

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

1.1. Il quadro comunitario e nazionale di riferimento

1.1.1. I lavori di recepimento della direttiva comunitaria

Il 5 giugno 2015 è stata pubblicata la direttiva 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (IV direttiva). La normativa dell'Unione europea di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo è ora allineata agli standard internazionali e alle Raccomandazioni del GAFI aggiornate nel 2012.

Nel secondo semestre del 2015 sono stati predisposti i principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva 2015/849 e del regolamento UE 2015/847 che integra la normativa antiriciclaggio con riferimento ai dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi, confluiti nel disegno di legge recante la delega al governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea –legge di delegazione europea 2015.

Contestualmente all'iter legislativo di approvazione della legge delegazione europea, il MEF ha iniziato il lavoro di predisposizione del testo di recepimento della direttiva e ha avviato le consultazioni con le altre amministrazioni competenti e con il settore privato.

Il termine di recepimento della direttiva è il 26 giugno 2017. Tuttavia in sede comunitaria si sta consolidando un consenso politico per anticipare tale termine, su base volontaria, alla fine del 2016.

La direttiva, nell'allineare il quadro comunitario all'ultima versione delle Raccomandazioni del GAFI, mira, tra l'altro, ad affinare l'azione di prevenzione attraverso un più sistematico ricorso all'approccio basato sul rischio, come principio cardine dell'intero sistema antiriciclaggio. Tale principio dovrà orientare sia le scelte di politica legislativa e di vigilanza sia la profondità delle analisi condotte dai destinatari degli obblighi in sede di adeguata verifica della clientela e monitoraggio della relativa operatività.

La prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo passa necessariamente per una piena responsabilizzazione dei soggetti obbligati rispetto alle procedure necessarie per mappare e intercettare il relativo rischio insito nella pratica quotidiana della loro attività professionale. D'altra parte, i costi generati da rischi reputazionali e commistioni con la criminalità finanziari, rappresentano il migliore incentivo per i privati a condividere con le autorità il patrimonio informativo da essi detenuto e strutturato nell'esercizio della propria attività.

Coerentemente, la normativa dovrà ampliare l'ambito di applicazione dell'approccio basato sul rischio, facendone il punto guida per il comportamento dei privati ma anche quello dell'azione di controllo delle autorità. Il legislatore delegato dovrà pertanto occuparsi di rimodulare le sanzioni che puniscono carenze nella collaborazione, rafforzando il principio di proporzionalità nella determinazione delle sanzioni amministrative pecuniarie. Parallelamente, il principio di efficacia e deterrenza delle sanzioni induce un processo di revisione degli oneri formali di conservazione dei dati in favore di una maggiore sostanzializzazione delle condotte ritenute meritevoli di sanzione perché realmente in grado di compromettere l'integrità di informazioni utili all'azione di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. In tale ottica collaborativa dovranno leggersi anche le iniziative assunte dal legislatore per rendere più semplice l'individuazione del titolare effettivo, attraverso la gestione coordinata e centralizzata di registri nei quali confluirà, grazie all'apporto collaborativo del soggetto obbligato che conferisce il dato, il set minimale di informazioni sulla titolarità effettiva di persone giuridiche e trust.

Altrettanta attenzione è necessaria per alcuni settori di attività, che non sono stati fino a oggi oggetto di un adeguato sistema di controllo e che presentano un elevato rischio di infiltrazione criminale. Tali soggetti, che includono tra gli altri gli operatori contrattualizzati dalle società di *money transfer*, gli operatori c.d. "compro oro" e i prestatori di servizi di gioco, soprattutto on line, stanno generando un crescente allarme sociale che necessita di una maggiore possibilità di intervento da parte delle forze di polizia, in particolare della Guardia di finanza.

1.1.2. La prossima direttiva di contrasto del Terrorismo

Il 2 dicembre 2015 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva per adeguare la normativa comunitaria all'evolversi della minaccia terroristica. La decisione quadro 2002/475/GAI, modificata dalla decisione quadro del Consiglio 2008/919/GAI, prevede già come reati l'esecuzione di attentati terroristici, la partecipazione alle attività di un'organizzazione terroristica, compreso il sostegno finanziario a tali attività, la pubblica provocazione, il reclutamento e l'addestramento a fini terroristici, e stabilisce norme in materia di concorso, istigazione e tentativo di reati terroristici. Con la nuova iniziativa legislativa, la Commissione propone di aggiornare tali previsioni per rispondere efficacemente al fenomeno dei *foreign terrorist fighters*, combattenti terroristi stranieri, inclusi i rischi connessi ai viaggi all'estero per intraprendere attività terroristiche, nonché alle crescenti minacce poste dal terrorismo endogeno.

L'intervento normativo proposto mira a recepire i più avanzati standard internazionali ed è in linea con gli obblighi assunti dall'Unione e permetterà di gestire più efficacemente la minaccia

terroristica in evoluzione, rafforzando la sicurezza interna dell'Unione Europea. Le nuove norme internazionali sono le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2178 (2014), 2249 (2015) e 2199 (2015); il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, firmato dall'UE a Riga – congiuntamente alla Convenzione stessa – il 22 ottobre 2015; la modifica della nota interpretativa della raccomandazione n. 5 GAFI/FAFT sul reato di finanziamento del terrorismo.

La proposta della Commissione permetterà all'Unione di rafforzare gli strumenti necessari per affrontare le nuove minacce poste dal terrorismo internazionale, agevolando le indagini e l'azione penale, ampliando taluni ambiti di criminalizzazione già previsti dagli strumenti dell'ONU e del Consiglio d'Europa sopra menzionati, e in particolare:

- il viaggio con finalità di terrorismo, e il suo finanziamento, verso qualsiasi paese, compresi quelli nell'Unione europea e compreso il paese di cui l'autore del reato è cittadino o in cui risiede, per motivi di ordine pubblico e pubblica sicurezza, compresa la prevenzione della criminalità;
- il concorso nel reato, l'istigazione e il tentativo in relazione a molti dei reati previsti dal progetto di direttiva. Particolarmente significativa appare la proposta di rendere punibile il tentativo di addestramento passivo, più ampia delle ipotesi di punibilità del tentativo previste dagli strumenti del Consiglio d'Europa.

L'orientamento generale della proposta della Commissione è stato adottato dal Consiglio UE, nella riunione del Consiglio GAI dell'11 marzo 2016, e il testo è oggi all'esame del Parlamento europeo. Seguiranno i triloghi con il Consiglio UE e con la Commissione europea.

1.1.3 CFT Action Plan della Commissione Europea

La Commissione Europea, attraverso la comunicazione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 2 febbraio 2016, ha elaborato un piano d'azione che individua specifiche iniziative di prevenzione e contrasto al finanziamento del terrorismo. Alcune di queste iniziative potranno essere attuate nell'ambito dell'attuale quadro normativo, mentre altre necessiteranno delle modifiche normative specifiche.

Tra le misure individuate, si segnalano:

- la creazione di un sistema di *listing* europeo su criteri ulteriori e autonomi rispetto alle liste dell'ONU (ISIL/Al Qaeda);
- l'intervento sulla regolamentazione relativa alle carte prepagate, (preservandone il ruolo di inclusione sociale ma limitando le esenzioni che mettano a rischio l'identificazione del soggetto acquirente);

- l'assoggettamento delle piattaforme di scambio di valuta virtuale agli obblighi anti-riciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo.

Tra le misure previste entro il prossimo anno, sono particolarmente attesi gli interventi per potenziare la cooperazione tra le Unità di informazione finanziaria dei paesi comunitari. Inoltre la Commissione intende intraprendere progetti di assistenza tecnica ai Paesi terzi in Medio Oriente e Nord Africa in tema di contrasto al contrabbando di beni culturali e archeologici.

1.1.4 Lo schema di disegno di legge di ratifica strumenti degli strumenti internazionali del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite in materia di terrorismo

È all'esame del Parlamento lo schema di disegno di legge recante "Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione: a) della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; b) della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005; c) del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003; d) della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; e) del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatto a Riga il 22 ottobre 2015", di iniziativa governativa, approvato alla Camera lo scorso 28 gennaio (ex AC. n. 3303) e trasmesso al Senato (AS. n. 2223).

Il provvedimento, attraverso l'attuazione delle quattro convenzioni internazionali e del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa rafforzerà la nostra capacità di contrastare in ogni modo e con ogni mezzo il fenomeno terroristico.

Il 19 luglio u.s. è stato approvato dalla Camera dei Deputati il DDL n. 3303-B con il quale il Parlamento ratifica e dà esecuzione alle succitate Convenzioni Internazionali.

Tra le modifiche previste al codice penale si segnala la criminalizzazione come fattispecie autonoma del finanziamento del terrorismo, secondo il testo di seguito riportato.

Proposta Articolo 270-quinquies.1. - Finanziamento di condotte con finalità di terrorismo

"Chiunque, al di fuori dei casi di cui all'articolo 270-bis e 270-quater.1, raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzati, destinati a essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270-sexies, è punito con la reclusione da sette a quindici anni, indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi per la commissione delle citate condotte.

Chiunque deposita o custodisce i beni o il denaro indicati al primo comma è punito con la reclusione da cinque a dieci anni".

1.2. L'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo

1.2.1. L'Analisi nazionale dei rischi di finanziamento del terrorismo

Il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) ha condotto la prima Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo¹ (NRA – dall'inglese *National Risk Assessment*) nel luglio 2014).

L'occupazione da parte dell'ISIL di vaste aree dei territori della Siria e dell'Iraq, il crescente numero di attentati e azioni dimostrative riconducibili a tale organizzazione, l'evoluzione e l'azione di altri gruppi di matrice *qaedista*, non solo nel contesto di crisi mediorientale ma anche in aree geografiche contigue al nostro Paese, hanno richiesto un riesame del rischio complessivo di finanziamento del terrorismo nel nostro paese.

Il processo di analisi del rischio di finanziamento del terrorismo è stato condotto attraverso un'analisi delle SOS per finanziamento del terrorismo, delle informazioni derivanti dalle investigazioni delle forze di polizia e delle tipologie riscontrate.

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

Il terrorismo *home-grown* costituisce, per attualità e concretezza, la principale forma di minaccia terroristica di matrice confessionale nei Paesi europei, inclusa l'Italia, possibile obiettivo di siffatte azioni terroristiche.

Dalla fine del 2014, la tipologia dominante è relativa a casi in cui a rendersi protagonisti di progettualità dagli esiti offensivi sono stati singoli individui o micro-cellule, all'apparenza isolati, talvolta autoctoni, privi di connessioni evidenti con i network terroristici internazionali. Dalla seconda metà del 2015, indagini di settore hanno rilevato la presenza di reti autoctone strutturate e di cellule organiche collegate a gruppi estremisti attivi, nonché sistematiche attività di finanziamento del terrorismo

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

Il finanziamento del terrorismo in Italia si è configurato finora principalmente come auto-finanziamento, intendendo con ciò che la fonte di finanziamento non proviene dall'esterno

¹http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/Sintesi_NRA_divulgabile_a_soggetti_obbligati_2_dicembre_2014.pdf

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

Dal punto di vista finanziario, dopo la riduzione costante nell'ultimo quinquennio (2010-2014) delle segnalazioni di operazioni sospette classificate come finanziamento del terrorismo, a partire dal secondo semestre 2014 si è assistito ad una ripresa della crescita del numero di tali segnalazioni, con una significativa accelerazione nei mesi successivi; fino al 31 dicembre 2015 sono pervenute alla UIF 273 segnalazioni, un numero quasi triplo rispetto al 2014. A giugno 2016 sono già state ricevute 306 segnalazioni.

Tale andamento è in buona parte ascrivibile alla maggiore attenzione riservata dai soggetti obbligati, sia in termini di percezione del rischio sia in termini di qualificazione del sospetto. Esso è indotto dalla combinazione di una maggiore sensibilità ai fattori di rischio specifici, dal connesso rafforzamento dei presidi di monitoraggio su alcune fattispecie tipiche come le ONLUS islamiche (il cui numero di segnalazioni è aumentato: 30 segnalazioni nel 2014, 14 nel primo trimestre 2015) e da una più accurata qualificazione del sospetto. Alcune delle segnalazioni hanno riguardato terroristi coinvolti in indagini delle forze dell'ordine, quali *FTFs* o comunque soggetti appartenenti ad organizzazioni collegate all'ISIL (es: reclutatori di aspiranti combattenti).

Lavorando sui seguiti investigativi delle segnalazioni di operazioni sospette, il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV) ha ricevuto dalla UIF 96 segnalazioni nel 2014, e 348 nel 2015.

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

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

Per quanto concerne, invece, strumenti di pagamento quali le carte prepagate, che in teoria potrebbero favorire l'anonimato, e le *virtual currencies*, in potenziale forte crescita, anche

tenendo conto dell'esperienza di altri Paesi, non sono finora emerse evidenze circa la sussistenza di un rischio attuale di loro utilizzo per il finanziamento del terrorismo.

Le azioni di contrasto attivate in Italia

Nel corso del 2015 la strategia del governo è stata diretta a contrastare la crescente minaccia terroristica con l'introduzione di modifiche normative sostanziali, l'avvio di misure preventive, modifiche organizzative interne alle autorità competenti in materia. Innanzitutto, il decreto legge n. 7/2015 dà attuazione alla risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite UNSCR 2178 (2015), che condanna le violenze e le atrocità compiute dall'*Islamic State in Iraq and the Levant* (ISIL) e da *Al-Nusra Front* (ANF). Nella sezione relativa alle sanzioni, si osserva che l'ISIL è uno "splinter group of Al-Qaida" e si ricorda che ISIL e ANF sono inclusi nella "*Al-Qaida sanctions list*" e quindi ad essi sono applicate le misure di congelamento ed il conseguente divieto di messa a disposizione di fondi e risorse economiche.

Ai fini del presente documento è opportuno segnalare che il provvedimento interviene innanzitutto sulle disposizioni del Codice Penale relative ai delitti di terrorismo, anche internazionale, per punire i *FTFs*, ovvero coloro che si arruolano per il compimento di atti di violenza, con finalità di terrorismo (art. 270-*quater*). Viene inoltre punita la condotta di chiunque organizzi, finanzia o propagandi viaggi all'estero finalizzati al compimento di condotte con finalità di terrorismo (art. 270-*quater*.1).

È previsto il coordinamento nazionale delle indagini nei procedimenti per i delitti di terrorismo, anche internazionale, attribuendo al Procuratore Nazionale Antimafia funzioni in materia di antiterrorismo (Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo), nonché la possibilità per la stessa di avvalersi dei servizi provinciali e interprovinciali di Polizia.

Si prevedono inoltre aggravanti di pena quando i reati di terrorismo, l'istigazione e l'apologia del terrorismo, nonché il delitto di addestramento ad attività con finalità di terrorismo sono commessi tramite strumenti informatici e telematici, ed introduce misure per il contrasto alle attività di proselitismo attraverso internet dei *FTFs*. È stato modificato l'articolo 9, comma 9 del decreto legislativo 231/2007, in modo da consentire al Comitato di analisi strategica antiterrorismo (CASA) di ricevere dalla UIF gli esiti delle analisi e degli studi effettuati su specifiche anomalie da cui emergono fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Il novellato articolo 47 comma 1 lettera d) del medesimo decreto legislativo stabilisce che la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo viene informata delle segnalazioni di operazioni sospette per fatti di terrorismo oltre che di criminalità organizzata. Il decreto legge interviene poi sul Codice antimafia (decreto legislativo 159/2011) introducendo modifiche alla disciplina delle misure di prevenzione e in materia di espulsione dallo Stato per motivi di terrorismo. Tra le molteplici misure è previsto un nuovo delitto, relativo alla violazione del divieto di espatrio conseguente alla violazione della sorveglianza speciale (con obbligo o divieto di soggiorno) o conseguente al ritiro del passaporto o alla sospensione della validità ai fini dell'espatrio di ogni altro documento equipollente. Inoltre è previsto che il Procuratore antimafia e antiterrorismo come Autorità proponente le misure di prevenzione personali e patrimoniali nei confronti delle persone indicate nell'art. 16 dello stesso decreto legislativo 159/2011. Dal punto di vista organizzativo, le autorità competenti hanno avviato iniziative diverse finalizzate ad affrontare la crescente minaccia terroristica e il correlato rischio di finanziamento del terrorismo con crescente specializzazione delle risorse disponibili. È stato istituito un apposito gruppo di lavoro tecnico, nell'ambito del CASA per approfondire la specifica tematica ed individuare, in modo condiviso, le più efficaci strategie per il contrasto del fenomeno dei "*foreign fighters*" italiani recatisi in Siria.

L'Unità di informazione finanziaria ha istituito, all'interno di una divisione separata del Servizio operazioni sospette (GEI), un settore dedicato all'analisi delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo. Anche nel contrasto al finanziamento del terrorismo la rete informativa fra le FIU si rivela cruciale, consentendo di acquisire e scambiare elementi informativi utili a orientare le indagini degli Organi investigativi nazionali competenti. A questo riguardo, sono state sviluppate forme di collaborazione innovative, basate su modalità di scambio multilaterale e sulla comune individuazione di comportamenti ricorrenti e di indicatori. Al settore dedicato all'analisi delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo sono state attribuite anche le competenze di analisi delle segnalazioni di *money transfers*, ora sottoposte ad un livello di analisi più intensivo che ricomprende periodiche analisi in forma "aggregata".

Le analisi in forma aggregata consistono nell'esplorare mediante strumenti avanzati il patrimonio informativo potenzialmente rilevante costituito dalle operazioni di trasferimento di denaro, al fine di (a titolo esemplificativo): - individuare fattispecie di anomalie non intercettabili nell'ambito dell'analisi dei singoli contesti, mediante una prospettiva più ampia, incentrata su una maggiore profondità temporale e su un più esteso set informativo che include le operazioni segnalate da tutti gli intermediari; - tenere sotto monitoraggio le possibili ricorrenze, tra i nominativi degli esecutori/controparti delle operazioni di invio/ricezione di *money transfer* segnalate, di soggetti coinvolti in cronache giudiziarie o sottoposti a misure di embargo finanziario, come ad esempio nell'ambito delle misure di contrasto al finanziamento del terrorismo; - esaminare l'andamento generale dei flussi segnalati, con riferimento in particolare alla loro localizzazione (province, Stati), rispetto ai dati generali di sistema, nella prospettiva di individuazione di possibili direttrici di flussi anomali.

Infine sono state potenziate le capacità di intercettare le transazioni riferite a *foreign fighters*, mediante acquisizione nei propri sistemi informativi (RADAR) delle informazioni desumibili da tutte le fonti disponibili.

La Guardia di finanza ha adottato specifiche direttive operative in relazione all'analisi delle SOS per finanziamento del terrorismo al fine di tenere conto delle novità introdotte dal decreto legge 7/2015. In questa prospettiva è stata prevista una classificazione ad hoc per le segnalazioni che sulla base dell'analisi pre - investigativa condotta del Nucleo speciale di polizia Valutaria siano riconducibili in astratto ad ipotesi di finanziamento del terrorismo. Tale tipologia di segnalazioni viene delegata per gli approfondimenti investigativi a Gruppi Investigativi sulla criminalità organizzata (GICO) che operano in sede di distretto di Corte d'Appello e quindi di Procura distrettuale con competenze antiterrorismo. Il Servizio centrale investigativo sulla criminalità organizzata (SCICO) è chiamato a svolgere funzioni di collegamento investigativo e raccordo informativo anche per i procedimenti penali per fatti di terrorismo originati dagli approfondimenti di segnalazioni di operazioni sospette.

1.2.2 La valutazione del sistema italiano di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo – seguiti

Nel 2015 si è conclusa per l'Italia la procedura di valutazione del sistema di prevenzione e repressione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo basata sui nuovi *standard* adottati dal *Financial Action Task Force* – Gruppo d'azione finanziaria (FATF-GAFI) nel 2012. La valutazione, effettuata dal Fondo monetario internazionale, è stata discussa e adottata dalla Plenaria del FATF-GAFI nel mese di ottobre 2015². Il rapporto di valutazione, oltre ai giudizi sull'adequatezza del nostro sistema di prevenzione e contrasto, contiene raccomandazioni puntuali su come il sistema debba essere rafforzato a fronte delle carenze riscontrate.

L'Italia è stata tra i primi paesi³ destinatari dell'esercizio nell'ambito del c.d. 4° ciclo di valutazione (*4th Round of Mutual Evaluations*) insieme, per l'area geografica europea, alla Spagna, al Belgio e alla Norvegia. La valutazione ha interessato due ambiti:

- il livello di conformità (*compliance*) del nostro sistema normativo agli *standard* internazionali di riferimento, le 40 Raccomandazioni del FATF-GAFI⁴;
- il livello di efficacia (*effectiveness*) sostanziale del sistema italiano di prevenzione e contrasto, ovvero la sua capacità di incidere sui problemi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, misurato rispetto a undici risultati/obiettivo (*outcomes*) da raggiungere.

Il rapporto fornisce un quadro positivo del sistema italiano e, nel contempo, identifica una serie di raccomandazioni volte al suo miglioramento complessivo. Riconosce che il sistema italiano ha una buona comprensione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo cui è esposto e che le azioni adottate dalle autorità per mitigare i rischi sono robuste e raggiungono un livello di efficacia sostanziale.

Per quanto riguarda il livello di efficacia, il rapporto si attesta tra i migliori tra quelli adottati dal FATF-GAFI dopo la revisione delle Raccomandazioni del 2012 e condotte con la nuova metodologia adottata nel 2013.

Per quanto concerne il livello di conformità, anche in questo caso i risultati sono molto buoni. Le lacune riscontrate, relative ai conti di corrispondenza, ai bonifici transfrontalieri e alle sanzioni amministrative, sono prossime a essere colmate con l'adozione della normativa di recepimento della direttiva (UE) 2015/849.

²http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/area_internazionale/Antiriciclaggio_Internazionale.html

³Il calendario delle valutazioni è concordato nel GAFI in via preventiva sulla base delle valutazioni precedenti. È utile precisare che è valutato il complessivo sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo esistente in un certo paese, fino alla data della visita del *Team* di valutatori. Nel nostro paese tale visita ha avuto luogo dal 14 al 30 gennaio 2015.

⁴http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodi/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/RACCOMANDAZIONI_GAFI_2012_ITALIANO.pdf.

Di seguito si riporta le tabelle complessive delle valutazioni ottenute.

Immediate Outcome

IO. 1	IO. 2	IO. 3	IO. 4
Substantial	Substantial	Moderate	Moderate
IO. 5	IO. 6	IO. 7	IO. 8
Substantial	Substantial	Substantial	Substantial
IO. 9	IO. 10	IO. 11	
Substantial	Moderate	Substantial	

* *High Level of effectiveness; Substantial level of effectiveness; Moderate level of effectiveness; Low level of effectiveness*

Raccomandazioni GAFI-FATF

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

* *C=Compliant; LC= Largely Compliant; PA= Partially Compliant; NC= Non Compliant*

A seguito dell'ottima valutazione ottenuta, l'Italia è stata inserita nel processo c.d. di “*regular follow-up*” e sarà chiamata a riportare sulle azioni correttive intraprese e realizzate nell'ottobre 2017.

Come sopra menzionato, il rapporto contiene una serie di indicazioni sulle azioni correttive che ora l'Italia è chiamata ad adottare al fine di migliorare l'azione di contenimento e contrasto dei maggiori rischi cui essa è esposta. Tali azioni sono ad ampio spettro e coinvolgono in varia

misura tutte le autorità rappresentate nel CSF.

Nel corso della seduta di marzo 2016, il CSF ha approvato un piano delle azioni da intraprendere con l'indicazione dei livelli di priorità e tempi di attuazione per ciascuna azione. Esso sarà periodicamente aggiornato per monitorare che le attività programmate stiano andando nella direzione indicata.

1.3. La collaborazione delle autorità nazionali

E' alla base del sistema preventivo delineato dalla normativa antiriciclaggio. La normativa promuove la collaborazione tra le autorità nazionali responsabili della prevenzione dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, prevedendo che le Autorità di vigilanza collaborino tra loro e con la UIF, la Guardia di finanza e la DIA, anche mediante scambio di informazioni, al fine di agevolare le rispettive funzioni. Le diverse forme di collaborazione tra la UIF e la Magistratura, nel rispetto della distinzione di ruoli, obblighi e metodi stabiliti dall'ordinamento, determinano un'azione combinata e coordinata tra l'attività di prevenzione e quella di repressione; quest'ultima può avvantaggiarsi dell'ampio patrimonio informativo e delle capacità di analisi dell'Unità che a sua volta, grazie allo scambio informativo con l'Autorità giudiziaria, è in grado di esercitare più incisivamente le proprie funzioni, ampliando le proprie conoscenze su tipologie e prassi criminali, particolarmente utili ad individuare più efficacemente indicatori di anomalia e schemi rappresentativi di comportamenti anomali.

Anche nel 2015 i rapporti di collaborazione tra la UIF e l'Autorità giudiziaria si sono mantenuti intensi e frequenti, con 259 richieste di collaborazione formulate dall'Autorità giudiziaria alla UIF, in linea con il 2014⁵.

Tabella 1 - Collaborazione con l'Autorità giudiziaria – Anni 2011-2015 (fonte UIF)

	2011	2012	2013	2014	2015
Richieste d'informazioni dall'Autorità giudiziaria	170	247	216	265	259
Risposte fornite all'Autorità giudiziaria	172	217	445	393	432

Nel 2015 l'Unità ha svolto approfondimenti nell'ambito di indagini relative a ipotesi di associazioni per delinquere, anche a carattere transnazionale, corruzione, truffe e fenomeni

⁵ Il dato include anche i riscontri forniti all'Autorità giudiziaria successivi alla prima risposta (quali la trasmissione di ulteriori segnalazioni di operazioni sospette sui nominativi di interesse, gli esiti degli approfondimenti condotti dall'Unità e informazioni acquisite mediante l'attivazione delle omologhe controparti estere).

appropriativi in danno di soggetti pubblici e riciclaggio. Altre ipotesi di reato per le quali è stato richiesto il contributo dell'Unità hanno riguardato l'estorsione, l'usura, la criminalità organizzata, l'abusivismo bancario e finanziario, i reati fiscali e fallimentari e il contrasto al finanziamento del terrorismo.

Nello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali la UIF può rilevare notizie di reato, portate all'attenzione della competente Autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 331 c.p.p., con una denuncia diretta ovvero attraverso le relazioni tecniche inviate agli Organi investigativi unitamente alle pertinenti segnalazioni di operazioni sospette. Qualora sia a conoscenza di indagini in corso, l'Unità fornisce alla Magistratura informazioni di rilievo. Le denunce effettuate nell'ambito delle relazioni tecniche sono aumentate principalmente per l'accertamento di violazioni delle norme in tema di adeguata verifica, mentre non si è discostato dal dato del 2014 il numero delle informative utili a fini di indagine.

Tabella 2 – Segnalazioni all'Autorità giudiziaria – Anni 2013-2015 (fonte UIF)

	2013	2014	2015
Denunce ex art. 331 c.p.p.	190	85	233
<i>di cui:</i>			
<i>Presentate all'Autorità giudiziaria</i>	12	7	5
<i>Effettuate nell'ambito delle relazioni</i>	178	78	228
Informative utili a fini di indagine	8	23	17

Nel 2015 la UIF ha continuato a prestare la propria consulenza alle Procure della Repubblica, in particolare Roma, Milano, Napoli e Palermo, mentre è proseguita proficuamente la collaborazione già instaurata con la DNAA e, per il suo tramite, con alcune Direzioni distrettuali nonché con le Forze di polizia delegate dalla Magistratura allo svolgimento delle indagini.

La collaborazione prestata dalla Vigilanza della Banca d'Italia all'Autorità giudiziaria e agli organi inquirenti in procedimenti penali relativi ai reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo è proseguita anche nel 2015. Lo scambio di informazioni con l'A.G., oltre a permettere l'acquisizione di notizie utili al perseguimento dei rispettivi fini istituzionali, consente di orientare in maniera più efficace i controlli di vigilanza. Nell'ambito di tale collaborazione, la Vigilanza ha inoltrato 34 segnalazioni riferite a violazioni di disposizioni del decreto legislativo 231/2007; particolarmente intensa è stata la collaborazione con la Procura di Roma dove, come per la Procura di Milano, in relazione alle peculiarità delle piazze d'insediamento, la Banca d'Italia assicura forme strutturate di assistenza e collaborazione.

Per quanto attiene alla collaborazione con gli organi investigativi competenti a effettuare i controlli in materia antiriciclaggio, nel 2015 è stato intenso lo scambio di informazioni tra la

Banca d'Italia e la Guardia di finanza; in tale contesto, la Guardia di finanza ha effettuato 35 accertamenti ispettivi nei confronti degli intermediari iscritti nell'elenco generale ex articolo 106 TUB. Sono stati inoltre condotti 31 accertamenti su confidi iscritti ai sensi dell'articolo 155, comma 4 del TUB.

A seguito di un accordo intercorso tra la UIF e la Guardia di Finanza è stato inoltre sviluppato, già dall'inizio del 2014, un indicatore che, in esito allo scambio preventivo delle anagrafiche delle segnalazioni ricevute, restituisce alla UIF una classificazione delle stesse sulla base del loro cd. pregiudizio investigativo, con effetti positivi sul ricorso da parte della UIF all'archiviazione delle segnalazioni.

Al fine di gestire efficacemente il flusso delle segnalazioni connotate da profili di attinenza alla criminalità organizzata, suscettibili di evidenza al Procuratore nazionale, ai sensi dell'articolo 47, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 231/2007, si segnala inoltre la costituzione, presso il predetto Ufficio giudiziario, di un apposito gruppo di lavoro, integrato con personale in forza alla DIA; sulla base dei dati ed elementi informativi ulteriormente raccolti dal predetto gruppo di lavoro, la DNAA provvede alla tempestiva selezione delle segnalazioni suscettibili di utilizzazione processuale ed alla loro conseguente trasmissione alle Direzioni distrettuali antimafia.

Con particolare riguardo all'attività di prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo, alla luce dell'evoluzione del fenomeno e degli interventi normativi, introdotti dal decreto legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito con modificazioni, nella legge 17 aprile 2015, n. 15, si segnalano le iniziative assunte dalla Guardia di finanza, in particolare, con la previsione di una classificazione *ad hoc* per le segnalazioni che sulla base dell'analisi pre-investigativa condotta del Nucleo speciale di polizia valutaria risultano riconducibili in astratto ad ipotesi di finanziamento del terrorismo. Tale tipologia di contesti viene delegata per gli approfondimenti investigativi a Gruppi investigativi sulla criminalità organizzata (GICO) che operano in sede di distretto di Corte d'Appello e quindi di Procura distrettuale con competenze antiterrorismo. Nel medesimo contesto, il Servizio centrale investigativo sulla criminalità organizzata (SCICO) è chiamato a svolgere funzioni di collegamento investigativo e raccordo informativo anche per i procedimenti penali attinenti a fatti di terrorismo originati dagli approfondimenti di segnalazioni di operazioni sospette. È stata promossa la circolarità delle informazioni sia sul piano preventivo che repressivo, relativamente ad elementi rilevati dalle segnalazioni di operazioni sospette concernenti il fenomeno e, con riguardo alla fase di prevenzione, è stato attivato, nell'ambito dei lavori del Comitato di analisi strategica antiterrorismo, nel rispetto delle garanzie poste a tutela della riservatezza del segnalanti, un flusso informativo automatico e diretto in caso di

segnalazioni di operazioni sospette afferenti al terrorismo, con la comunicazione del nominativo del soggetto segnalato e di quelli eventualmente collegati, nonché del reparto del Corpo delegato per i relativi approfondimenti e, su richiesta motivata dei componenti del Comitato in tutti gli altri casi (es. ricorrenza di un nominativo da parte di altra forza di polizia).

Nel quadro della collaborazione tra la Banca d'Italia e la UIF, nel 2015 la Vigilanza ha inoltrato alla UIF 18 segnalazioni di fatti di possibile rilevanza per l'Unità, riscontrati nello svolgimento dell'attività di vigilanza amministrativa sugli intermediari, concernenti possibili carenze in materia di collaborazione attiva. Le informazioni ricevute sono state approfondite dalla UIF e, in taluni casi, hanno condotto alla successiva contestazione, a fini sanzionatori, di ipotesi di omessa segnalazione di operazioni sospette. Da parte sua la UIF ha portato all'attenzione della Vigilanza 13 segnalazioni di anomalie e fatti riscontrati nell'ambito dei controlli di propria competenza presso gli intermediari, con riguardo agli assetti organizzativi, all'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e di registrazione e conservazione dei dati nell'Archivio Unico Informatico.

La collaborazione tra la Banca d'Italia e la CONSOB è proseguita secondo le modalità previste dal Protocollo d'intesa stipulato nel 2011 in materia di accertamenti antiriciclaggio. L'accordo, finalizzato a evitare duplicazioni nell'azione di vigilanza, prevede che la Banca d'Italia possa chiedere alla CONSOB lo svolgimento di approfondimenti antiriciclaggio presso SIM, SGR e SICAV oggetto di accertamenti da parte della Commissione. In tale contesto, nel 2015, la CONSOB ha trasmesso gli esiti delle verifiche condotte presso tre SGR e due SIM, nell'ambito delle quali sono state rilevate manchevolezze nell'adeguata verifica e nella profilatura della clientela, incomplete registrazioni in AUI e carenze nella formalizzazione delle valutazioni delle operazioni sospette. Sono state segnalate anche disfunzioni negli assetti organizzativi, riferibili alla scarsa tempestività ed esaustività della reportistica tra gli organi di controllo e il *board*. Con specifico riferimento al rispetto dell'obbligo di collaborazione attiva, le procedure interne volte all'individuazione e alla segnalazione delle operazioni potenzialmente anomale sono risultate non sufficientemente dettagliate ed efficaci. La Banca d'Italia ha provveduto a richiamare gli intermediari, invitandoli a procedere alla identificazione del titolare effettivo e a mantenere nel continuo adeguati presidi di controllo, in particolare sulle attività svolte nei Paesi esteri, per i quali è necessaria anche la verifica dell'equivalenza degli obblighi antiriciclaggio, e sugli investitori ivi residenti. È stata sottolineata, inoltre, l'esigenza di migliorare la tracciabilità dei controlli eseguiti. In due casi è stata avviata la procedura sanzionatoria amministrativa pecuniaria per le irregolarità riguardanti tutti i principali ambiti

antiriciclaggio. In un caso, in esito agli accertamenti sono state segnalate talune operazioni anomale alla UIF.

Consolidata è anche la collaborazione tra la UIF e la CONSOB. Lo scambio dei flussi informativi nel 2015 ha riguardato l'invio alla UIF di ipotesi di omesse segnalazioni rilevate nell'ambito di accertamenti ispettivi, mentre L'Unità ha trasmesso informative relative a operazioni aventi possibili correlazioni con abusi di mercato.

Nel 2015 è stata altresì frequente la collaborazione della UIF con l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS). Lo scambio di informazioni ha riguardato soprattutto casi di assunzione di partecipazioni in società assicurative, al fine di verificare l'assenza di fondato sospetto che l'operazione fosse connessa a riciclaggio o finanziamento del terrorismo, nonché ipotesi di possibili arbitraggi regolamentari realizzati da soggetti italiani avvalendosi di imprese assicurative costituite in altri paesi europei. Nel corso dell'anno sono pervenute dall'IVASS richieste connesse a esigenze informative di omologhe autorità estere nell'ambito dell'attività di vigilanza.

Tra le altre forme di collaborazione che vedono coinvolta la UIF, si segnalano un tavolo tecnico permanente presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA) con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, per l'elaborazione di informazioni sui flussi finanziari correlati al commercio internazionale, funzionali all'individuazione di possibili attività criminali, e la costituzione di un tavolo tecnico presso il Ministero della giustizia in materia di responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato.

Nel corso del 2015 è inoltre proseguita l'attività di collaborazione tra le autorità nell'ambito del Comitato di sicurezza finanziaria (CSF), istituito presso il MEF con funzioni di analisi e coordinamento in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Tutte le autorità impegnate nel sistema di prevenzione e contrasto partecipano ai lavori del Comitato, che funge da punto di raccordo nella definizione delle strategie per far fronte alle minacce rilevate anche in esito alla valutazione nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, ciascuna fornendo il proprio contributo tecnico alle politiche di prevenzione, all'elaborazione della normativa, all'attività di raccordo con gli organismi internazionali e a quella sanzionatoria. Il Comitato cura l'adozione delle misure sanzionatorie internazionali, ponendosi come punto di raccordo fra tutte le amministrazioni e gli enti operanti nel settore. Nel 2015 i lavori del Comitato si sono incentrati prevalentemente sull'attuazione delle misure di congelamento degli *asset* finanziari disposti dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea nei confronti dell'Iran, della Siria, della Libia nonché quelle connesse alla crisi russo-ucraina. Il Comitato ha altresì

autorizzato il trasferimento di fondi sottoposti a embargo nei casi espressamente previsti dalla normativa UE. Nello svolgimento della propria attività, il CSF si avvale di una “rete di esperti”, composta da rappresentanti designati dalle diverse amministrazioni.

Come già premesso, nel 2015 sono proseguiti, nell’ambito del Comitato, i lavori inerenti l’Analisi nazionale dei rischi (*National Risk Assessment*) condotta nel 2014 e sono stati avviati gli approfondimenti per il relativo aggiornamento. Sono state altresì seguite le fasi finali dell’esercizio di valutazione del sistema italiano di prevenzione e contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa condotto dal Fondo Monetario Internazionale, avviato nel 2014 e concluso con l’approvazione del rapporto finale da parte dell’Assemblea plenaria del GAFI tenutasi a Parigi nell’ottobre 2015. Tenuto conto degli esiti dell’*assessment*, a fronte dei rilievi formulati dal FMI, il Comitato ha avviato nel corso del 2015 i lavori di valutazione e formalizzazione di apposite linee di azione per le attività di rimedio necessarie, conclusi con la predisposizione, nei primi mesi del corrente anno, di un apposito “*action plan*”.

È inoltre proseguita la collaborazione con le autorità partecipanti al “tavolo tecnico” costituito presso il MEF per l’esame di quesiti formulati dagli operatori e, più in generale, di questioni interpretative della normativa antiriciclaggio.

1.4. La collaborazione internazionale

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

Nel sistema delle regole antiriciclaggio internazionali e comunitarie le FIU rispondono all’esigenza di accentrare presso un unico soggetto la ricezione e l’analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e i compiti di scambio informativo con le controparti estere, essenziale per l’analisi di flussi finanziari che sempre più spesso oltrepassano i confini nazionali. La collaborazione tra FIU è regolata, a livello globale, dagli *standard* del Gruppo Egmont, nella cornice delle Raccomandazioni del GAFI. Gli *standard* richiedono che le FIU forniscano, sia spontaneamente sia su richiesta, la massima cooperazione internazionale in materia di riciclaggio, reati presupposto a esso associati e finanziamento del terrorismo. La capacità delle FIU di scambiare informazioni è autonoma e diretta e non necessita di trattati internazionali tra governi; qualora necessari di protocolli d’intesa, questi devono essere negoziati e sottoscritti tempestivamente. La quarta direttiva antiriciclaggio dedica a tale collaborazione una disciplina organica, che conferma i presidi previsti dal GAFI e rafforza gli strumenti disponibili. È previsto che le FIU forniscano le informazioni richieste esercitando gli stessi poteri disponibili per l’analisi domestica. La collaborazione della UIF con controparti estere riveste

importanza fondamentale per l'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e per individuare casi di criminalità economica e di riciclaggio di rilevanza transnazionale, consentendo di integrare le informazioni da mettere a disposizione degli Organi investigativi e dell'Autorità giudiziaria a supporto di indagini e procedimenti penali, e di intercettare flussi finanziari canalizzati verso altre giurisdizioni, consentendone il recupero. Le informazioni acquisite dalle FIU estere, utilizzate sulla base e nei limiti del consenso di queste, forniscono elementi utili per orientare le indagini, attivare misure cautelari, consentire l'invio di rogatorie mirate. Anche nel contrasto al finanziamento del terrorismo la rete informativa fra le FIU si rivela cruciale, consentendo di acquisire e scambiare elementi informativi utili a orientare le indagini degli Organi investigativi nazionali competenti.

La UIF invia richieste di informazioni alle FIU estere ove emergano, nell'ambito della funzione di analisi di operazioni sospette, anche nell'attività di collaborazione con l'Autorità giudiziaria, collegamenti soggettivi o oggettivi con altri paesi. Le richieste mirano di regola a ricostruire l'origine o l'utilizzo di fondi trasferiti da o verso altre giurisdizioni, a individuare beni mobili o immobili all'estero, a chiarire la titolarità effettiva di società o enti costituiti in altri paesi.

Il numero delle richieste di informazioni inviate dalla UIF a FIU estere è sensibilmente cresciuto nell'ultimo quinquennio attestandosi, nel 2015, su 725 rispetto alle 172 del 2011. Le richieste inviate per corrispondere a esigenze informative dell'Autorità giudiziaria sono state 217, in aumento rispetto agli anni precedenti, mentre è proseguito nell'anno l'invio sistematico di richieste del tipo “*known/unknown*”⁶ attraverso la rete europea FIU.NET.

Tabella 3 – Richieste effettuate a FIU estere - Anni 2011-2015 (fonte UIF)

	2011	2012	2013	2014	2015
Per rispondere a esigenze dell'Autorità giudiziaria	128	137	124	146	217
Per esigenze di analisi interna	44	80	56	242	323
<i>Known/unknown</i> *	-	-	270	272	185
Totale	172	217	450	660	725

* Nel 2014, il numero include le richieste motivate inviate dalla UIF a seguito di una risposta di tipo “*Known*” nell'ambito di uno scambio “*Known/Unknown*”.

Nel 2015 il dato relativo alle richieste di collaborazione e delle informative spontanee pervenute da FIU estere risulta notevolmente aumentato rispetto agli anni precedenti. Alle ordinarie richieste di informazioni bilaterali si sono inoltre aggiunti scambi multilaterali

⁶ Tale modalità permette di individuare con immediatezza, presso le FIU controparti, la presenza di evidenze sui soggetti d'interesse. Nei casi di riscontro positivo, vengono effettuate richieste motivate, recanti una descrizione circostanziata del caso, per l'acquisizione di più articolati elementi informativi.