati-presupposto e ad alcuni relativi casi di riciclaggio, a discapito dei casi di riciclaggio cosiddetto *stand-alone* e di riciclaggio di proventi di reati-presupposto commessi all'estero. In taluni casi, la complessità delle indagini di riciclaggio e la durata complessiva del relativo procedimento penale riducono significativamente la probabilità di esito positivo.

Azioni raccomandate

L'Italia dovrebbe:

***I.O.6*:**

- Per potenziare l'attività di analisi operativa condotta dall'UIF: (*i*) dotarla del potere di accedere alle informazioni delle forze di polizia, e consentirle l'accesso effettivo a informazioni amministrative supplementari (ad esempio, il Catasto); e (*ii*) portare a compimento lo strumento informatico di *data warehouse* (*data mining*).

- Consentire all'UIF di disseminare informazioni selezionate e i risultati delle analisi

svolte, oltre che alla Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV) della Guardia di Finanza (GdF), anche ad altre forze di polizia ed istituzioni interessate (ad esempio: nei casi di finanziamento del terrorismo). L'UIF dovrebbe astenersi dal trasmettere *tutte* le segnalazioni di operazioni sospette alle forze di polizia e dovrebbe operare una disseminazione delle informazioni più selettiva, così da consentire alle forze di polizia destinatarie di concentrarsi sui casi e sulle informazioni rilevanti.

- Fornire a professioni e attività non-finanziarie designate orientamenti esaustivi, predisposti congiuntamente da UIF e dalle autorità di vigilanza, in materia di segnalazione di operazioni sospette.

- Richiedere alle rilevanti forze di polizia di fornire sistematicamente un riscontro sulla qualità dell'intelligence loro trasmessa dall'UIF.

- Emendare il Decreto Legislativo No 231/2007 affinché includa un riferimento esplicito ai poteri dell'UIF in relazione ai reati-presupposto.

I.O.7:

- Porre maggiore attenzione sulla rilevazione e sul perseguimento dell'auto-riciclaggio, del riciclaggio cosiddetto *stand-alone*, del riciclaggio generato da reati-presupposto commessi all'estero, nonché di casi complessi di riciclaggio che coinvolgono persone giuridiche.

- Assicurarsi che le sanzioni applicate siano dissuasive.

- Considerare l'attuazione di un'azione di snellimento delle procedure giudiziarie al fine di abbreviare la durata dei procedimenti penali.

- Migliorare il sistema di raccolta di dati statistici relativi alle indagini, ai procedimenti penali e alle condanne per riciclaggio di denaro.

- Migliorare il coordinamento tra le forze di polizia nelle fasi iniziali delle indagini.

***I.O.8*:**

- Assicurare che il sequestro e la confisca dei beni all'estero siano attuati su base sistematica.

- Mantenere gli attuali sforzi (sia procedimenti penali per riciclaggio e per i principali reati-presupposto, sia procedimenti amministrativi per il recupero di imposte non versate), soprattutto per ciò che concerne le principali minacce di riciclaggio (criminalità

organizzata, corruzione e reati tributari), al fine di garantire che l'attività criminosa sia privata dell'aspetto "profittevole".

- Potenziare gli sforzi per la rilevazione di movimenti transfrontalieri di denaro contante e altri strumenti negoziabili al portatore sospettati di essere connessi a reati di riciclaggio e relativi reati-presupposti commessi in Italia o all'estero. Alle autorità si raccomanda di prendere in considerazione l'attuazione delle *Best Practices* GAFI e di concentrare maggiormente i propri sforzi sui principali punti di transito (ad esempio: il confine con la Svizzera) e sugli individui ad alto rischio.

- Introdurre un meccanismo volto a tracciare i beni nelle diverse fasi dei procedimenti penali o amministrativi di sequestro e confisca.

- Condividere i beni confiscati in Italia con gli altri Paesi coinvolti, nel caso in cui i reati-presupposto associati siano stati commessi all'estero.

119. Gli *Immediate Outcome* considerati e valutati nel presente Capitolo sono *I.O*. 6, 7 e 8. Le raccomandazioni rilevanti per la valutazione dell'*Effectiveness* nella presente Sezione sono R.3, R.4, e R.29-32.

3.1 Effectiveness: Immediate Outcome 6 (Intelligence finanziaria)

(a) Accesso e uso di intelligence finanziaria e di altre informazioni pertinenti

120. Le autorità interessate hanno accesso a una vastissima gamma di informazioni finanziarie e di altra natura. L'UIF riceve una vasta gamma di segnalazioni di operazioni sospette unitamente ad altre informazioni, e può accedere a un'ampia varietà di informazioni di natura amministrativa e finanziaria.

121. L'UIF riceve le segnalazioni di operazioni sospette dai soggetti segnalanti, come indicato nelle Tabelle riportate in basso. Si registra un aumento nel numero delle segnalazioni di operazioni sospette pervenute (la maggior parte delle quali proviene dalle banche), che l'UIF reputa di buona qualità. Ad eccezione dei notai, le professioni e le attività non-finanziarie designate trasmettono un numero assai limitato di segnalazioni. Alla luce dei rischi cui sono esposti professionisti e operatori non-finanziari, ciò influisce sulla qualità delle informazioni ricevute, analizzate dall'UIF e disseminate alle forze di polizia (si faccia riferimento alla Sezione *I.O.4* per ulteriori informazioni sul livello e sulla qualità delle segnalazioni).

Numero di SOS	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Riciclaggio	20.660	37.047	48.836	66.855	64.415	71.661
Finanziamento del Terrorismo	366	222	205	171	131	93
Proliferazione delle armi di distruzione di massa	40	52	34	21	55	4
Totale	21.066	37.321	49.075	67.047	64.601	71.758

Dati aggregati in materia di antiriciclaggio – Statistiche descrittive – 2014 (stima)			
Tipo di intermediario	***Numero di segnalanti***	***Numero complessivo di dati aggregati trasmessi*** *(miliardi / euro)*	***Numero totale di operazioni cui si riferiscono i dati aggregati***
Banche, *Poste Italiane*, e CDP	705	20.414,6	297.930.666
Società fiduciarie	282	84,6	503.743
Altri intermediari finanziari	187	286,6	4.601.182
Società di gestione del risparmio e SICAV	171	234,6	5.942.323
Società di Intermediazione Mobiliare (SIM)	146	105,2	6.519.564
Imprese assicurative		279,0	2.803.846
Istituti di pagamento	91	66,4	5.435.053
Istituti di Moneta Elettronica (IMEL)	4	1,0	175.986
Totale	**1.586**	**21.472,0**	**323.91.363**

122. All'UIF, inoltre, pervengono dati aggregati forniti dagli intermediari finanziari. Il numero di segnalazioni aggregate è elevato per via dell'obbligo per gli intermediari di presentare, su base mensile, i dati aggregati sulle proprie attività. L'UIF svolge un'analisi mirata di tali dati al fine di individuare eventuali anomalie che indichino riciclaggio di denaro/finanziamento del terrorismo in specifiche aree geografiche.

123. L'UIF riceve le segnalazioni di operazioni sospette attraverso una piattaforma elettronica ("RADAR") dedicata alla raccolta, conservazione e gestione delle segnalazioni. Il sistema, in particolare, identifica i casi in cui una determinata persona fisica o giuridica sia stata precedentemente segnalata. L'UIF, inoltre, ha facoltà di richiedere – e richiede – approfondimenti di informazioni ai soggetti segnalanti. Le richieste di informazioni

supplementari sono indirizzate, nella maggior parte dei casi, alle banche. In taluni casi, tuttavia, sono stati richiesti approfondimenti anche ad altri soggetti segnalanti.

124. Oltre alle segnalazioni di operazioni sospette, l'UIF può ottenere informazioni dalla banca dati dell'Agenzia delle Dogane, che contiene le dichiarazioni valutarie di contante o strumenti negoziabili al portatore rilasciate dai viaggiatori, nonché accedere alle dichiarazioni relative alle transazioni in oro. Tuttavia, l'Agenzia delle Dogane non notifica all'UIF i casi di trasporto transfrontaliero sospetto. Il dato è di particolare rilievo per l'Italia, alla luce degli elevati rischi di riciclaggio perpetrabile tramite i corrieri di denaro contante.

125. L'UIF può avere accesso anche alle seguenti informazioni di natura amministrativa e finanziaria:

a) **Informazioni amministrative**: (1) L'Anagrafe Tributaria (che contiene, su scala nazionale, i dati e le informazioni risultanti dalle dichiarazioni fiscali, dalle contestazioni e dalle relative verifiche, nonché altri dati e informazioni di possibile rilevanza tributaria (Articolo 1 D.P.R. No 605/1973); (2) Registro delle Imprese (InfoCamere (*off-site*) e Cerved (*on-site*); (3) la Centrale dei Bilanci (CEBIL), che contiene i dati identificativi fiscali e le dichiarazioni dei redditi detenuti dall'Agenzia delle Entrate; (4) le banche dati delle varie amministrazioni locali (Comune, Provincia, Regione).[42]

b) **Informazioni finanziarie**: (1) L'Archivio Unico Informatico (Articolo 37 del Decreto Legislativo No 231/2007) per informazioni in materia di adeguata verifica della clientela da parte di alcuni intermediari finanziari; (2) la banca dati centrale dei conti bancari; (3) la Centrale dei Rischi, relativamente ai debiti della clientela di banche e di altri intermediari, gestita da Banca d'Italia (accessibile *on line*); (4) *TARGET2* (*Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer System*), che raccoglie tutti i dati relativi ai trasferimenti elettronici (bonifici) nella Zona Euro; (5) la banca dati contenente informazioni sui fondi restituiti in caso di impossibilità a completare le procedure di adeguata

[42] E' in fase di sviluppo una banca dati notarile centralizzata, contenente informazioni su tutte le transazioni immobiliari, che sarà accessibile all'UIF. Inoltre, in futuro sarà possibile avere accesso all'archivio delle informazioni catastali e ipotecarie.

verifica della clientela ai sensi dell'Articolo 23 comma 1-*bis* del Decreto Legislativo No 231/2007[43].

c) ***Open Source* e altre banche dati sulle imprese,** quali *World-Check* e *Orbis* (banca dati sulle imprese internazionali).

126. L'UIF fa un utilizzo regolare e tempestivo di tali fonti informative ai fini dello svolgimento delle attività di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette. Non dispone di diritti di accesso alle banche dati delle forze di polizia, tuttavia può ottenere informazioni dalle forze di polizia al fine di rispondere alle richieste di informazioni pervenute da unità di informazione finanziaria estere. Inoltre, l'UIF trasmette le segnalazioni di operazioni sospette alla Guardia di Finanza, che provvede ad incrociarne i dati con le informazioni contenute nelle proprie banche dati e, su tale base, fornisce all'UIF un riscontro mensile circa il "livello di rilevanza" delle segnalazioni di operazioni sospette. Il riscontro mensile classifica, in particolare, le persone segnalate per livello di rischio, e consente all'UIF, se del caso, di individuare priorità nell'attività di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette. Pur utile, il riscontro mensile fornito dalle forze di polizia è limitato nei contenuti e non è trasmesso in maniera tempestiva. Tale riscontro, inoltre, non sostituisce la concessione all'UIF di diritti di accesso diretto e tempestivo alle banche dati delle forze di polizia, che, senza alcun dubbio, ne rafforzerebbe le attività di analisi operativa. Inoltre, sebbene l'UIF abbia accesso a una serie di informazioni amministrative, le sue attività di analisi potrebbero trarre beneficio dall'accesso ad altre banche dati amministrative (ad esempio quella gestita dal Catasto[44]). Il vantaggio che ne deriverebbe sarebbe particolarmente proficuo alla luce delle vulnerabilità del settore immobiliare. Infine, l'UIF sembra perseguire l'accesso all'Archivio dei Rapporti Finanziari (che contiene le informazioni sui conti detenuti da persone fisiche e da persone giuridiche) soltanto in un numero limitato di casi e, per di più, indirettamente, ossia attraverso il database dell'Anagrafe Tributaria.). Una maggiore regolarità di accesso può, invece, rivelarsi vantaggiosa.

[43] Circa 275 segnalazioni di operazioni sospette, per un totale di €9 milioni, sono state segnalate ai sensi del presente Articolo.
[44] Il Catasto dispone di una banca dati pubblica la cui consultazione è soggetta all'acquisto di un abbonamento. Attualmente, l'UIF vi accede solo per i casi di finanziamento del terrorismo.

127. Il Decreto Legislativo No 231/2007 non consente specificamente all'UIF di ricevere segnalazioni di operazioni sospette relative a reati-presupposto. Di fatto, tuttavia, l'UIF riceve, analizza e dissemina SOS legate a reati-presupposto al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza (NSPV-GdF) e alla DIA, che, rispetto all'UIF, hanno entrambi accesso diretto (ovvero senza una necessaria autorizzazione giudiziaria preventiva) ad una gamma di informazioni notevolmente più ampia. Oltre alle informazioni summenzionate, NSPV-GdF e DIA, infatti, hanno accesso alle varie banche dati delle forze di polizia (ad esempio: database fiscali detenuti da Guardia di finanza, Casellario Giudiziale, informazioni archiviate nel Sistema Informativo Interforze – SDI).

Riquadro 1: Caso di finanziamento del terrorismo: donazioni per adozioni a distanza effettuate da un combattente terroristico estero

Il conto, detenuto presso una banca italiana, di un'organizzazione con sede nel nord dell'Italia per la promozione di attività di beneficenza (adozioni a distanza) in Siria riceveva versamenti in contante e tramite bonifico (prevalentemente piccoli importi) da numerosi individui ed entità residenti/con sede in Italia e in Europa. Una volta accreditati, i fondi erano poi inviati in Turchia, dove sarebbero stati ritirati per il loro uso finale legittimo (le descrizioni associate alle operazioni facevano riferimento per lo più ad "adozioni"). In una fase successiva, con riferimento a un numero limitato di trasferimenti elettronici (bonifici), le indagini hanno rivelato che uno dei donatori era membro di un gruppo estremista con sede nel Nord d'Italia, dedito a reclutare individui per azioni violente. Le analisi finanziarie hanno poi dimostrato che l'individuo, morto successivamente combattendo in Siria, utilizzava l'organizzazione come canale inconsapevole per il trasferimento di fondi presumibilmente collegati alla propria attività terroristica.

128. Le forze di polizia abitualmente accedono ed utilizzano informazioni finanziarie e di altra natura per identificare e tracciare proventi, e fornire supporto alle indagini e ai procedimenti penali relativi a reati-presupposto di riciclaggio e, in misura minore, a reati di riciclaggio. Tutte le forze di polizia e le autorità inquirenti incontrate sono adeguatamente focalizzate sul perseguimento di indagini finanziarie e hanno riconosciuto il valore del monitoraggio dei flussi di denaro (cosiddetto approccio "*segui il denaro*"). Tuttavia lo sviluppo di elementi indiziari e il tracciamento di proventi criminali sono più sovente legati a reati-presupposto commessi in Italia – piuttosto che a casi di auto-riciclaggio (in quanto

criminalizzato solo di recente) – nonché ad indagini relative a riciclaggio cosiddetto *stand-alone* o a reati-presupposto commessi all'estero (si faccia riferimento alla Sezione relativa all'*I.O. 7* per ulteriori informazioni).

(b) Tipi di segnalazioni ricevute e richieste

129. All'UIF pervengono segnalazioni di operazioni sospette unitamente a una vasta gamma di altre informazioni. L'UIF riferisce che, in generale, le segnalazioni e le informazioni aggiuntive pervenute sono di elevata qualità, e vengono utilizzate a supporto delle funzioni di analisi strategica e operativa. Le segnalazioni di operazioni sospette sono effettuate prevalentemente dagli intermediari finanziari. Un numero molto limitato di segnalazioni di operazioni sospette è stato effettuato da professionisti e operatori non-finanziari, per lo più notai. Nel 2014, l'UIF ha richiesto informazioni aggiuntive ai soggetti segnalanti nel 25 per cento circa dei casi: ha trasmesso approssimativamente 19.000 richieste a banche ed intermediari finanziari non-bancari, e solo circa 100 ad professioni e attività non-finanziarie designate. I dati aggregati ricevuti dall'UIF si sono rivelati di grande utilità e sono spesso utilizzati per predisporre studi ad hoc ed analisi strategiche (ad esempio, relativi ai flussi finanziari derivanti da evasione fiscale, e ai flussi finanziari connessi alle organizzazioni no-profit o ad attività di usura). L'UIF non fornisce riscontro ai soggetti segnalanti sulla qualità delle segnalazioni di operazioni sospette pervenute; tuttavia, a tal riguardo, sta predisponendo e testando un dispositivo di feedback. L'UIF pubblica rapporti annuali contenenti dati statistici ed informazioni sulle attività condotte, ivi incluso sulle tendenze e sulle tipologie riscontrate.

130. L'Agenzia delle Dogane inserisce le informazioni relative alle dichiarazioni di trasferimento di denaro contante in una banca dati a cui l'UIF ha accesso, ma non provvede a trasmettere all'UIF le dichiarazioni che appaiono sospette. Considerando che i proventi dell'evasione fiscale e di altri reati sono spesso trasportati in contanti attraverso i confini, la posizione dell'Agenzia delle Dogane è ideale per individuare potenziali casi di riciclaggio. Pertanto, l'Agenzia delle Dogane dovrebbe, in via prioritaria, informare l'UIF delle dichiarazioni sospette raccolte.

(c) UIF: analisi e disseminazione

131. L'UIF ha disseminato oltre 92.415 segnalazioni di operazioni sospette nel 2013, e 75.858 nel 2014 a DIA e NSPV-GdF. Nel periodo 2009-2014, si è registrato un costante aumento

delle segnalazioni trasmesse. Una volta archiviate, le segnalazioni di operazioni sospette sono altresì trasmesse a Guardia di Finanza e DIA affinché possano includerle nelle rispettive banche dati ed utilizzarle ai fini di ulteriori attività "pre-investigative".

Numero di Segnalazioni di Operazioni Sospette ricevute, analizzate, archiviate						
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
SOS ricevute	21.066	37.321	49,075	67.047	64.601	71.758
SOS analizzate	18.838	26.963	30.596	60.078	92.415	75.858
SOS archiviate	4.024	3.560	1.271	3.271	7.494	16.263
SOS incluse nelle note tecniche divulgate	14.814	23.403	29.325	56.807	84.921	59.595

132. L'UIF dispone di un evoluto sistema di segnalazione con alcune caratteristiche di *data mining*, tuttavia sta ancora potenziando gli strumenti di analisi di cui si avvale. RADAR, il sistema di gestione e segnalazione, è altamente avanzato e consente di classificare le segnalazioni di operazioni sospette a seconda dei rischi, sottoporle a controlli incrociati, e monitorarle fino al momento della relativa disseminazione. Alcune delle caratteristiche di RADAR attualmente consentono un confronto tra le informazioni relative alle SOS e quelle detenute in altre banche dati.

133. I sistemi attualmente utilizzati consentono, in taluni casi, di analizzare al contempo più segnalazioni di operazioni sospette, aggregate sulla base delle connessioni e delle interazioni identificate tra gli obiettivi e i possibili proventi di reati. La relazione tecnica trasmessa a GdF e DIA include un'analisi dei flussi finanziari e l'individuazione delle ragioni economiche e delle motivazioni alla base delle operazioni, nonché la valutazione dell'origine dei fondi. Relativamente alle SOS, la classificazione del rischio si basa anche sul riscontro fornito dalle forze di polizia in virtù di molteplici criteri (ad esempio: modelli di condotta ricorrente, rischi di esposizione dei singoli settori, vulnerabilità di alcuni strumenti di pagamento). Al fine di supportare le forze di polizia nello svolgimento delle rispettive attività d'indagine, l'UIF provvede inoltre ad apporre un riferimento all'eventuale reato-presupposto rilevato. I principali reati "individuati" dall'analisi effettuata dall'UIF sono: evasione fiscale, frode, partecipazione alla criminalità organizzata, narcotraffico, smaltimento illegale di rifiuti tossici, e traffico di esseri umani. In alcuni casi, l'UIF esercita il potere di sospensione dell'esecuzione di operazioni rilevanti per un massimo di cinque giorni al fine di dare alle forze di polizia tempo sufficiente per

avviare le indagini ed imporre misure provvisorie (si consulti il testo relativo all'*I.O.9* per ulteriori informazioni).

Risultati disseminazione UIF - Forze di polizia	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Numero di SOS analizzate da GdF nella fase pre-investigativa	22.728	21.621	17.245	85.483	85.581
Indagini delle forze di polizia attivate da segnalazioni dell'UIF					
Casi (per numero di SOS) rilevanti per ulteriori indagini	13.654	9.140	12.198	13.514	27.771
Casi (per numero di SOS) rilevanti per ulteriori indagini ad opera della DIA	372	445	343	443	449
Indagini con azione/esito positiva/o	4.654	3.619	4.030	6.753	8.355
Nuovi procedimenti penali/Nuove indagini	666	396	578	604	588
Richiesta informazione da autorità inquirenti (per opportuna azione) – SOS fornite	922	774	615	874	931
SOS acquisite in procedimenti penali già in corso	2.484	1.923	2.070	4.454	6.049

Indagini GdF derivanti da note tecniche e SOS					
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Numero totale di violazioni criminali risultanti da indagini GdF (attivate da disseminazione UIF)	766	805	1010	972	755
Riciclaggio di denaro	143	59	103	80	66
Non-conformità alle leggi e ai regolamenti anti-riciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo	144	127	188	148	115
Violazioni fiscali	68	142	246	245	276
Frode	12	33	68	137	43
Usura	27	11	22	17	13
Attività finanziaria abusiva – Imprese prive di licenza	12	10	39	48	31
Contraffazione	122	46	90	98	35

134. La Tabella riportata in basso si riferisce alle indagini DIA in materia di riciclaggio di denaro e reati-presupposto indotte da SOS classificate sulla base del tipo di criminalità organizzata rispettivamente coinvolta:

Per organizzazione criminale / anno	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Cosa Nostra	91	99	63	89	143
Camorra	103	145	117	70	105
'Ndrangheta	138	186	150	213	187
Sacra Corona Unita	16	9	5	6	10
Altri gruppi di criminalità organizzata italiani	20	6	8	41	4
Altri gruppi di criminalità organizzata esteri	4	-	-	24	-
Numero totale di SOS rilevanti ai fini di ulteriori indagini	**372**	**445**	**343**	**443**	**449**

135. L'UIF sta ultimando il Progetto "*Warehouse*"[45], una piattaforma elettronica che consentirà il consolidamento di tutte le informazioni raccolte attraverso segnalazioni di operazioni sospette con ulteriori informazioni ricevute e con i dati contenuti in altre banche dati accessibili all'UIF. Attualmente il Progetto è nella fase di *roll-out*: una volta completato, fornirà agli analisti strumenti migliori per le attività di *data mining* ed identificazione di obiettivi specifici per seguire particolari attività o operazioni, nonché per individuare i nessi tra tali obiettivi ed eventuali proventi di reato.

136. A GdF e DIA pervengono tutte le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dall'UIF, corredate di una relazione tecnica (relazione delle attività di analisi) unitamente ad altre informazioni, con un punteggio di rischio finale. Successivamente, GdF e DIA conducono attività di pre-indagine per confermare o confutare i risultati comunicati dall'UIF. Le relazioni tecniche e le SOS trasmesse dall'UIF possono essere utilizzate solo in qualità di intelligence finanziaria (ovvero, senza alcun valore probatorio). Diversamente dalla maggior parte delle unità di informazione finanziarie, l'UIF italiana è altresì tenuta a trasmettere agli enti destinatari (ovvero GdF e DIA) le SOS che ritiene irrilevanti e che, come tale, ha archiviato. La fase di "pre-indagine" svolta da GdF e DIA presuppone altresì la verifica e il raffronto delle informazioni fornite dall'UIF con le informazioni contenute nelle banche dati delle forze di polizia. Le segnalazioni di operazioni sospette archiviate non sfociano automaticamente in una "pre-inchiesta", tuttavia sono messe a disposizione di GdF e DIA ove ciò risulti necessario, a seconda del singolo caso. Come già illustrato, le relazioni tecniche fornite dall'UIF sono esaustive e proficue, tuttavia le SOS archiviate sono messe a disposizione cumulativamente (ovvero in blocco) e non selettivamente. Pertanto, la rispettiva trasmissione non consente alle forze di polizia riceventi di concentrarsi sui casi e sulle informazioni rilevanti, ma, piuttosto, determina un ulteriore carico di lavoro ripetitivo.

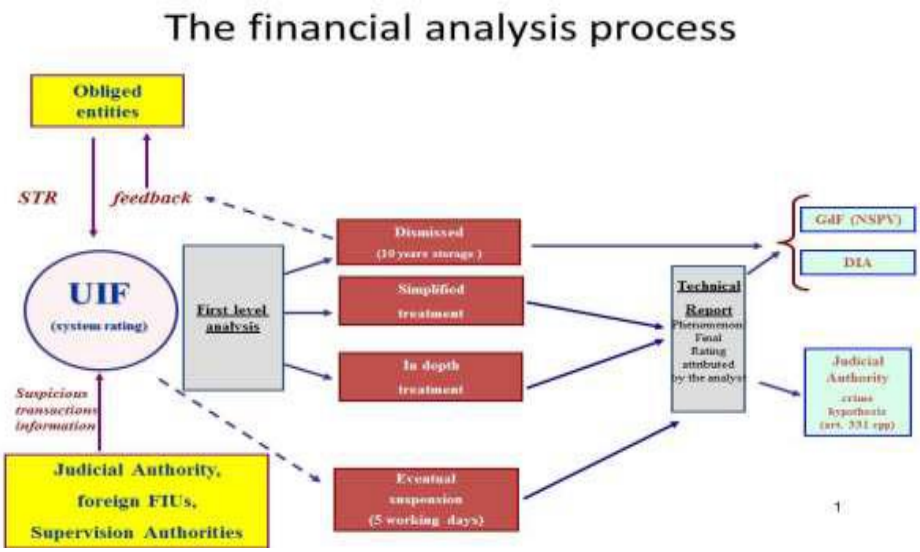
137. GdF e DIA sono ben attrezzate per svolgere efficaci attività di analisi, in quanto dotate di analisti specializzati e di strumenti informatici ad hoc (ad esempio SIVA – Sistema Informatico Valutario, e MOLECOLA, entrambi descritti nel Riquadro 3) con maggiore margine di accesso alle informazioni delle forze di polizia, come già riportato. Tuttavia, consentire all'UIF di avere accesso alle informazioni delle forze di polizia e di archiviare

[45] Il nuovo sistema è operativo dal giugno 2015.

le SOS senza doverle comunque disseminare si rivelerebbe particolarmente utile, in quanto: migliorerebbe la capacità di analisi operativa dell'UIF; eviterebbe il ripetersi delle analisi e la duplicazione degli sforzi da parte delle forze di polizia; favorirebbe un migliore utilizzo delle risorse; e consentirebbe all'UIF di affinare ulteriormente la disseminazione di informazioni selezionate, e alle autorità destinatarie di concentrarsi sui casi e sulle informazioni di maggiore rilievo.

138. L'intelligence fornita dall'UIF conduce generalmente al buon esito delle indagini in materia di riciclaggio, relativi reati-presupposto e finanziamento del terrorismo, condotte dalle forze di polizia riceventi. Il Decreto Legislativo No 231/2007 non autorizza l'UIF a trasmettere relazioni tecniche ad altri nuclei specializzati della Guardia di Finanza e ad altre forze di polizia. Per ciò che concerne GdF, le informazioni trasmesse sono comunque messe a disposizione di altri nuclei (in quanto il NSPV inserisce tutte le segnalazioni di operazioni sospette e le relative informazioni nel sistema SIVA, a cui hanno accesso anche altri nuclei specializzati di GdF), ma non necessariamente in modo mirato e tempestivo. Tuttavia, consentendo all'UIF di divulgare intelligence alle autorità competenti oltre al NSPV-GdF e DIA, si incoraggerebbe un utilizzo maggiore dell'intelligence finanziaria e, in definitiva, si favorirebbero risultati migliori. Più in particolare, una disseminazione diretta delle relazioni tecniche predisposte dall'UIF ad altre forze di polizia dovrebbe garantire che tali nuclei e le forze di polizia siano tempestivamente allertati circa eventuali reati, consentendo loro di adottare le azioni necessarie con maggiore velocità. Inoltre, nei casi di sospetti reati tributari e/o corruzione, la disseminazione delle relazioni tecniche all'Agenzia delle Entrate e ad ANAC le aiuterebbe a focalizzare le rispettive attività di auditing e di altro genere. Ciò rafforzerebbe il regime italiano in materia di prevenzione, rivestendo una particolare importanza alla luce del rischio elevato di reati tributari e di corruzione.

Il processo di analisi finanziaria



Riquadro 2. Analisi Strategica condotta dall'UIF[46]

- Segnalazioni di Operazioni Sospette caratterizzate da collegamenti con paradisi fiscali o centri finanziari *off-shore*.

- Indicatori statistici per valutare l'attività delle banche e il loro grado di esposizione al rischio in diverse province.
- Modello econometrico sull'uso anomalo di contanti a livello di comune.

- Analisi econometrica della conformità delle banche in materia di attività di segnalazione di operazioni sospette.

- SOS connesse a sospetta attività di usura.

- SOS collegate a carte pre-pagate; e analisi dei flussi finanziari connessi alle organizzazioni no-profit.

139. L'intelligence trasmessa dall'UIF a NSPV-GdF è centralizzata e gestita attraverso SIVA. SIVA (descritto nel Riquadro 3) consente, in particolare, di organizzare le indagini secondo una più precisa sequenza della rispettiva priorità e in base all'assegnazione geografica ai reparti GdF dislocati sull'intero territorio. Le indagini finanziarie si concentrano sulle attività di sequestro, stabilendo ed identificando gli obiettivi attraverso indagini preliminari e altri strumenti informatici predisposti da GdF, quali il sistema di geolocalizzazione di SCICO. Un altro strumento potente e utile utilizzato nell'ambito delle indagini e delle analisi finanziarie è MOLECOLA (descritto nel Riquadro 3). La combinazione dei due strumenti informatici, diversi tra loro (si veda il Riquadro 3 di seguito), consente risultati migliori e più veloci nello sviluppo di casi di indagine finanziaria.

[46] I futuri progetti che interessano le analisi strategiche sono: (*i*) lo studio, già in fase conclusiva, sui prelievi anomali di contanti presso gli sportelli automatici italiani effettuati utilizzando carte di credito emesse da banche estere; (*ii*) l'analisi econometrica del *rating* di rischio che l'UIF assegna alle SOS; (*iii*) lo studio sul settore della società di servizi fiduciari, sulla base delle vulnerabilità rilevate e delle prove emerse dal precedente programma di regolarizzazione fiscale (laddove i bonifici provenienti da Paesi *off-shore* segnalati dalle società fiduciarie abbiano mostrato un aumento significativo). Lo studio intende, tra l'altro, monitorare l'attività del settore nel corso del nuovo programma di collaborazione volontaria corrente.

Riquadro 3. Strumenti informatici per le analisi e le indagini finanziarie

SIVA (Sistema Informatico Valutario) **– E'** un sistema di gestione e analisi di intelligence predisposto dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV) di GdF, al fine di gestire tutte le fasi delle indagini relative alle SOS trasmesse dall'UIF. SIVA fornisce un'analisi "automatizzata" delle informazioni contenute nelle Segnalazioni di Operazioni Sospette collegando le informazioni attinte da banche dati delle forze di polizia e da fonti aperte (ad esempio: Registro delle Imprese, *World-Check*). SIVA fornisce output d'intelligence che consente di evidenziare i flussi finanziari e i principali reati generatori di proventi, nonché di individuare nuove tendenze ed informazioni per avviare le indagini. Il processo di analisi condotto attraverso SIVA consente, inoltre, di individuare le priorità nelle indagini e di distribuire l'intelligence tra i diversi reparti investigativi dislocati sul territorio nazionale. La DIA dispone di uno strumento simile noto come **ELIOS** (Elaborazioni Investigative Operazioni Sospette).

SCICO – Sistema di Geo-Localizzazione – Il dispositivo ricomprende informazioni su ciascuna indagine svolta da GdF, consente la operare la localizzazione geografica delle aree di influenza dei diversi gruppi di criminalità organizzata nonché di individuare le priorità nelle indagini e concentrarsi su alcune aree di rischio più elevato. L'aspetto è di particolare importanza, in quanto consente innanzitutto a GdF di individuare le indagini prioritarie e concentrare i propri sforzi in settori specifici. SCICO (Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata) è ampiamente utilizzato e, secondo GdF, di particolare utilità pratica.

MOLECOLA – L'applicativo è utilizzato nelle indagini finanziarie attraverso il software integrato all'interno di GdF e DNA. MOLECOLA importa elettronicamente interi set di informazioni da molteplici banche dati (ad esempio, dalle banche dati delle varie forze di polizia e delle autorità tributarie, dal Catasto, nonché dal Registro delle Imprese e da altre fonti di informazione aperte). Le informazioni sono analizzate secondo le attività operative su cui si indaga, consentendo di elaborare sia relazioni standardizzate consone alle indagini sia relazioni di analisi operativa che rilevino i legami esistenti tra persone e operazioni finanziarie, nonché l'eventuale sproporzione tra i redditi dichiarati e le spese sostenute dai soggetti sotto inchiesta.

(*d*) *Cooperazione e scambio di informazioni*

140. L'UIF e le altre autorità competenti cooperano e scambiano regolarmente informazioni e intelligence finanziarie. GdF e DIA ricevono segnalazioni di operazioni sospette dall'UIF, le quali innescano indagini in materia di riciclaggio, reati-presupposto e finanziamento del terrorismo. UIF, NSPV-GDF e DIA utilizzano canali protetti di scambio di informazioni e

difendono la riservatezza delle informazioni scambiate o utilizzate. L'UIF ha notevolmente migliorato la qualità dei controlli svolti e ha sviluppato specifiche procedure per disciplinare lo scambio e il susseguente utilizzo di informazioni da parte delle controparti locali.

141. GdF e DIA non forniscono riscontro all'UIF circa le azioni intraprese in relazione alle segnalazioni di operazioni sospette e alle note tecniche ricevute. Tale feedback, tuttavia, consentirebbe all'UIF di migliorare la qualità delle note tecniche elaborate e di fornire feedback ai soggetti segnalanti circa l'esito delle SOS. Maggiore coordinamento e incontri tra gli analisti UIF e gli ufficiali di GdF e DIA migliorerebbero lo scambio di informazioni e potenzierebbero l'uso di intelligence finanziaria nelle indagini per riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo.

(e) Risorse UIF

142. Le risorse UIF sono state potenziate in risposta al maggiore volume di attività. Il personale dell'UIF è pertanto passato da 121 unità nel 2012 a 130 unità nel 2014, con un ulteriore aumento a 141 unità stimato per il 2015. Inoltre, le nuove risorse operano per lo più come analisti, a causa dell'aumento del numero di segnalazioni di operazioni sospette. I costi (ad esempio: stipendi, gestione delle risorse umane, piattaforma *e-learning*) sono coperti direttamente da Banca d'Italia. Anche le risorse finanziarie volte a coprire le spese aggiuntive (per lo più legate alle attività di formazione richieste dall'UIF) sono erogate da Banca d'Italia – €172.000 nel 2012 e €197.000 nel 2014. Il Direttore dell'UIF ha facoltà di autorizzare le spese. La struttura dell'UIF appare adeguata, in particolare a seguito della recente assegnazione di personale supplementare alla Divisione Analisi.

Conclusioni generali relative all'Immediate Outcome 6

143. In generale, UIF e le forze di polizia raccolgono ed utilizzano un'ampia gamma di intelligence e di altre informazioni rilevanti per lo svolgimento di indagini per riciclaggio di denaro e relativi reati-presupposto, nonché per finanziamento del terrorismo. Le autorità competenti – più specificamente UIF, GdF, e DIA – dispongono delle risorse e delle competenze necessarie per utilizzare le informazioni ai fini dello svolgimento delle rispettive attività di analisi e di indagine finanziaria, nonché per identificare e rintracciare

i beni, e predisporre analisi operative.

144. UIF è un'unità di informazione finanziaria ben funzionante. Produce buone analisi operative e analisi strategiche di elevata qualità, che forniscono valore aggiunto alle segnalazioni delle operazioni sospette. Le note tecniche predisposte da UIF supportano NSPV-GdF e DIA nel lancio di indagini per riciclaggio, reati-presupposto, e finanziamento del terrorismo.

145. Nel complesso, l'Italia ha raggiunto un livello sostanziale di *Effectiveness* relativamente all'*Immediate Outcome 6*.

3.2 Effectiveness: Immediate Outcome 7 (Indagini e procedimenti penali per riciclaggio di denaro)

(a) Identificazione e investigazione di riciclaggio – Circostanze

146. Il principale obiettivo di policy delle forze di polizia italiane consiste nello sconfiggere e nel contrastare la criminalità, anche attraverso le indagini e i procedimenti penali per riciclaggio. Le forze di polizia italiane sono concentrate su quelli che ritengono essere i tre rischi principali in materia di reati-presupposto che generano proventi, ovvero: criminalità organizzata, corruzione, e reati tributari. Tuttavia, l'Italia dovrebbe espandere il proprio raggio d'azione per garantire che un numero più elevato di casi di riciclaggio (ivi incluso il reato di auto-riciclaggio) sia soggetto ad indagini e a sanzioni efficaci e dissuasive. Al momento della Missione in Italia, non era stata ancora conclusa[47] alcuna indagine per auto-riciclaggio, poiché la relativa criminalizzazione era stato appena introdotta (solo poche settimane prima). Il nuovo reato, pertanto, non ha avuto alcun impatto sull'analisi dell'efficacia del presente *Outcome*.

147. L'Italia dispone di un quadro istituzionale articolato volto ad assicurare che il riciclaggio di denaro e i relativi reati-presupposto siano adeguatamente investigati, perseguiti e sanzionati. Le forze di polizia dispongono di poteri adeguati per l'accesso alle informazioni e agli elementi indiziari disponibili, in particolare nell'ambito della lotta contro la criminalità organizzata. Le quattro forze di polizia chiamate a garantire che il riciclaggio e i relativi reati-presupposto siano adeguatamente investigati sono: Guardia di

[47] GdF ha successivamente avviato 28 indagini per auto-riciclaggio (con 14 arresti) nei primi sei mesi del 2015. Un caso è stato portato dinanzi al Tribunale di Roma.

Finanza, Carabinieri, Polizia di Stato e DIA, che possiedono una buona esperienza nel seguire i flussi di denaro (approccio noto come "*follow the money*") e nei reati generatori di proventi. DIA e NSPV-GdF sono stati esplicitamente designati come le forze di polizia specificamente incaricate di condurre le investigazioni legate alle SOS trasmesse dall'UIF e alle relazioni tecniche che le corredano. Al di fuori del contesto della criminalità organizzata, le indagini relative ai reati-presupposto sono svolte attraverso indagini parallele.

148. A livello strategico, il coordinamento tra le forze di polizia si svolge all'interno del Comitato dell'ordine e della sicurezza pubblica (incardinato nel Ministero dell'Interno). Il coordinamento a livello operativo e di intelligence è assicurato dalla banca dati Sistema d'Indagine (SDI) amministrata dal Ministero dell'Interno (che raccoglie le informazioni relative alle indagini), nonché attraverso la condivisione di banche dati delle forze di polizia. Tuttavia, a causa della struttura di tali banche dati e poiché le informazioni relative alle fasi iniziali delle indagini (ad esempio: prima dell'intervento del pubblico ministero) non sono incluse nel Sistema d'Indagine (SDI), vi è il rischio di duplicazione degli sforzi delle forze di polizia nelle fasi iniziali delle indagini. Può infatti accadere che diverse forze di polizia svolgano simultaneamente attività analoghe (ad esempio: raccolta e analisi delle informazioni) relativamente alla medesima persona fisica o giuridica senza essere al corrente delle attività che le altre forze potrebbero svolgere al contempo. La duplicazione delle attività d'indagine può essere effettivamente evitata solo nel momento in cui l'indagine è assunta dalla Procura della Repubblica. Ove siano necessarie misure più "intrusive" (ad esempio: intercettazioni), è necessario coinvolgere la Procura. Da quel momento in poi, sarà il pubblico ministero incaricato delle indagini a coordinare le attività delle diverse forze di polizia coinvolte.

149. Le indagini relative alle attività perpetrate dalla criminalità organizzata sono coordinate dalla DIA, speciale organo investigativo interforze dotato di poteri specifici ai sensi del Codice Antimafia. La DIA riunisce personale proveniente da GdF, Carabinieri e Polizia di Stato dotato di *know-how* in materia di indagini su crimini finanziari e criminalità organizzata. La DIA svolge due tipologie di indagini: sia incentrate sulle indagini di polizia giudiziaria per crimini di stampo mafioso, sia focalizzate sui flussi finanziari di individui legati ad organizzazioni di stampo mafioso. L'indagine finanziaria si concentra principalmente sull'identificazione della struttura dell'organizzazione criminale e sulla

raccolta di prove di attività finanziarie illecite relative ai beni detenuti dai membri dell'organizzazione, al fine di sottoporli a sequestro. Tuttavia, potrebbe rivelarsi utile intraprendere ulteriori azioni volte a tracciare persone giuridiche e relativi titolari effettivi al fine di assicurare condanne efficaci e smantellare l'intera infrastruttura finanziaria delle organizzazioni criminali. Le azioni intraprese dalle forze di polizia scaturiscono dalla rispettiva valutazione della minaccia, concentrandosi su reati-presupposto perpetrati nel Paese e su attività di riciclaggio di denaro. Alla luce dei casi discussi con le autorità, è comunque opportuno assicurare maggiore attenzione ai fenomeni di riciclaggio di proventi provenienti dall'estero e di riciclaggio transfrontaliero (ad esempio: corrieri di denaro contante in uscita e rimesse).

150. L'Agenzia delle Dogane talvolta fornisce assistenza nell'ambito della rilevazione di attività di riciclaggio associate a contrabbando o ad altri reati-presupposto. In tali casi, le indagini sono svolte col supporto della Guardia di Finanza. Attualmente, tuttavia, il sistema di dichiarazione in vigore non è utilizzato in modo efficace per individuare e contrastare il trasporto sospetto di denaro contante e di strumenti di pagamento negoziabili al portatore, nonché false dichiarazioni.[48]

151. Le informazioni ottenute nell'ambito delle attività di vigilanza antiriciclaggio svolte dalla Guardia di Finanza possono anche generare indagini di polizia laddove tali attività rivelino sufficienti elementi indiziari. Ne è un esempio, in particolare, l'Operazione "*Money River*", a cui è dedicato il Riquadro 4 riportato in basso. Particolare attenzione è pertanto posta sugli esiti delle ispezioni, in particolare con riferimento ai controlli sui *money transfer*.

Riquadro 4. Caso Studio: Operazione "*Money River*" – Dicembre 2014

Le rimesse di denaro svolgono un ruolo importante nell'economia romana e ricomprendono un ampio numero di operatori provenienti da comunità straniere. Un'ispezione anti-riciclaggio effettuata dalla Guardia di Finanza su un *money transfer* ha rivelato operazioni anomale, che hanno poi innescato un'indagine giudiziaria durata due anni. L'Operazione, nota come "*Money River*", ha rivelato il coinvolgimento di molteplici associazioni criminali

[48] Dalla fine del 2014 l'Agenzia delle Dogane ha avviato, in collaborazione con la DNA, uno sviluppo di tipologie per di individuare le persone fisiche e/o giuridiche sospette. L'uso di intelligence ha inoltre consentito di stabilire collegamenti tra flussi di merci a rischio e flussi finanziari sospetti.

che operavano attraverso la filiale di Roma dell'istituto di pagamento in questione (una multinazionale britannica specializzata in trasferimenti di denaro in tutto il mondo), nonché sette agenzie di *money transfer* operanti all'interno della rete guidata dall'istituto di pagamento. I membri dell'associazione includono direttori di filiale, responsabili antiriciclaggio e personale di *front office*.

Le indagini hanno rilevato che gli agenti avevano trasferito all'estero (principalmente in Cina) circa €1 miliardo, che costituiva il provento di molteplici reati-presupposto: importazione e vendita di merci contraffatte, frodi di mercato, vendite di prodotti industriali con marchi falsi o ingannevoli, ed evasione fiscale. Il denaro veniva trasferito attraverso un numero elevato di trasferimenti illeciti. Le operazioni sono state effettuate utilizzando nomi fittizi, nonché nomi appartenenti a persone decedute o ignari clienti già registrati nella banca dati dell'istituto di pagamento. I trasferimenti effettuati erano sempre al di sotto della soglia prevista per le transazioni in contanti (ad esempio, €4.999 fino al 12 agosto 2011, quando la soglia era pari a €5.000; €2.499 fino al 5 dicembre 2011, quando la soglia era pari a €2.500; e, più recentemente, €999 a fronte di una soglia pari a €1.000). I soggetti che richiedevano i trasferimenti di denaro erano imprenditori e commercianti cinesi, con precedenti condanne penali per contrabbando, contraffazione ed evasione fiscale. Gli operatori *money transfer* coinvolti sono stati incriminati per associazione criminale e riciclaggio di denaro a livello transnazionale, e 18 persone sono state tratte in arresto. La Guardia di Finanza ha sequestrato beni del valore di oltre €13 milioni, che costituivano l'insieme dei proventi derivanti dalle operazioni illecite.

152. Tutte le forze di polizia sono autorizzate a svolgere indagini per verificare potenziali casi di riciclaggio nell'ambito di un'investigazione, parallelamente allo svolgimento delle indagini per i relativi reati-presupposto. Per il prosieguo delle indagini, le forze di polizia non sono tenute a sottoporre ad una struttura dedicata i casi a cui lavorano. Come indicato nella Sezione relativa all'*I.O.6*, sofisticati applicativi informatici (ad esempio: MOLECOLA) sono a disposizione delle forze di polizia per acquisire buona intelligence per individuare individui sospetti ed i relativi beni.

(b) Contrasto del riciclaggio in Italia: coerenza con la minaccia, profilo di rischio e politiche nazionali

153. Come già indicato, in Italia le principali attività criminose che generano proventi sono: i reati tributari, la criminalità organizzata di stampo mafioso, e la corruzione. I tipi di attività di riciclaggio indagate e perseguite penalmente sono generalmente coerenti con il profilo di rischio dell'Italia e con i risultati emersi nell'*Analisi dei Rischi Nazionali*. I paragrafi seguenti descrivono le azioni intraprese da molteplici forze di polizia rispetto

alle principali minacce di riciclaggio:

154. ***Reati tributari*** – Le forze di polizia italiane, in particolare Guardia di Finanza, hanno condotto con successo indagini relative a casi complessi di frode fiscale. Secondo le autorità, i maggiori meccanismi di frode fiscale sono presenti nel Nord Italia (il 30-35 per cento delle maggiori aziende italiane ha sede nella zona di Milano). Le indagini sono basate, in particolare, su un'analisi del rischio per le imprese, al fine di individuare eventuali meccanismi di frode fiscale e di riciclaggio di denaro. Molte delle indagini finanziarie per reati tributari includono informazioni tratte da segnalazioni di operazioni sospette. Le autorità hanno assicurato alla giustizia un certo numero di casi, ivi inclusi casi di frode fiscale rilevanti e complessi, quali il Caso "*Green Fees*" (descritto nel Riquadro in basso). Tuttavia, è importante sottolineare come in Italia sia elevato il rischio di evasione fiscale cosiddetta "semplice", ovvero cittadini che evadono il pagamento di imposte dovute (in opposizione a meccanismi di frode complessi). In effetti, i proventi dell'evasione fiscale sono spesso realizzati in contanti (si veda *I.O.8*) o trasferiti attraverso il circuito bancario per poi essere riciclati nei Paesi confinanti. Sebbene il volume di denaro contante legato all'evasione fiscale e trasportato fuori dall'Italia sia rilevante, l'Agenzia delle Dogane non rileva o inoltra casi sospetti all'UIF (si veda*: I.O.6* e *I.O.8*).

Riquadro 5. Operazione "*Green Fees*"

Condotta dall'Ufficio del Pubblico Ministero di Milano e dalla Guardia di Finanza, l'indagine è stata avviata nel 2012 in seguito all'analisi di diverse segnalazioni di operazioni sospette e di altre informazioni finanziarie, provenienti anche dall'estero. L'Operazione "*Green Fees"* ha consentito di identificare situazioni di illegalità nell'ambito di operazioni di compravendita di quote di emissione, realizzate attraverso un circuito di frodi carosello all'IVA intracomunitaria relative all'emissione di CO_2 e falsando la regolare concorrenza tra gli operatori economici.

La frode commessa attraverso il fenomeno dell'interposizione di soggetti economici, anche esteri, ha colpito il circuito dell'approvvigionamento di certificati di CO_2. In particolare, è stato accertato che alcune aziende erano, in pratica, "scatole vuote" e, dopo un breve periodo di attività, avevano cessato di operare omettendo di versare il proprio debito d'imposta. Di contro, le società operative hanno beneficiato di un rilevante credito fiscale utilizzato per la richiesta di rimborsi o per la compensazione di debiti tributari. Ciò ha consentito loro di acquisire quote di emissione (certificati CO_2) a prezzi concorrenziali e di occupare rilevanti porzioni di mercato, falsando così la regolare concorrenza tra gli

operatori economici.

Sono stati eseguiti 11 mandati di arresto e 82 persone fisiche sono state denunciate per associazione a delinquere, a carattere transnazionale, finalizzata a frode fiscale e riciclaggio di denaro. Sono inoltre state accertate maggiori basi imponibili ai fini IVA per €659.727.230,83, e sono state poste a sequestro provviste di denaro per €80.302.998,00.

155. ***Crimine organizzato*** – L'Italia dispone di specifiche strutture volte a contrastare la criminalità organizzata, in particolare DNA e DIA, organo inquirente specializzato interforze, incaricato di contrastare organizzazioni di stampo mafioso e dotato di speciali poteri investigativi (come spiegato in riferimento a R.30 dell'Allegato relativo alla *Technical Compliance*). Alcune delle misure inizialmente concepite per combattere la criminalità organizzata, possono ora essere utilizzate per combattere il riciclaggio di denaro, nonché reati tributari o altri reati ove commessi su base abituale, così come il finanziamento del terrorismo. Secondo le autorità, la maggior parte dei principali reati perpetrati in Italia è strettamente legata ad attività di criminalità organizzata. Pertanto, i meccanismi e i poteri speciali antimafia sono frequentemente applicati. Di seguito sono riportati i risultati delle attività investigative condotte dalla DIA, ivi inclusi quelle attivate da SOS:

	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Individui arrestati	224	275	154	129	164
Individui denunciati ma non arrestati	330	175	313	125	305

156. Attraverso analisi di intelligence ed indagini di polizia, le autorità italiane sono state in grado di identificare le tipologie di riciclaggio utilizzate da organizzazioni di stampo mafioso. Il Caso "Mondo di Mezzo" (descritto nel Riquadro 6) ha altresì rivelato l'esistenza di un'organizzazione criminale fino ad allora sconosciuta. Ciò denota come le autorità non si limitino a concentrarsi sui gruppi mafiosi tradizionali, bensì reagiscano anche alle minacce poste da nuovi gruppi criminali.

Riquadro 6. Caso "Mondo di Mezzo" (dicembre 2014)

"Mondo di Mezzo" è il nome attribuito ad un'indagine su larga scala congiuntamente svolta da Carabinieri e Guardia di Finanza nei confronti di un'organizzazione di stampo mafioso fino ad allora sconosciuta, caratterizzata dall'esercizio di un forte potere intimidatorio, da una forte struttura gerarchica e da un rigoroso codice di segretezza. Avviata nel 2012, l'inchiesta è stata sviluppata attraverso squadre investigative congiunte, una incentrata sui

reati-presupposto commessi dall'organizzazione criminale, l'altra sulle attività finanziarie da essa svolte.
L'indagine ha rivelato attività criminali e *modus operandi* simili a quelli che caratterizzano le associazioni di stampo mafioso di tipo tradizionale, e ha consentito l'individuazione di una rete di corruzione a livello locale. L'Operazione "Mondo di Mezzo" ha inoltre accertato che l'organizzazione criminale era coinvolta in progetti finanziati dal Comune di Roma e dalle relative aziende municipalizzate. Tali progetti includevano la gestione di campi nomadi e di strutture dedicate a soggetti stranieri richiedenti asilo in Italia, nonché il circuito della raccolta dei rifiuti e della manutenzione delle aree verdi pubbliche. Nel dicembre 2014 l'Operazione ha dato corso all'arresto di 37 indagati per i seguenti reati: associazione di tipo mafioso, estorsione, usura, corruzione, turbativa d'asta, false fatturazioni, trasferimento fraudolento di valori e riciclaggio di denaro, con l'aggravante di modalità mafiose e associazione armata. L'indagine ha altresì portato al sequestro dei beni (ivi inclusi: società, immobili e denaro) detenuti dagli indagati, per un importo complessivo di €204 milioni. Grazie alle iniziative e agli sforzi compiuti, la nuova organizzazione criminale è stata, di fatto, smantellata.

157. ***Corruzione***[49] – Il fenomeno è principalmente legato ai contratti d'appalto per la costruzione di opere pubbliche e per l'approvvigionamento di beni o servizi pubblici, che generalmente coinvolgono le pubbliche amministrazioni a livello locale e regionale. Nei casi di corruzione, il rapporto tra organizzazioni di tipo mafioso, politici corrotti e funzionari corrotti è spesso molto stretto. La tabella in basso riporta i dati statistici relativi al numero di individui arrestati e condannati per corruzione nella pubblica amministrazione. La tabella indica che, nonostante le differenze determinate dalla diversa tempistica dei procedimenti giudiziari, nella maggior parte dei casi gli individui portati in tribunale sono stati di fatto condannati. Nonostante tali successi, il rischio di riciclaggio legato a corruzione è comunque significativo in Italia, e gli sforzi compiuti dalle forze di polizia potrebbero essere ulteriormente rafforzati al fine di concentrarsi sul riciclaggio dei proventi di corruzione (si faccia riferimento ai dati statistici relativi alle condanne per riciclaggio riportate di seguito).

[49] Il Parlamento italiano ha approvato una legge anti-corruzione nel maggio 2015. Tra le varie disposizioni, tale legge reintroduce il reato di falso in bilancio, aumenta le pene per i casi di corruzione, ed allunga i termini prescrizionali. Tutte le indagini dovranno essere notificate all'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC).

Numero di individui arrestati e condannati su sentenza definitiva in Italia per corruzione ai danni della Pubblica Amministrazione (Articoli 314, 317, 318, 319, 319-*ter*, 320 e 323 Codice Penale)			
Anno	**2011**	**2012**	**2013**
Numero di individui arrestati	700	942	762
Numero di individui condannati	597	619	558

158. Nel complesso e nei casi relativi a tutti i crimini di cui sopra, le forze di polizia potrebbero migliorare ulteriormente la propria policy antiriciclaggio, stabilendo criteri oggettivi che consentano loro di individuare i diversi casi di riciclaggio prioritari connessi ai principali reati generatori di proventi e quelli relativi ai reati-presupposto perpetrati all'estero.

(c) I diversi tipi di riciclaggio perseguiti e condannati

159. Le azioni giudiziarie e le condanne per riciclaggio sono focalizzate su casi relativi ai proventi dei reati-presupposto perpetrati in Italia e, in misura minore, su quelli relativi a reati-presupposto commessi all'estero. Non vi sono stati procedimenti giudiziari né condanne per auto-riciclaggio in quanto il reato è stato introdotto solo di recente.

160. Le indagini per riciclaggio usualmente scaturiscono dall'identificazione dei relativi reati-presupposto. In taluni casi, invece, sono le indagini per riciclaggio che rilevano la sussistenza di reati-presupposto (si veda, ad esempio, il Caso "*Money River*" illustrato precedentemente). Sono pochi, tuttavia, i casi di indagini per riciclaggio cosiddetto *stand-alone* condotte dalla Guardia di Finanza e dalle altre forze di polizia italiane. Secondo le autorità, le motivazioni risiedono nel principio giuridico fondamentale dell'obbligatorietà dell'azione giudiziaria (gli eventuali sospetti di un reato-presupposto devono, pertanto, essere altresì sottoposti ad indagine) e nel fatto che i proventi illeciti siano, nella maggior parte dei casi, generati in Italia piuttosto che all'estero. I reati-presupposto rilevati dalla Guardia di Finanza in indagini anche per riciclaggio negli ultimi anni sono i seguenti:

Persone fisiche arrestate da GdF per riciclaggio connesso a reati-presupposto (Articoli 648-*bis* e 648-*ter* CP)					
Reati-presupposto	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Frode fiscale	31	5	15	34	51
Usura ed estorsione	23	2	15	4	3
Contraffazione	-	-	1	-	-
Narcotraffico	7	13	6	8	-
Abusivismo finanziario	-	19	1	37	-
Bancarotta	1	13	8	13	8
Truffa (Articolo 640 CP)	14	12	8	30	8
Furto	10	13	7	9	10
Corruzione	1	-	3	7	5
Altri casi	27	30	12	6	24
Contrabbando	-	-	3	-	-
Immigrazione illegale	-	-	-	1	-
Ricettazione di merce rubata (Art. 648 CP)	16	8	8	6	3
Organizzazione di stampo mafioso	15	3	26	12	20
Totale	**145**	**118**	**113**	**167**	**132**

161. Tutte le indagini per riciclaggio condotte dalla Guardia di Finanza e indotte da SOS sono altresì collegate ad indagini per reati-presupposto. Fino a dicembre 2014, tali casi riguardavano sempre soggetti che riciclavano il denaro di terzi in quanto l'auto-riciclaggio non era ancora stato criminalizzato. Le indagini finanziarie condotte dalla DIA mirano primariamente ad aggredire la struttura finanziaria di "criminalità orientata al profitto" ed i relativi fondi. In risposta alla crescente minaccia posta dai gruppi di criminalità organizzata di stampo mafioso, sono state adottate misure speciali (a partire dagli anni 1980) per conferire alle autorità maggiori poteri al fine di rinvenire e confiscare i beni (ad esempio: sequestri preventivi e confisca per equivalente, di seguito descritti). Sono attualmente previste misure speciali anche al di fuori del contrasto alla criminalità organizzata, ad esempio nei casi di riciclaggio o di auto-riciclaggio commessi abitualmente.

162. L'Italia ha al suo attivo una vasta esperienza nel perseguimento di casi complessi che coinvolgono soprattutto il riciclaggio dei proventi di reati-presupposto commessi in Italia. Il riciclaggio cosiddetto *stand-alone* non è sovente oggetto di indagini, che sono per lo più incentrate sui reati-presupposto e sulle connesse attività di riciclaggio. Non è necessario dimostrare eventuali collegamenti a specifici reati-presupposto per perseguire penalmente il reato di riciclaggio: il numero elevatissimo di indagini collegate a reati-presupposto

testimonia che le indagini e le azioni penali non sono svolte laddove il collegamento ai reati-presupposto non sia ben definito.

163. In Italia la struttura degli Uffici della Procura variano a seconda della singola regione in cui sono situati. La composizione e la configurazione di tali Uffici, infatti, rispecchiano il profilo della criminalità di cui si occupano nell'ambito delle rispettive aree di competenza. In ciascuna regione, *pool* specializzati di Procuratori si occupano di reati specifici. A Milano, ad esempio, l'Ufficio della Procura ricomprende procuratori specializzati nel perseguimento di reati di natura tributaria e altri reati finanziari, alla luce delle caratteristiche della criminalità rilevata nella Regione (ovvero la predominanza di reati finanziari). Le autorità hanno informato il Team di Valutazione che l'attribuzione dell'ordine di priorità i casi, ivi inclusi quelli di riciclaggio, è effettuata sulla base di specifici criteri.

164. Di seguito il numero di procedimenti penali per riciclaggio (incluso il numero di persone fisiche) – Articolo 648-*bis* (Riciclaggio), integrato dall'Articolo 648-*ter* (Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita) del Codice Penale e dall'Articolo 12-*quinquies* del Decreto-Legge No 306/92:

Numero di procedimenti penali e di individui inclusi nelle richieste di inizio azione penale /rinvio a giudizio per tipologia di reato					
	Normativa		**2010**	**2011**	**2012**
Riciclaggio	Articolo 648-*bis*	Casi	1.375	1.292	1.285
		Individui	2.285	2.261	2.189
	Articolo 648-*ter*	Casi	43	49	77
		Individui	123	134	207
	Articolo 12-*quinquies* D.L. No 306/1992	Casi	68	70	74
		Individui	212	276	229
Reati tributari	Legge No 74/200 Articoli 2, 4, 5, 8	Casi	5.270	7.533	7.648
		Individui	7.821	10.692	10.661
Corruzione	Articoli 318, 319, 319-*ter* e 320 Codice Penale	Casi	349	307	304
		Individui	1.067	719	1.402

165. Dopo un aumento registrato nel 2010, la media dei procedimenti penali avviati diminuisce leggermente nel periodo 2011-2012. I procedimenti per riciclaggio sono generalmente legati ai relativi reati-presupposto e si rileva un numero inferiore di azioni penali per riciclaggio cosiddetto *stand-alone*. Non vi sono frequenti procedimenti penali per riciclaggio collegato a reati-presupposto commessi all'estero; l'Italia non ritiene che i reati-presupposto commessi all'estero costituiscano fenomeni di rilievo, pur tuttavia

nutrendo sospetti sul possibile riciclaggio di fondi in Italia da parte organizzazioni criminali estere.

166. Fino al 1 gennaio 2015, la mancata criminalizzazione del reato di auto-riciclaggio implicava che potessero essere perseguite soltanto condotte di riciclaggio (*third-party money laundering*). Ciò comportava non solo che l'autore del reato-presupposto non potesse essere sanzionato per aver riciclato i proventi di tale reato ma, in molti casi, ciò ostacolava anche la possibilità di punire le attività svolte da alcuni soggetti terzi, più in particolare alcuni gruppi di professionisti (ad esempio commercialisti nel caso di reati tributari). Ciò era dovuto al fatto che un qualsiasi loro coinvolgimento nelle attività di riciclaggio (che poteva capitare frequentemente nella pratica), ancorché minimo, induceva i giudici a concludere che ciò costituiva auto-riciclaggio, reato non perseguibile penalmente. Una condanna, pertanto, poteva soltanto essere inflitta per la partecipazione al reato-presupposto (ad esempio, in qualità di complice), generalmente soggetta ad una pena inferiore rispetto a quella prevista per riciclaggio.

167. A seguito della recente introduzione del reato di auto-riciclaggio, alcune autorità prevedono un aumento dei casi di riciclaggio, tuttavia nessuno sembra considerare tale previsione una motivazione sufficiente per ricercare risorse aggiuntive. Sebbene la recente criminalizzazione dell'auto-riciclaggio chiaramente schiuda ulteriori strade per il contrasto alla criminalità ed offra opportunità per potenziare le attività di cooperazione internazionale, le autorità giudiziarie e i tribunali non l'hanno ancora testata a livello pratico, e l'impatto che eserciterà sull'efficacia degli sforzi antiriciclaggio in Italia è soggetto alla giurisprudenza delle corti[50].

168. Di seguito, il numero di casi di riciclaggio con sentenza definitiva:

Condanne definitive per tipo di reato						
			2010	**2011**	**2012**	**2013**
Riciclaggio	Articolo 648-*bis* CP (Riciclaggio)	Casi	1.080	1.060	880	941
		Persone	676	719	642	666
	Articolo 648-ter CP (Impiego di denaro, beni o valori di origine illecita)	Casi	12	11	15	20
		Persone	10	9	8	15

[50] Le autorità hanno informato che GdF ha avviato 28 indagini per auto-riciclaggio (con 14 persone arrestate) nei primi sei mesi del 2015. Inoltre, un caso presentato al Tribunale di Roma ha indotto l'adozione di misure cautelari per auto-riciclaggio.

	Sentenza emessa ai sensi dell'Art. 648 (Ricettazione), Art. 648-*bis*, o Art. 648-*ter* CP, ma non come reato più grave[51]	Persone	2.655	2.664	2.585	2.472
	Articolo 12-*quinquies* D. L. 306/92	Persone	27	27	25	36
Reati tributari	Articoli 2, 4, 5 e 8 Legge No 74	Casi	1.979	2.593	2.604	2.761
		Persone	1.197	1.352	1.588	1.641
Corruzione	Art. 318, 319, 319-*ter*, 320 CP	Casi	369	313	301	208
		Persone	110	101	79	91

Numero di procedimenti penali per riciclaggio (2010-2012)

	2010		2011		2012	
Numero di procedimenti penali	**Iniziati**	**Archiviati**	**Iniziati**	**Archiviati**	**Iniziati**	**Archiviati**
CP 270-*bis*	6	63	1	55	4	50
CP 314	639	661	667	700	809	783
CP 317	234	219	238	254	260	268
CP 318	25	45	22	80	24	71
CP 319	284	306	252	300	248	321
CP 319-*ter*	20	23	20	28	21	29
CP 320	20	18	13	10	11	17
CP 323	902	4.381	936	4.370	916	4.508
CP 416	1.075	1.008	989	990	1.045	1.022
CP 416-*bis*	224	385	208	320	181	369
CP 640	20.058	35.274	19.857	34.656	21.254	37.556
CP 644	568	981	557	997	515	974
CP 648	28.009	16.008	25.280	15.057	24.452	14.208
CP 648-*bis*	1.375	885	1.292	865	1.285	899
CP 648-*ter*	43	81	49	76	77	88
LEG 74 Articolo 2	1.865	1.294	3.149	1.366	2.894	1.688
LEG 74 Articolo 4	993	1.240	1,260	1,666	1.423	2.016
LEG 74 Articolo 5	1.189	948	1.761	1.179	1.993	1.447
LEG 74 Articolo 8	1.223	1.048	1.363	1.085	1.338	1.108
LEG 74-*bis* Articolo 10	2.972	405	3.222	528	3.721	874
LEG 74-*ter* Articolo 10 (a)	6.887	795	7.874	886	8.992	1.139
LEG 309 Articolo 74	417	470	403	450	365	472

	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Indagini per riciclaggio					
Numeri di casi di riciclaggio indagati da GdF	**477**	**449**	**651**	**619**	**736**
- di cui: attivati da SOS	143	59	103	80	66
Numero di persone indagate per riciclaggio (Art. 648-*bis* e Art. 648-*ter*)	1.131	1.053	1.307	1.352	1.483
Numero di persone arrestate per indagini di riciclaggio	145	118	113	167	132
Numero di persone indagate per riciclaggio (Art.12-*quinquies*)	545	895	614	839	635
• di cui: numero di persone arrestate per riciclaggio (Art. 12-*quinquies*)	95	68	86	141	83
Numero di casi di riciclaggio indagati dalla DIA	**16**	**11**	**11**	**22**	**9**
Numero di persone indagate	102	87	175	46	30

[51] Le autorità hanno informato che non è stato possibile separare le cifre relative a ciascun tipo di reato (Articoli 648, 648-*bis* e 648-*ter*). Tuttavia, sulla base dei dati statistici di cui sopra, la maggior parte di loro si riferisce all'Articolo 648 (Ricettazione).

Totale casi di riciclaggio indagati	**493**	**460**	**662**	**641**	**745**
Procedimenti per riciclaggio					
Art. 648-*bis* – Numero di casi	1.375	1.292	1.285		
Art. 648-*ter* – Numero di casi	43	49	77		
Art. 12-*quinquies* – Numero di casi	68	70	74		
Totale casi di riciclaggio oggetto di procedimenti penali	**1.486**	**1.411**	**1.436**		
Condanne per riciclaggio					
Art. 648-*bis* – Numero di casi	1.080	1.060	880	941	
Art. 648-*ter* – Numero di casi	12	11	15	20	
Art. 12-*quinquies* – Numero di casi	27	27	25	36	
Totale condanne per riciclaggio	**1.119**	**1.098**	**920**	**996**	

169. Secondo le autorità, è difficile estrarre il numero di procedimenti giudiziari e condanne per casi di riciclaggio cosiddetto *stand-alone* e relativi reati-presupposto commessi all'estero, in quanto i reati-presupposto commessi all'estero sono spesso considerati come reati commessi sul territorio nazionale (a causa dei relativi collegamenti con l'Italia). Rispetto al numero di casi indagati, si rileva un numero ridotto di condanne definitive. L'Italia non dispone di statistiche aggiornate relative alle sanzioni irrogate a persone giuridiche e, in materia, è stata fornita la descrizione di un unico caso. Rispetto all'ultima valutazione, nel complesso l'Italia denota miglioramenti in termini di condanne per riciclaggio e sta altresì conseguendo risultati ragionevoli. Tuttavia, alla luce dell'entità dei rischi, la portata dei risultati complessivi è inferiore al livello necessario. Negli ultimi anni, inoltre, le cifre hanno subito una lieve flessione, mentre i rischi non sembrano essere diminuiti . Inoltre, il numero di procedimenti penali per riciclaggio è generalmente inferiore rispetto al numero complessivo di procedimenti penali relativi ai reati-presupposto.

(d) Misura in cui sono applicate le sanzioni, loro efficacia, proporzionalità e dissuasività

170. Alcune statistiche indicano che, nella maggior parte dei casi, i reati di riciclaggio (Articolo 648-*bis* CP) sono sanzionati con la reclusione da 2 a 5 anni e, in taluni casi, da 5 a 10 anni. Indicano altresì che i casi di ricettazione (Articolo 648 CP) sono sanzionati con la pena di reclusione inferiore a 1 anno, mentre i casi di impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (Articolo 648-*ter* CP) sono sanzionati con la reclusione a 2-5 anni, e talvolta a 1-2 anni. Il dialogo intercorso con le forze di polizia ha altresì rivelato che, in un gran numero di casi, gli individui sanzionati per riciclaggio e per i relativi reati-presupposto sono recidivi. Il dato suggerirebbe che le sanzioni applicate non sono

sufficientemente dissuasive. Secondo le autorità, invece, ciò è maggiormente indicativo dell'assenza di adeguati percorsi di riabilitazione.

171. Le persone giuridiche non sono spesso perseguite per reati di riciclaggio, sebbene l'*Analisi dei Rischi Nazionali* ne abbia riconosciuto l'utilizzo illegittimo, in misura relativamente ampia, a scopo di riciclaggio. L'opzione del procedimento penale, pertanto, non sembra essere adeguatamente considerata e perseguita. Non sono disponibili statistiche relative alle sanzioni imposte a persone giuridiche; tuttavia, i casi condivisi con i valutatori (ad esempio: il Caso "Mondo di Mezzo") testimoniano l'irrogazione di sanzioni in taluni casi. Sono state sottoposte a confisca quote azionarie in capitali societari, in particolare laddove le imprese erano coinvolte in attività illegali perpetrate da criminali o erano di proprietà di questi ultimi. In sede di valutazione, non è stata rilevata alcuna irrogazione di sanzioni per auto-riciclaggio, in quanto l'introduzione e l'entrata in vigore della criminalizzazione del reato di auto-riciclaggio è molto recente. Nel complesso e in conclusione, le persone giuridiche non sono sufficientemente perseguite per il reato di riciclaggio. La complessità delle attività criminali in esame, nonché la complessità delle procedure giudiziarie, unitamente alla co-presenza di due corti di merito e di una di legittimità (Corte di Cassazione), contribuiscono ad allungare i tempi dei procedimenti giudiziari, che, a loro volta, potrebbero compromettere l'efficacia del sistema di giustizia penale italiano. Alcune autorità hanno espresso preoccupazione in merito ad aspetti procedurali del sistema giudiziario, in particolare per ciò che concerne le norme sui termini di prescrizione dei reati.[52] [53] Non sono state fornite informazioni precise sulla durata dei procedimenti penali;

[52] I termini prescrizionali limitano i tempi dell'azione penale per tutti i reati diversi da quelli che comportano una sentenza di ergastolo – Il periodo decorre dal giorno in cui è stato commesso il reato, e la sentenza definitiva deve essere emessa prima della scadenza del termine, con possibilità limitata di interromperne il corso.

[53] Il sistema di giustizia penale italiano prevede termini prescrizionali che limitano il tempo consentito per l'espletamento dei procedimenti giudiziari di tutti i crimini (Articoli 157-161 CP), tranne quelli punibili con l'ergastolo, per un periodo di tempo pari alla pena massima prevista dalla legge, che non può, tuttavia, essere inferiore a 6 anni per i delitti e a 4 anni per le contravvenzioni (reati di entità minore). Ai fini della determinazione del periodo di prescrizione, occorre prestare attenzione alla pena prevista dalla legge per il reato commesso o tentato, senza tener conto delle circostanze attenuanti o aggravanti, ad eccezione delle circostanze per le quali la legge prevede una sanzione diversa dalla pena standard (Articolo 157, comma 2 CP).

Termini di prescrizione (Articoli 157–161 CP) per i reati di riciclaggio di denaro

Codice Penale	Periodo Minimo	Periodo Massimo	Periodo massimo per criminali recidivi
Art. 648	12 anni	13 anni e 4 mesi	16 anni
Art. 648-*bis*	18 anni	20 anni	24 anni
Art. 648-*ter*	18 anni	20 anni	24 anni

Il periodo decorre dal giorno in cui il reato è stato commesso o, nel caso di reati tentati o continuativi, dalla data in cui l'attività o l'attività continua del reo sia cessata (Articolo 158 CP). Il periodo di prescrizione può essere interrotto soltanto in circostanze limitate (Articoli 157-160 CP). Non è sufficiente che il procedimento penale abbia avuto inizio prima della scadenza dei termini prescrizionali: è la sentenza definitiva che deve essere emessa precedentemente alla scadenza del termine. E' previsto un altro

tuttavia è emerso chiaramente dai dialoghi con le autorità che, nei casi di riciclaggio, in particolare quelli complessi, diversi anni intercorrono tra l'inizio delle indagini e la condanna definitiva. La media del termine prescrizionale per l'Articolo 648-*bis* del Codice Penale va da 18 a 24 anni, termine che appare adeguato e non è influenzato dal termine prescrizionale relativo al reato-presupposto associato. Alcune autorità hanno sollevato preoccupazioni in merito alle attività di corruzione perpetrate precedentemente all'adozione della Legge No 190/2012 e del summenzionata legge anti-corruzione approvata nel maggio 2015. La recente legge ha emendato alcune disposizioni del Codice Penale, ivi incluso il regime stabilito in materia di termini prescrizionali per i reati di corruzione. Precedentemente all'entrata in vigore di tali norme, il termine di prescrizione per i casi di corruzione era di durata inferiore e alcune attività criminali potevano restare impunite.

(e) Misure in cui sono applicate *altre misure di giustizia penale laddove non sia possibile procedere alla condanna*

172. Nel corso del procedimento è possibile applicare la procedura di patteggiamento (in circostanze limitate anche per i criminali recidivi) per la maggior parte dei reati puniti con pene definitive di reclusione di durata inferiore ad anni cinque (Articolo 51 del Codice di Procedura Penale). La procedura di patteggiamento è applicabile soltanto in circostanze limitate – ad esempio, non lo è nei casi di criminalità organizzata. Le autorità hanno riferito la possibilità di applicare la procedura di patteggiamento nei casi di riciclaggio con le limitazioni di cui sopra.

173. I dati forniti nella Sezione relativa all'*Immediate Outcome 8* indicano che le forze di polizia e le autorità inquirenti italiane applicano ampiamente misure di sequestro e di confisca, tra cui la procedura di confisca non basata su condanna, prevista dalla legge italiana per privare i criminali dei proventi e degli strumenti di reato.

termine prescrizionale, che limita il tempo di esecuzione di una condanna per un periodo di tempo previsto dalla legge: il doppio del tempo da scontare, o 10 anni in caso di multa, allorché si tratta di reato; e 5 anni, allorché si tratta di contravvenzione. Secondo un rapporto pubblicato da *Transparency International* nel 2010, i termini di prescrizione potrebbero indebolire la lotta ai reati, quali la corruzione, nei Paesi dell'Unione Europea, in particolare in Italia ("*Timed Out: statutes of limitation and prosecuting corruption in EU Countries*").

Conclusioni generali relative all'Immediate Outcome 7

174. L'Italia dà prova di possedere molte delle caratteristiche tipiche di un sistema efficace di indagine e perseguimento penale dei reati di riciclaggio. Questi ultimi, ivi inclusi quelli più rilevanti e complessi, sono oggetto di indagini svolte da squadre specializzate che si avvalgono di strumenti informatici sofisticati ed avanzati, nonché di una vasta gamma di tecniche investigative. Il dispositivo antimafia, in particolare, si è rivelato concretamente di grande utilità, anche nei casi non collegati alla criminalità organizzata. Tali importanti caratteristiche degli sforzi compiuti dalle forze di polizia italiane, nonché la qualità e la competenza degli ufficiali di polizia giudiziaria e dei pubblici ministeri hanno prodotto un buon numero di indagini per riciclaggio, di procedimenti penali e di condanne per i criminali indagati. Tuttavia, alla luce del rischio di riciclaggio in Italia, è necessario apportare alcune migliorie, seppur modeste, per far sì che il circuito di individuazione, perseguimento giudiziario e condanna sia ulteriormente dissuasivo nei confronti di potenziali criminali in fase di perpetrazione di reati che generano proventi e di reati di riciclaggio.

175. L'Italia ha raggiunto un livello sostanziale di *Effectiveness* relativamente all'*Immediate Outcome 7*.

3.3 *Effectiveness*: *Immediate Outcome* 8 (*Confisca*)

(a) La confisca come obiettivo di policy

176. La confisca dei proventi di reato, e dei relativi strumenti, e di beni di valore equivalente, costituisce un chiaro obiettivo di policy che le autorità italiane perseguono ampiamente – come evidenziato, in particolare, dall'ingente volume e molteplicità di beni sequestrati e confiscati. Le autorità applicano un approccio incentrato sul seguire i flussi di denaro (cosiddetto approccio "*follow the money*"), che coniuga la confisca attuata sia in seguito a condanna sia nell'ambito delle misure di prevenzione, (ovvero non legata a condanna). Il recupero dei beni è ritenuto lo strumento migliore di contrasto ai gruppi di criminalità organizzata (in particolare quelli di stampo mafioso), non solo per sottrarre i beni ai criminali e smantellarne le attività, ma altresì per trasmettere un forte segnale "simbolico".

(b) Confisca dei proventi derivanti da reati-presupposto perpetrati all'estero e in Italia, ivi incluso dei proventi situati all'estero

177. L'Italia ha predisposto un solido sistema di recupero dei beni che ricomprende molteplici strumenti e coinvolge numerosi attori. Il quadro d'insieme contempla procedure di (*i*) confisca legata a condanna (emessa in sede penale e inclusiva sia della confisca penale sia della confisca "per esteso"), e (*ii*) confisca di prevenzione (predisposta appositamente per contrastare reati di grave entità e legati alla criminalità organizzata), applicabile anche al di fuori di un procedimento penale (si veda il Riquadro 7, sulle misure antimafia).

Riquadro 7. Misure di sequestro e confisca previste dal Codice Antimafia (misure di prevenzione)

Accanto alle "tradizionali" forme di sequestro e di confisca legate a condanna, previste dal Codice di Procedura Penale per un'ampia gamma di reati (inclusi ma non limitati ai reati di grave entità e alla criminalità organizzata), il Decreto Legislativo No 159/2011 prevede una serie di cosiddette "misure di prevenzione" appositamente volte ad agevolare il recupero di beni legati a specifici reati gravi e a privare i criminali dei beni a loro disposizione.

Originariamente concepite nel 1982 per combattere la mafia, tali misure sono attualmente applicate anche in altri contesti quali il riciclaggio, ove commesso in maniera *abituale*, e il finanziamento del terrorismo. Le misure sono volte ad aggredire i beni di soggetti che: (*i*) sono legati alla criminalità organizzata e non-organizzata; (*ii*) commettono *abitualmente* attività criminose (tra cui il riciclaggio di denaro), ovvero che, alla luce degli abituali comportamenti e tenori di vita, sembrano vivere, anche solo in parte, dei proventi di attività criminali; o (*iii*) sono sospettati di finanziare il terrorismo (ivi incluse le persone fisiche e le persone giuridiche designate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU).

Le misure possono essere applicate indipendentemente dal procedimento penale ed includono, in particolare, la procedura di "confisca per equivalente". Il presupposto fondamentale per la relativa applicazione è il potenziale comportamento socialmente pericoloso dell'indagato (ad esempio, potenziale affiliazione a un'organizzazione criminale o coinvolgimento in determinati reati gravi). Il vantaggio principale della confisca di prevenzione è l'inversione dell'onere della prova. Per l'accusa, infatti, non è necessario fornire le prove che la persona indagata ha commesso il reato in questione: è sufficiente stabilire che la persona indagata è abitualmente impegnata in attività criminali o che vive, anche solo parzialmente, dei proventi di attività criminose. La procedura è applicabile a un ampio spettro di reati finanziari quali: furto, rapina, estorsione, truffa, usura, riciclaggio commesso da soggetti terzi o auto-riciclaggio, e reati tributari. Spetta alla persona sottoposta alla misura di prevenzione dimostrare la legittimità dei beni sequestrati o confiscati. La procedura di confisca di prevenzione è altresì applicabile laddove la persona indagata sia deceduta.

Prima della confisca, possono essere applicate alcune misure provvisorie, quali, ad esempio, il sequestro cautelativo, vale a dire il sequestro di prevenzione (che consiste nel sequestro di beni sotto il controllo diretto o indiretto dell'imputato) e il sequestro anticipato (vale a dire il sequestro dei beni in pericolo tangibile di essere usati, assoggettati ad appropriazione indebita o trasferiti ai fini della confisca ordinabile prima che l'udienza abbia luogo).

178. In pratica, nel corso delle indagini e dei procedimenti giudiziari condotti, le autorità assicurano adeguata attenzione all'applicazione di misure di confisca dei beni (di ogni genere). Ciò avviene in particolare per i beni situati in Italia, come evidenziato dal caso riportato e dai dati statistici forniti. Nel corso delle indagini sui reati-presupposto perpetrati sul territorio nazionale, le forze di polizia svolgono indagini finanziarie al fine di identificare beni assoggettabili a misure di sequestro e confisca. SCICO (il Servizio di GdF volto al contrasto alla criminalità organizzata) si avvale, in particolare, della piattaforma MOLECOLA (descritta nel Riquadro 3) per identificare i beni di proprietà di un sospettato o di terze persone legate a tale individuo. Tutte le tipologie di beni sono sottoposte a sequestro e confisca, ivi inclusi: i conti bancari, le partecipazioni azionarie di persone giuridiche, beni immobili, imprese, automobili e beni di lusso. Oltre alle misure fin qui descritte, l'UIF dispone del potere di sospensione temporanea delle operazioni sospette e di implementazione delle misure di congelamento. Dal 2009 al 2014, l'UIF ha sospeso 238 transazioni, per un valore complessivo di €313,80 milioni.

179. Le autorità italiane hanno fornito numerosi esempi di attuazione delle misure di prevenzione previste dal Codice Antimafia, come nel Caso "Mondo di Mezzo", descritto nel Riquadro 6. I dati statistici forniti dalla DNA (si veda l'Allegato 4) indicano che tali misure sono frequentemente ed efficacemente applicate su un'ampia gamma di attività finanziarie che costituiscono volumi importanti, sia relativamente al riciclaggio sia ai relativi reati-presupposto. Le statistiche rivelano, inoltre, che le misure di prevenzione sono più frequentemente attuate nel Sud d'Italia (in particolare in Calabria, Campania e Sicilia), sia in termini di numero sia di importo dei beni assoggettati[54]. Il dato è in linea con il profilo di rischio dell'Italia, in quanto è proprio in queste tre Regioni che sono ben consolidati i gruppi di criminalità organizzata più rilevanti e potenti, vale a dire: la

[54] In queste Regioni i sequestri ordinati rappresentano circa €1,6 miliardi su un totale nazionale di circa €2,8 miliardi. Le confische, invece, ammontano a circa €2 miliardi su un volume nazionale pari a circa €2,9 miliardi.

N'drangheta in Calabria; la Camorra in Campania (in particolare a Napoli); e Cosa Nostra in Sicilia.

180. In maniera analoga, i dati forniti da GdF e DIA indicano ingenti volumi sequestrati per riciclaggio o per i relativi reati-presupposto, sulla base del Codice Antimafia o delle disposizioni generali in materia di sequestro e confisca (Allegato 4).

181. La seguente tabella consolida le statistiche relative alle misure di sequestro e confisca predisposte da alcune autorità (ad esempio: GdF, DIA e DNA):

Sequestri e confische legati a condanne / non legati a condanne[55] (€/milioni)

	2010	2011	2012	2013	2014
SEQUESTRO					
GdF					
Reato di riciclaggio	ND	ND	ND	157,3	675,1
Reati-presupposto	ND	ND	ND	2.411,0	3.989,6
Agenzia delle Dogane					
Corrieri di denaro contante	83	37,5	43,8	46,6	10,6
DIA					
Misure antimafia	3.268,8	568,8	984,3	[1.146,6][56]	ND
Attività Polizia Giudiziaria …	179,3	196,3	292,1	[105,4]	ND
… di cui per reati di riciclaggio[57]	*27*	*196,3*	*120*	*[2,7]*	*ND*
DNA					
Misure antimafia	ND	ND	ND	2.869,7[58]	ND
TOTALE	**3.531,1**	**802,7**	**1.320,3**	**5.484,6**	**4.675,4**
CONFISCA					
DIA					
Misure antimafia	130,2	484,3	1.772,7	[2.716,3][59]	ND
Attività Polizia Giudiziaria …	99,7	539,4	26,6	[47,4]	ND
… di cui per reati di riciclaggio	*6*	*1,8*	*6,5*	*[4,1]*	*ND*

[55] La Tabella riporta statistiche consolidate, gestite da autorità diverse secondo criteri diversi, e in periodi diversi.
[56] Per il 2013, i dati della DNA includono la maggior parte dei dati della DIA. Pertanto, gli importi DIA non sono stati cumulati agli importi DNA.
[57] I sequestri relativi ai reati di riciclaggio rientrano nelle misure antimafia e giudiziarie: di conseguenza non sono stati inclusi nel totale.
[58] Beni sequestrati nel periodo gennaio-novembre 2013. Tale numero comprende i sequestri DIA e quelli supplementari condotti dalla DNA. Il totale ricomprende soltanto i sequestri DNA.
[59] Per il 2013, i dati DNA includono la maggior parte dei dati DIA. Pertanto, gli importi DIA non sono stati cumulati agli importi DNA.

DNA					
Misure antimafia				2941.2	
TOTALE	**229,9**	**1.023,7**	**1.799,3**	**2.941,2**	**ND**

182. I casi descritti (in particolare il Caso "*Green Fees*", riportato nel Riquadro 5)[60] denotano la proattività delle autorità in termini di ricerca dell'assistenza da parte di altre giurisdizioni in attività di sequestro e confisca di beni (ivi inclusi: proventi, strumenti di reato e beni di valore equivalente) situati all'estero. Sulla base di tali azioni congiunte, infatti, ingenti quantità di proventi di reato sono state rimpatriate in Italia. A riguardo, sono tuttavia disponibili statistiche limitate. Gli unici dati statistici forniti riguardano il numero di richieste di cooperazione trasmesse dalle forze di polizia attraverso l'ufficio specializzato nel recupero dei beni (*ARO – Asset Recovery Office*) incardinato presso il Ministero dell'Interno, rete sovranazionale a livello UE.[61] Le cifre fornite per il 2012 e il 2013 indicano un chiaro aumento nel numero di richieste di cooperazione nell'ambito delle operazioni di tracciamento dei beni acquisiti illegalmente in territori stranieri (le richieste trasmesse all'estero sono state, rispettivamente, 37 nel 2012 e 68 nel 2013), ma non è stato fornito alcun dettaglio in merito al relativo esito. A riguardo, sebbene sia palese che le autorità hanno portato a termine con successo un certo numero di casi, non è altrettanto chiaro se di fatto le autorità aggrediscano i beni all'estero sistematicamente così come nel caso dei beni situati in Italia. Ad oggi, l'Italia non ha condiviso beni derivanti da un reato commesso all'estero e sequestrati in Italia nel corso di un'indagine nazionale (ossia, reato-presupposto commesso all'estero e reato di riciclaggio commesso in Italia). Tuttavia, in sede di valutazione, non è stata rilevata alcuna indicazione che ciò abbia potuto compromettere l'efficacia degli sforzi compiuti dall'Italia.

183. I beni sequestrati e confiscati in Italia sono gestiti da tre enti, ovvero:

[60] Ulteriori casi sono stati condivisi con il Team di Valutazione, tra cui: (*i*) l'inchiesta "Broker" condotta da GdF e da Carabinieri-ROS in un caso di frode fiscale complessa. Il caso riguardava diversi individui e oltre 90 persone giuridiche con sede in giurisdizioni estere, tra cui Svizzera, Lussemburgo, Panama, Hong Kong, Singapore e Dubai. Sono state trasmesse circa 15 richieste di cooperazione, che hanno consentito la ricostruzione delle operazioni attraverso le quali i proventi della frode fiscale sono stati riciclati all'estero, così come l'applicazione di misure cautelari per circa 36 persone e beni per un valore superiore a €80 milioni; e (*ii*) l'operazione "Metropolis" condotta dalla DIA e dalle autorità locali in Calabria, sull'infiltrazione del settore turistico da parte della N'drangheta. I beni sono stati rintracciati in Spagna e nel Regno Unito, con l'assistenza delle autorità spagnole e britanniche, e successivamente confiscati. Attività di cooperazione internazionale hanno inoltre consentito la ricostruzione dei flussi finanziari diretti verso tali Paesi e viceversa alle imprese italiane. Al termine delle indagini, nel marzo 2013, sono stati emessi 20 mandati di arresto e ordinanze di sequestro in Italia e all'estero per un importo complessivo di €450 milioni (che comprendeva unità abitative, aziende e veicoli).

[61] L'*ARO* è stato istituito dalla Decisione 2007/845/UE del 6 dicembre 2007.

- L'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità (ANBSC)[62], che è l'autorità incaricata dell'amministrazione, gestione e custodia di beni diversi dai fondi definitivamente confiscati (ovvero, a seguito di sentenza definitiva) nel contesto della criminalità organizzata e della mafia.
- Il Fondo Unico di Giustizia (FUG), che si occupa dell'amministrazione dei fondi sequestrati e confiscati.
- L'Agenzia del Demanio, che è l'autorità centrale incaricata dell'amministrazione, gestione e custodia dei beni pubblici. E' responsabile dei beni immobili confiscati non legati a casi di criminalità organizzata.

184. L'ANBSC, in particolare, gestisce un ampio portafoglio di beni di molteplici tipologie. A partire da gennaio 2015, in particolare, si è occupata della gestione di 1.491 aziende e 8.713 proprietà immobiliari. Ove necessario, si procede alla nomina di amministratori pubblici affinché si occupino della gestione di aziende ed imprese, e, ove possibile, si procede alla vendita all'asta dei beni. Le autorità hanno sottolineato quanto sia difficile riuscire a vendere le proprietà immobili precedentemente appartenute a gruppi mafiosi, a causa della stigmatizzazione della criminalità su tali beni. In questi casi, le proprietà in questione sono utilizzate a beneficio della collettività (alcune proprietà, ad esempio, sono state trasformate in caserme per le forze di polizia). Per ciò che concerne il FUG, dal 2009 al 30 settembre 2014, sono stati trasferiti importi pari a € 905.037.225 alle casse dello Stato. Le cifre relative all'ANBSC e al FUG integrano le informazioni fornite da GdF e DIA in materia di beni sequestrati (come precedentemente affermato); tuttavia, la loro interconnessione non appare evidente. Più in particolare, le informazioni fornite non consentono di stabilire la percentuale degli ordini di sequestro o di confisca preventiva che sono poi sfociati in azioni di confisca definitiva.

(c) Confisca di valute/titoli di credito negoziabili al portatore oggetto di falsa dichiarazione o mancata dichiarazione di trasporto transfrontaliero

185. L'Italia ha istituito un sistema di dichiarazione per il trasporto transfrontaliero di denaro contante o di titoli di credito negoziabili al portatore, applicabile sia per i trasferimenti inter-UE sia per quelli intra-UE di valore pari o superiore a €10.000. L'Italia è uno dei pochi Stati Membri dell'UE (assieme a Francia, Spagna e Germania) ad aver istituito un

[62] Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la destinazione dei Beni sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata.

obbligo di dichiarazione per i movimenti intra-UE di valuta e titoli di credito negoziabili al portatore.

186. Nei casi in cui la valuta/i titoli di credito negoziabili al portatore non siano stati correttamente dichiarati, le autorità procedono a sequestrarne importi pari al 30-50 per cento dei corrispettivi trasferiti al di sopra della soglia di €10.000, a seconda del valore degli importi non dichiarati[63]. I soggetti che non adempiono agli obblighi di dichiarazione sono assoggettati a procedimento immediato o ad un'indagine che si traduce in azione di sequestro, come indicato nella tabella sottostante.

	Totale Dichiaraz.	Valore Dichiaraz.	Interventi	Totale Violazioni	Totale Istanze	Valore Istanze	Totale Sequestri	Importi sequestrati
2010								
In entrata	17.111	2.168.322.752						
In uscita	7.267	2.261.465.526						
Totale	24.378	4.429.788.278		2.045	1.959	1.032.181	86	82.702.051
2011								
In entrata	19.695	3.544.833.363						
In uscita	9.035	2.291.719.241						
Totale	28.730	5.836.552.604		2.797	2.743	1.412.864	54	37.533.000
2012								
In entrata	23.074	4.807.764.414						
In uscita	9.553	3.320.818.762						
Totale	32.627	8.128.583.176	39.684	3.494	3.320	2.334.980	174	43.673.236
2013								
In entrata	23.007	3.807.239.750						
In uscita	9.881	2.884.219.668						
Totale	32.888	6.691.459.418	42.720	5.143	4.943	2.808.165	200	45.773.162
2014								
In entrata	20.860	3.632.053.853						
In uscita	10.028	3.020.685.380						
Totale	30.888	6.652.739.233	46.218	4.749	4.521	2.407.017	228	9.247.998

[63] La percentuale applicata è (*i*) il 30 per cento dell'importo trasferito o oggetto di tentato trasferimento superiore alla soglia di €10.000, laddove tale eccedenza non superi €10.000; e (*ii*) il 50 per cento dell'importo trasferito o oggetto di tentato trasferimento superiore alla soglia di €10.000, laddove tale eccedenza superi €10.000.

187. I dati riportati indicano un costante aumento dell'adozione di decreti sanzionatori, sebbene l'importo complessivamente raccolto rimanga stabile. Ciò non sembra dimostrare che il regime sia sufficientemente dissuasivo rispetto alla problematica. Il livello degli importi sequestrati e/o pagati per i movimenti di denaro transfrontalieri illeciti è comunque ridotto rispetto al numero dei controlli, e non è coerente con il significativo aumento registrato nel numero di movimenti transfrontalieri di denaro contante.

188. Le due principali autorità incardinate nel sistema di dichiarazione transfrontaliera sono l'Agenzia delle Dogane e la Guardia di Finanza (GdF). Sebbene si occupino delle relative attività di controllo in maniera indipendente (ciascuna nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali), tra le due autorità si rileva un livello limitato di cooperazione al di là della trasmissione, a senso unico, delle segnalazioni tramesse dall'Agenzia delle Dogane alla Guardia di Finanza. Nel periodo 2011-2014, l'Agenzia delle Dogane italiana ha trasmesso: 2.603 segnalazioni (di cui 2.599 legate a controlli doganali effettuati lungo i confini Italia-Svizzera) all'Agenzia delle Entrate, relativamente a soggetti sottoposti a controlli alle frontiere per eventuali violazioni delle leggi tributarie vigenti (evasione fiscale); e 41 segnalazioni a GdF relative a circa 208 soggetti. In totale, le segnalazioni effettuate su specifica richiesta della Guardia di Finanza sono 41, di cui: 39 relative a soggetti specifici e 2 riferite ad istanze cumulative legate a dichiarazioni rilasciate da/per Svizzera e Stato della Città del Vaticano; e 3 segnalazioni su specifica istanza presentata rispettivamente da: (*i*) DIA; (*ii*) Carabinieri; e (*iii*) Agenzia delle Entrate.

189. I controlli effettuati da GdF nei principali aeroporti sono adattati precisamente allo specifico ambiente operativo. All'Aeroporto Malpensa di Milano, ad esempio, il competente Reparto della Guardia di Finanza, ha utilizzato opportunamente informazioni statistiche sui reati valutari relativi al periodo 2008-2014, per sviluppare profili di rischio relativi ai corrieri di valuta, fornendo indicazioni operative ai rappresentanti militari operanti nel campo valutari a supporto delle rispettive attività di controllo .

190. Le autorità hanno riferito, in particolare, di tre casi specifici nei quali le operazioni di sequestro sono state effettuate nel corso di controlli doganali sulla base di sospetti di riciclaggio. I tre casi sono stati, quindi, segnalati all'autorità giudiziarie. Le informazioni acquisite nel corso dei controlli transfrontalieri sulla circolazione di valuta sono state oggetto di approfondimenti di indagine e, pertanto, arricchite. Laddove le condizioni ne

indichino l'esigenza (ovvero, esistenza di precedenti penali, connessioni rilevabili con soggetti collegati alla criminalità, evidente sproporzione tra i fondi illegalmente detenuti e i redditi ufficiali, metodi di occultamento delle somme trasportate, nominativo ricorrente nell'ambito del SIVA, ecc.), l'autorità giudiziaria competente dispone l'applicazione delle necessarie misure temporanee in relazione ai reati-presupposto. In altri casi, il Reparto competente riceve notifica di procedere ad ulteriori indagini. Nel 2014, 1.720 note informative sono state trasmesse ai reparti competenti locali da parte delle unità operative che operano nelle zone di frontiera (porti, aeroporti, ecc.)

(*d) Misura in cui i risultati della confisca riflettono i rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo, nonché le politiche e le priorità nazionali*

191. I risultati delle operazioni di confisca riflettono, in larga misura, la valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo: le iniziative intraprese in materia di confisca mirano ad aggredire *in primis* i beni della criminalità organizzata (sia di stampo mafioso sia non-mafioso). Anche i proventi di corruzione sono stati oggetto di sequestro e confisca, sebbene in misura minore. Gli sforzi volti a limitare i reati tributari sono stati modesti se paragonati al rischio; tuttavia, negli ultimi anni le iniziative a riguardo si sono intensificate e potenziate notevolmente e tale trend positivo sta producendo risultati significativi. L'*Analisi dei Rischi Nazionali* dell'Italia ha stimato il valore medio annuo dell'evasione fiscale intorno a €140 miliardi. La metodologia utilizzata per tale stima è stata successivamente affinata: un rapporto pubblicato dal MEF nel 2015 indica un ammanco stimato di entrate fiscali (che non riflette necessariamente solo i reati tributari, ma può includere anche casi di mera negligenza) di circa €90 miliardi per il 2014. La nuova stima suggerisce che la situazione potrebbe essere, nel frattempo, migliorata; tuttavia resta problematica. Nel corso degli ultimi anni, l'Italia ha aumentato significativamente i propri sforzi per recuperare gli importi di imposte non versate (in generale, sia in casi di mera negligenza, sia di effettivi reati tributari). Nel Rapporto 2015, il MEF sottolinea che l'autorità tributaria ha recuperato un totale di €38,3 miliardi di imposte non versate nel periodo 2011-2013 e €14,2 miliardi nel 2014 (vale a dire un aumento dell'8,4 per cento rispetto al 2013). Tali dati sono rilevanti – così come lo è il trend positivo che riflettono (soprattutto in fase di recessione economica) – e testimoniano la volontà delle autorità di arginare il fenomeno dell'evasione fiscale.

Conclusioni generali relative all'Immediate Outcome 8

192. Il sistema italiano denota molte delle caratteristiche tipiche di un sistema efficace. Le autorità si concentrano fortemente sulle misure di sequestro e di confisca, a livello nazionale ed internazionale, applicando, nel contrasto alla criminalità, l'approccio "*follow the money*". Le azioni intraprese dalle autorità sono rivolte, in via prioritaria, al contrasto della criminalità organizzata e hanno incluso notevoli sforzi per recuperare anche i proventi di altri reati, tra cui la corruzione e i reati tributari. I casi di studio riportati e i dati statistici forniti testimoniano che le autorità fanno buon uso degli strumenti a loro disposizione, in particolare delle misure di prevenzione previste dal Codice Antimafia, per confiscare un'ampia gamma di attività finanziarie legate alla criminalità. Tali sforzi si rivelano di particolare efficacia nel caso di beni situati in Italia. A causa di lacune nei dati statistici, non è stato possibile stabilire, invece, se i beni detenuti all'estero siano aggrediti altrettanto sistematicamente e energicamente come i beni situati in Italia. Tuttavia, i casi menzionati hanno documentato come le autorità abbiano perseguito con successo la cooperazione internazionale per rintracciare e rimpatriare beni detenuti all'estero. In conseguenza delle azioni intraprese dalle autorità, i criminali sono stati privati di ingenti volumi di proventi, anche nelle regioni del Paese a più alto rischio. L'ammontare complessivo dei beni confiscati in Italia varia approssimativamente tra il 12,3 per cento e l'1,7 per cento del totale stimato dei proventi (che, come anticipato, oscilla tra €27 miliardi e €194 miliardi). Si tratta di risultati incoraggianti, che occorre preservare. Nonostante tali sforzi, la criminalità organizzata rimane una preoccupazione significativa per l'Italia, in quanto perpetra molteplici attività criminali (non solo nel Sud ma su tutto il territorio nazionale e anche all'estero) e genera enormi volumi di proventi destinati al riciclaggio. Parimenti, la corruzione e i reati tributari rimangono problemi significativi. Ciò sembra, tuttavia, essere dovuto a debolezze individuate in relazione all'*Immediate Outcome* 7 piuttosto che ad eventuali carenze significative nell'ambito attuativo della confisca.

193. Nel complesso, l'Italia ha raggiunto un livello sostanziale di *Effectiveness* relativamente all'*Immediate Outcome 8*.

4. FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO E DELLA PROLIFERAZIONE DELLE ARMI DI DISTRUZIONE DI MASSA

Risultati principali

- Le autorità italiane danno prova di possedere una buona comprensione del rischio di finanziamento del terrorismo. Le iniziative di contrasto del terrorismo si concentrano sulla localizzazione e sullo smantellamento di cellule terroristiche, ed includono anche indagini finanziarie parallele. Non è stata rilevata alcuna evidenza di finanziamento del terrorismo e, di conseguenza, non sono stati attivati procedimenti giudiziari a riguardo.

- Si rileva una gestione efficiente delle due principali autorità competenti, ovvero: il CASA, che coordina la risposta a minacce terroristiche specifiche, e il CSF, che coordina la gestione delle sanzioni finanziarie mirate. Tuttavia, al contempo, si rileva anche l'assenza di coordinamento, in termini di policy, tra le due autorità.

- L'Italia ha attuato efficacemente un sistema di sanzioni finanziarie mirate; tuttavia le nuove liste non sono comunicate attivamente agli intermediari finanziari, ai professionisti e agli operatori non-finanziari. Il CSF ha designato oltre 90 individui ed entità ai fini del loro inserimento nella lista delle Nazioni Unite, e ha dato prova di un'efficace gestione dei beni appartenenti ai soggetti listati. Il CSF, tuttavia, non dispone di un mandato e di mezzi sufficientemente ampi in materia di condivisione delle informazioni. L'Italia ha adottato misure nazionali volte a porre rimedio alle carenze del quadro normativo UE di attuazione delle sanzioni ONU *ex* UNSCRs 1267 (1999) e 1988. Tali misure, tuttavia, non sono ancora state tutte testate.

- Nel settore della vigilanza sulle organizzazioni no-profit, l'Italia non dispone di un approccio mirato in termini di concertazione delle diverse autorità preposte. Il ministero responsabile per il settore delle organizzazioni no-profit (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) non è coinvolto nei lavori del CSF. Si riscontra altresì una limitata azione di informazione/sensibilizzazione rivolta al settore no-profit.

- L'Italia mitiga attivamente il rischio di finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa associato all'Iran, ed è consapevole del rischio derivante dal commercio con la Corea del Nord. Tuttavia, il Paese non ha saputo dimostrare che le sanzioni finanziarie mirate possano sempre essere attuate senza indugio.

Azioni raccomandate

L'Italia dovrebbe:

- Attuare ulteriori azioni di sensibilizzazione rivolte al settore finanziario e al settore non-finanziario in materia di rischi di finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa.

- Istituire un sistema per la notifica attiva ai soggetti segnalanti per informarli dell'adozione di nuove sanzioni, e garantire che i nuovi *listing* o le relative designazioni per finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa siano implementate senza indugio.

- Sviluppare un approccio più strategico per contrastare il rischio di finanziamento del terrorismo, approfondendo tipologie e metodologie di finanziamento del terrorismo. Le autorità dovrebbero altresì prendere in considerazione specifiche modalità per meglio integrare le attività svolte dal CASA e dal CSF, così da ottimizzare l'applicazione di sanzioni per meglio mitigare il rischio di finanziamento del terrorismo. Il CSF dovrebbe valutare l'eventuale necessità di ulteriori riforme legislative per garantire un flusso regolare di informazioni tra le autorità coinvolte, così da corroborare la sua missione.

- Perseverare negli sforzi attualmente in corso, al fine di individuare eventuali reati di finanziamento del terrorismo e, ove questi fossero rilevati, procedere proattivamente allo svolgimento delle relative indagini e dei procedimenti penali.

- Adottare un approccio basato sul rischio (cosiddetto *Risk-Based Approach – RBA*) che sia mirato e coordinato, volto alla vigilanza delle organizzazioni no-profit che presentano maggiore rischio, e condurre ulteriori azioni di informazione/sensibilizzazione nei loro confronti.

4.1 Effectiveness: Immediate Outcome 9 (Indagini e procedimenti penali per finanziamento del terrorismo)

194. Gli *Immediate Outcome* considerati e valutati nel presente Capitolo sono l'*I.O.9* e l'*I.O.10*. Le Raccomandazioni rilevanti ai fini della valutazione dell'*Effectiveness* nella presente Sezione sono R.5-8.

195. Le autorità italiane hanno dato prova di possedere una buona comprensione del rischio di finanziamento del terrorismo. I rischi sono influenzati primariamente da tensioni e conflitti

internazionali, in particolare in Iraq, Libia e Siria. Il rischio emergente maggiormente significativo è rappresentato dal potenziale sostegno fornito da cittadini italiani che viaggiano in zone di conflitto all'estero per aiutare gruppi terroristici stranieri. Le attività terroristiche rilevate, sia per i gruppi terroristici nazionali sia per quelli esteri, riguardano primariamente piccole cellule autofinanziate.

196. Il CASA coordina, a livello strategico, la risposta a specifiche minacce terroristiche. Si compone di rappresentanti di GdF, Carabinieri e Polizia di Stato, nonché di servizi di intelligence. Nell'ambito del CASA, le informazioni sul terrorismo sono condivise ed analizzate periodicamente dai membri al fine di assumere decisioni sulla pianificazione delle azioni di prevenzione da intraprendere. Il CASA si concentra sulla valutazione delle minacce terroristiche sia a livello nazionale sia internazionale.

197. Le strategie antiterrorismo hanno consentito all'Italia di identificare sia singoli terroristi sia reti di sostegno al terrorismo. L'indagine per finanziamento del terrorismo rientra nella strategia antiterrorismo. I casi condivisi con il Team di Valutazione hanno testimoniato che le autorità competenti investigano sistematicamente l'aspetto finanziario delle attività condotte dai terroristi (ovvero, investigano come sono finanziate le attività, o i flussi in entrata/uscita). L'intelligence finanziaria rappresenta il punto di partenza da cui hanno inizio e si sviluppano le indagini attraverso l'identificazione di altri singoli soggetti coinvolti o l'individuazione di vere e proprie reti. Le autorità utilizzano tutti gli strumenti di indagine a loro disposizione, ivi incluso: accesso ad informazioni bancarie, intercettazioni, perquisizioni e pedinamenti.

198. Le autorità hanno dichiarato di fare un utilizzo efficace dei canali di cooperazione internazionale, in particolare, con i Paesi confinanti.

199. A seguito delle attività condotte dalle forze di polizia, nel corso degli ultimi cinque anni sono stati arrestati numerosi individui accusati di attività terroristiche. Non è stata, tuttavia, rilevata alcuna evidenza di attività di finanziamento del terrorismo.[64] Tutti i casi riguardavano cellule autofinanziate e coinvolgevano importi relativamente esigui. Analogamente, nessuna delle indagini ha rivelato il potenziale uso illegittimo di organizzazioni no-profit. Pertanto,

[64] Nel marzo 2015 (vale a dire successivamente alla Missione in Italia) è stata pronunciata una sentenza per finanziamento del terrorismo. Le autorità italiane hanno altresì messo a disposizione sentenze relative a casi di finanziamento del terrorismo antecedenti al 2009.

sono stati avviati procedimenti giudiziari per attività terroristiche (Articolo 270-*bis* CP), ma non per finanziamento del terrorismo. Le statistiche fornite sono le seguenti:

	Richieste di avvio dell'azione penale o di archiviazione per terrorismo (Articolo 270-*bis* CP)							
Anno	**2009**		**2010**		**2011**		**2012**	
	Inizio azione penale	Archiv.	Inizio azione penale	Archiv.	Inizio azione penale	Archiv.	Inizio azione penale	Archiv.
Art. 270-*bis*	63	10	6	63	1	55	4	50

200. Di seguito il numero di individui condannati:

Individui condannati con sentenza definitiva (Art. 270-*bis* CP)	
Anno	Numero
2008	13
2009	12
2010	3
2011	3
2012	5

201. Alcune statistiche condivise con il Team di Valutazione (ma non consolidate ai fini della pubblicazione del presente Rapporto di Valutazione) hanno rivelato che, nella maggior parte delle ipotesi, i casi di terrorismo sono puniti con 5-10 anni di reclusione e, in alcune ipotesi a 2-5 anni di reclusione.

202. In taluni casi, al fine di smantellare potenziali attività terroristiche, l'Italia ha espulso dal proprio territorio cittadini stranieri che si riteneva rappresentassero una potenziale minaccia[65]. L'espulsione è stata disposta del Ministro dell'Interno: non sussistevano prove di terrorismo o di finanziamento del terrorismo, bensì potenziali collegamenti a tale attività. A riguardo, sono state espulse 3 persone nel 2012, 2 nel 2013 e 1 nel 2014.

Conclusioni generali relative all'Immediate Outcome 9

203. L'Italia denota molte delle caratteristiche tipiche di un sistema efficace in termini di indagini e procedimenti penali cui sono sottoposti i soggetti coinvolti in azioni terroristiche. Il

[65] Nel febbraio 2015, il Governo Italiano ha adottato un provvedimento che introduce nuove misure di contrasto delle attività terroristiche, tra cui il rafforzamento dei poteri di espulsione e l'assunzione, da parte del Procuratore Nazionale Antimafia, di competenze in materia di contrasto del terrorismo.

relativo quadro giuridico è complessivamente solido. Ogni attività investigativa antiterrorismo include anche indagini volte a verificare l'eventuale presenza di finanziamento del terrorismo. Sebbene siano state pronunciate alcune sentenze di condanna per attività terroristiche, di recente non è stata emessa alcuna condanna per finanziamento del terrorismo a causa delle caratteristiche dei casi in giudizio (piccole cellule terroristiche autofinanziate). L'Italia applica altresì misure aggiuntive per contrastare le più rilevanti attività terroristiche emergenti.

204. L'Italia ha raggiunto un livello sostanziale di *Effectiveness* relativamente all'*I.O.9*.

4.2 Effectiveness: Immediate Outcome 10 (Finanziamento del terrorismo: misure preventive e sanzioni finanziarie)

(a) Applicazione di sanzioni finanziarie mirate

205. Quale membro dell'Unione Europea, l'Italia si muove all'interno del quadro normativo UE di attuazione delle pertinenti Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (*UNSCR* 1267(1999) e 1988) in materia di *listing*, rispettivamente: i Regolamenti UE No 881/2002 e No 753/2011. L'Italia ha anche dottato una normativa nazionale per l'attuazione di sanzioni finanziarie mirate (D. Lgs. No 109/2007 e D. M. 203/2010) e, attraverso tale quadro normativo, ha attivato un meccanismo nazionale di designazione, di gestione delle risorse congelate, e di *delisting* di determinati individui ed entità. Tali misure saranno descritte nei paragrafi successivi.

206. L'Italia dispone di ulteriori misure volte ad integrare il quadro normativo UE in materia di congelamento, ovvero il Codice Antimafia ed il decreto congiunto MEF/MAE (Decreto Legislativo No 109/2007). Attraverso il Codice Antimafia, l'Italia può bloccare i beni di soggetti appartenenti all'UE – cosiddetti "*EU Internals*" – e colmare una lacuna del quadro normativo UE attraverso l'introduzione di alcune misure nazionali. L'Italia ha altresì integrato il quadro normativo UE attraverso il Decreto Legislativo No 109/2007, al fine di includere, nel contesto delle misure di congelamento, fondi e risorse economiche detenuti o controllati, anche per interposta persona fisica o giuridica, da persone fisiche listate. In un caso recente, le autorità hanno congelato un conto bancario e una società privata registrata a nome del coniuge di un individuo listato ai sensi della Risoluzione No 1267/1989,

comprovando, in tal modo, come possano agire indirettamente sui beni di proprietà di persone designate[66].

207. Per ciò che concerne i conti/beni situati in Italia, di seguito la procedura utilizzata in sede di designazione all'ONU: nell'ambito del coordinamento delle procedure di pre-designazione tra gli stati membri delle Nazioni Unite, l'Italia riceve la notifica delle istanze di designazione in corso solitamente un paio di settimane prima che i soggetti siano di fatto inseriti nelle Liste delle Nazioni Unite. Sulla base di tale notifica, l'UIF svolge ricerche attraverso le banche dati relative ai beni per stabilire se la persona fisica o giuridica in questione detenga eventuali conti o proprietà in Italia. Laddove individui il possesso di beni, l'UIF ne dà notifica al CSF, il quale può procedere alla proposta di emissione di decreto congiunto MEF/MAE o alla richiesta di un provvedimento di "congelamento" da parte delle autorità giudiziarie ai sensi del Codice Antimafia (per ulteriori analisi si faccia riferimento alla Sezione relativa a R.6). Tali misure, sostanzialmente, non sono state esaminate, a causa dell'assenza di casi in cui l'UIF abbia individuato beni rilevanti della persona o dell'entità in fase di designazione. La loro efficacia, pertanto, non può essere valutata. In particolare, non è stato possibile stabilire se il congelamento possa effettivamente aver luogo "senza indugio". La procedura di decreto congiunto MEF/MAE è stata applicata in una sola occasione in "condizioni di non emergenza", richiedendo parecchi mesi di tempo per la sua adozione.

208. Per le transazioni eseguite attraverso l'Italia, considerando il *gap* temporale tra la designazione ONU e l'azione UE, le transazioni che coinvolgono entità o individui listati potrebbero, nel frattempo, essere eseguite. Nell'intervallo che intercorre tra il processo di *listing* attuato dalle Nazioni Unite e il processo di *listing* attuato dall'UE, l'esecuzione di transazioni potrebbe comunque aver luogo attraverso il sistema finanziario italiano, in quanto il processo di *listing* UE può ritardare di alcuni giorni a causa delle relative procedure attuative. Le autorità rilevano che l'UIF provvede ad allertare gli intermediari finanziari circa le nuove liste ONU con un certo anticipo rispetto all'effettivo inserimento dei nominativi nelle liste UE, affinché non si proceda all'esecuzione di eventuali transazioni correlate a tali nominativi. Sebbene tale approccio miri a mitigare il requisito imposto dalla Risoluzione No

[66] Tale logica è stata utilizzata anche per il congelamento dei beni di una banca di proprietà della *Libyan Arab Foreign Bank*, designata ai sensi del Programma ONU di sanzioni imposte alla Libia.

1267 di vietare la prestazione di servizi finanziari a soggetti listati, non è chiaro fino a che punto l'allerta fornita dall'UIF sia vincolante per gli intermediari finanziari. Sebbene siano contemplate sia per i conti detenuti in Italia sia per le transazioni finanziarie che transitano per l'Italia, tali misure nazionali non sono di fatto applicate, in quanto non ne è ancora sorta la necessità. Non è pertanto possibile procedere alla valutazione di tali misure.

209. L'Italia ha designato 80 persone e 16 entità al Comitato per le Sanzioni dell'ONU istituito dalla *UNSCR* 1267 per i soggetti legati ad Al Qaeda. Le informazioni (*statement of the case*) che corredano tali designazioni hanno fornito informazioni sufficienti per portare a conclusione con successo il processo di *listing* delle persone e delle entità obiettivo. L'Italia non ha trasmesso alcuna istanza a Stati esteri ai sensi della Risoluzione No 1373, ma ne ha ricevuto una, che le autorità hanno inoltrato al Comitato UE preposto (*CP 931*). L'Italia ha inoltre segnalato 16 individui e un'entità al suddetto Comitato UE.

210. Ai sensi della Risoluzione No 1267, ad oggi l'Italia ha congelato circa $110.000 in beni relativi a 53 transazioni/conti e 38 persone/entità. Dal 2007, ha inoltre posto 4 società listate dal Comitato ONU per le Sanzioni relative ai soggetti legati ad Al Qaeda sotto procedimento di gestione controllata dall'Agenzia del Demanio. Infine, tra il 2005 e il 2007, l'Italia si è occupata del congelamento di un hotel sito a Milano attraverso una procedura ad hoc.

211. In Italia la vigilanza sull'attuazione di sanzioni finanziarie mirate sembra ben funzionante. La vigilanza sulle sanzioni finanziarie mirate relative al finanziamento di terrorismo include controlli condotti dall'UIF, nel corso di attività di vigilanza sia *on-site* sia *off-site* su tutti i soggetti segnalanti. Tra il 2012 e il 2014, l'UIF ha identificato 9 potenziali violazioni da assoggettare a sanzione, che hanno determinato l'irrogazione di 3 sanzioni definitive da parte del MEF, vale a dire: 1 sanzione amministrativa di €500 nel 2012 e 2 sanzioni amministrative per un totale di €900 nel 2013. La violazione rilevata più frequentemente consisteva nel trasferimento di fondi a soggetti listati (Articolo 5.4): in un caso l'UIF non è stata informata delle misure di congelamento adottate (Articolo 7.1), e in un altro caso le informazioni relative a persone listate non sono state trasmesse all'UIF (Articolo 7.2).

212. Nel 2001, 2002, 2009 e 2010, le autorità hanno fornito orientamenti agli intermediari finanziari e alle professioni e attività non-finanziarie relativamente ai loro obblighi in materia di misure di congelamento di beni legati ad attività di finanziamento del terrorismo.

Inoltre, il sito Internet dell'UIF fornisce riferimenti agli specifici obblighi di congelamento.

213. L'Italia non dispone di un meccanismo atto a notificare attivamente gli intermediari finanziari, ai professionisti e agli operatori non-finanziari i nominativi delle nuove persone ed entità listate. Attualmente, la pagina Internet dell'UIF include i *link* alle liste delle Sanzioni delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea, e degli Stati Uniti, nonché una panoramica degli obblighi previsti per le istituzioni di cui al Decreto Legislativo No 109/2007. Tuttavia, allorché un nuovo nominativo è inserito nelle Liste Consolidate delle Nazioni Unite, le autorità italiane non ne danno notifica ai soggetti obbligati. Questi ultimi (siano essi singoli individui o entità) sono tenuti ad informare l'UIF ove abbiano identificato beni a seguito dell'entrata in vigore dei rilevanti regolamenti comunitari che dispongono il listing UN. Le autorità indicano che le singole società possono sottoscrivere un *feed RSS* con la Commissione Europea per ricevere aggiornamenti in materia di *listing*. L'utilizzo di prestatori di servizi esterni (quali, ad esempio World-Check) per la maggior parte degli intermediari finanziari e delle professioni e delle attività non-finanziarie designate più grandi può mitigare il rischio che una società non sia al corrente dell'inserimento di nuovi nominativi nelle liste. Sebbene le autorità non abbiano svolto alcun controllo per verificare il contenuto e la solidità di tali banche dati commerciali, esse riferiscono di monitorare i nuovi inserimenti attraverso la consultazione delle banche dati commerciali degli intermediari finanziari. Essendo utilizzate quotidianamente in tempo reale per il monitoraggio delle transazioni eseguite da intermediari finanziari e da alcune professioni e attività non-finanziarie designate, tali banche dati commerciali aggiornano regolarmente le proprie informazioni e riportano eventuali nuovi inserimenti nelle liste delle sanzioni non appena ne sia data comunicazione. Pertanto, ove una banca che utilizza tali software non controlli il sito Internet dell'UE con regolarità, potrebbe comunque essere allertata rispetto a possibili transazioni che possono coinvolgere entità listate.

214. L'Italia dispone di un sistema efficace per la gestione delle imprese e dei beni congelati, e per ricevere e vagliare le richieste di scongelamento dei fondi, nonché per il monitoraggio dei beni congelati. Il CSF è l'autorità responsabile per la gestione dei beni di tutte le persone e le entità sottoposte a sanzioni delle Nazioni Unite ai sensi della legislazione UE. Dal 2010, il CSF ha accolto 4 delle 7 istanze ricevute per lo scongelamento di beni appartenenti a

terroristi, in virtù dell'esenzione previste per le spese di gestione ordinaria ai sensi della Risoluzione No 1452, prevalentemente rivolte a spese medico-sanitarie. Le autorità riferiscono di aver istituito un sistema di tracciamento dei fondi per garantire che i fondi scongelati siano utilizzati per gli scopi previsti. Attraverso l'Agenzia del Demanio, l'Italia ha predisposto un sistema per la gestione delle imprese designate al fine di garantire che le persone designate non beneficino dei profitti di tale imprese, pur preservando l'impiego delle persone assunte nell'azienda.

215. Tra le designazioni attivate dall'Italia (individualmente o congiuntamente ad altri Paesi) nell'ambito del regime sanzionatorio previsto per i soggetti legati ad Al Qaeda, 27 persone e 16 entità sono state successivamente rimosse dalle Liste. Si è altresì verificato un caso di omonimia a causa del quale erano stati accidentalmente congelati i beni di un individuo. Le autorità italiane hanno risolto il caso coordinandosi con un Paese terzo attraverso i canali diplomatici, procedendo quindi allo scongelamento dei beni del soggetto in questione.

(b) Uso illecito del settore no-profit

216. In Italia il settore no-profit si compone di oltre 300.000 soggetti con svariate forme giuridiche. Le organizzazioni no-profit pongono alcuni rischi per il settore finanziario italiano, tuttavia l'*Analisi dei Rischi Nazionali* ha rilevato che, relativamente al finanziamento del terrorismo, il settore no-profit presenta un rischio basso. Le autorità hanno dichiarato che il rischio primario derivante dal settore no-profit concerne l'evasione fiscale, in virtù del regime agevolato di cui godono tali entità. Gli intermediari finanziari incontrati dal Team di Valutazione hanno confermato tale convinzione/intendimento, riferendo di casi storici in cui le organizzazioni no-profit sono state utilizzate per scopi di riciclaggio di denaro – casi che, tuttavia, non ne confermano il potenziale rischio di utilizzo per scopi di finanziamento del terrorismo. Sebbene la Guardia di Finanza abbia accesso alle informazioni inerenti alle attività finanziarie svolte dalle organizzazioni no-profit, le autorità non sembrano aver condotto un'analisi mirata basata sul rischio al fine di individuare l'ordine di priorità delle attività da intraprendere in materia di organizzazioni no-profit (sorveglianza, ecc.), così come prescritto dalla R.8. Dal 2010, l'UIF ha ricevuto ed analizzato un totale di 26 segnalazioni di operazioni sospette, tutte trasmesse da intermediari finanziari relativamente alle attività svolte da titolari di conti di entità no-profit[67]. Secondo le autorità, molte di tali

[67] Il dato, tratto dall'*Analisi dei Rischi Nazionali*, concerne le organizzazioni no-profit islamiche.

segnalazioni erano di "interesse investigativo", e molte sono tuttora "aperte". (Si veda il Riquadro relativo all'*Immediate Outcome 6*, ad esempio).

217. L'Italia non dispone di un approccio mirato e coordinato per la vigilanza sulle organizzazioni no-profit che presentano rischi più elevati, quali quelle che operano all'estero e quelle che controllano i maggiori volumi di risorse finanziarie del settore. Considerando la molteplicità di ministeri, autorità regionali e forze di polizia che esercitano autorità su diversi aspetti del settore no-profit, il sistema di monitoraggio italiano in materia manca di un coordinamento nazionale efficace, in particolare con riferimento ai rischi di finanziamento del terrorismo. Sebbene sia l'autorità responsabile per la sorveglianza sul settore no-profit, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali non sembra aver istituito un meccanismo che coinvolga ministeri, forze di polizia, e autorità regionali controparti al fine di sorvegliare il settore e garantire che la minaccia di finanziamento del terrorismo sia adeguatamente mitigata grazie all'applicazione di un approccio basato sul rischio. D'altra parte, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha avuto soltanto un coinvolgimento limitato nelle attività svolte sia dal CSF sia dal CASA, avendo preso parte ad un numero ristretto di attività.

218. Nel corso delle loro attività quotidiane, le autorità sono in grado di identificare i casi di uso illecito delle organizzazioni no-profit e di intraprendere azioni di contrasto, ove siano identificati casi di finanziamento del terrorismo o altri usi illeciti del settore. Le azioni di contrasto sono attuate dalla Guardia di Finanza, dall'Agenzia delle Entrate, nonché da altri ministeri coinvolti. Dal 2010, la Guardia di Finanza ha condotto ispezioni su 224 organizzazioni no-profit per potenziali reati tributari di cui al Decreto Legislativo No 74/2000. Nessuna di tali ispezioni ha rilevato potenziali segnali di finanziamento del terrorismo. Le misure intraprese risultano in linea con il rischio basso di finanziamento del terrorismo identificato dalle autorità.

219. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è responsabile della pubblicazione di orientamenti e della realizzazione di attività di informazione/sensibilizzazione, quale il recente coinvolgimento per discutere i risultati emersi dall'*Analisi dei Rischi Nazionali* con il settore no-profit. Limitati sono stati, tuttavia, l'impegno testimoniato, le attività di informazione/sensibilizzazione svolte, il dialogo con le organizzazioni no-profit nazionali sui rischi di finanziamento del terrorismo a cui il settore è esposto, sul rischio potenziale di

finanziamento del terrorismo a livello nazionale, e sulle migliori pratiche in materia di mitigazione di tali rischi. Uno degli esempi forniti dalle autorità concerne un'azione di informazione/sensibilizzazione del settore no-profit rispetto ai risultati emersi dall'*Analisi dei Rischi Nazionali*. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali non ha predisposto la pubblicazione di orientamenti relativi alla minaccia di finanziamento del terrorismo nel settore della beneficenza.

220. Il Team di Valutazione non ha avuto l'opportunità di discutere tali questioni direttamente con il settore no-profit[68]. Pertanto, non è chiaro se le organizzazioni no-profit di fatto siano a conoscenza: delle proprie vulnerabilità in materia di finanziamento del terrorismo; delle misure di attenuazione dei rischi volte a proteggersi dalla minaccia di abuso del settore a scopi terroristici, o delle iniziative intraprese dalle autorità per tutelare il settore no-profit da abusi, sulla base di un approccio basato sul rischio.

(c) Misura in cui i terroristi sono privati di beni e strumenti (Sequestro e confisca di beni legati al finanziamento del terrorismo)

221. In Italia le attività investigative in materia di antiterrorismo sono primariamente volte ad un'azione di smantellamento. Sono condotte anche indagini parallele, che hanno rilevato la presenza di beni solo in un numero ristretto di casi e, come tale, soltanto poche misure di sequestro/confisca sono state disposte dalle autorità competenti.

(*d) Grado di coerenza delle misure rispetto al profilo di rischio generale del Paese*

222. Considerati sia il focus rivolto primariamente allo smantellamento delle cellule terroristiche sia il volume limitato di prove di finanziamento del terrorismo rilevate, le autorità italiane fanno, rispetto al passato, un utilizzo meno attivo delle sanzioni finanziarie mirate per impedire ai terroristi, alle organizzazioni terroristiche, e ai finanziatori del terrorismo di utilizzare il sistema finanziario internazionale.

223. Sebbene le autorità dispongano di un forum per la deliberazione e la predisposizione delle proposte di designazione, attualmente il sistema non è utilizzato attivamente per proporre

[68] Il Team ha incontrato i vari rappresentanti della società civile per discutere di corruzione e della valutazione dei rischi nazionali.

designazioni all'UE e all'ONU. Nel periodo 2001-2006, il CSF ha designato 80 individui e 16 entità al Comitato delle Sanzioni relative ai soggetti collegati ad Al Qaeda (*UNSCR* 1267/1989). Risale al 2006 l'ultima proposta di designazione mossa dall'Italia in materia di terrorismo che abbia prodotto risultati, con conseguente *listing* di 16 individui e di 1 entità.

224. In qualità di autorità di coordinamento generale in materia di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo, si riconosce al CSF un'adeguata gestione dei beni congelati. Tuttavia, l'efficacia del CSF in termini di attuazione di sanzioni finanziarie mirate potrebbe essere migliorata attraverso ulteriori iniziative strategiche attuate sulla base di un mandato più ampio. Tali iniziative potrebbero anche includere l'analisi di tipologie. Sebbene nessuna clausola di riservatezza sia d'impedimento alla condivisione delle informazioni tra i membri del CSF, tale condivisione è spesso limitata alle mere attività di *listing*, *delisting* e relative misure di congelamento su cui si delibera.

225. Le persone che viaggiano in zone ad alto rischio per motivi di lavoro o di piacere sono a rischio di sequestro terroristico per richiesta di riscatto. Negli ultimi quindici anni, alcuni cittadini italiani (tra cui giornalisti, operatori umanitari e altro) sono stati, infatti, presi in ostaggio da gruppi terroristici (inclusi quelli legati ad Al Qaeda) nel Sahara, in Afghanistan/Pakistan, Siria, Iraq e Libia. Come da tipologia GAFI su pirateria/sequestro di persona a scopo di richiesta di riscatto, i gruppi terroristici ricorrono sempre più frequentemente a tale tipologia di reato per acquisire fondi. Cionondimeno, il fenomeno del sequestro è trattato nell'*Analisi dei Rischi Nazionali* solo in riferimento alle attività nazionali legate alla criminalità organizzata. Il Ministero degli Affari Esteri mette a disposizione un sito Internet su cui gli italiani diretti verso aree di crisi possono registrare i loro viaggi all'estero. Il Ministero degli Affari Esteri fornisce, inoltre, informazioni in materia di criminalità e sicurezza, nonché allerte riferite a viaggi in zone ad alto rischio.

Conclusioni generali relative all'Immediate Outcome 10

226. In tale ambito, l'Italia denota alcune delle caratteristiche tipiche di un sistema efficace. Sebbene le autorità abbiano potenziato il quadro normativo UE in materia di sanzioni finanziarie mirate attraverso l'introduzione di misure nazionali, alcune delle iniziative non sono state testate a livello pratico. Persistono, inoltre, alcune carenze relative all'attuazione

di misure di congelamento "senza indugio", in particolare circa il divieto relativo ai servizi finanziari in atto. L'Italia dispone di un sistema passivo di notifica dei nuovi nominativi listati gli intermediari finanziari e alle professioni e attività non-finanziarie designate, e di recente le autorità non hanno svolto azioni di informazione/sensibilizzazione rivolte ai soggetti obbligati né pubblicato orientamenti. Al settore delle organizzazioni no-profit occorre rivolgere maggiore impegno ed indirizzare azioni specifiche. Si riscontra una mancanza di informazione/sensibilizzazione mirata in materia di finanziamento del terrorismo e di azioni di monitoraggio sulle organizzazioni no-profit in relazione al finanziamento del terrorismo, lasciando così tali organizzazioni potenzialmente vulnerabili ad abusi da parte di organizzazioni terroristiche. Sebbene, nei casi di terrorismo, siano parallelamente condotte anche indagini finanziarie, l'Italia ha adottato un numero ridotto di misure di sequestro/confisca in virtù delle caratteristiche del proprio contesto e dei relativi rischi.

227. L'Italia ha raggiunto un livello moderato di *Effectiveness* relativamente all'*Immediate Outcome 10*.

4.3 Effectiveness: Immediate Outcome 11 (Finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa – Sanzioni finanziarie)

228. Quale Stato Membro dell'Unione Europea, l'Italia si muove nel quadro normativo UE per dare attuazione alle misure restrittive nei confronti dell'Iran e della Corea del Nord, e il quadro giuridico nazionale e le procedure per dare attuazione alle Risoluzioni ONU No 1718 e No 1737 sono analoghi a quanto previsto per la Risoluzione No 1267 e le risoluzioni successive. Come menzionato, l'Italia ha messo in atto controlli nazionali per integrare le disposizioni previste dal regime UE, che prevedono la designazione dei cosiddetti "*EU Internals*" nel contrasto del terrorismo e mirano ai beni posseduti e controllati da persone/entità designate. Tuttavia, come indicato nella R.6 e nell'*Immediate Outcome 10*, le medesime carenze riguardano altresì le sanzioni finanziarie relative al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, anche in termini di impossibilità di congelare senza indugio e di assenza di un regime di notifica attivo. A tal fine, nel 2007 le autorità hanno ampliato il mandato del CSF con l'obiettivo di includere la gestione delle sanzioni nei confronti dell'Iran e hanno invitato il Ministero dello Sviluppo Economico e

l'Agenzia delle Dogane a divenire membri, al fine di assicurare il coordinamento, tra i rispettivi ministeri, delle attività sul commercio di beni a duplice uso e delle relative transazioni finanziarie. Ad oggi, l'Italia è riuscita a congelare un numero elevato di beni relativi all'Iran, così come la sede romana di *Bank Sepah*, successivamente alla designazione da parte delle Nazioni Unite.

Scambi commerciali Italia – Iran e Corea del Nord nel 2014 (EUR)

	Iran	**Corea del Nord**
Importazioni	441.000.000	427.000
Esportazioni di beni a duplice uso	6.000.000	0
Totale Esportazioni	156.000.000	919.000

229. Storicamente, l'Iran è stato uno dei principali partner commerciali dell'Italia; tuttavia, attualmente si registra una considerevole riduzione degli scambi commerciali in atto tra i due Paesi. Al 2014, le importazioni erano pari a €441 milioni e le esportazioni a €156 milioni, di cui €6 milioni relativi a beni a duplice uso, a fronte di un volume globale di esportazioni di tali beni pari a €683 milioni. Le principali categorie di prodotti italiani esportati in Iran includono attrezzature industriali e manifatturiere, e componenti elettronici ed automobilistici.

230. Nonostante i flussi minimi di scambio attualmente in corso, le autorità italiane sono consapevoli dell'interesse della Corea del Nord nei confronti di beni italiani vietati e sanzionati dall'ONU. Nel 2012, il volume degli scambi commerciali tra Italia e Corea del Nord era superiore a €6 milioni per le esportazioni e pari a €1 milione per le importazioni; mentre, nel 2014, le cifre erano rispettivamente pari a €919.000 (esportazioni) e a €427.000 (importazioni). I beni manufatti costituiscono la principale categoria interessata sia dalle importazioni sia dalle esportazioni. Nonostante il livello marginale di scambi commerciali, si sono verificati alcuni tentativi da parte della Corea del Nord di ottenere prodotti italiani, in particolare beni di lusso proibiti ai sensi del regime prescritto dalla Risoluzione No 1718.[69] Ai sensi della Risoluzione No 1718 e successive risoluzioni, recepite dal Regolamento No 329/2007/UE, il commercio di beni a duplice uso con la Corea del Nord è vietato nell'intera Unione Europea.

[69] Secondo la stampa, la Corea del Nord ha inoltre tentato di ottenere spazzaneve, scarpe da ballo e vino dai produttori italiani, in violazione del regime *UNSCR* 1718.

(a) Attuazione di sanzioni finanziarie mirate relative al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa

231. In risposta alla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU No 1747 (2007), Banca d'Italia, in collaborazione con il CSF, ha posto nel marzo 2007la filiale italiana di *Bank Sepah* sotto amministrazione straordinaria ai sensi delle misure stabilite nelle procedure di disciplina delle crisi bancarie previste dal TUB, un mese prima dell'inserimento nelle Liste UE. Nell'arco di un fine settimana, le autorità italiane hanno reso operativo un meccanismo giuridico per consentire il funzionamento ininterrotto della banca, sottoponendolo a controlli severi. Le autorità ritenevano che il congelamento dei beni della banca potesse comprometterne la sana gestione, pertanto alla banca è stato consentito di continuare ad operare, ma sotto stretto controllo amministrativo di Banca d'Italia, GdF, e UIF. Dal 2007, la filiale ha eseguito soltanto transazioni autorizzate dal Comitato per le Sanzioni delle Nazioni Unite, volte a garantire il pagamento di spese correnti, spese legali e di gestione straordinaria, nonché i pagamenti a favore di individui ed entità non listati contrattualizzati prima che *Bank Sepah* fosse listata.

232. Per ciò che concerne le nuove designazioni, il CSF è altresì responsabile di proporre il *listing* di nuovi nominativi ai rispettivi organi delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea. Tuttavia, l'efficacia del regime non è ancora stata testata a livello pratico.

(b) Identificazione di fondi o di altri beni appartenenti a persone ed entità designate

233. Il CSF ha efficacemente gestito il cospicuo volume di beni congelati nel quadro del programma di sanzioni irrogate all'Iran. Gli intermediari finanziari italiani hanno congelato 60 conti e transazioni relativi a 14 individui sottoposti a sanzioni UE e ONU destinate all'Iran, per un importo totale di circa $13 miliardi. Nessun fondo, invece, è stato congelato nell'ambito dell'applicazione di sanzioni destinate alla Corea del Nord.

Fondi e beni congelati ai sensi delle sanzioni in materia di finanziamento dei programmi per la proliferazione delle armi di distruzione di massa						
Anno	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Beni congelati (USD)	0	0	0	238.712	3.561.933.562	3.562.400.332
Beni congelati (EUR)	466.424	6.554.521	4.382.474	8.139.540	8.591.076	7.878.188
Beni congelati (CHF)	0	37.781	37.593	37.593	37.593	37.593
Conti e Transazioni	11	25	29	56	57	60

234. Come descritto in precedenza, il CSF può autorizzare le richieste di fondi congelati per il pagamento di spese basilari previste dall'*UNSCR* 1737. Ad oggi, non è stata approvata alcuna autorizzazione al pagamento di spese basilari ai sensi del Regolamento CE 267/2012.

235. Il CSF è altresì l'autorità incaricata dell'autorizzazione preventiva di transazioni nell'ambito del programma UE di sanzioni all'Iran. Ai sensi del Regolamento No 267/2012 del Consiglio dell'Unione Europea, il Governo italiano deve pre-autorizzare tutte le transazioni finanziarie di valore superiore a €40.000 che coinvolgano persone ed entità iraniane (il tetto massimo è stato successivamente aumentato). Le autorità riferiscono che dall'avvio dell'accordo sul piano d'azione congiunto (gennaio 2014), ovvero da quando la soglia di pre-autorizzazione è stata aumentata a €400.000, è pervenuto un numero inferiore di istanze di pre-autorizzazione. Il CSF, tuttavia, ne riferisce 4.700 nel 2014. Al fine di gestire efficacemente le risorse, l'Italia ha messo a punto un'innovativa soluzione informatica volta ad agevolare sia il processo di richiesta di pre-autorizzazione sia il processo di verifica dalle varie autorità coinvolte.

(c) Rispetto delle sanzioni

236. Gli intermediari finanziari italiani denotano di avere cognizione del rischio di finanziamento di programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa e provvedono ad effettuare SOS a tal riguardo. L'UIF (Banca d'Italia) ha pubblicato orientamenti volti ad aiutare gli enti segnalanti nell'elaborazione di segnalazioni di operazioni sospette legate alla proliferazione e al relativo finanziamento. Dal 2009, sono state trasmesse 206 segnalazioni di operazioni sospette relativamente al finanziamento dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa, tutte trasmesse da banche (si veda il Riquadro in basso). In totale, intermediari in nove Province italiane hanno segnalato operazioni sospette in relazione al rischio di finanziamento della proliferazione, principalmente nelle regioni industriali del Paese (Emilia-Romagna e Lombardia). Sebbene le banche abbiano trasmesso segnalazioni di operazioni sospette in relazione a persone listate dalle Nazioni Unite o dall'Unione Europea, la maggior parte di tali segnalazioni scaturisce da motivazioni non connesse alle transazioni che coinvolgono i soggetti listati. Le ragioni più frequenti alla base delle segnalazioni di operazioni sospette concernono: irregolarità relative alle controparti commerciali (beneficiari, destinatario, e banche)

coinvolte; la codificazione erronea delle merci di esportazione; nonché la consegna ad una destinazione diversa dalla ditta di spedizioni.

237. Oltre agli orientamenti forniti dall'UIF, anche il MEF ha predisposto delle indicazioni interpretative destinate ai soggetti obbligati al rispetto del regime sanzionatorio UE.

SOS relative al finanziamento dei programmi per la proliferazione delle armi di distruzione di massa						
Anno	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
SOS	**40**	**52**	**34**	**21**	**55**	**4**

(d) Vigilanza sui soggetti segnalanti

238. Nel corso degli ultimi due anni, gli ispettori UIF hanno svolto ispezioni presso due intermediari finanziari che detengono conti/transazioni congelati al fine di verificare la regolare applicazione delle procedure e dei controlli interni previsti per tali fondi. Le due ispezioni non hanno rilevato alcuna violazione. E' necessario procedere più frequentemente ad ispezioni in loco per garantire l'effettivo rispetto delle norme da parte degli intermediari finanziari e delle attività e professioni non-finanziarie designate.

239. La Tabella riporta il numero di decreti emanati dal MEF in materia di sanzioni mirate per il contrasto del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Sanzioni definitive irrogate dal MEF per violazioni in materia di proliferazione delle armi di distruzione di massa (2012-2014)

Anno	**Numero**	**Importo totale (EUR)**
2012	0	**0**
2013	2	**11.318**
2014	5	**50.882**
Totale		62.200

240. Sia il MEF sia il MiSE hanno condotto azioni di informazione rivolte agli intermediari finanziari, e alle professioni e attività non finanziarie designate in materia di rischi di finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Il MiSE e l'Agenzia

delle Dogane hanno coinvolto attivamente il settore delle esportazioni di prodotti manifatturieri sensibilizzandolo sui potenziali rischi di finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Oltre alle informative fornite dal CSF a Confindustria, le autorità riferiscono di essere quotidianamente in contatto con il settore finanziario per l'interpretazione giuridica degli emendamenti apportati al regime sanzionatorio dell'UE per la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

241. Le autorità sono in grado di rilevare l'evasione al regime delle sanzioni sulla base del monitoraggio effettuato sul commercio di beni a duplice uso per mezzo del coordinamento interistituzionale e dei dati che emergono dalle analisi sulle tendenze delle esportazioni. Il commercio di beni a duplice uso è monitorato sia per il tramite del CSF (cui sono indirizzate le istanze di approvazione delle transazioni finanziarie) sia attraverso il Comitato per le Esportazioni di Beni a Duplice Uso sotto l'egida del Ministero dello Sviluppo Economico (competente per l'approvazione delle richieste di esportazione di beni a duplice uso). L'istanza può essere sospesa dal CSF o dal suddetto consiglio su richiesta dell'uno o dell'altro. Il MiSE e il MEF riferiscono di essersi reciprocamente allertati, grazie a tale approccio di duplice monitoraggio, rispetto a potenziali attività di evasione. La tecnica può essere utilizzata per rilevare l'evasione di sanzioni commerciali e di sanzioni finanziarie mirate. Attraverso le analisi svolte dal MiSE in materia di tendenze delle esportazioni di beni a duplice uso, le autorità sono state in grado di identificare anche potenziali attività di evasione di sanzioni attuate per il tramite di Paesi terzi, allorché i ricorrenti esportatori all'Iran hanno deviato le attività commerciali verso tali Paesi.

Conclusioni generali relative all'Immediate Outcome 11

242. L'Italia denota molte delle caratteristiche tipiche di un sistema efficace in tale ambito. I temi elencati in merito all'*Immediate Outcome 10* e riguardanti l'attuazione delle sanzioni delle Nazioni Unite si applicano anche all'*Immediate Outcome 11*. Sebbene l'*Immediate Outcome 11* abbia in comune alcune carenze con l'*Immediate Outcome 10*, quest'ultimo denota ulteriori carenze relative al settore no-profit che non riguardano invece l'*Immediate Outcome 11*. L'Italia ha operato il congelamento di volumi notevoli di beni e di altri fondi ai sensi dei programmi delle sanzioni per il finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Gli intermediari finanziari italiani denotano conoscenza del rischio di finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa e provvedono alla

relativa segnalazione di operazioni sospette. Le autorità sembrano aver istituito adeguati meccanismi di cooperazione nazionale in materia di evasione delle sanzioni previste dai programmi nazionali di sanzioni sul finanziamento della proliferazione relativi all'Iran e alla Corea del Nord. Sebbene le ispezioni in loco predisposte da Banca d'Italia includano anche controlli sui profili rilevanti per il finanziamento della proliferazione, le autorità italiane non conducono frequenti ispezioni in loco presso gli intermediari finanziari al di fuori dell'area di competenza di Banca d'Italia (ad esempio: imprese di assicurazione), né presso le professioni o attività non-finanziarie designate. Tuttavia, considerando che il principale rischio potenziale è legato al settore bancario, tale carenza non sembra avere un impatto sostanziale nel contesto della presente valutazione.

243. L'Italia ha raggiunto un livello sostanziale di *Effectiveness* relativamente all'*Immediate Outcome 11*.

5. MISURE PREVENTIVE

Risultati principali

- Gli intermediari finanziari possiedono, in linea generale, una buona comprensione delle minacce di riciclaggio di denaro a cui sono esposte. Notevolmente meno profondo è, invece, il loro apprezzamento del rischio di finanziamento del terrorismo. I settori relativi alle professioni e alle attività non-finanziarie designate hanno molta meno familiarità con il tema del rischio, in parte perché dall'introduzione del Decreto Legislativo No 231/2007 ad oggi non è stata adottata alcuna normativa secondaria aggiornata.

- Le banche sono potenzialmente più vulnerabili al riciclaggio di denaro; tuttavia, nonostante alcune carenze, quelle più grandi sembrano essere, in assoluto, le più energiche in termini di autotutela. Non è chiaro con quale efficacia stiano gestendo il rischio generale implicato dall'essere il canale principale attraverso cui sono canalizzati i proventi dell'evasione fiscale.

- Desta forte preoccupazione l'attività di prestazione di servizi di rimessa da parte di agenti che operano per conto di società che beneficiano del regime del "passaporto UE" ai sensi della Direttiva sui Servizi di Pagamento. Le indagini condotte hanno rivelato abusi su larga scala degli obblighi di segnalazione di operazioni di cassa. Le autorità si sono adoperate attivamente affinché il relativo quadro normativo fosse oggetto della IV Direttiva UE in materia di contrasto al riciclaggio di denaro.

- Le misure di adeguata verifica della clientela (note come *Customer Due Diligence – CDD*) permeano bene le procedure applicate nel settore finanziario, per quanto le banche sembrino fare eccessivo affidamento su tali misure in sede di accettazione di rapporti d'affari per mezzo di intermediari. Le procedure attuate per l'identificazione dei titolari effettivi, inoltre, non sono omogenee e si riscontra, altresì, un eccessivo affidamento sulle informazioni registrate, nonché sulle informazioni rilasciate dai clienti.

- Ad oggi l'obbligo di identificazione dei PEP nazionali è stato esteso al solo settore finanziario. Consapevoli delle minacce di corruzione, molte istituzioni hanno esteso il profilo di rischio relativo ai PEP ben oltre l'ambito prescritto dai regolamenti, così da includere politici ed amministratori regionali e locali.

- Nel corso degli anni, il processo di segnalazione delle operazioni sospette da parte delle banche è stato migliorato, tuttavia rimangono insoluti alcuni quesiti in merito alla tempestività delle segnalazioni. Gli esiti rilevati tra le altre componenti del settore finanziario sono più eterogenei. L'attività di segnalazione svolta dai professionisti e dagli operatori non-finanziari è generalmente scarsa, soprattutto tra avvocati e commercialisti. Tuttavia, si registrano miglioramenti nel caso dei notai.

Azioni raccomandate

L'Italia dovrebbe:

- Adottare normativa secondaria (o, perlomeno, orientamenti) al fine di coprire tutti i settori delle professioni e delle attività non-finanziarie designate, in consultazione con le relative associazioni professionali, ed impegnarsi in attività di formazione sugli obblighi antiriciclaggio (in particolare: CDD, invio di SOS, ed applicazione di un approccio basato sul rischio – cosiddetto *Risk-Based Approach – RBA*).

- Lavorare a stretto contatto con il settore finanziario per contribuire ad accrescerne la comprensione delle varie tipologie di evasione fiscale e migliorarne l'attività di segnalazione delle operazioni sospette.

- Estendere gli obblighi relativi ai PEP nazionali e ai soggetti che ricoprono posizioni di influenza nelle organizzazioni internazionali a tutti gli intermediari finanziari e alle professioni e attività non-finanziarie designate. Inoltre, considerare di ampliare la definizione di PEP nazionali al fine di includere anche soggetti che occupano cariche di rilievo a livello regionale e locale.

- Fornire ulteriori orientamenti ed istruzioni ai soggetti segnalanti relativamente alle azioni necessarie per l'identificazione del titolare effettivo di un cliente, e chiarire il concetto che fare affidamento sulle informazioni fornite dal cliente non è, di per sé, sufficiente.

- Prevedere esplicitamente la trasmissione di segnalazioni di operazioni sospette in presenza di reati-presupposto (non soltanto in relazione al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo). Sottolineare l'importanza di effettuare tempestivamente le segnalazioni di operazioni sospette.

- Valutare quali misure potrebbero essere adottate per richiedere alle banche di rafforzare le rispettive procedure nel caso di interazione con banche corrispondenti all'interno dell'UE, al fine di garantire che tengano conto dei rischi reali associati all'interazione con diverse istituzioni in ambito UE.

244. L'*Immediate Outcome* considerato e valutato nel presente Capitolo è l'*I.O.4*. Le raccomandazioni rilevanti per la valutazione dell'*Effectiveness* nella presente Sezione sono R.9-23.

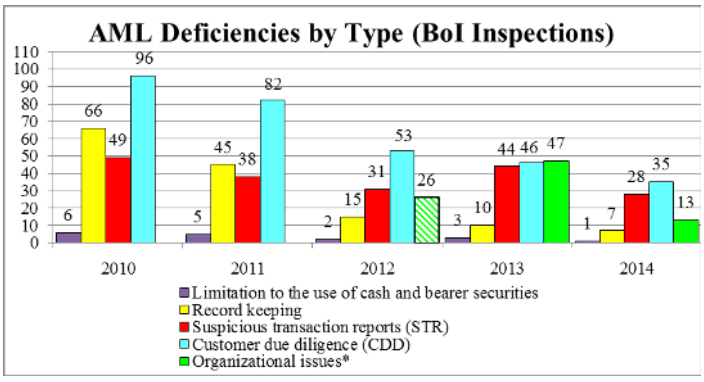
5.1 Effectiveness: Immediate Outcome 4 (Misure preventive)

(a) Comprensione dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, ed applicazione di misure di mitigazione

245. Tutti gli intermediari finanziari intervistati riconoscono nell'evasione fiscale (stimata, nell'*Analisi dei Rischi Nazionali*, a €140 miliardi annui) la sfida principale con cui si sono ad oggi confrontate. Hanno altresì indicato i proventi di corruzione, criminalità organizzata, narcotraffico ed usura come criticità molto significative. In molti casi, tali sfide sono incentrate sulla vasta realtà della criminalità organizzata e, in termini pratici, sovente ciò si traduce nell'attribuire un livello di rischio maggiore a: attività svolta in determinate zone geografiche in Italia (in particolare sud e nord-ovest); operazioni immobiliari; transazioni con clienti partner di progetti di lavori pubblici; operazioni in contanti; l'interazione con specifici intermediari finanziari che, per ragioni storiche hanno la reputazione di schermare l'identità dei clienti, in particolare le società fiduciarie.

246. Il settore bancario (compreso BancoPosta), che domina il settore dei servizi finanziari, è consapevole di essere, in assoluto, il settore più vulnerabile a tali minacce, se non altro per via dell'entità e della dimensione delle operazioni svolte. L'attività ispettiva realizzata dalle varie autorità di vigilanza sembra registrare, negli anni, un progressivo miglioramento in termini di adeguatezza dell'adempimento degli obblighi antiriciclaggio (si veda, ad esempio, il grafico riportato di seguito, in riferimento ai risultati rilevati da Banca d'Italia). Le banche, inoltre, hanno mostrato di possedere un buon grado di consapevolezza del proprio ruolo di "sentinella".

Carenze in materia di antiriciclaggio, per tipologia (Ispezioni BI)



* Il Regolamento di Banca d'Italia sull'organizzazione degli intermediari in materia di antiriciclaggio è entrato in vigore nel settembre 2011.

247. Tuttavia, non è stato esplicitato quale sia il grado di solidità delle misure adottate dalle banche per far fronte alle particolari complessità del fenomeno dell'evasione fiscale, ampiamente riconosciuto come la maggiore minaccia. Ad esempio, attendono risposta valide domande circa le implicazioni del programma di regolarizzazione fiscale del 2010, che ha portato al rimpatrio di €97 miliardi, di cui €67 miliardi provenienti dalla sola Svizzera. Sebbene le banche sembrino aver applicato procedure appropriate in sede di rimpatrio dei fondi dei rispettivi clienti (anche in materia di SOS), si deduce comunque che precedentemente una percentuale molto rilevante dei fondi rimpatriati fosse stata trasferita, sempre attraverso il sistema finanziario, dall'Italia ad una giurisdizione classificata, a livello nazionale, come ad alto rischio in materia di ricezione di proventi dell'evasione fiscale. Come indicato da dati più recenti raccolti dall'UIF, tali flussi continuano: nel 2013, infatti, sono stati effettuati trasferimenti elettronici (bonifici) verso la Svizzera per un totale di €36 miliardi per conto di nuclei familiari e imprese commerciali italiani (escludendo banche e agenzie governative). Nondimeno, occorre tener presente che la Svizzera è uno dei principali partner commerciali dell'Italia (con esportazioni pari a €15 miliardi nel 2013), ed è anche un importante centro di attività di investimento del tutto legittime.

248. Il punto di vista pressoché comune a tutti gli intermediari finanziari è che i rischi relativi al finanziamento del terrorismo siano bassi, sia relativamente al terrorismo interno sia a quello internazionale. Ancora una volta, tale punto di vista coincide con le conclusioni dell'*Analisi dei Rischi Nazionali (NRA)*. Tuttavia, non è stato possibile stabilire se gli intermediari abbiano riconsiderato le proprie politiche e misure di tutela alla luce degli sviluppi in Iraq e in Siria, in particolare, a partire dalla metà del 2014.

249. La comprensione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo tra i professionisti e gli operatori non-finanziari è eterogenea e, complessivamente, molto meno matura rispetto, al settore finanziario. La situazione risente della mancata adozione di normativa secondaria a supporto del Decreto Legislativo No 231/2007 . Come per il settore finanziario, tale normativa fornirebbe alle professioni e alle attività non-finanziarie designate una visione molto più chiara delle procedure necessarie in materia di mitigazione del rischio.

250. I notai svolgono un ruolo chiave nell'ambito del sistema antiriciclaggio. Solitamente operano in qualità di liberi professionisti che offrono servizi altamente standardizzati (ad

esempio: autenticazione dell'identità del cliente). Il Consiglio Nazionale del Notariato ha un'adeguata percezione delle transazioni ad alto rischio e riconosce nei trasferimenti relativi ad operazioni societarie ed immobiliari l'area di rischio maggiore . Nonostante tale consapevolezza, i notai hanno dato prova di una minore sensibilità in materia di rispetto degli obblighi previsti nel caso di clienti ad alto rischio (ad esempio: PEP). Gli agenti immobiliari, che lavorano a contatto con i notai nell'ambito di transazioni immobiliari, hanno solitamente scarsa consapevolezza delle questioni attinenti al riciclaggio di denaro, nonostante l'alto rischio del settore immobiliare.

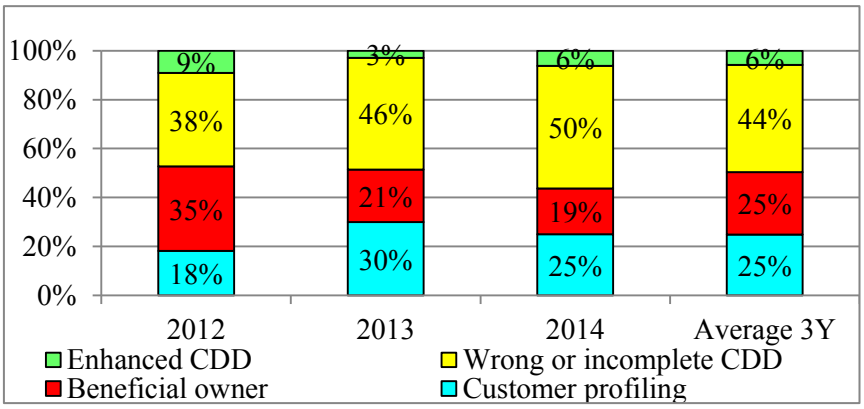
251. Gli avvocati percepiscono il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo come limitato soltanto ai colleghi che si occupano di attività di consulenza finanziaria/societaria. Dei 180.000 giuristi che esercitano la professione forense in Italia, circa l'80 per cento è costituito da avvocati civilisti che lavorano in studi legali composti da un numero di professionisti inferiore a 6. Pertanto, il mercato degli avvocati che operano nel settore finanziario/societario è di dimensioni contenute. Non si rileva una valutazione comune del grado di vulnerabilità degli avvocati rispetto al rischio di essere utilizzati per compiere operazioni di riciclaggio, sebbene la maggior parte concordi sul fatto che i rischi assolutamente più elevati sono associati a transazioni immobiliari, a consulenze legali in materia di progettazione finanziaria, e/o a consulenze tributarie.

(b) Adeguata verifica della clientela e registrazione e conservazione dei dati

252. In gran parte del settore finanziario le procedure di adeguata verifica della clientela sono uniformi in modo impressionante e sembrano essere state ben recepite. Gli incontri con i rappresentanti di un certo numero di intermediari finanziari e relative associazioni professionali hanno rivelato come, nella maggior parte dei casi, vi sia una buona comprensione sia degli obblighi previsti sia delle sfide che tali obblighi implicano.

253. I dati forniti da Banca d'Italia relativamente ad ispezioni condotte presso il settore finanziario (si veda il grafico precedente "Carenze in materia di antiriciclaggio, per tipologia") indicano un'evidente diminuzione delle carenze riscontrate in termini di adeguata verifica della clientela. Tuttavia, come indicato nel grafico riportato di seguito, la struttura di tali carenze si conferma piuttosto costante, con casi di errata o incompleta identificazione e verifica del cliente registrati in media nel 44 per cento del numero complessivo di casi negli ultimi tre anni.

Carenze in materia di adeguata identificazione e verifica del cliente per tipologia (Ispezioni BI)



254. Tuttavia, occorre interpretare i dati con cautela, in quanto si riferiscono sia a carenze isolate sia a carenze che hanno implicazioni più sistemiche per gli intermediari interessati. Pertanto, non è possibile trarre conclusioni definitive circa la vera entità di tali carenze, sebbene le autorità di regolamentazione siano del parere che, negli ultimi due anni, la qualità complessiva delle procedure applicate dalle banche in materia di adeguata verifica della clientela sia migliorata. Particolarmente complesso è stato il tentativo di perfezionare le procedure di adeguata verifica per i clienti preesistenti all'entrata in vigore della normativa antiriciclaggio (Decreto Legislativo No 231/2007). Banca d'Italia stima che il 90 per cento circa di tali casi sia stato, ad oggi, elaborato con successo.

255. Un'elevatissima percentuale di clienti ha accesso al sistema finanziario tramite il settore bancario, attraverso il quale è venduto circa il 50 per cento dell'attività assicurativa vita e sono canalizzate praticamente tutte le attività amministrate dai gestori patrimoniali e dagli istituti di pagamento che emettono carte. In linea di principio, gli intermediari che ricevono fondi dai clienti per il tramite delle banche sono comunque tenuti ad eseguire le proprie procedure di adeguata verifica della clientela; tuttavia, di fatto ciò avviene quasi esclusivamente sulla base di informazioni fornite loro dalle banche. Tali intermediari, inoltre, riferiscono di essere "protetti" dalla robustezza delle procedure di adeguata verifica proprie delle banche. In un certo numero di casi, tale ricorso a terzi ha complicato l'elaborazione del profilo di rischio della clientela per le imprese di assicurazione e per le società di gestione del risparmio, perché non tutte le informazioni pertinenti sono loro trasmesse , o perché l'intermediario destinatario non esegue analisi supplementari. Le sfide sono notevolmente più elevate laddove le imprese di assicurazione si servano di agenti

non-bancari. Un'impresa di assicurazione ha riferito che un campione di dossier di adeguata verifica della clientela trasmessi dai suoi agenti aveva rivelato discrepanze nel 18 per cento circa dei casi. Le autorità ritengono che i nuovi regolamenti IVASS in materia di adeguata verifica della clientela (entrati in vigore il 1° gennaio 2015) contribuiranno ad affrontare tale criticità in quanto forniscono maggiori indicazioni.

256. I colloqui con i rappresentanti di diversi tipi di intermediari finanziari, di professionisti e di operatori non-finanziari hanno rivelato percezioni differenti circa i requisiti imposti dalla legge in materia di identificazione del titolare effettivo[70]. In primo luogo, si riscontra una mancanza di coerenza nell'applicazione del principio secondo cui ogni persona fisica o giuridica che detenga il 25 per cento o più delle azioni a ciascun livello della catena di comando deve essere considerata un potenziale titolare effettivo. In secondo luogo, la distinzione tra titolarità effettiva e partecipazione al capitale azionario non sempre è pienamente acquisita. Le autorità di regolamentazione del settore finanziario hanno ammesso entrambe le criticità; inoltre, indicazioni maggiormente esplicative di quelle presenti nella legislazione primaria sono state incluse nei regolamenti di Banca d'Italia e IVASS entrati in vigore, rispettivamente, il 1° gennaio 2014 e il 1° gennaio 2015. Diversamente, non sono state emanate disposizioni o orientamenti analoghi per i settori delle attività e delle professioni non-finanziarie designate, ad eccezione di quelle rivolte ai revisori degli enti di interesse pubblico (disciplinati dalla normativa secondaria CONSOB) e ai notai (che hanno ricevuto indicazioni dal Consiglio Nazionale del Notariato). Resta inteso che l'applicazione, a tempo debito, della IV Direttiva UE in materia di antiriciclaggio può contribuire al superamento di tali problematiche.

257. Numerose istituzioni fanno eccessivo affidamento sulla banca dati delle Camere di Commercio (InfoCamere) ove cerchino di identificare la persona fisica che di fatto controlla un cliente. Alcune istituzioni hanno riferito che, laddove la catena di comando sia composta esclusivamente da imprese costituite in Italia, si ricorre intrinsecamente alla banca dati per identificare il titolare effettivo. Tuttavia, InfoCamere detiene solo informazioni relative a partecipazioni azionarie e non indica se l'azionista ultimo registrato sia altresì il titolare effettivo. Sebbene i notai, in sede di espletamento delle procedure di costituzione di società, siano tenuti ad identificare e registrare la titolarità effettiva, tale

[70] Tuttavia, si è registrato un costante aumento nel numero di segnalazioni di operazioni sospette presentate da intermediari finanziari a causa dell'impossibilità di identificare i titolari effettivi.

informazione non rientra nella banca dati di InfoCamere e, come tale, non è accessibile agli utenti.

258. Inoltre, sembra che si faccia eccessivo affidamento sulle informazioni rese dal cliente laddove la catena di comando cominci a divenire complessa. Ciò vale soprattutto per quelle istituzioni finanziarie che dispongono di sistemi meno sofisticati e per la maggior parte delle attività e delle professioni non-finanziarie designate. Alcune istituzioni hanno dato la sensazione di considerare le informazioni rese dal cliente una sorta di "porto sicuro" a cui ricorrere per evitare di dover spendere tempo ed energie per svolgere i propri controlli indipendenti. Ai sensi del Decreto Legislativo No 231/2007, costituisce reato per un cliente fornire informazioni false o incomplete in riferimento al titolare effettivo, e le autorità hanno riportato alcuni esempi di procedimenti giudiziari condotti in merito. Tuttavia la prassi di fare affidamento assoluto sulla completezza e l'accuratezza delle informazioni fornite dal cliente appare discutibile.

259. Di particolare interesse per gli intermediari finanziari italiani è il tema dei PEP nazionali, per via dei livelli relativamente elevati di corruzione presenti nel settore pubblico. Sebbene la legislazione primaria prenda in considerazione soltanto i PEP esteri, sia Banca d'Italia sia IVASS hanno esteso la definizione a persone residenti in Italia in applicazione dell'approccio basato sul rischio. In pratica, molte degli intermediari intervistati considerano l'ambito della definizione normativa eccessivamente circoscritto e, in consultazione con le rispettive autorità di regolamentazione, hanno sviluppato il loro sistema di profilatura interna al fine di includere nel concetto di PEP una vasta gamma di figure che occupano cariche politiche ed amministrative a livello regionale e locale. Si tratta di un approccio chiaramente ragionevole che, in generale, riflette una valida comprensione dei rischi esistenti al livello locale nel caso di funzionari che operano presso amministrazioni pubbliche e nell'ambito di appalti pubblici. Sfortunatamente, le autorità competenti per la vigilanza dei settori relativi ai professionisti e agli operatori non-finanziari (con l'eccezione dei revisori sugli enti di interesse pubblico) non hanno esteso le misure rafforzate di adeguata verifica anche ai PEP nazionali, e la maggior parte degli operatori sembra ritenere di dover applicare la legge soltanto in maniera letterale.

260. Ove instaurino rapporti di corrispondenza bancaria con altre intermediari UE, le banche non applicano misure di adeguata verifica della clientela né rafforzate né addirittura "di

base" (standard), come consentito dal Decreto Legislativo No 231/2007 in linea con i principi comunitari. Le banche hanno indicato che le prassi applicate consistono semplicemente nel verificare che l'istituto rispondente sia costituito e regolamentato in uno Stato Membro, al fine di essere esentate dall'applicazione delle misure previste nel caso di istituti extra-UE. Al contempo, le banche hanno altresì riconosciuto che i rischi posti dai singoli istituti rispondenti nei vari Stati Membri non sono affatto omogenei.

261. L'Analisi dei Rischi Nazionali (NRA) identifica i *money transfer* come principale vulnerabilità del regime di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo soprattutto in termini di misure preventive, e molti all'interno del settore finanziario condividono tale punto di vista. In Italia la maggior parte dei *money transfer* opera in regime di "passaporto UE" (ai sensi della Direttiva sui Servizi di Pagamento), che pone la responsabilità primaria per la regolamentazione nelle mani dell'autorità di vigilanza dei rispettivi Paesi di origine. Qualora operino attraverso un'organizzazione stabile in Italia (ovvero, non in libera prestazione "pura"), tali imprese si avvalgono di un ampio numero di agenti operanti all'interno di imprese non altrettanto regolamentate (ad esempio: negozietti, stazioni di servizio, ecc.). Sebbene tali soggetti siano assoggettati al rispetto delle leggi italiane in materia di anti-riciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, le autorità dispongono di poteri limitati in termini di autorizzazioni o di vigilanza sulle attività svolte. In ultima analisi, tuttavia, il MEF può vietarne l'attività ove l'ente di vigilanza del Paese d'origine non riesca a risolvere eventuali problemi segnalati dalle autorità italiane. Le autorità italiane si sono adoperate affinché la IV Direttiva UE in materia di antiriciclaggio includesse previsioni volte a contribuire al rafforzamento del quadro normativo che regola tali entità. Un esempio delle sfide che le autorità hanno dovuto affrontare in relazione a tale settore è testimoniato dall'Operazione "*Money River*", sintetizzato nel Riquadro incluso nella Sezione precedente, relativa all'*Immediate Outcome 7*.

262. I *money transfer* italiani dichiarano di essere in netto svantaggio competitivo rispetto alle imprese che si avvalgono del "passaporto UE", alla luce di ciò che percepiscono come uno squilibrio del sistema di regolamentazione. Riferiscono che i clienti optano sistematicamente per altre imprese presso le quali non saranno soggetti al medesimo livello di misure di adeguata verifica del clientela applicate dalle imprese italiane.

263. L'approccio applicato in termini di misure di adeguata verifica della clientela nei settori delle professioni e delle attività non-finanziarie designate tende ad essere meno articolato rispetto al settore finanziario. L'identificazione e la verifica "di base" costituiscono la norma, e molti dei soggetti intervistati ritengono di non essere nella condizione giusta per andare al di là delle informazioni fornite dal cliente in materia di titolare effettivo, o per monitorare i PEP esteri (l'obbligo di identificazione dei PEP nazionali non è stato ancora esteso a tali ambiti). In generale, l'applicazione di un approccio basato sul rischio nelle procedure di adeguata verifica è un concetto a loro meno familiare e, a riguardo, sembrano aver ricevuto scarse indicazioni dalle rispettive autorità di regolamentazione. Le uniche eccezioni sono costituite dai revisori degli enti di interesse pubblico, coperti dalla normativa secondaria CONSOB, e dai notai, che lavorano in conformità con le Linee Guida predisposte dalla loro associazione professionale ed approvate dalle autorità competenti. E' da segnalare che, nel settore dei casinò, sembrano esistere procedure di identificazione del cliente, ma nessun sistema di verifica della relativa identità.

264. E' ampiamente riconosciuto che in Italia le transazioni immobiliari siano associate a un rischio-chiave di riciclaggio di denaro. La situazione è aggravata dal fatto che il settore dell'edilizia vede un marcato coinvolgimento della criminalità organizzata. Essendo parte terza nelle transazioni, gli agenti immobiliari non rappresentano né il venditore né l'acquirente. Dei circa 31.681 agenti immobiliari operativi, molti sono piccole e medie imprese incapaci di intraprendere tutte le misure necessarie in materia di adeguata verifica della clientela, criticità riconosciuta all'interno del settore stesso.

265. In generale il livello di conformità con le norme in vigore in materia di registrazione e conservazione dei dati sembra essere adeguato nell'intero settore finanziario. Nella maggior parte dei casi, gli intermediari finanziari sono tenute a dotarsi e ad alimentare un Archivio Unico Informatico (AUI), dedicato esclusivamente a specifici dati in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, che deve essere gestito in parallelo al consueto sistema di conservazione della documentazione. Sia i dati presenti nell'AUI sia quelli contenuti negli altri registri devono essere conservati per almeno dieci anni, e le autorità verificano sistematicamente il rispetto di tale norma nel corso delle rispettive procedure ispettive. Nei primi anni, le autorità hanno sistematicamente rilevato manchevolezze nel trasferimento e nell'aggiornamento delle informazioni contenute nell'AUI, tuttavia il numero di tali casi è attualmente in declino dal momento che gli

intermediari sono ormai in grado di gestire parallelamente i due sistemi tecnologici. Le autorità non hanno espresso opinioni critiche circa la qualità delle più generali procedure di registrazione e conservazione dei dati.

(c) Segnalazione delle Operazioni Sospette

266. In linea generale, l'UIF rileva un significativo miglioramento nella qualità delle SOS trasmesse dal settore bancario negli ultimi anni, e riferisce che sono in corso dei progressi nel settore assicurativo. I problemi strutturali che persistono all'interno del sistema bancario riguardano, per lo più, carenze a livello di centralizzazione del procedimento interno di segnalazione presso le banche che dispongono di ampie reti di filiali. Ciononostante, l'UIF ritiene che, in materia di SOS, le grandi banche attuino, in generale, controlli migliori rispetto agli intermediari a carattere regionale. Nella maggior parte dei casi si riscontra un marcato aumento delle segnalazioni a seguito di ispezioni. Tuttavia alcuni intermediari suggeriscono che il dato potrebbe anche includere segnalazioni di tipo "difensivo", in quanto ritengono che le autorità applicano le sanzioni sulla base di informazioni acquisite ex post. La Tabella seguente illustra la tendenza, in materia di segnalazioni di operazioni sospette, che caratterizza ciascun settore nel corso degli ultimi tre anni.

Numero di SOS trasmesse da istituzioni finanziarie, professioni e attività non-finanziarie designate

	2012	**2013**	**2014**
Intermediari Finanziari	**64.677**	**61.765**	**68.220**
Banche e BancoPosta	*58.929*	*53.745*	*59.048*
Intermediari finanziari non-bancari	*3.739*	*5.645*	*6.041*
Imprese di assicurazione	*369*	*602*	*723*
IMEL	*535*	*1.304*	*1.822*
Società fiduciarie	*270*	*263*	*310*
Società di gestione del risparmio	*158*	*134*	*127*
Società di Intermediazione Mobiliare (SIM)	*36*	*45*	*64*
Altri intermediari finanziari	*641*	*27*	*85*
Professioni e attività non-finanziarie designate	**2.370**	**2.836**	**3.538**
Notai	*1.876*	*1.824*	*2.186*
Commercialisti, Contabili/Ragionieri	*90*	*98*	*148*
Avvocati	*14*	*35*	*27*
Revisori	*5*	*10*	*16*

Altre professioni	*3*	*18*	*13*
Casinò e operatori scommesse	*283*	*774*	*1.053*
Commercianti in oro, e produttori e commercianti di prodotti ad alto valore	*54*	*26*	*47*
Altri operatori non-finanziari	*45*	*51*	*48*
Totale	**67.047**	**64.601**	**71.758**

267. Gli intermediari finanziari hanno indicato che le transazioni in contanti ingiustificate continuano ad essere una componente essenziale delle loro segnalazioni, e i dati UIF per il 2014 indicano che tali transazioni costituiscono circa il 30 per cento del totale delle SOS in termini numerici, ma soltanto il 13 per cento in termini di valore. Il Decreto Legislativo No 231/2007 cita specificatamente alcuni tipi di transazioni in contante come "sospette", e ciò potrebbe indurre un numero elevato di segnalazioni riguardanti transazioni in contante, non tutte fondate su elementi di sospetto. In aggiunta, il Decreto prescrive soltanto di segnalare sospetti di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, e non si estende esplicitamente ai proventi di attività criminose in generale. In termini di tipologie di attività economiche legate alle segnalazioni di operazioni sospette, è diffusa la percezione che le operazioni relative al mercato immobiliare costituiscano uno degli elementi scatenanti. Alcuni intermediari, che tendenzialmente procedevano ad effettuare un numero contenuto di segnalazioni, hanno indicato che una percentuale ragionevole (e, in alcuni casi, un numero significativo) delle proprie SOS derivano da richieste di informazioni formulate dalle forze di polizia nel corso di indagini giudiziarie (segnalazioni di tipo "reattivo" più che "spontaneo").

268. Al di fuori del settore dei principali servizi bancari al dettaglio, la visione d'insieme delle segnalazioni di operazioni sospette è fortemente disomogenea. Le società fiduciarie e le società di gestione del risparmio effettuano un numero relativamente basso di segnalazioni. Le ispezioni effettuate dall'UIF attribuiscono tale tendenza principalmente a debolezze nell'attività di profilatura della clientela da parte degli intermediari. All'interno del settore finanziario, tuttavia, le attività che destano maggiori preoccupazioni in termini di adeguatezza del sistema di segnalazione sono rappresentate dai servizi di *money transfer* operanti in regime di "passaporto UE", nonostante si tratti di attività relativamente ad alto rischio (operazioni in contante e rapporti con giurisdizioni ad alto rischio). Secondo le autorità ciò è dovuto all'utilizzo di agenti non-professionisti nell'esecuzione di transazioni

e all'assenza di un controllo adeguato esercitato dalla casa madre fuori dal territorio italiano.

269. Con l'eccezione dei notai (il cui Consiglio dell'ordine ha predisposto, in collaborazione con le autorità competenti, apposite Linee Guida), si rileva un livello molto ridotto di segnalazioni di operazioni sospette effettuate dalle professioni e dalle attività non-finanziarie designate. In termini relativi, il numero di SOS effettuate dai notai (una media di poco meno di 2.000 SOS annualmente negli ultimi tre anni) supera di gran lunga il numero di SOS effettuate dagli altri professionisti e dagli altri operatori non-finanziari, riflettendo un forte impegno delle autorità nei confronti di tale settore-chiave. Tuttavia, poiché è ampiamente riconosciuto che il trasferimento di beni immobili è il più comune schema di riciclaggio di denaro, i Valutatori non sono persuasi dell'adeguatezza del livello di segnalazione assicurato dai notai, dal momento che questi ultimi svolgono un ruolo centrale nell'autenticazione di documenti essenziali allo svolgimento della maggior parte delle transazioni commerciali e private (oltre tre milioni di atti ogni anno).

270. Sebbene il numero di segnalazioni trasmesse da tutti gli altri professionisti (avvocati, commercialisti, revisori, ecc.) sia raddoppiato dal 2012, il totale per l'anno 2014 ammonta a poco più di 200 SOS. Le associazioni professionali attribuiscono, in parte, tale numero contenuto all'assenza di normativa secondaria aggiornata e di apposite linee guida. Diversamente, alcune autorità ritengono che il dato rifletta, in particolare, la natura del rapporto tra professionisti indipendenti ed i rispettivi clienti.

271. Come indicato, i livelli di segnalazione nel settore finanziario stanno migliorando, ma permangono preoccupazioni circa la tempestività con cui le SOS sono effettuate. Le analisi condotte dall'UIF hanno mostrato che nel 2013 solo nel 65 per cento dei casi le segnalazioni erano effettuate entro due mesi dall'esecuzione di un'operazione sospetta, e nel 9 per cento dei casi dopo oltre sette mesi dall'evento. Nel 2014, le cifre denotavano qualche miglioramento, con il 72 per cento delle segnalazioni effettuate entro due mesi ed il 6 per cento dopo oltre sette mesi dall'evento. Anche nei settori relativi alle professioni e alle attività non-finanziarie designate si è rilevato un certo miglioramento nella tempestività delle segnalazioni: nel 2014 le SOS sono state tramesse, nell'80 per cento dei casi, entro due mesi dall'evento, a fronte del 70 per cento registrato l'anno precedente. Ciò che tali dati non mostra è quanto del ritardo sia genuinamente determinato dal processo di

indagine interna svolta dagli intermediari. Per quanto si apprezzi il recente miglioramento conseguito in termini di tempestività, è tuttora difficile che la tempistica coincida con la nozione di "pronta" segnalazione – tempistica che deve avere un impatto sul valore immediato delle segnalazioni all'UIF.

(d) Controlli interni

272. I dati forniti da Banca d'Italia relativamente alle carenze individuate nel corso delle ispezioni indicano una netta diminuzione delle problematiche identificate in relazione a sistemi e controlli generali. Un aspetto fondamentale del regime di controllo è l'obbligo imposto agli organi di controllo interno delle istituzioni ai sensi dell'Articolo 52 del Decreto Legislativo No 231/2007 (supportato da sanzioni penali). Tale obbligo impone loro di riferire alle autorità qualsiasi inadempienza rispetto alle norme emanate dagli organi di supervisione. In linea generale, ciò spinge le istituzioni ad avere funzioni di *compliance* strutturate che riferiscano di routine all'alta dirigenza, che a sua volta riferisce alle autorità. A fine 2014, il numero di segnalazioni effettuate nei quattro anni precedenti era pari approssimativamente a 450. Tuttavia, le autorità hanno indicato (e gli intermediari finanziari lo hanno confermato) che la stragrande maggioranza di tali segnalazioni si riferisce a singoli casi di non corretta applicazione delle procedure esistenti, piuttosto che a carenze sistemiche presenti nella struttura di controllo. L'irrogazione di sanzioni penali costituisce un forte incentivo individuale, a livello di alta dirigenza, a procedere alla segnalazione di ogni singolo caso di irregolarità rilevato.

273. Complessivamente, gli intermediari finanziari ritengono che la principale sfida con cui si confrontano al momento consista nel tenere la propria tecnologia al passo con il contesto normativo in rapida evoluzione, in coerenza con le nuove disposizioni entrate in vigore nel corso degli ultimi due anni. Sebbene le banche più grandi godano, in linea di principio, della condizione migliore per recepire i cambiamenti richiesti, la dimensione delle operazioni da esse eseguite ha spesso fatto sì che gli adeguamenti alle innovazioni introdotte richiedessero più tempo del previsto. In linea generale, le autorità hanno rilevato un miglioramento qualitativo dei sistemi e dei controlli interni attuati, e hanno riferito di non aver identificato problemi significativi e sistematici nel corso dei rispettivi programmi di ispezione.

274. Al di fuori del settore bancario, non sono state riscontrate preoccupazioni di carattere generale negli ambiti di controllo del settore finanziario, con l'eccezione dei *money transfer* che operano in regime di "passaporto UE". A tal riguardo, sono notevoli le preoccupazioni relative ai controlli effettuati dagli agenti e alla vigilanza esercitata da alcune delle case madri.

275. Gli standard dei controlli interni in materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo nei settori delle professioni e delle attività non-finanziarie designate sono nettamente inferiori a quelli applicati dalla maggior parte degli intermediari finanziari. Ad esempio, un recente sondaggio condotto da una delle associazioni professionali degli avvocati ha rivelato che meno del 40 per cento dei soggetti intervistati predisponeva, per il proprio personale, programmi abituali di formazione in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo. Come già indicato, alcune delle professioni e delle attività non-finanziarie designate ritengono che gli standard inferiori rilevati siano il risultato dell'assenza di normativa secondaria aggiornata volta a corroborare i principi sanciti nella normativa primaria. Altri semplicemente lo attribuiscono alla propria incapacità di gestire la complessità degli obblighi previsti in materia di antiriciclaggio di denaro e di contrasto del finanziamento del terrorismo. Alcune associazioni professionali si adoperano, unitamente ai rispettivi membri, per predisporre linee guida che possano fornire standard professionali nel proprio settore ; tuttavia, segnalano difficoltà ad attivarsi con le rispettive autorità di vigilanza e con il MEF, in quanto le associazioni non sono considerate come facenti parte della rete di regolazione e vigilanza.

Conclusioni generali relative all'Immediate Outcome 4

276. Si riconosce come punto di forza dell'Italia il generale livello adeguato di comprensione dei rischi di riciclaggio nel settore finanziario primario, e in particolare tra le banche, che dominano tale settore. Meno solido appare, invece, il relativo apprezzamento dei rischi di finanziamento del terrorismo. Di gran lunga inferiore, infine, è la conoscenza dei rischi, sia di riciclaggio di denaro sia di finanziamento del terrorismo, rilevata tra i professionisti e gli operatori non-finanziari, la cui consapevolezza generale dell'approccio basato sul rischio è molto più limitata, ad eccezione dei revisori degli enti di interesse pubblico e dei notati, destinatari di indicazioni specifiche da parte delle rispettive autorità di regolamentazione. Tale discrepanza rilevata tra istituzioni finanziarie e professioni e attività non-finanziarie designate si rispecchia nel relativo livello di solidità delle misure di prevenzione applicate

nei rispettivi settori. I dati fattuali disponibili suggeriscono che negli ultimi anni le grandi banche nazionali e *BancoPosta* hanno introdotto misure volte a potenziare gli elementi cardine delle proprie procedure di adeguata verifica della clientela, nonché di registrazione e conservazione dei dati, e di segnalazione di operazioni sospette. Tuttavia, si confrontano con l'importante sfida di come mitigare i rischi legati all'evasione fiscale perpetrata dai clienti, alla luce della natura endemica del fenomeno in Italia. Più in generale, tra intermediari finanziari, da una parte, e professionisti e operatori non-finanziari, dall'altra, si rilevano evidenti discrepanze nel livello di rispettiva comprensione di come procedere all'identificazione del titolare effettivo. Agli occhi dei Valutatori, ciò rappresenta una delle maggiori fonti di preoccupazione. In seguito all'introduzione del regime di "passaporto UE" ai sensi della Direttiva UE sui Servizi di Pagamento, l'Italia ha registrato un numero elevato di agenti di servizi di rimessa, per alcuni dei quali le autorità hanno acquisito prove della mancata attuazione di controlli adeguati in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo. Sebbene risolvibile solo a livello UE, tale criticità condiziona, in misura significativa, la robustezza del regime di contrasto del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo in Italia. Tra le professioni e le attività non-finanziarie designate, si rileva un'applicazione alquanto meccanica delle misure preventive, ed una tendenza relativamente ridotta ad identificare le situazioni ad alto rischio e ad adottare misure adeguate al riguardo. Infine, occorre rilevare che alcune delle deficienze in termini di *Technical Compliance* rispetto agli Standard GAFI impattano negativamente sui livelli di *Effectiveness*. Ci si riferisce, in particolare, alle carenze relative alle esenzioni in materia di adeguata verifica della clientela, nonché ai conti di corrispondenza bancaria e ai trasferimenti elettronici di fondi (bonifici).

277. L'Italia ha raggiunto un livello moderato di *Effectiveness* relativamente all'*Immediate Outcome 4*.

6. VIGILANZA

Risultati principali

- In linea generale, le autorità di vigilanza del settore finanziario e l'UIF possiedono una buona comprensione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo associato agli intermediari finanziari sottoposti alla loro sorveglianza.

- Sono state emanate solide disposizioni per impedire che i criminali partecipino alla proprietà, al controllo e/o alla gestione di intermediari finanziari e di professioni e non-finanziarie designate.

- Gli strumenti di vigilanza delle autorità preposte al controllo del settore finanziario stentano a fornire dati esaustivi, tempestivi e coerenti sulla natura e sul *quantum* del rischio inerente al livello di singoli intermediari. Sebbene una nuova metodologia di vigilanza basata sul rischio, attualmente in fase di sviluppo presso Banca d'Italia, migliorerà la situazione, alcune preoccupazioni permangono circa le limitazioni in termini di acquisizione di informazioni sull'esposizione ai PEP.

- Il regime di vigilanza sugli istituti di pagamento UE operanti in Italia nell'ambito della legislazione UE è operativo; tuttavia non si rileva un adeguato livello di cooperazione, robusta e stabile, in materia di vigilanza tra OAM e i Paesi d'origine di tali istituti di pagamento, che sarebbe, invece, essenziale ai fini dell'*Effectiveness*. La cooperazione tra OAM e GdF in materia di vigilanza su tali entità non è efficace come dovrebbe.

- Banca d'Italia, IVASS e MEF applicano sanzioni per le violazioni del Decreto Legislativo No 231/2007 e relativi decreti. Tuttavia, desta preoccupazione l'impossibilità della Banca d'Italia di imporre sanzioni sulle persone fisiche, nonché di rimuovere i membri dei consigli di amministrazione o direttivi[71]. Le sanzioni non sono commisurate alle dimensioni e alla capacità finanziaria degli intermediari e, nel caso del settore assicurativo, non sono imposte tempestivamente.

- Sebbene la Guardia di Finanza, autorità di vigilanza sulla maggior parte delle professioni e delle attività non-finanziarie designate, abbia sviluppato un approccio basato sul rischio, il modello applicato privilegia indicatori tipici delle forze di polizia e non tiene sufficientemente conto di indicatori meglio allineati al rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo in Italia.

[71] Tale carenza è stata colmata con il Decreto No 72/2015, entrato in vigore successivamente alla Missione in Italia.

Azioni raccomandate

L'Italia dovrebbe:

- Banca d'Italia dovrebbe perseguire lo sviluppo del nuovo modello di vigilanza basata sul rischio e IVASS dovrebbe avviare lo sviluppo di un modello più robusto rispetto a quello attualmente in uso. Entrambi i modelli dovrebbero tenere pienamente conto dei rischi specifici ai quali sono esposti i soggetti vigilati e della qualità delle prassi da loro attuate per la gestione del rischio. I modelli dovrebbero generare *output* chiaramente in grado di individuare gli intermediari prioritari dal punto di vista della vigilanza in materia antiriciclaggio.

- Al fine di promuovere l'efficacia dei modelli di vigilanza, i supervisori dovrebbero predisporre dei report così da obbligare gli intermediari a fornire periodicamente informazioni sulla tipologia e sull'entità del rischio inerente implicito nelle proprie operazioni e sul tipo di misure adottate in materia di mitigazione del rischio. I requisiti per la copertura del rischio inerente devono essere allineati alle principali minacce identificate attraverso l'*Analisi dei Rischi Nazionali* (NRA) e ad altri processi attendibili. Per la vigilanza congiunta dei soggetti abilitati alla prestazione dei servizi di investimento, sia in materia antiriciclaggio sia di contrasto del finanziamento del terrorismo, CONSOB dovrebbe, ove rilevante, contribuire alla definizione del modello di analisi del rischio, attualmente in fase di predisposizione da parte di Banca d'Italia.

- Accrescere il potere dissuasivo delle sanzioni imposte in caso di mancato rispetto degli obblighi in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo. IVASS dovrebbe perseguire una riduzione dell'attuale tempistica (due anni) d'irrogazione delle sanzioni. Nelle more dell'attuazione della IV Direttiva UE in materia di antiriciclaggio, le autorità dovrebbero chiarire se le sanzioni previste dal TUB possano essere applicate alle banche sottoposte a vigilanza prudenziale della BCE. Oltre alle sanzioni penali, è necessario assicurare che le attività e le professioni finanziarie non-designate siano soggette a sanzioni amministrative.

- GdF dovrebbe predisporre un modello di analisi del rischio che prediliga meno indicatori di tipo investigativo e sia meglio allineato al rischio inerente implicito nelle operazioni effettuate dai diversi tipi di professioni e attività non-finanziarie designate su cui vigila. GdF dovrebbe inoltre predisporre dei meccanismi che consentano ai soggetti vigilati di riferire periodicamente sul loro rischio inerente e sulle prassi attuate per la gestione del rischio, in particolare per la vigilanza sulle persone/entità più grandi e sofisticate del settore.

- GdF dovrebbe integrare meglio l'OAM nel processo di pianificazione delle ispezioni in loco presso gli agenti degli istituti di pagamento che operano nell'ambito del regime di "passaporto UE". GdF dovrebbe, inoltre, collaborare più strettamente con gli organismi professionali per rafforzare la comprensione dei rischi cui sono esposti i rispettivi membri.

- Rafforzare la cooperazione tra OAM e le autorità di vigilanza dei Paesi di origine degli agenti degli istituti di pagamento che operano in Italia nell'ambito del regime di "passaporto UE".

278. L'*Immediate Outcome* considerato e valutato nel presente Capitolo è l'*I.O. 3*. Le raccomandazioni rilevanti ai fine della valutazione dell'*Effectiveness* nella presente Sezione sono R.26-28 e R.34-35.

6.1 *Effectiveness*: *Immediate Outcome 3 (Vigilanza)*

(a) Impedire che i criminali e i loro complici detengano partecipazioni in intermediari finanziari

279. L'Italia dispone di un articolato regime di autorizzazione per gli intermediari finanziari. Banca d'Italia, CONSOB e IVASS verificano l'idoneità (in termini di professionalità ed onorabilità) dei soci azionari, dei membri dei consigli di amministrazione e dei dirigenti delle entità che avanzano richiesta di autorizzazione per operare in qualità di intermediari finanziari. Il processo include una valutazione dell'integrità delle persone nelle categorie di cui sopra, tenendo conto di eventuali procedimenti o condanne penali a carico.

280. Al di là della fase relativa alla concessione delle autorizzazioni ad operare, gli intermediari finanziari sono tenuti a svolgere valutazioni in materia di professionalità ed onorabilità anche laddove dei cambiamenti interessino le persone oggetto di valutazione iniziale. Le valutazioni sono soggette alla verifica e alla convalida da parte del consiglio di amministrazione, e tutte le informazioni pertinenti devono essere trasmesse all'autorità di vigilanza competente. L'autorità responsabile per la vigilanza verifica tutte le informazioni pervenute e, su base selettiva, effettua le proprie indagini con le forze dell'ordine e con le ulteriori eventuali autorità di vigilanza competenti al fine di verificare l'esattezza delle informazioni.

281. **L**e autorità di vigilanza non intraprendono valutazioni di onorabilità successivamente alla fase di concessione delle autorizzazioni ad operare, bensì si limitano ad esaminare le procedure attuate dai soggetti vigilati attraverso una verifica selettiva delle valutazioni. Di conseguenza, il procedimento attuato in tale fase è meno robusto rispetto alla fase di concessione delle autorizzazioni e, pertanto, è verosimilmente meno efficace. L'idoneità (in termini di professionalità ed onorabilità) degli agenti che prestano servizi per conto di istituti di pagamento ed IMEL italiani è soggetta alla valutazione effettuata dall'Organismo Agenti e Mediatori (OAM).

282. Avvocati, commercialisti e notai sono iscritti negli albi tenuti dai rispettivi Consigli professionali nazionali e sono permanentemente soggetti a vigilanza e monitoraggio. I soggetti che abbiano riportato condanne penali non sono autorizzati ad iscriversi a tali albi. Nel caso di avvocati e commercialisti, il monitoraggio è svolto per il tramite dei rispettivi organismi locali e prevede attività di controllo sulla condotta di tali professionisti, con particolare attenzione alla verifica della sussistenza di standard elevati di etica ed integrità.

I quattro casinò attivi in Italia sono entità pubbliche gestite dai rispettivi Comuni sotto la supervisione del Ministero dell'Interno. Le persone impegnate nella gestione di casinò sono soggette ad adeguate valutazioni di idoneità ad opera del Ministero dell'Interno.

283. Le autorità hanno individuato casi di servizi finanziari prestati da soggetti privi della necessaria autorizzazione. Il fenomeno sembra interessare soprattutto il settore dei servizi di trasferimento di denaro e valori (cosiddetti *MVTS*). Laddove siano venuti a conoscenza di tali operazioni, le autorità hanno sempre adottato misure per porre fine alle attività in questione.

(b) Vigilanza: comprensione dei rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo

284. Tutte le autorità di vigilanza sono state coinvolte nel processo di predisposizione dell'*Analisi dei Rischi Nazionali* (NRA) e, come tale, denotano una buona comprensione delle minacce e delle vulnerabilità identificate nel corso di tale processo. In materia di reati-presupposto, si rileva una forte attenzione rivolta alle minacce derivanti dall'evasione fiscale, dalla corruzione e dall'attività dei gruppi di criminalità organizzata. In termini di rischi derivanti dal modello di attività adottato, in genere le autorità di vigilanza prestano attenzione alle operazioni di cassa, ai bonifici (in particolare quelli che coinvolgono Paesi ad alto rischio), ai rapporti di corrispondenza bancaria, alle attività relative ai PEP e ai

cosiddetti *High Net Worth Individuals*, nonché alle aree geografiche che registrano livelli relativamente elevati di criminalità. Tra i fattori primari di rischio nel settore assicurativo figurano: la natura dei prodotti, la dimensione della rete di distribuzione, e il *quantum* dei premi incassati. Per ciò che concerne la ripartizione delle risorse di vigilanza tra tutti gli intermediari finanziari, si rileva una forte attenzione rivolta alla vigilanza sulle banche, che rappresentano l'85 per cento degli attivi del settore finanziario.

(c) Vigilanza in materia di conformità ai requisiti in materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo sulla base dell'analisi del rischio

285. La vigilanza svolta da Banca d'Italia in materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo è di competenza del Servizio Tutela dei clienti e antiriciclaggio del Dipartimento di Vigilanza Bancaria e Finanziaria che, istituito circa un anno fa', dispone di uno staff di 43 unità e può avvalersi, nell'ambito dello svolgimento delle proprie funzioni di controllo in materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, anche delle risorse umane del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria.

286. Banca d'Italia ha avviato la predisposizione e l'applicazione sperimentale di una nuova metodologia basata sul rischio, non ancora adottata formalmente. La nuova metodologia ha supportato l'identificazione di alcuni intermediari finanziari da sottoporre ad incontri e ispezioni di vigilanza mirate nel 2014 e nel gennaio 2015, e dovrebbe essere introdotta integralmente nel corso del prossimo anno. La presente analisi si basa, pertanto, sul sistema in forza presso Banca d'Italia al momento della Missione in Italia, che è alla base dell'attività di vigilanza svolta nel corso degli ultimi anni in materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo.

287. Banca d'Italia ricorre sia ad attività di vigilanza cartolare sia ad ispezioni in loco nello svolgimento delle proprie funzioni di vigilanza in materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo. Il sistema di valutazione del rischio (*Risk Assessment – RAS*) di cui Banca d'Italia si avvale nel complesso delle proprie attività di vigilanza include il rischio di riciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo come componente del

rischio reputazionale e operativo, che costituisce uno dei nove fattori di rischio[72] utilizzati nella valutazione del profilo di rischio complessivo di una banca. La Guida per l'attività di vigilanza (Circolare No 269/2008) indica che ciascuno dei nove fattori è valutato su una scala da 1 (miglior punteggio) a 6 (peggior punteggio). Il punteggio è elaborato successivamente alla stima dei fattori quantitativi e qualitativi; tuttavia per i fattori qualitativi un punteggio *full scale* può essere attribuito solo laddove le informazioni pertinenti siano state ottenute attraverso un'ispezione in loco. Sulla base del *RAS*, il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo è valutato nel contesto di anomalie rilevate in sede di ispezione in loco, anche in riferimento al livello di conformità agli adempimenti giuridici e normativi previsti in materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo. Il *RAS* utilizza principalmente informazioni acquisite attraverso ispezioni in loco e si concentra sulla mitigazione del rischio più che sugli indicatori di rischio inerente in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Si tiene conto altresì della dimensione di un intermediario: gli intermediari di maggiori dimensioni e a rilevanza sistemica sono soggetti a un'azione di vigilanza più intensa.

288. L'attività di vigilanza cartolare svolta dalla Banca d'Italia in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo è incentrata sulla verifica delle informazioni acquisite da molteplici fonti. Queste includono informazioni pertinenti contenute nelle segnalazioni prudenziali, quali, ad esempio, dati relativi al bilancio e al conto economico (classificati per settore economico e posizione geografica), e ai canali di distribuzione. Altre fonti informative includono le relazioni annuali che le intermediari sono tenute a presentare, unitamente alla descrizione delle specifiche violazioni degli obblighi previsti dal Decreto Legislativo No 231/2007, nonché ad informazioni risultanti da attività pregresse di vigilanza e ad informazioni pervenute dall'UIF, dalla GdF e da altre autorità competenti. Banca d'Italia utilizza altresì molteplici indicatori per acquisire una visione d'insieme del livello di rischio inerente di un'istituzione. Tali indicatori includono, relativamente ad un'istituzione finanziaria, l'analisi del livello di transazioni in contanti, delle transazioni dirette a Paesi ad alto rischio (ivi inclusi i trasferimenti elettronici – bonifici) e delle operazioni occasionali. Banca d'Italia ha predisposto una metodologia per individuare le filiali bancarie da sottoporre ad ispezioni . Prendendo in considerazione il rischio geografico, tale metodologia dà priorità alle aree caratterizzate da livelli più elevati

[72] (1) Rischio strategico; (2) Rischio di credito; (3) Rischio di mercato; (4) Rischio di liquidità; (5) Rischio di tasso di interesse; (6) Rischio operativo e reputazionale; (7) Governance e controlli interni; (8) Redditività; e (9) Adeguatezza patrimoniale.

di attività criminale e, in tal senso, si avvale dei dati acquisiti dalle forze dell'ordine. L'approccio tiene altresì conto di altri fattori, quali: il numero di segnalazioni di operazioni sospette trasmesse; il numero di indagini indotte dalle segnalazioni di operazioni sospette; il livello dei trasferimenti elettronici (bonifici) destinati a paradisi fiscali; l'importo complessivo delle transazioni in contante e l'incidenza di attività criminali, quali estorsione e usura. Maggiori risorse sono riservate agli intermediari dotati di una vasta rete di filiali. Poiché come descritto nella Guida per l'attività di vigilanza (Circolare No 269/2008), il *RAS* non include l'analisi del rischio inerente, l'individuazione delle priorità nelle azioni di vigilanza da intraprendere in materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo è basata sia su alcuni indicatori di rischio inerente sia sui risultati emersi dal *RAS*.

289. Banca d'Italia si propone di intraprendere annualmente tre o quattro ispezioni mirate in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo presso le banche o i gruppi bancari principali, e ha disposto un ciclo di vigilanza di 4-5 anni per le banche "minori" (pari a circa 450 intermediari). Nel periodo 2010-2013, la Banca d'Italia ha svolto circa 1.070 ispezioni in materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo. Si è trattato di ispezioni mirate svolte presso le direzioni generali delle banche, ovvero incluse nell'ambito delle ispezioni prudenziali, ovvero di ispezioni presso filiali, queste ultime pari a circa un terzo (ovvero 347) del totale delle ispezioni effettuate.

290. Banca d'Italia ha fornito alcuni esempi delle ispezioni effettuate, in particolare motivate dalla necessità di porre rimedio a specifiche criticità relative al livello di rischio antiriciclaggio identificato e a carenze nelle procedure di gestione del rischio. Alcuni dei controlli sono stati indotti da segnalazioni delle forze di polizia, mentre altri sono scaturiti da perplessità sorte nel corso delle attività di vigilanza ispettiva e cartolare svolte da Banca d'Italia, sia in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, sia delle relative attività di vigilanza prudenziale. Banca d'Italia, inoltre, effettua periodicamente verifiche tematiche in materia di gestione efficace del rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Tali verifiche hanno, ad esempio, esaminato la gestione dei rischi associati a PEP, *trust* e fiduciarie, nonché l'efficacia delle procedure di identificazione dei titolari effettivi delle persone giuridiche. La metodologia impiegata nelle verifiche ispettive da Banca d'Italia include una valutazione del grado di conformità

delle banche alle norme che impongono ad appaltatori, subappaltatori e concessionari di utilizzare un conto dedicato per tutte le transazioni relative alla prestazione di opere e servizi pubblici. Oltre a rispondere ad interrogativi in materia di vigilanza, che sorgono nel corso di tali verifiche, Banca d'Italia generalmente procede anche a condividere, con il settore interessato, i rilievi e i risultati emersi nel corse delle verifiche. Nel periodo 2013-2014, Banca d'Italia ha anche condotto una serie di brevi ispezioni presso istituti di pagamento ed istituti di moneta elettronica per valutare l'efficacia dei rispettivi regimi di gestione del rischio. Banca d'Italia richiede agli istituti di pagamento che i loro agenti siano collegati direttamente ai rispettivi sistemi informativi al fine di garantire che gli agenti operino entro i limiti fissati dall'istituto di pagamento. Ove gli istituti di pagamento non siano in grado di agire in tal senso, essi non sono autorizzati ad ingaggiare agenti. Ove un istituto di pagamento non riesca a soddisfare tale adempimento ma disponga già di agenti, non sarà autorizzato ad ingaggiarne di nuovi ed è tenuto a sospendere l'attività degli agenti già ingaggiati. Ove emergano preoccupazioni circa le misure di controllo interno in forza presso un istituto di pagamento, Banca d'Italia potrà richiedere all'istituto di pagamento di fornire tutte le pertinenti relazioni di audit interno relative alla rete di agenti. In almeno due occasioni, avendo rilevato elementi preoccupanti in relazione al livello di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, Banca d'Italia è intervenuta già in fase iniziale e si è opposta ai piani predisposti da Paesi UE volti ad insediare filiali di alcuni istituti di pagamento in Italia. In un caso, l'autorità di vigilanza del Paese di origine dell'istituto di pagamento ha revocato l'autorizzazione ad operare e, nel secondo caso, l'autorità del Paese d'origine ha ristretto il campo di attività dell'istituto di pagamento al solo Paese di origine.

291. In materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, CONSOB svolge ispezioni presso i soggetti abilitati alla prestazione di servizi di investimento per conto di Banca d'Italia. Tali ispezioni sono o mirate o ad ampio spettro. Poiché, in tale ambito, agisce su delega della Banca d'Italia, nello svolgimento di tali accertamenti CONSOB utilizza strumenti e metodologie di vigilanza tipiche di Banca d'Italia. In materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, CONSOB contribuisce, così, allo sviluppo dei profili di rischio dei soggetti autorizzati ad operare sui mercati di capitali, fornendo a Banca d'Italia informazioni rilevanti, ivi incluse informazioni sulla

natura delle operazioni *core* dell'intermediario, nonché sulle relative prassi di gestione del rischio generale, e su eventuali criticità relative all'integrità e alle regole di condotta.

Ispezioni in loco condotte da Banca d'Italia (2010-2014)										
	2010		2011		2012		2013		2014	
	N. di Intermediari	N. di Ispezioni	N. di Intermediari	N. di Ispezioni	N. di Intermediari	N. di Ispezioni	N. di Intermediari	N. di Ispezioni	N. di Intermediari	N. di Ispezioni
Banche (filiali incluse)	760	236	740	208	706	212	684	199	667	213
Gruppi bancari	76	1	77	3	75	4	77	13	75	2
Intermediari Finanziari	1.483	28	970	20	844	29	725	22	700	18
Istituti di Pagamento	1	-	34	-	44	-	43	4	41	3
IMEL	3	1	3	1	3	1	4	1	5	-
Società d'investimento	111	17	102	8	101	10	94	11	147	10
Fondi d'investimento collettivo	198	10	190	12	172	10	152	9	89	14

292. IVASS si avvale di metodologie *on-site* e *off-site* per svolgere le proprie attività di vigilanza in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Oltre agli esiti delle pregresse attività di vigilanza, sono i risultati emersi da un'analisi delle relazioni presentate dagli istituti assicurativi ai sensi dell'Articolo 52 del Decreto Legislativo No 231/2007 e del Regolamento ISVAP No 20/2008 a fornire i principali *input* al processo per individuare i soggetti presso cui indirizzare le misure di vigilanza. Le suddette relazioni contengono informazioni sulle violazioni relative agli obblighi di adeguata verifica della clientela, di registrazione e conservazione dei dati, di organizzazione e controlli interni, nonché di gestione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo rilevati presso il soggetto vigilato. Nel valutare il relativo livello di rischio inerente delle imprese assicurative, IVASS tiene conto di svariati fattori, quali: le aree geografiche in cui è svolta l'attività assicurativa, la dimensione della rete distributiva delle imprese, i tipi di contratti venduti, il volume dei premi incassati, nonché il numero di segnalazioni di operazioni sospette trasmesse all'UIF.

293. IVASS si avvale di un modello basato sul rischio per effettuare la propria attività di vigilanza, e sta altresì ultimando la predisposizione di un manuale la cui pubblicazione è prevista per il primo trimestre 2015. Il modello copre i principali rischi affrontati dalle

imprese assicurative: (*i*) sottoscrizione, (*ii*) rischi finanziari, (*iii*) rischi strategici, (*iv*) rischi operativi, e (*v*) di controparte. Il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo è valutato come componente di rischio operativo. In materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, nel corso delle ispezioni IVASS esamina il profilo di rischio dell'impresa rispetto alle informazioni di cui dispone in archivio e procede ad una valutazione dei fattori di mitigazione dei rischi rilevati.

Ispezioni on-site condotte da IVASS (2011-2014)				
	2011	**2012**	**2013**	**2014**
Imprese di assicurazione vita	5	3	6	9
Intermediari di imprese di assicurazione vita	5	4	-	
Totale	10	7	6	9

294. Nel periodo 2011-2014, IVASS ha condotto ispezioni in loco presso 23 imprese assicurative e 9 intermediari. Nel corso di tale periodo, il numero di imprese di assicurazione è rimasto relativamente stabile (64). Nel biennio 2013- 2014 nessun intermediario è stato sottoposto ad ispezioni, il che riflette una nuova strategia IVASS volta a concentrare tali ispezioni quasi esclusivamente sulle imprese assicurative presso le quali ritiene di poter rilevare eventuali carenze nelle attività di monitoraggio delle rispettive reti di intermediari. Nell'ambito di tale nuova strategia, sono effettuate ispezioni presso gli intermediari laddove tali carenze siano identificate già presso le case madri. La nuova strategia ha indotto un aumento del numero delle imprese assicurative ispezionate annualmente. Tra il 2011 e il 2012, IVASS ha ispezionato 8 imprese assicurative, e la cifra è salita a 15 tra il 2013 e il 2014. Nel periodo 2011-2012, le ispezioni hanno incluso rispettivamente il 13 per cento e il 32 per cento del volume dei premi incassati dal settore su base individuale e collettiva. Nel corso del periodo 2013-2014, le ispezioni hanno incluso, rispettivamente, il 29 per cento e il 33 per cento del volume dei premi incassati dal settore su base individuale e collettiva. Nel corso del quadriennio, le cifre corrispondenti si attestavano rispettivamente al 42 per cento e al 56 per cento. Nonostante l'aumento del numero di case madri ispezionate ogni anno nel periodo 2013-2014, queste rappresentano, in media, il 12 per cento del numero totale di imprese assicurative vita. La significativa riduzione delle ispezioni in loco presso gli intermediari (9 ispezioni nel corso di 4 anni su

un totale di 5.285 broker e 35.942 agenti)[73] suscita preoccupazioni relativamente a possibili carenze non efficacemente identificate dai sistemi di monitoraggio della casa madre che rischiano di passare inosservate da IVASS. IVASS sta attualmente procedendo a riesaminare alcuni dei propri processi interni e, in generale, auspica di ridurre la tempistica dello svolgimento di vari aspetti della sua attività di vigilanza.

295. Nel corso degli ultimi quattro anni, le autorità di vigilanza del settore finanziario – e, in particolare, Banca d'Italia – hanno condotto un elevato numero di ispezioni, tra cui: ispezioni generali, mirate e tematiche. Hanno altresì svolto attività di vigilanza cartolare volta a valutare il rischio inerente in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo dei rispettivi soggetti vigilati, e le misure da questi attuate per mitigare il grado di esposizione ai rischi. Tuttavia, in occasione della Missione in Italia, il Team di Valutazione, ha rilevato alcune carenze nell'approccio attuato da Banca d'Italia, CONSOB e IVASS in materia di vigilanza. Il *RAS*, che costituisce il principale modello di valutazione del rischio applicato da Banca d'Italia, non dà risalto al rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, analizzato come componente del rischio reputazionale, che è a sua volta componente del rischio operativo. Banca d'Italia, tuttavia, tiene conto anche di indicatori diversi da quelli relativi al *RAS*. Gran parte dei dati proviene, ad esempio, da comunicazioni effettuate a fini primariamente prudenziali. Sebbene tali informazioni abbiano anche una loro utilità ai fini della valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, non è chiaro se il modello attuale utilizzi i dati prudenziali forniti dalle 667 banche italiane in maniera tale da consentire confronti significativi tra tutte le banche, così da valutarne adeguatamente il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Inoltre non sono fornite indicazioni che illustrino in quale maniera i dati estrapolati dalle comunicazioni prudenziali debbano essere analizzati al fine di generare un *rating* integrabile nel *rating* generato dal *RAS,* tenendo presente che quest'ultimo concerne il rischio operativo in senso più ampio e non specificamente il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Pertanto, è difficile concludere che il sistema utilizzato per determinare l'ordine di priorità degli intermediari da sottoporre a vigilanza in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo sia sufficientemente e costantemente supportato da opportuni indicatori di rischio *ad hoc*. Le autorità hanno confermato che il sistema in vigore non genera un *rating* o una classifica

[73] Le cifre si riferiscono ad agenti assicurativi del ramo vita e di tutti gli altri rami. Le autorità non sono state in grado di fornire informazioni sul numero di intermediari specificamente associati al ramo vita.

degli intermediari sulla base del rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Inoltre i sistemi in uso non riflettono adeguatamente tutti i rischi inerenti ai quali gli intermediari sono esposti. Conseguentemente, le autorità di vigilanza non sono in grado di valutare adeguatamente i rischi legali alla clientela e a prodotti/servizi, i rischi geografici e quelli correlati ai canali di distribuzione utilizzati di un intermediario . Infatti, per esempio, sebbene in Italia la corruzione sia ampiamente riconosciuta come uno dei principali reati-presupposto, non vi sono meccanismi in atto per informare le autorità di vigilanza dell'esposizione di ciascun intermediario alle persone politicamente esposte e ad altri clienti suscettibili di connessioni con tale reato. Al fenomeno contribuisce notevolmente l'assenza di strumenti di vigilanza *off-site* che consentano agli intermediari di fornire periodicamente tali informazioni alle autorità di vigilanza. Sebbene la metodologia attualmente in fase di predisposizione presso Banca d'Italia rappresenti un passo avanti rispetto al regime esistente, i Valutatori hanno suggerito ulteriori perfezionamenti al fine di acquisire dati completi sui rischi inerenti maggiormente significativi nel settore finanziario.

296. Attualmente Banca d'Italia, CONSOB e IVASS ricevono, dai rispettivi intermediari vigilati, informazioni che ne agevolano la comprensione della qualità della gestione del rischio da loro attuata. Per legge, ciascuna autorità di vigilanza deve ricevere una relazione annuale dagli intermediari finanziari sulle rispettive funzioni di *compliance* in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo. I rispettivi Collegi Sindacali e Consigli di Vigilanza, inoltre, sono tenuti ad informare le autorità di vigilanza di eventuali casi di violazione delle disposizioni relative alle misure di prevenzione previste per legge. Sebbene tale meccanismo sia utile per fornire alle autorità di vigilanza alcune informazioni sul grado di efficacia delle prassi di gestione del rischio degli intermediari finanziari, si rilevano altresì alcune carenze in tale sistema. La relazione delle funzioni di *compliance* in materia di antiriciclaggio dei singoli intermediari sono trasmesse su base annuale e non esistono criteri specifici in materia di contenuto e struttura. Alcuni intermediari forniscono tali informazioni su base trimestrale, ma tale frequenza non è imposta da Banca d'Italia. Può, dunque, essere difficile fare confronti significativi tra i vari intermediari da utilizzarsi per tracciare il profilo dell'efficacia dei rispettivi sistemi di gestione del rischio. Le carenze rilevate impediscono un'adeguata modalità di raccolta di informazioni articolate e di buona qualità circa il livelli di rischio inerente delle intermediari finanziari e rispettivi sistemi di gestione del rischio. Pertanto, le autorità di

vigilanza non sono in grado di elaborare classificazioni attendibili del rischio residuo in materia di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo relativamente a tutte gli intermediari vigilati.

Servizi di trasferimento di denaro e valori (Money and Value Transfer Systems – MVTS)

297. Sebbene l'Organismo Agenti e Mediatori (OAM) sia responsabile per la vigilanza generale su tutti gli agenti di istituti di pagamento, è la Guardia di Finanza (GdF) l'autorità preposta alla vigilanza in materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo. All'Organismo Agenti e Mediatori perviene la notifica, tramessa dal punto centrale di contatto, dell'inizio di attività degli agenti operanti in regime di "passaporto UE". Su base trimestrale, l'OAM fornisce a GdF l'elenco degli agenti finanziari che operano in Italia per conto di IMEL ed istituti di pagamento comunitari. In materia di vigilanza a fini antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, GdF ritiene sia prioritario concentrarsi innanzitutto sugli agenti degli istituti di pagamento. Nel contesto del controllo dei servizi di trasferimento di denaro e valori (cosiddetti *MVTS*), il livello di cooperazione tra GdF ed OAM è subottimale. Nell'ambito delle indagini penali, l'OAM coopera con GdF ed i relativi Comandi Provinciali. Per ciò che invece concerne la vigilanza generale ai fini di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, GdF fornisce ad OAM una copia dei verbali delle ispezioni condotte in loco, ma non consulta l'OAM prima di procedere alle ispezioni. Pertanto, il processo di programmazione delle ispezioni non è organizzato sulla base degli *input* forniti da OAM, che, in qualità di ente di vigilanza generale sugli agenti del settore dei *MVTS*, potrebbe disporre di informazioni preziose in grado di influenzare l'entità e il focus primario delle ispezioni condotte da GdF.

298. Le autorità hanno espresso alcune perplessità circa l'attività degli agenti che operano in regime di "passaporto UE" ai sensi della Direttiva sui Sistemi di Pagamento, recepita dall'Italia nel 2012. Attualmente si contano oltre 17.500 agenti e 22.500 distributori in Italia, di cui solo 1.000 registrati presso OAM[74]. Nella stragrande maggioranza dei casi, gli

[74] Quanto alla vigilanza sugli istituti di pagamento operanti in regime di "passaporto UE" nell'ambito dell'attuale quadro comunitario, le autorità di vigilanza dei Paesi d'origine degli agenti in questione sono responsabili per la supervisione del rispetto degli obblighi antiriciclaggio presso i rispettivi istituti di pagamento autorizzati operanti in regime di libera prestazione di servizi. In tal caso, qualora l'autorità del Paese ospitante venga a conoscenza di dubbi circa il rispetto degli obblighi di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo nel proprio territorio, è tenuta ad informare l'autorità di vigilanza del Paese d'origine dell'istituto di pagamento, che potrà intraprendere azioni adeguate per correggere tali carenze, anche delegando poteri di controllo alle autorità del Paese ospitante. Ove un istituto di pagamento operi in regime di stabilimento nel Paese ospitante, le competenze in materia di vigilanza a fini di antiriciclaggio spettano all'autorità del Paese ospitante. Al momento della Missione in Italia, non è emerso chiaramente se gli agenti debbano essere considerati una forma di libera prestazione di servizi o di

agenti che operano in virtù del "passaporto UE" ai sensi della Direttiva sui Sistemi di Pagamento sono affiliati a soggetti con sede nel Regno Unito e in Irlanda. Altri sono invece affiliati a soggetti autorizzati in Spagna, Romania e Belgio. L'efficacia dei meccanismi di vigilanza per tali entità dipende fortemente dalla qualità della vigilanza nei rispettivi Paesi d'origine e dall'efficacia della cooperazione tra la rispettiva autorità di vigilanza e l'OAM.

299. Sebbene l'OAM e GdF non dispongano di potere di vigilanza su tali entità in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, la GdF può procedere a ispezioni in loco presso tali agenti ed informare l'OAM di eventuali violazioni riscontrate in materia di contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. In tale eventualità, l'OAM procede alla notifica delle violazioni rilevate all'autorità del Paese d'origine dell'entità in questione. Ove l'OAM ritenga che l'autorità del Paese d'origine non abbia adottato le misure necessarie, potrà richiedere al MEF di procedere all'irrogazione di sanzioni sull'agente in questione. Le autorità hanno rilevato che al MEF non sono pervenute richieste di irrogazione di sanzioni; hanno riportato di un solo caso relativo ad un ordine di disposizione di misure cautelari adottato dal Tribunale di Roma nei confronti di un istituto di pagamento britannico e di alcuni dei suoi agenti.

300. Nel 2014, GdF ha rilevato in un caso, agendo sotto la guida dell'autorità inquirente, alcune violazioni in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo presso un agente operante in regime di "passaporto UE". Le relative informazioni sono state fornite all'autorità di vigilanza del Paese di origine dell'agente in questione. Nonostante tale esempio di cooperazione, vi sono margini di miglioramento nelle intese tra OAM e le autorità di vigilanza degli agenti che operano in regime di "passaporto UE" in Italia. Ad oggi nessuna autorità di vigilanza dei Paesi d'origine di tali agenti ha effettuato un'ispezione presso i rispettivi agenti operanti in Italia, e l'interazione operativa tra l'OAM e le autorità di vigilanza dei Paesi d'origine degli agenti è limitata. Alla luce del numero elevato di agenti che operano ai sensi della Direttiva sui Servizi di Pagamento e delle preoccupazioni che le autorità nutrono rispetto a tali attività, è importante che l'OAM, la GdF e le autorità di vigilanza dei Paesi di origine di tali agenti rafforzino il proprio sistema di cooperazione al fine di garantire un livello costante di vigilanza. Le carenze identificate

---

stabilimento (la IV Direttiva in materia di antiriciclaggio rafforzerà ulteriormente la cooperazione). I Valutatori hanno concluso che l'interazione tra OAM e le autorità dei Paesi di origine degli agenti è, in tal senso, molto limitata.

nell'approccio di vigilanza adottato da GdF e descritto nei paragrafi che seguono valgono altresì per il relativo sistema di vigilanza sugli agenti operanti in Italia in virtù del regime di "passaporto UE".

301. In sintesi, per ciò che concerne la vigilanza sugli agenti che operano in Italia in virtù del regime di "passaporto UE", l'OAM riceve una notifica inviata dal punto di contatto centrale, nel momento in cui un agente operante in tale regime inizi la propria attività. Tuttavia, l'interazione tra l'OAM e le autorità dei Paesi di origine di tali agenti è molto limitata in termini di vigilanza continuativa su tali soggetti. Le autorità non hanno rilevato casi in cui l'autorità di vigilanza di un Paese d'origine abbia effettuato un'ispezione presso un proprio agente operante in Italia in virtù del regime di "passaporto UE".

Professioni e attività non-finanziarie designate

302. Per ciò che concerne la vigilanza sulle professioni e sulle attività non-finanziarie designate, GdF ha adottato un approccio basato sul rischio incentrato sui livelli di esposizione ai reati tra i soggetti vigilati. Nello stabilire le priorità di vigilanza, GdF utilizza dati provenienti da molteplici fonti, tra cui segnalazioni di operazioni sospette, documentazione sui precedenti penali e situazione tributaria, ed eventuali legami noti con ambienti criminali. La GdF si concentra sui collegamenti tra gruppi criminali ed alcune categorie di professioni e attività non-finanziarie designate (quali agenti in attività finanziaria ed agenti immobiliari) nonché sui soggetti che si occupano di consulenza tributaria internazionale e di costituzione societaria. In quest'ultima area, la GdF pone particolare attenzione ai soggetti che potrebbero essere coinvolti nella formazione di società in Paesi considerati ad alto rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Nell'ambito delle proprie attività di vigilanza, GdF usualmente dà priorità al controllo di avvocati, agenti di credito, intermediari di pagamento e società fiduciarie, in quanto si ritiene che tali professioni siano associate ad un grado relativamente elevato di esposizione ai rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, in linea con l'*Analisi dei Rischi Nazionali (NRA)*. la Tabella in basso riporta il numero di ispezioni effettuate presso le professioni e le attività non-finanziarie designate a cui è stata accordata priorità, in termini di vigilanza, nel periodo 2012-2014.

Categoria di professioni e attività non-finanziarie designate	2012	2013	2014	Totale
Agenti di intermediari finanziari	155	83	73	311
Notai	31	38	53	122
Avvocati	20	30	42	92
Agenti immobiliari	23	15	20	58
Prestatori di servizi a società e *trust*	-	-	4	4
Commercialisti / Contabili	39	75	94	208
Casinò	-	1	-	1

303. Sebbene la Guardia di Finanza utilizzi un approccio basato sul rischio nello svolgimento delle proprie attività di vigilanza in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, gli indicatori principali utilizzati per individuare l'ordine di priorità dei soggetti da controllare è fortemente influenzato da informazioni di polizia. Le persone fisiche, ad esempio, sono individuate sulla base di eventuali condanne penali o di collegamenti sospetti con attività criminali. Alla luce dei prevalenti reati presupposto in Italia, è comprensibile, ad esempio, che l'attenzione sia concentrata innanzitutto sulle persone/entità associate in qualche maniera a reati tributari. Ciò nonostante il livello di rischio inerente di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo insito nell'operatività di molteplici settori di professioni e attività non-finanziarie designate, non sembra essere sufficientemente preso in considerazione quando vengono stabilità le priorità nell'attività di vigilanza su tali settori. Un certo numero di associazioni di categoria ha espresso l'opinione che GdF non abbia operato sufficientemente a stretto contatto con loro e con i rispettivi membri, al fine di sviluppare una buona comprensione della natura specifica del rischio inerente di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo a cui sono esposti. Non vi è quindi alcun meccanismo attraverso il quale i punti di vista dei vari settori interessati, in materia di rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, possano essere integrati nella strategia di vigilanza applicata da Guardia di Finanza.

304. Il sistema di vigilanza operato da GdF si basa fortemente su ispezioni e sull'acquisizione di informazioni di intelligence in merito a possibili attività criminali. GdF non dispone di strumenti che consentano a persone/entità di presentare relazioni periodiche che delineino la natura del proprio rischio inerente e la qualità delle proprie prassi di gestione del rischio. Sebbene non necessari per la sorveglianza o il monitoraggio delle persone e delle entità di

piccole dimensioni, tali strumenti consentirebbero di migliorare la sorveglianza sulle professioni e sulle attività non-finanziarie designate più sofisticate, quali fiduciari e avvocati. I rappresentanti dei vari settori coinvolti sono inoltre dell'avviso che le prassi attuate da GdF per lo svolgimento di ispezioni siano in gran parte basate su criteri di *compliance* e non siano sufficientemente differenziate in base al rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo a cui sono esposte le diverse categorie di soggetti segnalanti.

305. In materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, l'assenza di linee guida o regolamenti rivolti alle professioni e alle attività non-finanziarie designate (con l'eccezione dei revisori degli enti di interesse pubblico e dei notai) colloca la vigilanza sul settore in una certa posizione di svantaggio rispetto agli intermediari finanziari vigilat da Banca d'Italia, CONSOB e IVASS, soggette a disposizioni emanate dalle rispettive autorità di vigilanza.

Il ruolo di vigilanza dei Consigli degli ordini professionali

306. La cosiddetta "Legge Antiriciclaggio" (ovvero il Decreto Legislativo No 231/2007) richiede ai Consigli degli ordini professionali di "promuovere e verificare", tra i rispettivi membri, il rispetto della legge. In tal senso, un certo numero di associazioni professionali ha intrapreso molteplici iniziative, come indicato nella Tabella riportata in basso. Tali iniziative impattano positivamente sulla sensibilizzazione dei soggetti segnalanti rispetto alle problematiche legate al rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo e ne migliorano il grado di *compliance* con il quadro giuridico in vigore.

Enti e Associazioni	Iniziative intraprese
Consiglio Nazionale del Notariato	✓ Pubblicazione delle Linee Guida in materia di adeguata identificazione e verifica del cliente. ✓ Predisposizione di un manuale di guida sulle procedure di analisi delle operazioni sospette e di segnalazione all'UIF. ✓ Vigilanza sui membri svolta attraverso consigli regionali.
Associazione dei revisori degli enti di interesse pubblico	Predisposizione di un documento informativo rivolto ai membri che riassume gli obblighi in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo applicabili alle società di revisione.
Associazione Studi Legali Associati – ASLA[75]	Un Gruppo di Lavoro dell'*ASLA* ha redatto le Linee Guida in materia di Antiriciclaggio, destinate agli Studi Membri. Le Linee Guida sono

[75] ASLA rappresenta 90 studi legali. Ai suoi membri fa capo un'elevata percentuale degli introiti del settore legale.

	state condivise con il Consiglio Nazionale Forense e con il MEF.
Associazione del settore immobiliare	Predisposizione di attività di formazione, per i membri, in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, in collaborazione con GdF e DIA.
Ordine dei Dottori Commercialisti	Predisposizione di Linee Guida, per i membri, in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo nel 2008, aggiornate nel 2011.
Associazione società fiduciarie	✓ Predisposizione di Linee Guida, per i membri, in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo. ✓ Aggiornamenti forniti ai membri relativamente all'aggiornamento delle liste sanzioni. ✓ Programmi di formazione permanente, anche in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo. ✓ Evento annuale di formazione intrapreso in collaborazione con Banca d'Italia e Guardia di Finanza.

Le società di revisione

307. CONSOB è l'autorità di vigilanza, in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, che si occupa delle società di revisione e dei revisori degli enti di interesse pubblico. Pur ritenendo che, in virtù della natura delle attività svolte, tali soggetti presentino un rischio relativamente basso di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo – opinione a cui fa eco l'*Analisi dei Rischi Nazionali* (NRA) – essi sono considerati una preziosa fonte di informazioni sui rispettivi clienti, soprattutto in relazione agli obblighi in materia di segnalazione delle operazioni sospette. Nel 2013, CONSOB ha trasmesso un questionario a tutte le imprese di revisione per valutare la natura della rispettiva esposizione potenziale al rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Il questionario è stato aggiornato nel 2014, successivamente all'entrata in vigore del regolamento in materia di adeguata verifica della clientela. CONSOB svolge attività di vigilanza in materia antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo sulla base della classificazione del rischio derivante dall'analisi delle risposte fornite al questionario. Nel 2014 CONSOB ha altresì svolto tre ispezioni in loco presso revisori di enti di interesse pubblico.

Unità di Informazione Finanziaria – UIF

308. UIF conduce attività ispettive volte a valutare il grado di *compliance* dei segnalanti rispetto ai loro obblighi in materia di segnalazioni sospette. UIF individua l'ordine di priorità dei soggetti presso i quali procedere ad ispezione utilizzando un modello che formula ipotesi di trasmissione di SOS in base alla natura delle operazioni svolte dai soggetti, tenendo altresì conto dei rispettivi prodotti, clienti ed aree geografiche di attività. UIF dà priorità alle ispezioni presso segnalanti che sembrano trasmettere un livello insufficiente di segnalazioni rispetto al livello previsto dal modello applicato. La decisione di avviare un'ispezione può altresì essere influenzata da informazioni di intelligence pervenute o da specifiche tendenze suggerite dalle SOS. UIF condivide con Banca d'Italia, IVASS e CONSOB i propri rilievi circa le carenze rilevate in materia di trasmissione di SOS. Le suddette autorità di vigilanza affrontano le criticità emerse in materia di trasmissione delle SOS nel contesto più ampio delle rispettive attività di valutazione della qualità dei sistemi e delle prassi di gestione del rischio in forza presso gli intermediari vigilati.

(d) Azioni correttive e sanzioni

309. Prima dell'entrata in vigore (dicembre 2012) del regolamento adottato da Banca d'Italia nel marzo 2011, le sanzioni previste per violazioni in materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo erano applicate ai sensi del TUB nel più ampio ambito di "*anomalie in materia di organizzazione e controlli interni*". All'epoca era prevista l'irrogazione di sanzioni a persone fisiche quali membri dei consigli di amministrazione e direttivi. Dal dicembre 2012 sono state applicate sanzioni pecuniarie ai sensi del Decreto Legislativo No 231/2007, per importi compresi tra €10.000 e €113.500, applicabili soltanto alle persone giuridiche. Banca d'Italia determina l'importo delle sanzioni pecuniarie utilizzando un'apposita griglia tecnica, valutando ogni singolo caso. Uno degli obiettivi del sistema è garantire che le sanzioni siano proporzionate alle dimensioni dell'impresa e al punteggio attribuito dal processo di revisione e valutazione prudenziale noto come *Supervisory Review and Evaluation Process* (*SREP*), o da altri strumenti utilizzati da Banca d'Italia per l'attribuzione di punteggi in materia. In termini di azioni correttive, Banca d'Italia coinvolge i rappresentanti degli intermediari finanziari attraverso svariati strumenti (lettere, incontri *ad hoc*, ispezioni di *follow-up*), a seconda della gravità delle carenze riscontrate. Le richieste di azioni correttive sono abitualmente formalizzate per il tramite di comunicazioni scritte trasmesse agli organi di controllo degli intermediari finanziari specificando le misure da adottare. Nel 2014, Banca d'Italia ha predisposto 95

lettere di intervento richiedendo ai rispettivi intermediari di adottare misure correttive entro specifiche scadenze. In seguito ad incontri intercorsi con Banca d'Italia, inoltre, in 26 occasioni nel 2014 è stata fatta richiesta alle entità interessate di adottare piani d'azione volti a correggere le carenze individuate, e sono state altresì richieste relazioni intermedie al fine di monitorare i progressi in corso. Banca d'Italia ha anche irrogato sanzioni ad intermediari per violazioni indirettamente collegate alla normativa in materia di antiriciclaggio. Tali sanzioni sono applicate ai sensi del TUB e si riferiscono alla più ampia categoria di "*anomalie in materia di organizzazione e controlli interni*". Nei casi più gravi, Banca d'Italia può anche abbinare le proprie richieste all'imposizione di misure prudenziali, spaziando da riserve di capitale aggiuntivo per i rischi operativi al divieto di svolgere determinate categorie di transazioni, o a restrizioni inerenti alle attività o alla struttura stessa delle filiali. Banca d'Italia ha fornito alcuni esempi a riguardo. A seguito dell'introduzione dell'*SSM*, vi è incertezza circa la capacità del sistema giuridico italiano di consentire, ai sensi del TUB, l'irrogazione di sanzioni, in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, alle banche soggette alla vigilanza della BCE. Ciò desta preoccupazione, in quanto si tratta dei 13 maggiori gruppi bancari in Italia, che rappresentano circa il 70 per cento del patrimonio del settore.

Sanzioni applicate da Banca d'Italia ai sensi del Decreto Legislativo No 231/2007			
	2012	**2013**	**2014**
Numero di sanzioni	1	3	11
Importo sanzioni	10.000	158.300	477.000
Sanzioni applicate da Banca d'Italia a persone fisiche ai sensi del TUB – Inadempienze in materia di antiriciclaggio			
Numero di sanzioni	36	33	26
Importo sanzioni	4.800.000	9.500.000	10.200.00

310. Il valore medio delle singole sanzioni pecuniarie applicate alle persone giuridiche nel 2013 era pari a €57.766, con un importo massimo pari a €85.000. Il valore medio delle sanzioni applicate alle persone giuridiche nel 2014 è stato di €43.363, con la massima sanzione individuale pari a €113.500. Per ciò che concerne le sanzioni applicate alle persone fisiche a norma del TUB, ammontavano in media a €133.333 nel 2012, €287.878 nel 2013, e €384.615 nel 2014. In tale periodo le sanzioni applicate alle persone fisiche sono state significativamente superiori a quelle applicate alle persone giuridiche. Ove le sanzioni applicate alle persone fisiche siano mirate a svolgere un'azione deterrente, è molto

improbabile che sanzioni di importo inferiore applicate alle persone giuridiche possano essere effettivamente dissuasive, in considerazione della portata delle rispettive attività finanziarie e dei rispettivi flussi di entrate. Ciononostante, le autorità hanno fornito esempi che testimoniano come alcuni intermediari finanziari abbiano attuato, a seguito dell'irrogazione di sanzioni, le azioni correttive auspicate.

311. Il MEF applica sanzioni relative alle violazioni dell'obbligo di trasmissione delle SOS. Nel periodo 2011-2014, il MEF ha irrogato sanzioni a 164 entità/persone, come indicato nella seguente Tabella:

Anno	**Categoria - Istituto/Persona**	**Valore totale delle sanzioni (EUR)**	
2011	37 intermediari finanziari	17.563.247	
	2 società fiduciarie		
	1 cambiavalute		
2012	27 intermediari finanziari	22.351.906	
	1 società fiduciaria		
	2 commercialisti		
2013	52 intermediari finanziari	18.537.138	
	3 *money transfer*		
	1 commercialista		
	1 notaio		
2014	30 intermediari finanziari	8.412.527	
	4 *money transfer*		
	2 notai		
	1 commercialista		

312. L'impossibilità per Banca d'Italia di rimuovere i membri dei consigli di amministrazione o direttivi riduce l'efficacia del regime sanzionatorio applicato. Tale carenza è stata colmata tuttavia con il Decreto Legislativo No 72/2015, entrato in vigore successivamente alla Missione in Italia.

313. Nel periodo 2011-2014, IVASS ha avviato il processo di irrogazione di sanzioni pecuniarie a carico di 6 intermediari, come indicato nella Tabella riportata in basso. A causa della lungaggine delle procedure interne, IVASS può impiegare fino a due anni per l'effettiva irrogazione di sanzioni. La lunghezza di tali procedure riduce significativamente l'efficacia del regime sanzionatorio.

Stato dell'arte delle procedure sanzionatorie avviate da IVASS (2011–2014)			
	Anno inizio procedimento	**Sanzioni proposte**	**Stato dell'arte**
1	2011	€ 32.500	Sanzioni imposte
2	2012	€ 65.000–950.000	In corso[76]
3	2013	€ 70.000–1.400.000	In corso[77]
4	2013	€ 60.000–1.200.000	In corso
5	2014	€ 20.000–400.000	In corso
6	2014	€ 40.000–800.000	In corso

314. Con l'eccezione dei revisori degli enti di interesse pubblico, le professioni e le attività non-finanziarie designate non sono soggette a sanzioni amministrative nel caso di violazione degli obblighi di adeguata verifica della clientela. Tuttavia, un certo numero di violazioni delle disposizioni della legge antiriciclaggio relative alle misure di prevenzione, rilevate dalla GdF in occasione di ispezioni, comporta l'irrogazione di sanzioni penali stabilite ai sensi dell'Articolo 55 della cosiddetta "Legge Antiriciclaggio". La carenza in termini di sanzioni amministrative previste per le professioni e le attività non-finanziarie designate impatta negativamente sull'efficacia del regime, in quanto talvolta è difficile applicare una sanzione commisurata alla violazione rilevata. Alcuni rappresentanti del settore privato in argomento hanno riportato casi in cui le sanzioni rispettivamente irrogate sembrano essere smisuratamente severe rispetto alle violazione rilevate. La Tabella in basso riportata in basso un campione di violazioni rilevate dalla Guardia di Finanza nel periodo 2010-2014. Le autorità non hanno fornito dettagli sulle sanzioni applicate per tali violazioni.

	Ispezioni	**Violazioni di natura penale**	**Violazioni di natura amministrativa**
Notai	138	45	49
Avvocati	94	49	46
Commercialisti	202	190	124
Sindaci	4	4	1
Prestatori di servizi a società e *trust*	4	6	3

(e) Impatto delle azioni di vigilanza sul livello di compliance

[76] Il caso è stato concluso il 25 marzo 2015.
[77] Il caso è stato concluso il 3 giugno 2015.

315. Banca d'Italia riferisce che generalmente l'attività di vigilanza posta in essere (ivi inclusa l'irrogazione di sanzioni) produce, nella condotta dei soggetti vigilati, i cambiamenti auspicati. Banca d'Italia ha rilevato che in un unico caso le violazioni irrogate in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo hanno reso necessario il ricorso ai poteri di gestione delle crisi di cui al TUB. Banca d'Italia ha ritenuto che i problemi rilevati presso l'istituzione in questione fossero di natura endemica e che il relativo Consiglio di Amministrazione stesse inibendo l'efficace operatività della funzione di *compliance* in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo. In tale caso, sono stati nominati commissari straordinari che, sotto la direzione dell'autorità giudiziaria, sono in servizio presso l'istituzione finanziaria e stanno operando per correggere le carenze rilevate nella gestione dei rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo.

(f) Promuovere una comprensione chiara degli obblighi antiriciclaggio e dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo

316. Banca d'Italia, IVASS, CONSOB, GdF e UIF hanno intrapreso molteplici iniziative volte a sensibilizzare i soggetti segnalanti rispetto ai rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo e agli obblighi derivanti dal quadro giuridico e normativo italiano. L'obiettivo è stato perseguito attraverso circolari e linee guida rivolte ai soggetti segnalanti, nonché partecipazione a seminari e laboratori, e pubblicazione di *FAQ* (*Frequently Asked Questions*) e dell'elenco degli indicatori di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. UIF pubblica un resoconto semestrale sulle SOS trasmesse e dispone di un programma di formazione permanente destinato ai soggetti segnalanti con l'obiettivo di potenziarne i processi di trasmissione delle SOS. UIF sta inoltre predisponendo un sistema volto a fornire feedback ai soggetti segnalanti. Si auspica che questo accresca la comprensione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo dei soggetti segnalanti e li aiuti a meglio identificare le operazioni sospette, ivi incluse quelle relative a reati a più alto rischio, quali corruzione ed evasione fiscale. Banca d'Italia informa inoltre gli intermediari degli esiti emersi dai controlli tematici svolti, incentrati sulle minacce e sulle vulnerabilità specifiche del settore finanziario. Numerosi soggetti segnalanti hanno, inoltre, confermato la generale proattività di UIF e di Banca d'Italia ad avviare con loro iniziative *ad hoc*. Sebbene anche GdF collabori con i soggetti segnalanti, il riscontro fornito rivela che tali attività consistono solitamente nella partecipazione ad eventi organizzati da terzi. Pertanto, tali attività non sono state valutate

della medesima efficacia assicurata dalle iniziative predisposte da altre autorità di vigilanza.

317. Nonostante le suddette iniziative, un certo numero di soggetti segnalanti, in particolare nel settore delle professioni e delle attività non-finanziarie, sembra non possedere una comprensione chiara dei principali rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo a cui sono esposti. L'eccezione in tal senso è usualmente rappresentata dai notai. Anche alcuni intermediari finanziari, ivi incluse le società di gestione del risparmio e le società di investimento, sembrano considerare il rischio di riciclaggio e di finanziamento praticamente eliminato laddove il cliente sia intermediato da un'istituzione finanziaria.

Conclusioni generali relative all'Immediate Outcome 3

318. Le autorità di vigilanza del settore finanziario e UIF possiedono, in linea generale, una buona comprensione dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo associati alla gamma di intermediari finanziari su cui vigilano. Banca d'Italia, in particolare, ha svolto un gran numero di ispezioni presso l'intera gamma di intermediari vigilati. Sebbene le autorità di vigilanza del settore finanziario possiedano una comprensione abbastanza solida del rischio a livello nazionale, i loro strumenti di vigilanza potrebbero essere potenziati così da acquisire dati esaustivi, tempestivi e coerenti sulla natura e sul *quantum* del rischio inerente al livello dei singoli intermediari. Non è applicato un modello ben definito e documentato che garantisca che il *rating* generato dal *RAS* relativamente al rischio operativo sia effettivamente integrato in un *rating* che tenga conto di informazioni esaustive sul rischio inerente e sui fattori di attenuazione del rischio al fine di individuare l'ordine di priorità dell'azione di vigilanza sugli intermediari finanziari. Si rilevano alcuni punti deboli nel regime di vigilanza per la gran parte degli agenti di istituti di pagamento comunitari operanti in Italia in regime di "passaporto UE". In materia di vigilanza su tali soggetti, infatti, il livello di cooperazione tra le autorità italiane e le controparti estere è generalmente inadeguato e, ad oggi, nessuna autorità di vigilanza dei Paesi d'origine ha intrapreso un'ispezione presso i propri agenti operanti in Italia. Sebbene Banca d'Italia e IVASS applichino, su base continuativa, sanzioni ove rilevino violazioni degli obblighi previsti dal Decreto Legislativo No 231/2007 e dai relativi regolamenti, vi è margine d'azione per potenziare il regime attuale. Desta notevole preoccupazione, ad esempio, l'incertezza circa la possibilità per Banca d'Italia di irrogare sanzioni ai sensi del

TUB alle banche che rientrano nella sfera di vigilanza della BCE, dal momento che tali sanzioni costituiscono un importante complemento di quelle previste ai sensi del Decreto Legislativo No 231/2007. L'impossibilità per la Banca d'Italia di rimuovere amministratori e alta dirigenza è stata superata dal Decreto Legislativo No 72/2015, entrato in vigore successivamente alla Missione in Italia.

Al di là di tali misure, è possibile accrescere l'efficacia e la dissuasività del regime sanzionatorio attualmente in vigore. Sebbene GdF abbia adottato un approccio basato sul rischio per i propri compiti di vigilanza, il modello in forza è sbilanciato in favore di indicatori e priorità proprie di una forze di polizia e non si avvale sufficientemente di indicatori più aderenti al rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo in Italia. Tale aspetto è particolarmente rilevante in materia di vigilanza sugli operatori più grandi e sofisticati del settore. Vi è margine, inoltre, di azione affinché GdF potenzi la natura ed il livello della propria cooperazione con alcuni gruppi, quali le associazioni professionali e i consigli degli ordini rispettivamente di soggetti non-finanziari e professionisti. E' inoltre necessario che GdF rafforzi il proprio livello di cooperazione con l'OAM, relativamente alla vigilanza sugli agenti di istituti di pagamento che operano in Italia in regime di "passaporto UE".

319. L'Italia ha raggiunto un livello moderato di *Effectiveness* relativamente all'*Immediate Outcome 3*.

7. PERSONE GIURIDICHE E ISTITUTI GIURIDICI

Risultati principali

- Le società italiane sono, in una certa misura, utilizzate illecitamente nell'ambito di sistemi di riciclaggio di denaro che, nella maggior parte dei casi, sono organizzati a livello nazionale (in particolare quelli orditi da organizzazioni criminali di stampo mafioso) e coinvolgono strutture aziendali semplici nonché prestanome. Le autorità sono ben consapevoli del rischio a cui sono esposte le imprese in termini di uso distorto da parte di gruppi della criminalità organizzata e per attuare schemi di evasione fiscale, ma lo sono meno rispetto al rischio di usi illeciti in altre circostanze, ad esempio nei casi di corruzione. Le persone giuridiche che non siano società e istituiti giuridici nazionali appaiono meno a rischio; tuttavia, si rileva che i riciclatori ricorrono in misura crescente all'utilizzo di istituti giuridici esteri.

- Informazioni di base accurate ed aggiornate sulle persone giuridiche costituite in Italia sono facilmente accessibili alle autorità competenti (nonché ai soggetti segnalanti).

- Le informazioni sulla titolarità effettiva sono generalmente accessibili in maniera tempestiva, per quanto vari il loro grado di attendibilità. Ciò, tuttavia, non ha impedito alle autorità di identificare i titolari effettivi (e confiscare aziende o porzioni del rispettivo capitale azionario).

- I notai svolgono un ruolo fondamentale nella costituzione di persone giuridiche e nell'intero ciclo di vita della maggior parte delle imprese. Sebbene si rilevino segnali di progresso, permangono carenze nel processo applicato per l'identificazione del titolare effettivo delle persone giuridiche.

Raccomandazioni chiave

L'Italia dovrebbe:

- Per ciò che concerne i notai:

  - Svolgere azioni di informazione/sensibilizzazione per favorire una maggiore comprensione dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo;

  - Emendare le linee guida del Consiglio Nazionale del Notariato (CNN), al fine di (*i*) riflettere le principali tipologie di uso improprio di imprese in Italia, in particolare il rischio di infiltrazione da parte della criminalità organizzata attraverso l'uso di prestanome; (*ii*) incoraggiare una verifica più approfondita e

accurata del titolare effettivo, anche attraverso la verifica scrupolosa delle dichiarazioni fornite.

- Garantire un'efficace vigilanza sul rispetto, da parte dei notai, degli obblighi in materia di adeguata identificazione e verifica del cliente e di registrazione e conservazione di dati.

- Assicurare che le autorità competenti abbiano sempre accesso tempestivo alle informazioni sul titolare effettivo. Considerare la possibilità di mettere a disposizione di altre autorità l'utilizzo di strumenti analoghi a MOLECOLA e di centralizzare le informazioni in materia di titolari effettivi (ad esempio: ampliando l'ambito di applicazione del Registro delle Imprese) per facilitare l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva da parte delle autorità competenti e dei soggetti segnalanti.

- In linea con le raccomandazioni formulate in relazione all'*Immediate Outcome 7* e traendo insegnamento dai recenti successi, garantire che le indagini svolte dalle forze di polizia si concentrino maggiormente sulle persone giuridiche.

- Condurre una valutazione formale dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo cui sono esposte le persone giuridiche italiane in contesti diversi da quelli legati alla criminalità organizzata e ai reati tributari, in particolare per ciò che concerne la corruzione.

- Prendere in considerazione lo svolgimento di una valutazione più approfondita delle persone giuridiche italiane con titolarità estera.

- Applicare sanzioni proporzionate e dissuasive ai soggetti che non rispettano gli obblighi previsti in materia di informazione.

320. L'*Immediate Outcome* considerato e valutato nel presente Capitolo è *I.O.5*. Le raccomandazioni rilevanti ai fini della valutazione dell'*Effectiveness* nella presente Sezione sono R.24 e 25.

7.1 Effectiveness: Immediate Outcome 5 (Persone giuridiche e istituti giuridici)

(a) Informazioni sulle persone giuridiche e sugli istituti giuridici

321. Le informazioni sulla costituzione e sulle tipologie di persone giuridiche previste dalla legislazione italiana sono disponibili on line, in particolare attraverso la consultazione della normativa pertinente ed, *in primis*, del Codice Civile. Informazioni di sintesi sono

disponibili su diversi siti Internet, ad esempio quello del Consiglio Nazionale del Notariato[78].

(b) Comprensione dei rischi e trasparenza delle persone giuridiche e degli istituti giuridici

322. L'Italia ha valutato le minacce e le vulnerabilità relative alla maggior parte delle persone giuridiche sulla base di: un esame dell'attuale quadro giuridico; casi di confisca di quote azionarie alla criminalità organizzata, e studi accademici disponibili. La valutazione non ha incluso le società quotate in Borsa (in quanto soggette a regole di trasparenza distinte) e le cooperative (per le quali si è concluso che non vi sono vulnerabilità in termini di trasparenza, in virtù delle specifiche norme applicabili all'esercizio del diritto di voto). L'*Analisi dei Rischi Nazionali* ha concluso che le persone giuridiche sono caratterizzate da un adeguato livello di trasparenza in termini di informazioni di base; tuttavia, non può dirsi lo stesso in relazione ai titolari effettivi, le cui informazioni sono meno precise e meno accessibili quando si tratta di imprese di proprietà estera. L'*Analisi dei Rischi Nazionali* ha sottolineato che i gruppi della criminalità organizzata non investono in settori altamente regolamentati e controllati o in quelli caratterizzati da elevati costi di ingresso, né in strutture aziendali complesse. Essi tendono, piuttosto, ad utilizzare *in primis* strutture aziendali relativamente semplici (più frequentemente sotto forma di SRL) attive in settori a bassa intensità di tecnologia e ad alta intensità di manodopera (tra cui, in ordine decrescente: ingrosso e dettaglio, riparazione di veicoli a motore; costruzioni; alberghi e ristoranti; e altri settori). L'*Analisi dei Rischi Nazionali* ha individuato nell'utilizzo di prestanome la forma più frequente di infiltrazione da parte della criminalità organizzata (ma non specifica se i prestanome appaiano più di frequente come azionisti o rivestano, invece, funzioni direttive).

Secondo uno studio condotto da *Transcrime* e recepito nell'*Analisi dei Rischi Nazionali*, l'uso improprio di persone giuridiche da parte di gruppi della criminalità organizzata è legato a molteplici motivi, tra cui: lucro, riciclaggio di denaro, controllo del territorio e "consenso sociale"[79]. L'*Analisi dei Rischi Nazionali* ha individuato le regioni maggiormente colpite (tra cui, in ordine decrescente: Sicilia, Campania, Lombardia) e il tipo di persona giuridica più frequentemente soggetta a confisca, in toto o in parte, del

[78] www.notariato.it

[79] La nozione di "consenso sociale" si riferisce all'atteggiamento intimidatorio o, al contrario, di attrattiva adottato da gruppi criminali (ivi incluse organizzazioni criminali di stampo mafioso) al fine di favorire investimenti in determinate attività legittime quali alberghi, negozi, ecc.

capitale societario, ovvero le SRL (che rappresentano il 46,7 per cento del totale delle persone giuridiche – o del capitale azionario - e delle altre imprese commerciali confiscate alla criminalità organizzata). Le imprese italiane sono soggette ad un rischio reale di infiltrazione da parte della criminalità organizzata. Più specificamente, l'*Analisi dei Rischi Nazionali* ha concluso che, per quanto disomogeneo sull'intero territorio nazionale e tra i diversi settori economici, il rischio di uso improprio delle persone giuridiche nazionali è "rilevante"[80] e il livello di relativa vulnerabilità tra le persone giuridiche è "abbastanza significativo"[81]. Ha inoltre sottolineato la necessità di sfruttare in misura maggiore il potenziale del Registro delle Imprese e delle procedure di adeguata verifica della clientela applicate dai soggetti segnalanti. I risultati emersi nell'*Analisi dei Rischi Nazionali* sono stati confermati nel corso della Valutazione e, in generale, appaiono adeguati. Tuttavia, alla luce del fatturato relativamente elevato, le società italiane di proprietà estera – seppur presenti in numero contenuto – meriterebbero ulteriore attenzione.

323. Come menzionato, l'*Analisi dei Rischi Nazionali* ha recepito un'analisi della trasparenza delle persone giuridiche condotta sulla base di informazioni acquisite attraverso InfoCamere, nonché l'analisi delle minacce basata principalmente su uno studio delle persone giuridiche confiscate (in toto o in parte) a gruppi della criminalità organizzata. Le autorità hanno attribuito tale scelta al fatto che le informazioni sono state rese prontamente disponibili (InfoCamere e statistiche detenute dalle autorità antimafia) e che la maggior parte dei crimini in Italia (ivi inclusa la corruzione) è generalmente commessa nell'ambito della criminalità organizzata. Non è stato invece valutato il rischio di uso illecito delle persone giuridiche in altri casi, ad esempio nell'ambito di reati tributari o corruzione che non siano correlati a gruppi criminali di stampo mafioso o ad altri gruppi di criminalità organizzata. Si tratta di una lacuna relativamente grave dell'*Analisi dei Rischi Nazionali* 2014 considerando, in particolare, la prevalenza di reati tributari in Italia (tutt'altro che circoscritti alla criminalità organizzata). Tuttavia, tale lacuna è compensata, in qualche misura, dalla buona comprensione del rischio di riciclaggio di denaro correlato ai reati tributari che GdF ha sviluppato grazie alle attività svolte in materia. Analogamente, l'*Analisi dei Rischi Nazionali* non ha esplorato il potenziale abuso di titoli azionari al portatore. Ciò appare, tuttavia, una lacuna secondaria, in quanto i titoli azionari al portatore possono essere emessi solo sotto forma di azioni di risparmio (ovvero senza diritto di voto)

[80] In una scala che include: "rischi trascurabili", "rischio medio", "rischio rilevante" e "rischio elevato".
[81] In una scala che include: "non significativo", "poco significativo", "abbastanza significativo" e "molto significativo".

in circostanze limitate[82], e sono dematerializzati. E' ragionevole pertanto che costituiscano un rischio limitato di riciclaggio.

324. Nel contesto dell'*Analisi dei Rischi Nazionali* 2014 dell'Italia viene rilevato che i negozi fiduciari nazionali sono vulnerabili al rischio di uso illecito. Tuttavia, come menzionato nella Sezione I, il rischio netto appare basso. L'Italia, inoltre, si è attivata per procedere alla valutazione del rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo posto dai *trust* istituiti ai sensi del *common law* (all'estero o in Italia) in base alla legislazione di un'altra giurisdizione. Tale valutazione è stata condotta soprattutto sulla base di uno studio (realizzato da UIF nel dicembre 2013) delle segnalazioni di operazioni sospette relative a istituti giuridici esteri, e di un'analisi (condotta da GdF) su indagini recenti che hanno coinvolto *trust* esteri. Lo studio condotto da UIF ha rivelato che, nella maggior parte dei casi, le transazioni sono state oggetto di segnalazione alla luce delle difficoltà incontrate nell'identificazione del titolare effettivo, e solo marginalmente in virtù delle caratteristiche, della natura e dell'entità delle operazioni effettuate a nome di un *trust*. L'analisi svolta da GdF, per contro, ha indicato un aumento della presenza di *trust* esteri in Italia. L'*Analisi dei Rischi Nazionali* ha evidenziato le difficoltà di acquisizione della documentazione necessaria per la verifica del titolare effettivo, in particolare laddove i *trust* siano costituiti interamente all'estero e costituiscano l'ultimo elemento nella catena di controllo del cliente operante in Italia. Il livello di vulnerabilità dei *trust* è classificato come "molto significativo" e il rischio specifico di uso improprio classificato come "elevato" – ovvero, superiore al rischio rappresentato dalle persone giuridiche italiane. Il dialogo intercorso con le autorità ed il settore privato nel corso di tale valutazione hanno confermato che i *trust* sono oggetto di uso illegittimo in Italia, ma non in maniera diffusa.

325. L'UIF e le forze di polizia possiedono, in linea generale, una buona comprensione dei rischi di uso illecito a cui sono esposte le persone giuridiche e i *trust* esteri denotando, a tale riguardo, una solida consapevolezza degli esiti dell'*Analisi dei Rischi Nazionali*. In materia di rischi legati ai tali istituti giuridici nazionali, tuttavia, la comprensione che UIF e forze di polizia possiedono è meno articolata, per via della scarsa presenza di essi in Italia.

326. Sebbene i principali risultati emersi dall'*Analisi dei Rischi Nazionali* siano stati pubblicati, i rappresentanti del settore privato hanno denotato livelli differenti di comprensione del

[82] Le azioni al portatore possono essere emesse solo da SpA quotate e da SICAV. Al momento non vi sono SICAV in Italia.

rischio posto dalle persone giuridiche. Sono le banche a dar prova di possedere una più elevata comprensione rispetto alla maggior parte degli altri soggetti coinvolti. In particolare, i notai (che, come menzionato, sono pubblici ufficiali e svolgono un ruolo fondamentale nell'intero ciclo di vita delle imprese) sembrano operare sulla base del presupposto che i principali rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo derivino dalla proprietà estera, per quanto le tipologie indichino il contrario (in particolare, infiltrazione delle persone giuridiche italiane da parte di gruppi di criminalità organizzata nazionale). I notai, inoltre, sembrano sottovalutare il rischio di uso illecito perpetrato per il tramite di prestanome. Ciò si rispecchia in particolare nelle recenti Linee Guida elaborate dal Consiglio Nazionale del Notariato (CNN), che qualificano esplicitamente ipotesi di accordi di rappresentanza tra privati non riportati ai notai come "*marginali nell'ambito dell'attività notarile*". Sebbene ciò debba essere letto alla luce degli altri Capitoli delle Linee Guida (in particolare la Sezione III lettera b, che invita i notai a procedere ad una valutazione dei rischi) e dell'elenco delle anomalie predisposto dal Ministero della Giustizia (che supporta i notai nell'individuare potenziali prestanome), le Linee Guida del CNN dovrebbero essere emendate in maniera tale da riflettere adeguatamente il rischio di infiltrazione da parte di gruppi della criminalità organizzata.

(c) Misure volte a prevenire l'uso illecito delle persone giuridiche e degli istituti giuridici

327. Le principali misure adottate per accrescere la trasparenza delle persone giuridiche costituite in Italia consistono nell'aver reso disponibili al pubblico le informazioni contenute nel Registro delle Imprese e nell'aver concesso alle autorità l'accesso – a vari livelli e in diverse circostanze – alle informazioni raccolte dai soggetti segnalanti.

328. Il Registro delle Imprese italiano si concentra sulla proprietà legale ed include informazioni di base su tutti i tipi di società e cooperative costituite in Italia. La banca dati di InfoCamere, che raccoglie tutte le informazioni inserite nel Registro, è stata concepita come strumento di informazione economica e giuridica. Oltre al nome, alla forma giuridica e al luogo di costituzione della società, la banca dati fornisce, in particolare, il nome degli amministratori (membri del consiglio di amministrazione e direttori) e degli azionisti delle società a responsabilità limitata. Al momento della costituzione della società, le informazioni sono immesse sulla base di un atto pubblico predisposto dal notaio ed

elaborato on line attraverso l'utilizzo di firma digitale. L'atto pubblico stesso è a disposizione di soggetti esterni "nello stato in cui si trova". I controlli di base sono eseguiti dal sistema informatico al momento della registrazione. Essi comprendono un calcolo automatizzato delle azioni (per garantire che non superino il 100 per cento) e del capitale complessivo (per assicurarsi che non superi il totale indicato), nonché una convalida automatica di informazioni quali il codice fiscale inserito, la firma digitale del richiedente e l'avvenuto pagamento di imposte e tasse. Ulteriori controlli automatici sono eseguiti anche in merito alle nuove informazioni inserite nel sistema (ad esempio, al fine di garantire che le azioni siano trasferite solo da persone già presenti nel sistema). Qualsiasi anomalia evidenziata dai controlli automatici è oggetto di verifica dal personale del Registro delle Imprese prima che la pubblicazione sia autorizzata. I controlli effettuati non includono la verifica dell'identità delle persone menzionate o dei titolari effettivi di una società.

329. Le modifiche apportate alla proprietà e alla struttura di controllo delle persone giuridiche devono essere registrate nel Registro delle Imprese entro termini differenti, vale a dire entro 30 giorni dall'atto notarile nel caso di SRL e SRLS, e su base annuale per le SpA (vale a dire al momento della presentazione dei bilanci annuali). I trasferimenti di azioni devono essere presentati al Registro delle Imprese da un notaio o eseguiti da una banca o da un agente di cambio[83]. Nel caso di SRL e SRLS, gli atti possono essere presentati da notai o da dottori commercialisti. Sugli atti presentati dai notai sono effettuati i medesimi controlli sopradescritti. Gli atti presentati da altri professionisti sono soggetti ad ulteriori verifiche[84] che, tuttavia, non includono la verifica dell'identità dei proprietari.

330. L'accesso alle informazioni di base è gratuito per gli enti pubblici (a meno che non sia necessaria un'analisi più mirata di informazioni consolidate) e soggetto al pagamento di una tariffa fissa per gli utenti privati[85]. I dati forniti da InfoCamere indicano che sia le autorità pubbliche sia i rappresentanti del settore privato (individualmente o attraverso le rispettive associazioni professionali) consultano regolarmente le informazioni contenute

[83] La legge prevede tale opzione. Tuttavia, in base alle informazioni fornite dalle autorità, attualmente non vi sono agenti di cambio in Italia.
[84] In aggiunta ai controlli automatici e manuali già menzionati, il Registro delle Imprese controlla il merito del contenuto delle informazioni rispetto al relativo regolamento, verifica la conformità alle specifiche tecniche pubblicate dal Ministero dello Sviluppo Economico, verifica che il dottore commercialista sia autorizzato a depositare le informazioni sul conto della persona fisica o giuridica interessata, e procede alla registrazione dell'atto presso l'Agenzia delle Entrate.
[85] Le tariffe applicate sono stabilite dal Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico e co-approvate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

nella banca dati[86]. Attraverso il sito Internet di InfoCamere, è possibile ottenere informazioni semplici (ad esempio: il nome di una società e il suo indirizzo) nonché – previo pagamento di una tariffa più elevata – dati più complessi (ad esempio: i bilanci annuali, l'atto costitutivo, il nome degli amministratori e degli azionisti, le partecipazioni in altre società, il nome dei revisori e dei membri degli organi di vigilanza, e, solo per le società a responsabilità limitata, lo storico del trasferimento di azioni). Inoltre, è possibile ottenere agevolmente informazioni su specifici individui, nonché sulle loro posizioni all'interno di diverse persone giuridiche ed imprese, e relative quote di partecipazione. Tali informazioni sono fornite in un dossier di dati personali / *Personal Data File* (che include un elenco di società in cui il dato individuo esercita una funzione e il tipo di funzione) o in un dossier relativo alla posizione finanziaria dell'individuo / *Company Data File* (che elenca, in dettaglio, le imprese presso cui l'individuo detiene azioni e la relativa percentuale di partecipazione). Gli estratti documentali sono disponibili in italiano e, da ottobre 2014, il certificato della Camera di Commercio nonché gli atti e i bilanci societari sono disponibili anche in lingua inglese (senza la necessità di richiedere l'asseverazione della traduzione).

331. In Italia i notai svolgono una funzione pubblica. Le informazioni che forniscono sono considerate "autosufficienti" ed il relativo contenuto non è verificato se non attraverso i controlli automatici di cui sopra. Le informazioni fornite da professionisti e operatori non-finanziari (ad esempio i commercialisti) possono indurre ulteriori controlli, finalizzati principalmente a garantire la completezza delle informazioni, piuttosto che la relativa accuratezza. Le informazioni riportate nel Registro delle Imprese riguardano la proprietà legale della società, non il relativo titolare effettivo.

332. L'*Analisi dei Rischi Nazionali* e le autorità incontrate ritengono che il sistema italiano di registrazione assicuri adeguata trasparenza sulla proprietà legale e sono dell'avviso che il rischio principale di "opacità" derivi da società estere o da istituiti giuridici esteri[87]. Le autorità hanno espresso la propria soddisfazione circa l'accuratezza delle informazioni sulla

[86] Le autorità pubbliche (a livello centrale e locale) contano circa 50.000 utenti che consultano la banca dati InfoCamere in media 15 milioni di volte l'anno. I fornitori di dati commerciali, le associazioni di categoria e altri organismi di autoregolamentazione ricomprendono circa 80 distributori che, in media, consultano la banca dati circa 50 milioni di volte l'anno. Inoltre, circa 220.000 utenti privati consultano la banca dati approssimativamente 13 milioni di volte l'anno.

[87] Al momento della valutazione: (i) 0,62 % delle persone giuridiche italiane avevano persone giuridiche straniere come soci (varie percentuali); (ii) 0,47 % delle persone giuridiche italiane includeva, tra gli azionisti, *trust* o altri istituti giuridici (varie percentuali).

titolarità effettiva raccolte dai notai (e dagli altri soggetti) ed inserite nel Registro delle Imprese, nonché per la tempestività dell'accesso a tali informazioni.

333. Le informazioni di base sulle associazioni e sulle fondazioni sono conservate nel Registro delle Persone Giuridiche, che è accessibile al pubblico. Autorità pubbliche e società private hanno accesso ad informazioni supplementari secondo le medesime condizioni. Il dato è meno preoccupante di quanto non lo sia in riferimento alle società private, considerando che associazioni, fondazioni, e cooperative sono esposte ad un rischio relativamente inferiore di uso illegittimo.

334. In Italia, i titoli azionari e i *warrant* al portatore, nonché i *nominee shareholder* e i *nominee director,* non pongono problemi significativi. Sebbene il rischio associato ai titoli al portatore non sia stato oggetto di valutazione nel contesto dell'*Analisi dei Rischi Nazionali*, non si rilevano segnali che ne indichino l'associazione a rischi particolari. I titoli azionari possono essere emessi al portatore in circostanze limitate (vale a dire per le SpA (i) sotto forma di azioni di risparmio, che non conferiscono diritti di voto o (ii) nel contesto di SICAV) e devono essere dematerializzati: devono essere depositati presso un depositario centrale, e i diritti che conferiscono possono essere esercitati soltanto attraverso un soggetto vigilato. Per ciascun intermediario sarà attivato un conto per la registrazione dei movimenti degli strumenti finanziari ivi depositati nell'ambito del depositario centrale. Le condizioni e le procedure relative ai titoli azionari al portatore si applicano anche ai *warrant* al portatore. I *nominee shareholder* e i *nominee director* non sono diffusi nel panorama societario italiano. Le norme in materia di pubblicità che si applicano agli amministratori delle società non consentono il ricorso a *nominee*. Gli azionisti possono farsi rappresentare da terzi; tuttavia questi ultimi possono intervenire solo per conto degli azionisti medesimi sulla base di una procura debitamente sottoscritta a garanzia della trasparenza dell'operazione. Le aziende devono detenere una copia della procura quando un soggetto terzo non azionista esercita diritti inerenti alle azioni in sede di assemblea generale della società. Lo stesso vale per i notai (e, quando è ammesso, per i commercialisti) nel caso di trasferimento di azioni effettuato da terzi per conto dell'azionista, applicandosi in tali ipotesi gli usuali obblighi di adeguata verifica.

(d) Accesso alle informazioni di base e relative al titolare effettivo

335. Le informazioni di base sono facilmente accessibili attraverso la consultazione on line delle informazioni contenute nel Registro delle Imprese. L'*Analisi dei Rischi Nazionali* e le autorità incontrate hanno concluso che, sebbene tali informazioni siano facilmente accessibili, puntuali e aggiornate, le informazioni sui titolari effettivi non denotano il medesimo livello di accuratezza e velocità di accesso, in particolare nel caso di proprietari esteri, e/o nel caso di utilizzo – in Italia o all'estero – di prestanome per occultare l'identità del titolare effettivo. Sono facilmente reperibili informazioni sui soci che detengono più del 25 per cento di una SRL e sui titolari effettivi delle società quotate (rispettivamente nel Registro delle Imprese e presso CONSOB). Tuttavia, al di là di tali casi specifici, il grado di accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva e la relativa attendibilità sono variabili, in quanto dipendono primariamente dalle informazioni raccolte dai soggetti segnalanti e dall'utilizzo, da parte delle forze di polizia, di diverse banche dati.

336. L'UIF e le forze dell'ordine possono accedere alle informazioni sul titolare effettivo detenute dagli enti vigilati non appena sia stato identificato il soggetto segnalante che detiene le informazioni. Pur valendo per l'intera gamma di intermediari finanziari e professioni e attività non-finanziarie designate, sostanzialmente ciò concerne più frequentemente banche e notai. Ove una specifica persona giuridica intrattenga un rapporto d'affari con una banca italiana, essa può essere facilmente identificata dalle autorità attraverso una consultazione dell'Archivio dei rapporti finanziari dell'Agenzia delle Entrate. Ciò consente alle autorità di recuperare le informazioni relative all'identificazione e alla verifica dell'identità raccolte dalla banca in applicazione della legislazione in materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, inserite nell'Archivio Unico Informatico. La consultazione del Registro delle Imprese consente l'identificazione del notaio che ha inserito le informazioni nel Registro (sebbene alcune autorità abbiano dichiarato che, in alcuni casi, ciò può comunque rivelarsi difficile in quanto i gruppi di criminalità organizzata tendono a consultare notai diversi in momenti diversi).

337. La qualità delle informazioni raccolte da banche e notai è generalmente considerata adeguata dalle forze di polizia, sebbene l'*Analisi dei Rischi Nazionali 2014* abbia concluso che le informazioni sul titolare effettivo sono, in generale, meno attendibili rispetto alle informazioni di base, e che occorre rafforzare il processo di identificazione del titolare

effettivo. Come menzionato, è stato riconosciuto che l'utilizzo di prestanome nella costituzione di società costituisce una delle pratiche utilizzate dalla criminalità organizzata già da vecchia data. Ciò tenderebbe ad indicare una possibile scarsa attenzione prestata all'identificazione del titolare effettivo, soprattutto da parte dei notai. Tale rilievo, unitamente al dialogo intercorso con i soggetti segnalanti (inclusi i notai), ha indotto il Team di Valutazione a concludere che l'identificazione dei titolari effettivi delle persone giuridiche operata dai notai non è rigorosa tanto quanto dovrebbe, e che l'attendibilità delle informazioni che essi raccolgono non è ottimale. Il rilievo desta preoccupazione, in particolare alla luce (*i*) del ruolo svolto dai notai in Italia; (*ii*) del fatto che sono proprio i notai ad inserire la maggior parte delle informazioni contenute nel Registro delle Imprese (che sovente rappresenta il punto di partenza delle indagini svolte dalle autorità); e (*iii*) del rischio di uso illecito delle persone giuridiche, in particolare da parte di gruppi della criminalità organizzata.

338. Le autorità ritengono che siano in corso alcuni progressi. Hanno evidenziato, in particolare, che il recente aumento[88] nel numero di segnalazioni di operazioni sospette presentate dai notai (e non solo) a seguito di ostacoli incontrati nel processo di adeguata verifica della clientela indica che i soggetti segnalanti e, in particolare, i notai prestano maggiore attenzione all'individuazione dei titolari effettivi. Le autorità hanno inoltre rilevato che le Linee Guida 2014 del CNN in materia di adeguata verifica (pubblicate dopo il completamento dell'*Analisi dei Rischi Nazionali*) e l'elenco di indicatori di anomalia predisposto dal Ministero della Giustizia costituiscono validi passi avanti per garantire una migliore comprensione ed attuazione dei requisiti posti dal Decreto Legislativo No 231/2007 in materia di identificazione dei titolari effettivi. L'aumento nel numero di segnalazioni di operazioni sospette è decisamente incoraggiante, e le recenti Linee Guida del CNN nonché l'elenco di indicatori ad opera del Ministero della Giustizia contribuiscono, insieme, ad accrescere l'attenzione dei notai rispetto ai propri obblighi di adeguata verifica e ad alcuni fattori di rischio. Tuttavia, le Linee Guida del CNN includono anche un linguaggio fuorviante. In particolare, nonostante il frequente utilizzo di prestanome a cui ricorrono i gruppi della criminalità organizzata, le Linee Guida qualificano esplicitamente i casi di accordi privati di rappresentanza non notificati ai notai come "*marginali nell'ambito dell'attività notarile*". Sebbene ciò sia in parte compensato da

[88] La percentuale di SOS presentate in seguito all'impossibilità di completare l'identificazione del beneficiario effettivo è passata dall'1% del numero totale di SOS presentate nel 2012 al 14% del totale nel 2014.

quanto riportato negli altri Capitoli delle Linee Guida, permane il rischio che si possa continuare a prestare un livello inadeguato di attenzione alle circostanze relative alla costituzione di una persona giuridica o ad altre attività che impongono ai notai l'identificazione delle parti coinvolte.

339. Inoltre, e come indicato relativamente all'*Immediate Outcome 3*, permangono alcune preoccupazioni per ciò che concerne l'identificazione dei titolari effettivi anche da parte delle banche. Ciò suggerisce che la precisione e l'attendibilità delle informazioni raccolte dai notai e dalle banche alle quali le autorità hanno accesso non sono ottimali.

340.

Tali carenze sono, tuttavia, ampiamente compensate dal fatto che le autorità, in particolare Guardia di Finanza e DNA, svolgono una serie di controlli incrociati sulle informazioni pervenute dai soggetti segnalanti. Uno dei principali strumenti utilizzati da GdF e da DNA nell'ambito delle indagini finanziarie svolte – la piattaforma MOLECOLA (Riquadro 3 – *I.O.7*) – agevola l'identificazione del titolare effettivo delle persone giuridiche registrate in Italia elaborando le informazioni detenute da molteplici fonti (Registro delle Imprese, banche dati delle forze di polizia, banche dati detenute dall'Agenzia dell'Entrate, Catasto, elenchi delle persone designate ai sensi delle *UNSCR*, nonché altre fonti aperte). Come testimoniato dai casi forniti, ciò ha consentito a Guardia di Finanza di identificare con successo i titolari effettivi in numerosi casi, anche laddove erano coinvolte strutture societarie transnazionali complesse. La piattaforma MOLECOLA si è dimostrata di particolare utilità in termini di notevole riduzione della tempistica dei controlli incrociati. MOLECOLA, tuttavia, non è accessibile alle altre forze di polizia incaricate di indagare casi di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo (es. ROS – Carabinieri e Polizia di Stato), né lo è all'UIF.

341. Le informazioni sono altresì raccolte attraverso attività di cooperazione internazionale, adeguate in riferimento alla maggior parte dei Paesi europei. Tuttavia, l'attività è molto più problematica laddove le controparti non cooperino o forniscano informazioni in un alfabeto diverso da quello romano. Tali criticità non hanno impedito alle forze di polizia italiane di riuscire comunque ad identificare i titolari effettivi e a sequestrare il relativo capitale azionario detenuto presso persone giuridiche in taluni casi. Tali criticità, tuttavia, hanno causato qualche ritardo nello svolgimento complessivo delle attività di indagine.

342. **Le** informazioni sulla titolarità effettiva degli istituti giuridici esteri possono anche essere ottenute tramite gli altri soggetti segnalanti (in particolare le banche, attraverso la consultazione dell'Archivio dei rapporti finanziari). In generale, tuttavia, l'acquisizione di informazioni fa maggiore affidamento sulla cooperazione attiva dei Paesi stranieri, con diversi gradi di tempestività e successo. L'UIF e le forze di polizia hanno indicato che il più delle volte i *trust* esteri sono deliberatamente costituiti in giurisdizioni non-collaborative, rendendo così l'identificazione del titolare effettivo particolarmente ardua.

(e) Sanzioni

343. Il mancato rispetto degli obblighi di informazione ha, come principale conseguenza, l'impossibilità, per il notaio, di portare a conclusione l'atto notarile, sulla base del quale possono essere incluse nuove informazioni nel Registro delle Imprese o possono essere modificate quelle ivi presenti. I rappresentanti del CNN hanno spiegato che laddove non si possano ottenere informazioni sul titolare effettivo (ad esempio, perché all'estero), l'atto notarile si concluderà sulla base di una dichiarazione fornita dal cliente, non soggetta a verifica.

344. E' previsto un regime sanzionatorio, *in primis* nel contesto dell'adeguata verifica della clientela (sia per il cliente che per il soggetto segnalante), ma le sanzioni non sembrano essere applicate in maniera particolarmente dissuasiva e proporzionata. A meno che non si configuri un reato più grave, laddove il cliente non fornisca al segnalante i dati identificativi della persona per conto della quale si esegua una transazione ovvero fornisca informazioni false, questi è condannato a 6-12 mesi di reclusione e a una multa di importo compreso tra €500 e €5.000. Il mancato rispetto dei requisiti in materia di adeguata verifica è punibile con una multa di importo compreso tra €2.600 e €13.000 (si veda la Sezione relativa all'*I.O.4* per il dettaglio delle sanzioni pecuniarie irrogate). La Guardia di Finanza, in particolare, ha avviato una serie di procedimenti sanzionatori[89] sui quali, tuttavia, non sono disponibili ulteriori dettagli (ad esempio una ripartizione per categoria di segnalante). Pertanto, non è chiaro se e in quale misura siano state irrogate sanzioni a notai e commercialisti per il mancato rispetto dell'obbligo di identificazione del titolare effettivo

[89] Il numero di violazioni degli obblighi di adeguata verifica della clientela da parte di soggetti segnalanti e clienti (Articolo 55 commi 1, 2 e 3 D. Lgs.. 231/2007) rilevate da GdF sono: 242 nel 2012; 315 nel 2013; e 246 nel 2014. Il numero di persone denunciate all'autorità giudiziaria su tali basi sono rispettivamente: 696 nel 2012; 663 nel 2013; e 382 nel 2014.

di persone giuridiche.

345. Sebbene siano previste sanzioni anche per le persone giuridiche (si veda la Sezione relativa alla R.24 – *Technical Compliance Annex*), non sono state fornite informazioni sul numero di persone giuridiche o relativi dirigenti/amministratori sanzionati per il mancato rispetto degli obblighi di informazione. Sulla base dei colloqui intercorsi con le autorità italiane, in tali casi l'irrogazione di sanzioni sembra essere un evento raro.

(f) Cooperazione internazionale

346. Richieste tramesse dall'Italia. Non sono stati forniti dati statistici in merito al numero di casi in cui le autorità italiane hanno richiesto informazioni alle controparti estere relativamente a persone fisiche estere proprietarie di persone giuridiche italiane o a persone giuridiche e istituti giuridici costituiti all'estero. I diversi casi riportati (tra cui le indagini su vasta scala, come nel Caso "Fastweb") hanno testimoniato connessioni criminali in molteplici Paesi e sottolineato l'atteggiamento proattivo dell'UIF e delle forze di polizia e delle autorità inquirenti nel ricercare la collaborazione delle controparti estere ai fini dello svolgimento di analisi, indagini ed azioni penali. In un certo numero di casi, le richieste di cooperazione hanno indotto lo scambio di informazioni sull'identità e sulla posizione dei titolari effettivi di persone giuridiche costituite all'estero e/o in Italia, nonché su istituti giuridici esteri. Ciò ha altresì consentito l'identificazione di attività finanziarie detenute all'estero e il relativo rimpatrio in Italia. Tuttavia, in assenza di dati statistici, non è stata fornita alcuna indicazione precisa sull'entità di tali risultati.

347. Richieste trasmesse all'Italia. Come già accennato, le informazioni di base sulle persone giuridiche costituite in Italia sono consultabili on line e, come tale, le autorità estere possono acquisire informazioni senza dover farne richiesta alle autorità italiane. Ulteriori informazioni (anche sui titolari effettivi) possono essere trasmesse direttamente tra autorità competenti (UIF e forze di polizia) o attraverso i canali di cooperazione internazionale. Al riguardo, non sono stati forniti dati statistici. Il feedback fornito da Paesi circa la rispettiva esperienza di cooperazione internazionale con l'Italia non sottolinea difficoltà o criticità particolari in materia di scambio di informazioni sulle persone giuridiche italiane. È tuttavia probabile che le difficoltà in termini di tempestività che le autorità affrontano nell'ambito delle procedure nazionali impattino anche sulla tempistica delle risposte fornite alle richieste provenienti dall'estero.

348. Come rispecchiato nell'*Analisi dei Rischi Nazionali*, il rischio relativo all'utilizzo delle persone giuridiche italiane, in particolare le "società", a fini di riciclaggio di denaro è elevato, soprattutto a causa dell'infiltrazione della criminalità organizzata. Anche gli istituti giuridici esteri svolgono un ruolo sempre più rilevante nelle tipologie di riciclaggio di denaro, sebbene la loro presenza in Italia sia di gran lunga più contenuta. Decisamente inferiore sembra essere, invece, il rischio associato ad altri contesti, quali: finanziamento del terrorismo; altri tipi di persone giuridiche; istituti giuridici nazionali. Le autorità italiane possiedono una conoscenza articolata del rischio di uso illecito delle persone giuridiche nazionali da parte di gruppi di criminalità organizzata e nell'ambito di reati di evasione fiscale, ma denotano una comprensione meno profonda in riferimento ad altri contesti. Sebbene il focus dell'*Analisi dei Rischi Nazionali* sulla criminalità organizzata fosse adeguato, sarebbe proficuo favorire una migliore comprensione dell'utilizzo illegittimo delle persone giuridiche italiane in casi non collegati alla criminalità organizzata, in particolare in riferimento al fenomeno della corruzione. Inoltre, sebbene rappresentino una piccola percentuale del numero totale di persone giuridiche costituite in Italia, il settore delle società di proprietà estera non può essere del tutto irrilevante a riguardo, in considerazione del volume di affari significativo che le caratterizza. Tale settore, pertanto, meriterebbe un'ulteriore analisi nel contesto della successiva valutazione del rischio.

349. Le informazioni di base sulle persone giuridiche registrate in Italia sono facilmente accessibili, accurate ed aggiornate. Le informazioni sul titolare effettivo sono, invece, leggermente meno accessibili e meno attendibili fino al momento della loro verifica da parte delle forze di polizia. In sostanza, in numerosi casi le autorità italiane (in particolare Guardia di Finanza e DIA) sono riuscite ad individuare con successo i titolari effettivi di società utilizzate illecitamente da criminali (soprattutto da gruppi criminali di stampo mafioso) ricorrendo a molteplici strumenti, ivi inclusa la consultazione di informazioni raccolte dai soggetti segnalanti (principalmente notai e banche) e di numerose banche dati, nonché attraverso attività di cooperazione internazionale. La tempestività con cui le autorità hanno accesso alle informazioni sui titolari effettivi varia da qualche minuto a qualche giorno (a seconda della complessità del caso specifico e del veicolo societario in

questione), ed è considerata, nel complessivo, adeguata. La piattaforma MOLECOLA (di cui si avvalgono GdF e DNA), in particolare, si è rivelata di grande utilità nel facilitare ed accelerare la consultazione di una serie di fonti di informazione, riducendo così l'arco di tempo necessario per identificare il titolare effettivo. Sebbene sia complessivamente soddisfacente, il meccanismo potrebbe essere ulteriormente potenziato, dal momento che il grado di attendibilità delle informazioni acquisite dai segnalanti varia, comportando, così, l'obbligo di procedere a verifiche incrociate in ogni singolo caso. I notai, in particolare, rappresentano il primo logico "porto d'approdo" per le autorità, in quanto esercitano una funzione pubblica e svolgono un ruolo fondamentale nell'intero ciclo di vita delle imprese nel Paese. In tali circostanze, desta una certa perplessità il rilievo che fino a poco tempo fa' i notai sembravano non aver prestato sufficiente attenzione all'identificazione dei titolari effettivi. Pertanto, i recenti progressi compiuti in tal senso sono particolarmente apprezzati e andrebbero ulteriormente incoraggiati. Come sottolineato in relazione all'*Immediate Outcome* 7, nonostante i successi conseguiti, sarebbe proficuo accrescere l'attenzione prestata dalle forze di polizia nei confronti delle società. Inoltre si rileva che i soggetti che violano i propri obblighi di informazione non sembrano essere assoggettati a sanzioni efficaci. Sarebbe altresì utile porre maggiore attenzione alle persone giuridiche di proprietà estera al fine di stabilirne la rilevanza in termini di rischio, alla luce del rispettivo volume d'affari (fatturato). Infine, un'imposizione più energica degli obblighi di registrazione (*n.d.r.* presso il Registro delle Imprese) eserciterebbe un utile effetto deterrente. Si raccomanda l'adozione delle suddette misure al fine di correggere quelle che appaiono essere carenze relativamente secondarie, piuttosto che reali ostacoli all'accesso alle informazioni. Miglioramenti moderati sono necessari al fine di garantire che le imprese italiane (e le altre persone giuridiche) non siano utilizzate a fini di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo.

350. L'Italia ha raggiunto un livello sostanziale di *Effectiveness* relativamente all'*Immediate Outcome 5*.

8. COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Risultati principali

- L'Italia dispone di un solido quadro giuridico per la cooperazione internazionale, nonché di una rete di accordi bilaterali e multilaterali per accelerare le procedure di cooperazione. Le autorità italiane si impegnano in una serie di attività per conto di altri Paesi a fini di contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.

- Tuttavia, la mancata criminalizzazione (fino al 31 dicembre 2014) dell'auto-riciclaggio potrebbe aver minato l'ampiezza dell'assistenza richiesta e fornita dall'Italia. Sebbene non sia stato possibile valutarne l'impatto pratico, la recente criminalizzazione dell'auto-riciclaggio, tuttavia, costituisce un apprezzabile passo avanti e dovrebbe rivelarsi proficua.

- L'efficacia del sistema di cooperazione internazionale dell'Italia può essere ostacolata dall'assenza di meccanismi ad hoc quali la mancanza di un sistema di gestione dei casi volto a individuare l'ordine di priorità delle istanze ricevute e fornirvi risposta, e la mancata ratifica di accordi comunitari rilevanti e di decisioni quadro in materia di assistenza giudiziaria reciproca tra Stati Membri, di reciproco riconoscimento degli ordini di confisca e sulle squadre investigative comuni. I dati statistici disponibili in materia, inoltre, non sono sufficientemente esaustivi.

- Le autorità di vigilanza (Banca d'Italia, IVASS e CONSOB) e UIF cooperano frequentemente ed efficacemente con le rispettive controparti. Tuttavia, non forniscono informazioni spontanee tanto spesso quanto dovrebbero in misura commisurata ai rischi.

Azioni raccomandate

L'Italia dovrebbe:

- Ratificare e trasporre strumenti supplementari quali l'Accordo del 29 maggio 2000 relativo alla mutua assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati Membri UE, e la Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni.

- Istituire, presso il Ministero della Giustizia, un sistema di gestione dei casi (raccolta e diffusione di dati relativi alla mutua assistenza giudiziaria e alle richieste di estradizione) e migliorare il sistema di raccolta di dati statistici in materia di cooperazione internazionale.

- Potenziare, gli scambi spontanei di informazioni con le autorità di vigilanza estere per

finalità di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento, in misura commensurata ai rischi.

- Garantire una risposta tempestiva alle richieste pervenute da altri Paesi per l'identificazione e lo scambio di informazioni sui titolari effettivi di persone giuridiche e istituti giuridici.

- Condividere i beni confiscati in Italia con i Paesi che hanno fornito assistenza, soprattutto nel caso in cui i reati-presupposto siano stati commessi all'estero.

351. L'*Immediate Outcome* considerato e valutato nel presente Capitolo è l'*I.O.2*. Le raccomandazioni rilevanti per la valutazione dell'*Effectiveness* nella presente Sezione sono R.36-40.

8.1 Effectiveness: Immediate Outcome 2 (Cooperazione internazionale)

(a) Erogare e richiedere mutua assistenza giudiziaria

352. Il tema della cooperazione internazionale è di particolare rilievo per l'Italia, dal momento che il Paese è esposto ad un rischio elevato di criminalità perpetrata da gruppi organizzati (in contesti mafiosi e non-mafiosi) che agiscono anche a livello transnazionale. Le autorità italiane hanno fornito al Team di Valutazione numerosi casi di indagini svolte da GdF, ROS o DIA, che testimoniano esperienze di successo in materia di mutua assistenza giudiziaria attiva e passiva, in particolare per ciò che concerne il sequestro dei proventi di reato. Tra tali esperienze, si annoverano i casi riportati nel Riquadro 8, che hanno coinvolto operazioni su larga scala finalizzate al sequestro dei beni e all'arresto simultaneo dei sospettati sia in Italia sia in altri Paesi. Sono stati forniti al Team anche altri casi di cooperazione internazionale in materia di contrasto del finanziamento del terrorismo, considerati ai fini della valutazione dell'*Immediate Outcome 9*.

Riquadro 8. Cooperazione internazionale per indagare e perseguire penalmente il riciclaggio di denaro e i relativi reati-presupposto

Operazione "Fondi Perduti" (2010) – L'indagine (condotta dalla Procura della Repubblica di Roma) trae origine da un esposto nei confronti di un presunto promotore finanziario in ordine alla mancata restituzione di somme investite. L'indagine ha consentito di individuare un'organizzazione criminale transnazionale dedita alla commissione del reato di abusivismo

finanziario, di truffe ai danni di migliaia di investitori e di ostacolo all'esercizio delle funzioni di vigilanza. Sono stati individuati ben 1.500 clienti che avevano investito nel tempo oltre €350 milioni con l'intermediario finanziario non autorizzato. I proventi delle attività illecite sono stati convogliati su conti esteri nella disponibilità degli indagati. Sono state inoltrate 5 richieste di rogatoria in Lussemburgo, Austria, Svizzera, Regno Unito e Bahamas. Le autorità italiane hanno emesso ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di 7 sodali, nonché il sequestro preventivo di beni mobili registrati, immobili, quote societarie ed aziende fino a €170 milioni.

Caso "Telecom/Fastweb" (2006-2010) – Nel mese di febbraio 2010, il *ROS* dei Carabinieri ha eseguito un ordine di custodia, disposto dal Giudice per le Indagini Preliminari (GIP) presso il Tribunale di Roma su richiesta della Procura Distrettuale Antimafia nei confronti di 33 indagati per associazione a delinquere per riciclaggio ed impiego di denaro illecitamente acquisito attraverso un circuito di frode carosello all'IVA per importi molto elevati. Le indagini hanno coinvolto diverse regioni italiane e sono state estese (attraverso richieste di cooperazione tra forze di polizia ed autorità giudiziarie) alla Svizzera, al Regno Unito, a Cipro, alla Romania e alla Austria, in particolare per individuare i conti bancari esteri su cui sono stati accreditati i fondi riciclati. In tale contesto, oltre al sequestro dei capitali azionari di circa 20 aziende acquistate con i proventi di riciclaggio, i provvedimenti hanno disposto, sia in Italia sia all'estero, il sequestro di beni per l'importo di €38 milioni. In totale, 18 persone sono state condannate nell'ottobre 2013 per associazione a delinquere, reati tributari e riciclaggio di denaro, con pene che spaziano da 3 anni (associazione per delinquere) a 15 anni (riciclaggio e reati tributari) di reclusione, e multe che vanno da €15.000 a €20.000 (per un importo complessivo di € 130.500), unitamente a pene accessorie.

353. Le autorità hanno riferito di fare un uso efficace delle attività di cooperazione internazionale nel quadro della lotta contro la criminalità organizzata: dal 2013 al 2015, la DNA ha elaborato più di 60 rogatorie per reato di riciclaggio o relative misure di prevenzione (rispettivamente 24 nel 2013; 29 nel 2014; 3 nei mesi gennaio-febbraio 2015). I principali Paesi controparte sono: Svizzera (16); Paesi Bassi (10); Germania (6); e Spagna (5). Le procedure di mutua assistenza giudiziaria sono state attive in 44 casi e passive in 19 casi.

354. Per ciò che concerne GdF, nel periodo 2013-2015 sono state elaborate 957 richieste di cooperazione internazionale (rispettivamente 361 attive e 596 passive) che hanno coinvolto anche Europol, Interpol, ed istanze di mutua assistenza giudiziaria[90].

355. Non sono stati forniti ulteriori dati statistici in materia di mutua assistenza giudiziaria (in

[90] I dati includono tutti i tipi di richieste, non soltanto quelle relative al reato di riciclaggio.

contesti diversi dalla lotta contro la criminalità organizzata) e di estradizione, in particolare a causa dell'assenza di un apposito sistema volto alla gestione dei casi. Il feedback ricevuto da altri Paesi indica un buon livello di soddisfazione relativamente all'assistenza (sia attiva sia passiva)[91] assicurata.

356. L'Italia non ha ancora recepito nel proprio ordinamento alcuni accordi internazionali rilevanti in materia, quali, ad esempio, quelli relativi all'istituzione di squadre investigative comuni (Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002), all'esecuzione nell'Unione Europea di provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio (Decisione quadro del Consiglio 2003/577/GAI) e di confisca degli strumenti e dei proventi di reato (Decisione quadro del Consiglio n. 2005/212/GAI), nonché l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento degli ordini di confisca (Decisione quadro del Consiglio 2006/783/GAI). Analogamente, l'Italia non ha ratificato l'accordo del 29 maggio 2000 relativo alla mutua assistenza giudiziaria tra gli Stati Membri dell'Unione Europea. Sostanzialmente, tuttavia, ciò non è stato d'ostacolo all'attuazione di un'efficace cooperazione internazionale e, in particolare, non ha impedito all'Italia di svolgere indagini congiunte con altri Paesi (ad esempio: istituendo squadre comuni, in particolare con l'Albania e la Svizzera). Aderire agli accordi sopra menzionati consentirebbe, tuttavia di accelerare i procedimenti futuri. Sebbene l'Italia di fatto conduca indagini congiunte con altri Paesi su base bilaterale, l'attuazione del relativo accordo UE accrescerebbe i poteri delle forze di polizia e delle autorità inquirenti ed accelererebbe lo svolgimento delle indagini.

357. Desta preoccupazioni il tema della cooperazione nei casi di auto-riciclaggio (come evidenziato, in particolare, nell'*Analisi dei Rischi Nazionali*). Prima del 31 dicembre 2014, l'auto-riciclaggio non era criminalizzato e, pertanto, non era possibile richiedere o concedere cooperazione in materia. Una nuova norma, entrata in vigore il 1 gennaio 2015, ha criminalizzato l'auto-riciclaggio (si veda la Sezione relativa alla R.3, *Technical Compliance Annex*). Al momento della Valutazione, a causa della recente entrata in vigore della previsione normativa, l'auto-riciclaggio non era ancora perseguito, né nel contesto nazionale né in quello internazionale. Di conseguenza, non è stato possibile verificarne l'impatto.

[91] Un Paese ha reso noto che le autorità italiane hanno autorizzato gli agenti di polizia giudiziaria estera ad essere presenti in Italia ed assistere all'esecuzione di una richiesta di assistenza giudiziaria. L'esperienza è stata giudicata proficua.

(b) Fornire e richiedere altre forme di cooperazione internazionale

358. **Forze di polizia**: Le forze di polizia scambiano regolarmente informazioni con i loro omologhi esteri e svolgono attività di cooperazione attraverso canali quali Europol ed Interpol, nonché sulla base di accordi bilaterali. Le forze di polizia italiane scambiano informazioni e svolgono indagini per conto delle controparti estere istanti (sulla base di richieste di assistenza giudiziaria) secondo le medesime modalità con cui svolgerebbero indagini a livello nazionale. Il Servizio per la cooperazione internazionale di polizia presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale (Ministero dell'Interno) assicura lo scambio di informazioni per il tramite di Interpol, Europol e SIRENE, operando inoltre in qualità di *Assets Recovery Office (ARO)* in Italia. Al livello di forze di polizia, le attività che non richiedono formale autorizzazione giudiziaria sono effettuate sulla base di accordi bilaterali. Come già indicato, sono stati firmati accordi con la Svizzera e l'Albania al fine di istituire squadre investigative comuni per la lotta contro la criminalità organizzata, la corruzione e il terrorismo.

359. Una proposta legislativa è stata presentata in Parlamento al fine di predisporre l'istituzione di squadre investigative comuni e, ove necessario, di accordi bilaterali o multilaterali per abilitare indagini congiunte in base alla Decisione europea del 13 giugno 2002 (relativa alle squadre investigative comuni).

360. **Cooperazione tra unità di informazione finanziaria**: L'UIF italiana dà prova di efficacia nella ricerca e nel fornire in modo tempestivo ed efficace informazioni da/a altre unità di informazione finanziaria, sia spontaneamente sia su richiesta. L'UIF può acquisire e trasmettere informazioni di natura amministrativa, finanziaria e di polizia sulla base delle istanze pervenute da unità di informazione finanziaria estere o da enti non controparti. L'abilità dell'UIF in materia di cooperazione non è subordinata all'indicazione del reato-presupposto da parte della controparte estera. Le risposte sono sempre fornite tempestivamente, per il tramite di canali protetti, ed in linea con i principi di Egmont.

361. Nel 2014, complessivamente 660 istanze relative a uno o più soggetti sono state trasmesse a controparti estere. Si registra un aumento nel numero delle richieste trasmesse, e dal 2013 l'UIF si avvale di molteplici tecniche per potenziare lo scambio di informazioni con alcuni omologhi europei attraverso FIU.NET. Oltre al meccanismo di scambio automatico di

informazioni "*Noto/Sconosciuto*", l'UIF si avvale di strumenti di abbinamento dati (*data matching*) bilaterali e multilaterali nelle attività di ricerca di esiti positivi all'interno di enormi volumi di dati. L'UIF procede allo scambio di informazioni anche con enti non controparti. Tuttavia, si segnala che il numero di istanze formulate dall'UIF dovrebbe essere più elevato al fine di risultare commisurato ai rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo e al rilevante numero di segnalazioni di operazioni sospette che coinvolgono elementi transfrontalieri.

Riquadro 9: Frode ad una banca ad opera di un impiegato disonesto

Un impiegato disonesto ha distratto fraudolentemente circa €1 milione dal conto interno della banca per la quale lavorava, emettendo assegni circolari negoziati presso una banca estera. Il caso trae origine da una comunicazione spontanea presentata all'UIF italiana da parte dell'unità di informazione finanziaria del Paese in cui l'impiegato disonesto ha tentato di riciclare i fondi illecitamente sottratti. Nel corso delle attività di analisi finanziaria svolte dall'UIF, sono state trasmesse alcune SOS dagli intermediari finanziari italiani coinvolti nell'operazione.
La comunicazione spontanea presentata dall'unità di intelligenza finanziaria estera ha segnalato che su un conto detenuto da un cittadino italiano erano stati accreditati 16 assegni circolari per un importo complessivo di circa €800.000. Al fine di identificare l'origine dei fondi, l'UIF ha richiesto informazioni alla banca italiana emittente e ha constatato che gli assegni erano stati addebitati da un conto detenuto da uno dei propri dipendenti, il medesimo proprietario del conto estero sul quale erano stati accreditati gli assegni. Più precisamente, i 20 assegni circolari erano stati emessi da tale conto per un importo complessivo pari a circa €1 milione. I fondi necessari per l'emissione degli assegni erano stati accreditati sul conto alcuni giorni prima, tramite bonifico bancario interno giustificato dal soggetto segnalato come un'indennità disposta da un'impresa di assicurazioni in seguito alla morte di un parente. È stato stabilito, infatti, che la somma era stata sottratta dalla persona segnalata da un conto bancario interno, dove era stata accreditata per disposizione di una società appartenente al medesimo gruppo, a titolo di pagamento di spese per il personale. Sfruttando l'omonimia con il collega responsabile per la gestione di tali pagamenti, l'impiegato disonesto ha sottratto i fondi e, prima che i controlli interni potessero rilevare l'anomalia, li ha trasferiti sul suo conto personale. I fondi sono stati poi utilizzati per l'emissione dei suddetti 20 assegni, 16 dei quali accreditati presso la banca estera. I restanti 4 assegni (ammontanti a circa €200.000) sono stati accreditati su un conto detenuto dal medesimo individuo in una diversa banca italiana e, da lì, sono poi stati utilizzati per ordinare bonifici a favore di persone fisiche e giuridiche connesse, in diversi modi, all'impiegato disonesto.

Il caso testimonia l'importanza di un'attività di cooperazione internazionale efficace e tempestiva tra le unità di informazione finanziaria. La comunicazione spontanea pervenuta dall'unità di informazione finanziaria estera ha permesso all'UIF italiana di avviare immediatamente un'analisi finanziaria e di ricostruire il percorso seguito dai fondi, agevolando così le indagini condotte dall'autorità giudiziaria a cui era intanto pervenuta la denuncia sporta dalla banca.

Richieste trasmesse a FIU estere						
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
In risposta a richieste delle Autorità Giudiziarie	60	89	128	137	124	146
A scopo di analisi interna	19	37	44	80	56	242
Noto / Sconosciuto	-	-	-	-	270	272
Totale	79	126	172	217	450	660

362. Richieste pervenute e formulate: nel 2013, sono 793 le richieste ricevute e 3.538 le richieste avanzate; nel 2014, sono 939 le richieste ricevute e 3.765 le richieste avanzate.

363. **Autorità di Vigilanza** – Sia IVASS sia Banca d'Italia hanno istituito meccanismi di cooperazione internazionale in materia di intermediari finanziari. Relativamente alle professioni e alle attività non-finanziarie designate, soltanto CONSOB dispone di un meccanismo analogo.

364. La cooperazione con le autorità di vigilanza europee sugli intermediari finanziari non richiede la sussistenza di un protocollo d'intesa, mentre la cooperazione con autorità di vigilanza extra-UE è regolata da protocolli d'intesa bilaterali. Ai fini della cooperazione con autorità di vigilanza extra-UE, i seguenti requisiti devono essere soddisfatti: (*i*) assenza di ostacoli alla condivisione delle informazioni tra le autorità di vigilanza, nonché tra la casa madre e le sue controllate estere; (*ii*) sussistenza di requisiti di riservatezza equivalenti; (*iii*) capacità dell'autorità di vigilanza italiana di effettuare ispezioni presso filiali e controllate italiane nel Paese ospitante; e (*iv*) sussistenza, nel Paese extra-UE, di un adeguato regime in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo.

365. Entrambe le autorità di vigilanza sovente cooperano con controparti estere nel processo di valutazione di requisiti di idoneità. Accordi di cooperazione con Hong Kong e Singapore hanno consentito a Banca d'Italia di effettuare ispezioni in loco presso le società controllate da intermediari finanziari italiani operanti in tali Paesi. IVASS ha recentemente avviato un'iniziativa di ispezione congiunta con *FCA* presso la filiale italiana di un'impresa di assicurazione britannica.

366. Banca d'Italia e IVASS assicurano la trasmissione di informazioni su base continuativa in risposta alle istanze ricevute da altre autorità di vigilanza. IVASS ha fornito le

informazioni richieste dalle autorità ungheresi, offrendo loro assistenza nella valutazione dell'eventuale sussistenza di requisiti di professionalità e onorabilità. Banca d'Italia ha inoltre cooperato con le autorità di regolamentazione statunitensi per assisterle nella vigilanza sulla filiale di un intermediario italiano operante negli Stati Uniti. Nel 2014, Banca d'Italia ha notificato alle autorità britanniche che le attività svolte dagli agenti di un'entità con sede nel Regno Unito destavano preoccupazioni relativamente a rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Banca d'Italia usualmente risponde alle richieste di assistenza nel giro di 1-3 settimane. IVASS solitamente vi risponde nell'arco di un mese.

367. In materia di vigilanza sulle professioni e sulle attività non-finanziarie, diversamente da GdF, CONSOB ha istituito meccanismi di cooperazione internazionale per i revisori di enti di interesse pubblico.

(c) Scambi internazionali di informazioni di base e relative al titolare effettivo di persone giuridiche e istituti giuridici

368. Le informazioni di base sulle persone giuridiche sono agevolmente accessibili on line. Sebbene non siano stati forniti dati statistici in materia, le autorità hanno dichiarato di aver ricevuto richieste di informazioni sulla titolarità effettiva di persone giuridiche aventi sede in Italia, a cui rispondono utilizzando tutti i poteri loro attribuiti dalle leggi nazionali. In riferimento agli istituti giuridici non sembra essere pervenuta alcuna richiesta. Le autorità non hanno quantificato i propri tempi medi di risposta, e hanno affermato che la tempistica delle rispettive risposte varia. Nel contesto di tale valutazione, il feedback fornito dai Paesi a riguardo non suggerisce particolari elementi di preoccupazione.

Conclusioni generali relative all'Immediate Outcome 2

369. L'Italia denota molte delle caratteristiche tipiche di un sistema efficace. Il Paese possiede un solido regime per la cooperazione e, su richiesta degli altri Paesi, assicura forme di assistenza fattiva e tempestiva. In particolare, le autorità competenti forniscono informazioni (ivi inclusi elementi fattuali, intelligence finanziaria, ed informazioni in materia di vigilanza su riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo, o reati-presupposto), ed assicurano assistenza in caso di richiesta di individuazione ed estradizione

di criminali, nonché di identificazione, congelamento, sequestro e confisca di beni. L'Italia ricerca sistematicamente e, in linea generale, efficacemente, la cooperazione di altri Paesi per perseguire penalmente i criminali ed i relativi beni. L'Italia, tuttavia, dovrebbe predisporre un apposito sistema per la gestione dei casi di cooperazione internazionale e migliorare le proprie statistiche in materia. Sebbene la mancata attuazione dei pertinenti strumenti comunitari non abbia finora costituito ostacolo alle attività di cooperazione internazionale, non è da escludere che in futuro possa però determinarne un rallentamento. Pertanto, si auspica l'adozione di tali strumenti comunitari al fine di evitare eventuali ritardi. Inoltre, un maggiore scambio di intelligence finanziaria e di informazioni in materia di vigilanza con le autorità estere potenzierebbe ulteriormente l'attuale sistema.

370. L'Italia ha raggiunto un livello sostanziale di *Effectiveness* relativamente all'*Immediate Outcome 2***.**

Technical Compliance – Allegato

Introduzione

Il presente Allegato fornisce un'analisi dettagliata del livello di *compliance* dell'Italia rispetto alle 40 Raccomandazioni GAFI, secondo il relativo ordine numerico. L'Allegato non acclude un testo descrittivo sulla situazione del Paese o sui rischi, bensì si limita all'analisi dei criteri tecnici relativi a ciascuna Raccomandazione (R.). E' opportuno leggere l'Allegato congiuntamente al Rapporto Dettagliato di Valutazione. Laddove sia i requisiti prescritti dal GAFI sia le leggi ed i regolamenti nazionali siano rimasti invariati, il presente Rapporto rimanda all'analisi condotta nel quadro della precedente Mutua Valutazione del 2005, disponibile su: http://www.fatf-gafi.org/countries/d-i/italy/.

[*NDR - E' stata effettuata la traduzione in italiano delle sole Raccomandazioni 1, 2, 3 e 5*]

Raccomandazione 1 – Valutazione dei rischi ed applicazione di un approccio basato sul rischio

All'epoca del terzo Rapporto di Mutua Valutazione (*Mutual Evaluation Report – MER*), non sussistevano obblighi di procedere alla valutazione dei rischi nazionali né altri requisiti connessi al rischio di cui alla R.1.

Obblighi e decisioni per i Paesi

Valutazione del rischio

Criterio 1.1 **–** L'Italia ha individuato e valutato i propri rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo predisponendo la prima *Valutazione dei Rischi Nazionali* nel luglio 2014, a seguito di un processo durato sette mesi[92], sotto la guida del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) – Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). La *Valutazione dei Rischi Nazionali* analizza: i rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo associati alle attività dei segnalanti soggetti alla vigilanza di Banca d'Italia e delle altre autorità di vigilanza; gli indicatori e le tipologie predisposti dall'Unità di Informazione Finanziaria (UIF); le tipologie e le informazioni fornite dalle forze di polizia e dalle autorità giudiziarie; le analisi condotte da accademici e da organizzazioni regionali ed internazionali. La *Valutazione dei Rischi Nazionali* analizza i rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo a livello nazionale sulla base di una metodologia prestabilita che, in generale, copre la gamma di temi trattati nella *guidance* del GAFI sullo svolgimento delle valutazioni dei rischi nazionali di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. La *Valutazione*, inoltre, identifica ed esamina i rischi nuovi ed emergenti cui si riferisce l'ultima versione degli Standard GAFI, incluse le persone esposte politicamente (cosiddette PEP) nazionali e l'evasione fiscale.

Le informazioni sul contesto generale su cui sono elaborate le conclusioni appaiono credibili, fattuali ed aggiornate. La *Valutazione dei Rischi Nazionali* è stata incentrata sui fenomeni di riciclaggio di denaro derivante da attività criminali perpetrate sia all'interno sia al di fuori del Paese, su attività criminali che coinvolgono proventi di reato sottoposte ad operazioni di "pulitura", e sui settori colpiti dal riciclaggio di denaro. Il documento include anche la

[92] Il Gruppo di Lavoro ha avviato le sue attività nel marzo 2013. La Metodologia è stata ultimata ed approvata dal CSF nel dicembre 2013, e il *Risk Assessment* ha avuto inizio nel gennaio 2014.

valutazione di altri elementi, quali: le misure preventive in atto presso gli intermediari finanziari, le professioni e le attività non-finanziarie designate; i controlli transfrontalieri; le persone giuridiche e i *trust*; nonché le misure investigative e repressive attuate. Di conseguenza, il Rapporto identifica gli intermediari finanziari (banche ed imprese di assicurazioni) e le professioni e le attività non-finanziarie designate (ad esempio: gioco elettronico, "compro oro", agenti immobiliari, gioco illegale, notai, avvocati) associate a livelli di rischio elevati.

La *Valutazione dei Rischi Nazionali* è di buona qualità; ha stimolato uno stretto coordinamento tra gli enti coinvolti e beneficiato di molteplici fonti d'informazione.

Criterio 1.2 – La *Valutazione dei Rischi Nazionali* è stata condotta dal Gruppo di Lavoro per la Valutazione dei Rischi Nazionali composto dai rappresentanti di tutte le autorità che partecipano al CSF, in consultazione con altre autorità, nonché con il settore privato ed il mondo accademico. Il CSF è presieduto dal Direttore Generale del Tesoro ed è composto da 13 membri, ivi inclusi i rappresentanti del MEF, del Ministero dell'Interno, del Ministero della Giustizia, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di Banca d'Italia, della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB), dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS), dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), della Guardia di Finanza (GdF), dei Carabinieri (CC), della Direzione Investigativa Antimafia (DIA), e della Direzione Nazionale Antimafia (DNA). Nel corso dell'intero processo sono stati consultati anche altri enti ed autorità, quali: l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia delle Dogane, il Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE), il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Agenzia Nazionale Anti-Corruzione (ANAC), nonché i rappresentanti dei servizi d'intelligence, e di Unioncamere.

Criterio 1.3 – La Valutazione dei Rischi Nazionali è stata finalizzata nel mese di luglio 2014. La Metodologia approvata dal CSF richiede un aggiornamento periodico della *Valutazione dei Rischi Nazionali* su base triennale. Laddove, tuttavia, emergano minacce o vulnerabilità di particolare rilevanza, tale aggiornamento dovrà essere condotto anticipatamente. A seguito delle crescenti minacce di terrorismo e di finanziamento del terrorismo in Europa, nel dicembre 2014 il CSF ha richiesto al proprio Gruppo di Lavoro di rivalutare il livello di minaccia di finanziamento del terrorismo. Si attende adesso il perfezionamento dei risultati di tale revisione, unitamente alla relativa condivisione con il settore privato.

Criterio 1.4 **–** Secondo la Metodologia applicata nella *Valutazione dei Rischi Nazionali*, il Gruppo di Lavoro predisposto ad hoc è altresì incaricato di elaborare una sintesi della *Valutazione* e di condividerla con il settore privato, con gli organismi di autoregolamentazione, e con le organizzazioni no-profit. Nel Dicembre 2014[93] è stato pubblicato, sul sito Internet del MEF, un documento di sintesi che illustra le principali conclusioni della *Valutazione dei Rischi Nazionali* e ne identifica le possibili aree di maggiore rilievo. Alcune informazioni sensibili non sono state riportate nella sintesi.

Mitigazione del rischio

Criterio 1.5 **–** Sebbene le autorità abbiano applicato, a svariati livelli, un approccio basato sul rischio in linea con la rispettiva comprensione dei rischi, non si rileva, tuttavia, che, a seguito della *Valutazione dei Rischi Nazionali*, sia stato predisposto un approccio basato sul rischio coordinato a livello nazionale. Pertanto, non è evidente se l'assegnazione delle risorse sia, o meno, in linea con i risultati emersi dalla *Valutazione*. A tale riguardo, le autorità hanno dichiarato che attualmente sono in corso azioni specifiche in seno al CSF. L'Italia ricorda che l'assegnazione delle risorse presso Banca d'Italia si avvale di un approccio basato sul rischio. La programmazione annuale tiene in considerazione le caratteristiche degli intermediari, la necessità di controlli approfonditi emersa nel corso dell'esecuzione di compiti di vigilanza, nonché i rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo (sia a livello macro sia a livello micro). Sebbene Banca d'Italia, IVASS, CONSOB, e Guardia di Finanza abbiano cognizione dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo in Italia e si avvalgano di diversi tipi di approccio basato sul rischio nell'espletamento delle loro rispettive funzioni, si rileva la necessità di migliorare i sistemi attualmente utilizzati. Nessuna delle autorità di vigilanza ha istituito meccanismi attraverso i quali i rispettivi soggetti vigilati forniscano periodicamente informazioni sulla natura e sul livello del proprio rischio inerente. In assenza di tali informazioni, è evidente che qualsiasi decisione assunta in merito alla ripartizione delle risorse secondo gli attuali approcci basati sul rischio non tiene conto del rischio inerente di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo a cui sono esposte le persone/entità rispettivamente sottoposte alla loro vigilanza. Si rileva, inoltre, la necessità di rafforzare gli attuali accordi utilizzati da Banca d'Italia ed IVASS attraverso i quali gli intermediari finanziari forniscono loro informazioni circa le misure rispettivamente adottate in materia di mitigazione del rischio. Ai soggetti segnalanti non sono

[93] http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0059.html

stati forniti chiari orientamenti circa il formato ed il contenuto delle relazioni che sono tenuti a trasmettere. La natura varia delle relazioni trasmesse dai soggetti vigilati rende difficile per le autorità di vigilanza mettere a confronto in maniera significativa la qualità di tutte le prassi di gestione del rischio da loro attuate.

Criterio 1.6 **–** In relazione alle attività finanziarie definite negli Standard GAFI, l'Italia non ha applicato alcuna esenzione rispetto al quadro normativo in materia di contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Inoltre, il regime antiriciclaggio è stato esteso a talune altre attività non incluse negli Standard (ad esempio: servizi di compensazione e regolamento, imprese di gioco, società di revisione, commercianti di antichità, case d'asta, gallerie d'arte).

Criterio 1.7 **–** Alla luce dell'uso intensivo di denaro contante, le leggi italiane (Articolo 1 della Legge No 197/1991) hanno introdotto il divieto di uso del contante nelle transazioni private che coinvolgano importi al di sopra di una certa soglia (attualmente fissata a €1.000) (Articolo 49 comma 1 del Decreto Legislativo No 231/2007). Il regolamento di Banca d'Italia sull'adeguata verifica della clientela prescrive anche misure potenziate relativamente a prodotti o tecnologie che favoriscono l'anonimato, banconote di grosso taglio; comunicazioni sono state recentemente pubblicate sui rischi associati alle valute virtuali. Inoltre, l'Articolo 20 del Decreto Legislativo No 231/2007 prevede che i segnalanti applichino un approccio basato sul rischio in sede di svolgimento delle procedure di adeguata verifica del clientela.

Criterio 1.8 **–** Per ciò che concerne gli obblighi di adeguata verifica, l'Italia consente agli intermediari finanziari e alle professioni e alle attività non-finanziarie designate di applicare norme semplificate in circostanze specifiche valutate a basso rischio ed identificate dall'Articolo 25 del Decreto Legislativo No 231/2007 (ovvero, ove si tratti di un ufficio della pubblica amministrazione, ovvero di un'istituzione o di un organismo che svolgono funzioni pubbliche). In linea con la Direttiva UE 2005/60/CE, l'Italia ha previsto una serie di deroghe in materia di applicazione di misure di adeguata verifica della clientela. L'elenco delle deroghe concerne le società quotate, le autorità pubbliche nazionali o i clienti che soddisfano i criteri tecnici stabiliti nella Direttiva 2006/70/CE, ivi compresi i clienti che siano enti creditizi o finanziari comunitari soggetti alla direttiva o situati in uno Stato extracomunitario che imponga obblighi equivalenti a quelli previsti dalla Direttiva. L'Italia non ha dimostrato che tali categorie sono a basso rischio, o che i presupposti prescritti dal Criterio 1.8 sono soddisfatti. Una questione analoga si pone in relazione ai requisiti applicabili nel caso di conti di corrispondenza.

Criterio 1.9 **–** L'aggiornamento del programma di valutazione del settore finanziario italiano (*Financial Sector Assessment Programme – FSAP*) condotto dal FMI nel gennaio 2013 ha rilevato che, in linea generale, Banca d'Italia ha predisposto una valido sistema di vigilanza che si avvale di metodologie e strumenti adeguati che integrano l'approccio basato sul rischio. Le regolari attività di vigilanza effettuate da Banca d'Italia assicurano il rispetto degli obblighi di applicazione dell'approccio basato sul rischio ai sensi dell'Articolo 20 del Decreto Legislativo No 231/2007. Analogamente, e sulla base della valutazione dell'Associazione Internazionale delle Autorità di Vigilanza per il Settore delle Assicurazioni *(International Association of Insurance Supervisors – IAIS),* il quadro giuridico italiano (Articoli 7 e 53 del Decreto Legislativo No 231/2007) impone alle imprese assicurative di disporre di efficaci sistemi di gestione del rischio controllati da IVASS. Sebbene anche Guardia di Finanza applichi, in una certa misura, un approccio basato sul rischio, il Corpo utilizza altresì un approccio basato sulla *compliance* ed è meno efficace, rispetto a Banca d'Italia ed IVASS, nel garantire che le persone/entità su cui vigila comprendano, valutino e mitighino i rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo.

Obblighi e decisioni per gli intermediari finanziari e le professioni e le attività non-finanziarie designate

Valutazione del rischio

Criterio 1.10 **–** In base agli obblighi in materia di approccio basato sul rischio (Articolo 20 Decreto Legislativo No 231/2007), l'ambito e l'intensità di applicazione dell'obbligo di adeguata verifica della clientela devono essere determinati in coerenza con i rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo associati alla tipologia del cliente, e a seconda del rapporto continuativo o della prestazione professionale in questione, nonché del prodotto e della transazione posti in essere (Articolo 20 Decreto Legislativo No 231/2007).

Ai sensi dell'Articolo 20 del Decreto Legislativo No 231/2007, vige l'obbligo generale per tutti gli intermediari finanziari e le professioni e le attività non-finanziarie designate di adottare un approccio basato sul rischio e di essere in grado di dimostrarne l'adeguatezza alle autorità competenti. Ciò è elaborato ulteriormente dal regolamento di Banca d'Italia e, per i revisori degli enti di interesse pubblico, dal regolamento CONSOB relativo ai controlli in materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, che impongono obblighi di

gestione del rischio ai vari livelli della struttura gestionale. Tali obblighi supplementari si applicano soltanto al settore finanziario, e non è stata adottata alcuna normativa secondaria in relazione a tutte le professioni e attività non-finanziarie designate. Obblighi analoghi sono stati imposti ai notai ai sensi delle Linee Guida predisposte dal CNN, dai notai adottate e delle quali il rispetto è assicurato nell'ambito del codice etico.

Mitigazione del rischio

Criterio 1.11 **–** Secondo il quadro giuridico, tutti gli intermediari finanziari, le professioni e le attività non-finanziarie designate sono tenute ad attuare politiche e procedure volte a documentare la gestione dei rischi in materia di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Gli intermediari vigilati da Banca d'Italia, CONSOB e IVASS sono tenuti a predisporre programmi per monitorare l'attuazione di tali misure. I programmi antiriciclaggio devono essere sottoposti a procedure di controllo interno. Ai sensi dell'articolo 28 del Decreto Legislativo No 231/2007, tutte gli intermediari finanziari, le professioni e le attività non-finanziarie designate devono applicare procedure rafforzate di adeguata verifica della clientela ove sussista un maggior rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, e nelle circostanze indicate da detto articolo.

Criterio 1.12 **–** Il Decreto Legislativo No 231/2007 prevede l'applicazione di procedure semplificate di adeguata verifica della clientela in casi specifici. In linea di principio, secondo il Decreto, ogni qualvolta vi sia un sospetto di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo, gli obblighi in materia di adeguata verifica devono essere rispettati integralmente, indipendentemente da eventuali deroghe o eccezioni. L'Italia ha anche esteso le esenzioni previste dalla normativa comunitaria, senza tuttavia dimostrare un basso rischio o che siano state soddisfatte le condizioni preliminari previste dagli Standard.

Conclusioni

L'Italia è Largamente Conforme (LC) alla R.1.

Raccomandazione 2 – Cooperazione e coordinamento nazionali

Nella terzo Rapporto di Mutua Valutazione (*MER*), l'Italia è stata valutata "*LC"* rispetto a tali requisiti (pagine 95-96). La carenza principale concerne l'assenza di un meccanismo di coordinamento nazionale in materia di contrasto del riciclaggio di denaro. Successivamente, una modifica al Decreto Legislativo No 231/2007 ha ulteriormente potenziato i meccanismi di cooperazione e di coordinamento nazionali.

Criterio 2.1 **–** Sebbene disponga di politiche in materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, ponderate sui rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, l'Italia non ha ancora formulato una strategia nazionale ed un piano d'azione prioritario che tengano conto degli esisti dell'*Analisi dei Rischi Nazionali* recentemente ultimata. Le autorità di vigilanza procederanno ad integrare gli esiti dell*'Analisi* nei rispettivi approcci basati sul rischio, ove necessario. Infine, le modifiche da apportare al Decreto Legislativo No 231/2007 previste per il 2015 potranno beneficiare dei risultati emersi nella *Valutazione dei Rischi Nazionali*.

Criterio 2.2 **–** L'Italia ha designato il CSF, sotto l'egida del MEF, quale principale meccanismo responsabile per le politiche nazionali in materia di contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo (Articolo 5 del Decreto Legislativo No 231/2007 – modifiche del 4 novembre 2009, Decreto Ministeriale No 203 del 20 ottobre 2010).

Criterio 2.3 **–** Come indicato in riferimento alla R.1, il CSF è presieduto dal Direttore Generale del Tesoro e ricomprende rappresentanti delle diverse autorità chiave. Il CSF ha il compito di prevenire che il sistema finanziario ed economico siano utilizzati per riciclare i proventi di attività criminose e per scopi di finanziamento del terrorismo. Il CSF è tenuto a presentare al MEF (ogni anno a fine maggio) un rapporto di valutazione delle azioni intraprese in materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo ed eventuali proposte volte ad accrescerne l'efficacia. A tal fine, l'UIF, nonché le autorità di vigilanza del settore finanziario, le varie autorità competenti, GdF, DIA, e le associazioni di categoria sono tenute a fornire, entro il 30 marzo di ogni anno, dati statistici ed informazioni sulle attività svolte nell'ultimo anno solare nell'ambito delle rispettive attività di vigilanza e controllo.

Norme dettagliate per lo scambio di informazioni e per la collaborazione tra le Autorità coinvolte sono stabilite ai sensi dell'Articolo 9 del Decreto Legislativo No 231/2007. Tali Autorità sono

tenute a cooperare e a coordinarsi, e protocolli di intesa devono essere conclusi tra esse. Tutte le informazioni in possesso dell'UIF sono protette dal segreto d'ufficio, tranne nei confronti dell' autorità giudiziaria, che può accedere alle informazioni nel corso di indagini o procedimenti che coinvolgano violazioni soggette a sanzioni penali (Articolo 9.1 del Decreto Legislativo No 231/2007). In tal senso, il Decreto (Articolo 9.2) prevede la deroga al segreto d'ufficio per lo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza e l'UIF. L'UIF ha sottoscritto un protocollo di intesa con tutte le autorità di vigilanza interessate.

Criterio 2.4 – Il CSF è responsabile per il contrasto delle attività svolte dai Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, nonché per le misure di congelamento dei capitali stabilite dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea (Articolo 3.1 Decreto Legislativo No 109/2007) che consentono di assicurare il coordinamento in materia di contrasto al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa (ovvero relative a Iran e Corea del Nord). In tal caso, i rappresentanti del MiSE e dell'Agenzia delle Dogane prendono parte alle riunioni del CSF (Articolo 3.3 del Decreto Legislativo No 109/2007). I rappresentanti di altre autorità interessate (tra cui i servizi di intelligence) possono essere invitati dal Presidente del CSF. Tuttavia, la legge non prevede esplicitamente i poteri del Comitato in materia di cooperazione e coordinamento di politiche ed attività volte a contrastare il finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa.

Conclusioni

L'Italia è Largamente Conforme (LC) alla R.2.

Raccomandazione 3 – Il reato di riciclaggio di denaro

Nel *MER* 2005, l'Italia è stata valutata *Conforme* (*C*) all'ex R.1 e *Parzialmente Conforme* (*PC*) all'R.2 (pagine 28-30). Le carenze tecniche rilevate erano: (*i*) assenza di responsabilità penale, amministrativa e civile delle persone giuridiche; e (*ii*) le sanzioni (in particolare le multe) non erano proporzionate e dissuasive. L'Italia ha affrontato la carenza (*i*) con l'introduzione del Decreto Legislativo No 231 del 21 novembre 2007 (nota come "Legge Antiriciclaggio", in vigore dal 1 gennaio 2008); tuttavia persiste la carenza (*ii*). Lo Standard attualmente include anche un nuovo requisito.

***Criterio 3.1* –** L'Italia ha ratificato la Convenzione di Vienna del 1988 attraverso la Legge No 328 del 5 novembre 1990 e la Convenzione di Palermo 2000 attraverso la Legge No 146 del 16 marzo 2006. Il riciclaggio di denaro è criminalizzato dall'Articolo 648-*bis* ("Riciclaggio di denaro") del Codice Penale (CP), che copre tutte le attività di cui alle Convenzioni di Vienna e di Palermo. Completano il quadro due ulteriori disposizioni relative ad altri aspetti del reato (l'origine illecita dei proventi di reato), ovvero: l'Articolo 648 (Ricettazione) e l'Articolo 648-*ter* (Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita) del Codice Penale.[94]

***Criterio 3.2* –** L'Articolo 648-*bis* del Codice Penale considera qualsiasi reato "doloso" (in altre parole, qualsiasi reato commesso intenzionalmente) come un reato-presupposto. Sono esclusi unicamente i reati non intenzionali e le contravvenzioni (punite con l'arresto e/o ammenda). Ai sensi degli Articoli 648 e 648-*ter* per "reati-presupposto" devono intendersi "tutti i reati". Nel diritto penale italiano, tutte le categorie di reati previsti dal Glossario GAFI sono considerati come delitti. Anche tutti i reati tributari di cui al Decreto Legislativo No 74 del 10 marzo 2000 costituiscono reati-presupposto (Corte di Cassazione – Sentenze No 45643/2009 e No 6061/2012). Tali reati tributari si riferiscono a dichiarazioni dei redditi, a documentazione quali fatture false nonché altri documenti relativi ad operazioni fittizie, nonché al pagamento di imposte, tra cui l'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA).

---

[94] L'Articolo 648-*bis* stabilisce che "*chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa*" commette il reato di "riciclaggio". L'Articolo 648 stabilisce che "*chi, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, acquista, riceve od occulta denaro, o cose provenienti da un qualsiasi delitto, o comunque si intromette nel farle acquistare, ricevere od occultare*" commette il reato di "ricettazione". L'Articolo 648-*ter* definisce "l'impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita", come l'atto di "*chi impiega in attività economiche o finanziarie, denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto*".

Nel dicembre 2014 l'Italia ha introdotto un programma di collaborazione volontaria all'interno di una più ampia strategia di contrasto all'evasione fiscale, la cui pietra angolare è l'imminente attuazione del nuovo standard globale dell'OCSE sullo scambio automatico di informazioni finanziarie a fini fiscali[95] (Legge No 186 del 15 dicembre 2014, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 17 dicembre 2014). Entrato in vigore il 1 gennaio 2015 con scadenza 30 settembre 2015 (prorogato al 30 novembre 2015), il programma di collaborazione volontaria consente che i patrimoni e le attività finanziarie non dichiarati, costituiti o detenuti al fuori dell'Italia siano soggetti a tassazione secondo le normali aliquote previste e a sanzioni amministrative ridotte. Ai sensi del programma di collaborazione volontaria, la regolare responsabilità penale per alcuni reati tributari (ad esempio, l'uso di fatture false o altri documenti relativi ad operazioni inesistenti; o il ricorso ad altri espedienti in materia tributaria: falsa/omessa dichiarazione dei redditi; mancato pagamento di imposte) e per il riciclaggio dei loro proventi non si applica ove siano soddisfatte le condizioni di cui al programma di collaborazione volontaria, e ove i beni imponibili siano dichiarati in linea con le relative disposizioni. Al ricevimento di una dichiarazione a riguardo, l'Agenzia delle Entrate avvierà il processo di verifica fiscale al fine di accertare gli importi delle imposte dovute. In tale contesto, qualora l'Agenzia dovesse sospettare che le relative attività siano o possano essere illecite, ne informerà il pubblico ministero competente o ne darà notifica all'UIF. Per tali ragioni, nel febbraio 2015 il GAFI ha concluso che il programma di collaborazione volontaria italiano non ha esercitato alcun impatto negativo sull'attuazione delle Raccomandazioni GAFI (tra cui R.3) e ha rispettato i quattro principi fondamentali del GAFI in materia di programmi di collaborazione volontaria.

Criterio 3.3 – L'Italia applica un approccio cosiddetto "*all crimes*", ovvero: tutti i delitti non colposi costituiscono presupposto di riciclaggio.

Criterio 3.4 – Gli Articoli 648-*bis* e 648-*ter* del Codice Penale fanno riferimento a "*denaro, beni o altre utilità*" provenienti da delitto indipendentemente dal loro valore, e l'Articolo 648 si riferisce a "*denaro o cose provenienti da un qualsiasi delitto*". Tali definizioni, nei tre Articoli summenzionati, includono qualsiasi tipo di proprietà che rappresenti il provento di reato. Sebbene la legge non specifichi se si estenda ai beni che non sono provento diretto di reati, la

[95] Il sistema di scambio automatico d'informazioni finanziarie a fini fiscali ("*Common Reporting Standard*") è stato incorporato nella legislazione UE con la Direttiva del Consiglio 2014/107/UE, adottato sotto la Presidenza italiana.

giurisprudenza della Corte di Cassazione attribuisce un ambito molto ampio alla nozione di "altri beni", considerandoli come "beni indiretti" (Sentenza No 6061/2012).

Criterio 3.5 **–** Il testo della Legge (Articolo 648-*bis* del Codice Penale) non richiede una precedente condanna per il reato-presupposto né che l'autore del reato-presupposto sia identificato o accusato. Per i tribunali, è sufficiente che il provento sia il risultato di un reato-presupposto, comprovato da elementi indiziari acquisiti nello svolgimento di indagini e procedimenti penali (Corte di Cassazione – Sentenza No 28715/2013). Il reato di riciclaggio di denaro potrebbe applicarsi anche laddove l'autore del reato-presupposto sia sconosciuto (Corte di Cassazione – Sentenze No 8384/1990 e No 36940/2008).

Criterio 3.6 **–** Il Codice Penale non specifica se i reati-presupposto del riciclaggio si estendano a condotte che hanno avuto luogo in un altro Paese. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha chiarito che il reato di riciclaggio di denaro è applicabile laddove il reato-presupposto sia stato commesso all'estero e sia considerato reato anche ai sensi della legge italiana (Corte di Cassazione – Sentenza No 42120/2012).

Criterio 3.7 – L'Articolo 648-*ter* .1 del Codice Penale, entrato in vigore il 1 gennaio 2015[96], criminalizza l'auto-riciclaggio nei casi in cui non si applica il principio fondamentale "*ne bis in idem*"[97]. Il relativo comma 1 dichiara che si applica la pena a "*chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, impiega, sostituisce o 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*". Il comma 4 dichiara che "*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*". In virtù della recente adozione, l'Articolo 648-*ter*.1 non era applicato al momento della Valutazione. In assenza di sentenze relative alla nuova disposizione, le autorità hanno osservato che l'esatto ambito dell'Articolo 648-*ter*.1 è suscettibile di interpretazioni e dibattito.

---

96 La nuova disposizione è stata inserita nella Legge dicembre 2014 sulle "disposizioni per regolamentare la comunicazione e il rimpatrio delle attività detenute all'estero e rafforzare la lotta contro la frode fiscale", che ha introdotto il programma di collaborazione volontaria descritto al Punto 3.2. Fino all'introduzione della nuova Legge, il reato di riciclaggio di denaro non si applicava alle persone che avessero commesso il reato presupposto (Articoli 648-*bis* e *ter* del Codice Penale). Tuttavia, la Corte di Cassazione italiana (Sentenza No 25191/2014) ha affermato che l'auto-riciclaggio era punibile in alcune circostanze limitate ai sensi dell'Articolo 12-*quinquies* del Decreto Legge No 306/192, convertito, con modificazioni, nella Legge No 356 del 7 agosto 1992. Il presente Articolo sanziona il trasferimento fraudolento di denaro, beni o utilità.

97 "*Ne bis in idem*" è l'equivalente, nel diritto civile, del concetto *Common Law* di "*double jeopardy*".

Secondo l'interpretazione delle autorità, il comma 1 (vale a dire, i fatti punibili) è dotato di un ampio ambito di applicazione, mentre l'ambito del comma 4 (vale a dire, i fatti non punibili) è residuale (in quanto cita esplicitamente "*fuori dei casi previsti dai commi precedenti*" e si applica solo in circostanze limitate (vale a dire, solo in caso di applicazione del principio fondamentale del *ne bis in idem*).[98]

Per ciò che concerne il primo comma, le autorità sostengono che si tratti di un'ampia formulazione (in particolare il riferimento a "*impiega*") e che si estenda oltre le condotte di cui all'Articolo 6(1)(a) della Convenzione di Palermo, in quanto include qualsiasi forma di "reintroduzione" delle attività nel circuito economico legittimo. L'elemento di occultamento espresso con "*in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa*" rappresenta un elemento oggettivo della condotta che ricomprende qualsiasi ostacolo all'identificazione dell'origine dei beni, indipendentemente dallo scopo o dall'obiettivo del colpevole – vale a dire: qualsiasi atto che renda l'identificazione più difficile. Il termine "*concretamente*" (che non compare nel testo relativo alla definizione di "riciclaggio") ha lo scopo di fare riferimento ai fatti oggettivi e non all'intenzione del reo. Il riferimento a "*in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative*" è stato interpretato come volto ad esprimere il concetto di "reintroduzione" o "re-inserimento" in attività economiche legittime. Ciò, secondo le autorità, costituisce l'elemento chiave che distingue le attività punibili da quelle che costituiscono attività "*post factum*" (e che non sono punibili alla luce del principio fondamentale del *ne bis in idem*).

Per ciò che concerne il comma 4, le autorità sostengono che si applichi soltanto quando "*l'acquisizione, la detenzione o l'utilizzazione di beni*" costituiscono attività "*post factum*" (che, alla luce del principio *ne bis in idem*, non sono punibili), in linea con l'Articolo 6(1)(b) della Convenzione. E' limitato ai casi in cui i beni siano destinati soltanto alla mera utilizzazione o godimento personale, e ove non vi sia occultamento. Sebbene ciò non si rifletta nel testo, secondo le autorità, la definizione di "*utilizzazione meramente personale*" si applica a denaro e ad altri beni mobili, mentre "*godimento personale*" si applica ai beni immobili.

[98] L'interpretazione delle autorità in relazione al nuovo Articolo 648-*ter*.1 è condivisa dal Professore Associato Francesco Mucciarelli dell'Università della Bocconi, in "Qualche nota sul delitto di auto-riciclaggio", pubblicato su "Diritto Penale Contemporaneo" il 24 dicembre 2014 (www.penalecontemporaneo.it).

In entrambi i casi, è esclusa qualsiasi forma di "reintroduzione" dei proventi nel circuito economico-finanziario, in quanto sanzionata ai sensi del comma 1 (ambito generale). Analogamente, l'assenza di attività di occultamento non è espressamente menzionata nel comma 4, tuttavia è implicita, in quanto qualsiasi forma di dissimulazione è sanzionabile in applicazione del comma 1.

L'entrata in vigore dell'Articolo 648-*ter*.1 del Codice Penale costituisce un importante passo avanti per il quadro giuridico italiano. Letto alla luce delle spiegazioni fornite delle autorità, l'Articolo è in linea con lo Standard; tuttavia, l'interpretazione della sua formulazione (soprattutto dei riferimenti alle attività commesse nell'ambito di "*attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative*" e "*mera utilizzazione personale*") potrebbe rivelarsi problematica per le corti.

***Criterio 3.8* –** L'Articolo 192 del Codice di Procedura Penale afferma che sono ammesse prove circostanziali, e la giurisprudenza ha chiarito che l'elemento della conoscenza del reato di riciclaggio può essere dedotto da circostanze fattuali (Corte di Cassazione – Sentenza No 9090/1995).

***Criterio 3.9* –** Dal 4 dicembre 2014 il riciclaggio di denaro è punibile con sanzioni più severe rispetto al passato, ovvero 4-12 anni di reclusione e €5.000-€25.000 di multa per le persone fisiche (Articolo 648-*bis* Codice Penale)[99]. Si applicano, inoltre, pene accessorie, quali, ad esempio: l'interdizione dai pubblici uffici; l'interdizione da altra professione o arte; l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (Articolo 19 Codice Penale). Per il reato di auto-riciclaggio: la reclusione va da 2 a 8 anni, è prevista la medesima multa applicata per il riciclaggio (Articolo 648-*ter*.1 del Codice Penale), e si applicano le pene accessorie. Sono previste sanzioni ridotte nei casi di auto-riciclaggio relativo a reati-presupposto puniti con la reclusione di durata inferiore a 5 anni (reclusione da 1 a 4 anni e multa pari a €2.500-€12.500). Sebbene in Italia la multa prevista per il riciclaggio e l'auto-riciclaggio sia tra le più severe, l'importo non è proporzionato né tantomeno dissuasivo.

***Criterio 3.10* –** Il Decreto Legislativo No 231/2007 del 21 novembre 2007 (entrato in vigore il 1 gennaio 2008) introduce sanzioni a carico delle persone giuridiche coinvolte in reati di

[99] Fino all'introduzione della Legge che ha criminalizzato l'auto-riciclaggio, il reato di riciclaggio era punibile con la reclusione da 4 a 12 anni e con la multa da €1.032 a €15.493 per le persone fisiche (Articoli 648-*bis* del Codice Penale).

riciclaggio (Articolo 648-*bis* CP), ricettazione (Articolo 648 CP), ed impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (Articolo 648-*ter CP*) (nuovo Articolo 25-*octies* del Decreto Legislativo No 231/2001). Le pene includono sanzioni pecuniarie comprese tra €25.800 e €1.549.000, nonché il divieto di svolgere alcune attività per un periodo non superiore a 2 anni. L'Articolo 5 del Decreto Legislativo No 231/2001 prevede norme sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per i reati commessi nel loro interesse o a loro vantaggio. La responsabilità penale delle persone fisiche non è influenzata dalla responsabilità delle persone giuridiche: sono entrambe perseguibili.

Criterio 3.11 **–** Il Codice Penale criminalizza l'istigazione a delinquere, il delitto tentato, l'associazione a delinquere, e il favoreggiamento (rispettivamente Articoli 414, 416, 416-*bis*, 56, e 378-379), applicabili nel contesto del reato di riciclaggio di denaro.

Conclusioni

L'Italia è Largamente Conforme alla R.3.

Raccomandazione 5 – Il reato di finanziamento del terrorismo

Nel *MER* 2005, l'Italia è stata valutata ampiamente conforme all'ex Raccomandazione Speciale II. La criminalizzazione del finanziamento del terrorismo attuata dall'Italia è stata considerata non pienamente coerente con la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, per via (*i*) dell'assenza di definizione del concetto di "*finanziare associazioni*" che non includeva la raccolta di fondi o il trasferimento e l'occultamento di beni, e (*ii)* poiché non si estendeva al finanziamento di singoli terroristi. L'Italia ha successivamente affrontato entrambe le carenze attraverso il Decreto Legge No 144 del 27 Luglio 2005 convertito nella Legge No 144 del 31.07.2005 (l'Articolo 15 "nuovo reato di terrorismo" ha introdotto l'Articolo 270-*sexies* del Codice Penale) ed il Decreto Legislativo No 109/2007 del 22 giugno 2007.

Criterio 5.1 – L'Italia ha ratificato la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo attraverso la Legge No 7 del 14 gennaio 2003[100]. La giurisprudenza della Corte di Cassazione relativamente all'Articolo 270-*sexies* del Codice Penale (che definisce le condotte terroristiche) fa riferimento agli strumenti internazionali vincolanti per l'Italia (quali la Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo) e, così facendo, introduce un meccanismo in grado di assicurare automaticamente l'armonizzazione delle leggi dello Stato membro (Sentenza No 1072/2006). L'Articolo 1 comma 1 (a) del Decreto Legislativo No 109/2007 definisce il "*finanziamento del terrorismo*" come "*qualsiasi attività diretta, con qualsiasi mezzo, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi o di risorse economiche, in qualunque modo realizzati, destinati ad*

[100] L'Italia ha inoltre ratificato gli strumenti elencati nell'Allegato alla Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo attraverso le seguenti leggi:

- Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili, L'Aia 1970	Legge 906/1973
- Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile, Montreal 1971	Legge 906/1973
- Convenzione per la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, ONU, 1973	Legge 485/1977 Legge 718/1985
- Convenzione internazionale contro la presa degli ostaggi, ONU 1979	Legge 704/1982
- Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari, Vienna 1980	Legge 394/1989
- Protocollo per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale, Montreal 1988	Legge 422/1989
- Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, Roma 1988	Legge 422/1989
- Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse, Roma 1988	Legge 34/2003
- Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici, ONU 1977.	

essere, in tutto o in parte, utilizzati al fine di compiere uno o più delitti con finalità di terrorismo o in ogni caso diretti a favorire il compimento di uno o più delitti con finalità di terrorismo previsti dal codice penale, e ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione dei delitti anzidetti". Tutte le condotte terroristiche, incluso il finanziamento, sono criminalizzate in virtù della ratifica della suddetta Convenzione e dell'adozione degli Articoli 270-*bis* e 270-*sexies* del Codice Penale (che stabiliscono le sanzioni in materia di finanziamento del terrorismo).

***Criterio 5.2* –** L'Articolo 270-*bis* del Codice Penale punisce chiunque finanzi associazioni il cui scopo è di compiere atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico. A seguito del MER 2005, l'Italia ha adottato il Decreto Legislativo No 109/2007 del 22 giugno 2007 che, nel suo Articolo 1 comma 1, non menziona più il finanziamento di associazioni e amplia la definizione di "finanziamento del terrorismo". In coerenza con i principi generali, la definizione del concetto di "finanziamento del terrorismo" fornita dal Decreto Legislativo No 109/2007 integra la disposizione penale sancita dall'Articolo 270-*bis* del Codice Penale. Ai sensi del suddetto Decreto, il finanziamento del terrorismo non è legato all'atto di finanziare associazioni, ma potrebbe includere qualsiasi attività di finanziamento intrapresa allo scopo di commettere un atto criminale di terrorismo o favorire tale atto terroristico.

***Criterio 5.3* –** L'Articolo 270-*bis* del Codice Penale prevede che "*è punito chiunque promuova, costituisca, organizzi, diriga o finanzi associazioni il cui scopo è quello di compiere atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico*". Il testo non prevede alcuna limitazione per ciò che concerne la provenienza dei fondi e si riferisce, pertanto, sia ai fondi di provenienza legittima sia ai fondi di provenienza illegittima. Le autorità italiane hanno confermato che, ai fini dell'applicazione del reato di finanziamento del terrorismo, è irrilevante che l'origine dei fondi sia legittima o illegittima.

***Criterio 5.4* –** Secondo le autorità, ai fini dell'applicazione del reato di finanziamento del terrorismo, non è necessario che i fondi siano utilizzati per un atto specifico e nemmeno che i fondi siano destinati ad un atto specifico. Sebbene l'Articolo 270-*bis* del Codice Penale non fornisca alcuna menzione a riguardo, le autorità italiane sottolineano che, ai sensi di questo Articolo, il reato si riferisce al "rischio presunto" al fine di impedire il risultato del finanziamento, ed anticipa la punibilità ad un "momento prodromico". Inoltre, la Corte di Cassazione italiana ha ritenuto il reato punito dall'Articolo 270-*bis* del Codice Penale come

commesso anche in assenza dell'esecuzione materiale dell'atto terroristico (Sentenza No 24994/2006).

***Criterio 5.5* –** L'intento e la conoscenza possono essere dedotti da circostanze fattuali (si veda il paragrafo relativo al Criterio 3.8).

***Criterio 5.6* –** Il finanziamento del terrorismo è punito con la pena di 7-15 anni di reclusione.

***Criterio 5.7* –** Le persone giuridiche possono essere ritenute responsabili per il reato di finanziamento del terrorismo ai sensi dell'Articolo 25-*quater* del Decreto Legislativo No 231/2001 datato 8 giugno 2001. Il Decreto prevede sanzioni amministrative, che spaziano da sanzioni pecuniarie (da un minimo di €51.600 (vale a dire 200 "unità di multa") ad un massimo di €1.549.000) al divieto di esercitare l'attività e/o al ritiro di licenze o autorizzazioni (per una durata stabilita dal giudice). Può essere applicata un'"interdizione definitiva" (vale a dire un divieto a tempo indeterminato) laddove la persona giuridica sia stata costituita al solo scopo di finanziamento del terrorismo. La responsabilità penale delle persone fisiche non è influenzata dalla responsabilità delle persone giuridiche. Entrambe le responsabilità sono perseguibili, ed è obbligatorio perseguire penalmente entrambe sia le persone fisiche sia le persone giuridiche coinvolte.

***Criterio 5.8* –** La complicità in materia di finanziamento del terrorismo è coperta dagli Articoli 110, 378, e 379 del Codice Penale. Inoltre, l'Articolo 270-*bis* del Codice Penale prevede la reclusione per la condotta di promotore, fondatore, responsabile, organizzatore e finanziatore dell'associazione coinvolta nell'atto terroristico. Nel caso del finanziamento del terrorismo, non appena la condotta di finanziamento del terrorismo abbia avuto inizio, il reato deve essere valutato come già *commesso* e non semplicemente come *tentato*, e non vi sono requisiti specifici che stabiliscano che i fondi devono essere concretamente ricevuti dal destinatario. In qualità di reato di rischio *presunto*, la punibilità è anticipata ad un "momento prodromico". Pertanto, l'Articolo 270-*bis* punisce qualsiasi tentativo come crimine *commesso*.

***Criterio 5.9* –** Il finanziamento del terrorismo è un reato-presupposto per il reato di riciclaggio.

***Criterio 5.10* –** L'Articolo 6 del Codice Penale prevede che il reato (in tal caso il reato di finanziamento del terrorismo) debba essere considerato come "commesso nel territorio dello

Stato italiano", laddove il relativo atto abbia avuto luogo in toto o in parte nello Stato italiano, o laddove il risultato dell'azione si sia verificato nello Stato italiano.

Conclusioni

L'Italia è Conforme alla R.5.