

6.6 Le misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'UCRAINA.

Nel corso del 2015 e della prima parte del 2016, data l'assenza di sviluppi positivi sul terreno, le misure restrittive dell'Unione Europea nei confronti della Federazione Russa sono state rinnovate, riconfermando le misure adottate nel 2014:

- Misure economico-finanziarie (c.d. settoriali) adottate in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano l'Ucraina (regolamento UE n. 833/2014).
- Sanzioni individuali (*visa ban* e *asset freeze*) in risposta alla perdurante minaccia all'integrità territoriale, alla sovranità e all'indipendenza dell'Ucraina (regolamento UE n. 269/2014).
- Misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche responsabili di appropriazione indebita o di malversazione di fondi pubblici dell'Ucraina (regolamento n. 208/2014).
- Misure restrittive adottate in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli (regolamento UE n. 692/2014).

Per quanto riguarda le misure economiche settoriali (regolamento UE n. 833/2014, e successive modifiche e integrazioni), il Consiglio UE del marzo 2015 ha collegato la durata dell'attuale regime sanzionatorio alla piena attuazione degli accordi di Minsk, che prevedono il cessate il fuoco e il completo ritiro delle armi, nonché il compimento di un percorso di riforme elettorali e costituzionali in Ucraina. Tali sanzioni economiche – originariamente in scadenza a giugno 2015 – sono state oggetto di tre successivi rinnovi (decisione PESC n. 2015/971, decisione PESC n. 2431/2015, decisione PESC n. 1071/2016), vista la necessità di un arco temporale più ampio per l'integrale implementazione delle Intese di Minsk, e sono state quindi prorogate fino al 31 gennaio 2017.

Il contenuto delle misure restrittive settoriali non è invece stato oggetto di interventi di modifica in occasione dei rinnovi e sono quindi rimasti in vigore l'embargo agli armamenti, le misure sui beni *dual use*, le misure finanziarie e i divieti relativi all'alta tecnologia nel settore petrolifero.

In considerazione della perdurante minaccia all'integrità territoriale, alla sovranità e all'indipendenza dell'Ucraina, le misure restrittive individuali previste dal regolamento UE n. 269/2014, così come successivamente modificato e integrato, sono state prorogate per 146 persone e 37 entità (tra cui alcuni oligarchi russi e collaboratori di Putin) fino al 15 marzo 2016 con decisione PESC/1524/2015 del 14 settembre 2015, e successivamente rinnovate fino al 15 settembre 2016 con decisione PESC/359/2016 del 10 marzo 2016.

Anche le misure restrittive nei confronti di persone, entità e organismi responsabili di appropriazione indebita di fondi statali ucraini (regolamento UE n. 208/2014 e successive modifiche e integrazioni), sono state prorogate (decisione PESC/876/2015 del 5 giugno 2015 e decisione PESC/318/2016 del 4 marzo 2016) fino al 6 marzo 2017. Nell'ambito di tale assetto sanzionatorio, ad oggi, sono listati 16 soggetti riconosciuti responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini.

Per quanto riguarda le misure restrittive adottate in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli (regolamento UE n. 692/2014, così come successivamente modificato e integrato), sono state prorogate fino al 23 giugno 2017 senza modifiche²⁹. In assenza di cambiamenti nello status della penisola, sono rimasti quindi inalterati i divieti di commercio e nuovi investimenti con la Crimea e Sebastopoli nei settori delle infrastrutture, trasporti, turismo, telecomunicazioni, energia, prospezione e produzione di petrolio, gas e risorse naturali.

6.7 I congelamenti in Italia

Nel corso del 2015 la UIF ha ricevuto complessivamente 29 comunicazioni relative a congelamenti di fondi nei confronti di soggetti (persone fisiche e giuridiche) inclusi nelle liste dei destinatari di sanzioni finanziarie internazionali. Nella maggior parte dei casi si tratta di aggiornamenti relativi alla movimentazione effettuata su conti intestati a banche iraniane e siriane designate, per le quali il CSF ha disposto specifiche autorizzazioni nel rispetto della normativa comunitaria.

Misure di congelamento al 31/12/2015					
	Rapporti e operazioni sottoposti a congelamento	Soggetti sottoposti a congelamento	Importi Congelati		
			EUR	USD	CHF
Talibani e Al-Qaeda	53	38	102.969	1.408	50
Iran ²	60	17	8.554.725	1.684.295.577	37.593
Libia	8	6	125.830	132.357	-
Tunisia	1	1	50.624	-	-
Siria	28	5	19.021.254	240.335	150.748
Costa d'Avorio	3	1	1.700.214	34.816	-
Ucraina/Russia	4	1	16.139	-	-
TOTALE	157	69	29.571.755	1.684.704.493	188.391

²⁹ con le seguenti decisioni: Decisione PESC/959/2015 del 19 giugno 2015 e Decisione PESC/982/2016 del 17 giugno 2016.

Il nuovo regolamento UE ha eliminato, in esecuzione degli accordi di luglio 2015, numerose entità e soggetti listati. Il dato sui congelamenti di fondi e di risorse economiche ne risulterà fortemente ridimensionato nel 2016 a seguito del venir meno delle sanzioni finanziarie nei confronti dell'Iran.

7. L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO IN AMBITO EUROPEO E INTERNAZIONALE

7.1 L'attività del GAFI

L'Italia ha partecipato attivamente ai lavori del FATF-GAFI (il Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e finanze coordina la delegazione italiana) assicurando la propria presenza non solo in attività ritenute prioritarie in quanto strategiche, ma dando il proprio contributo in ogni fase decisionale per la definizione di linee guida e buone pratiche, adottati nel 2015 (*Guidance on AML/CFT-related data and statistics*³⁰, *Guidance for a risk-based approach: effective supervision and enforcement by AML/CFT supervisors of the financial sector and law enforcement*³¹, *Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations*³², *Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies*³³).

Nel giugno 2015 è iniziata la presidenza sud coreana del FATF-GAFI, succeduta a quella australiana. L'Italia è membro dello *Steering Group* del FATF-GAFI, che assiste i lavori della presidenza, e, come meglio specificato di seguito, co-presiede l'*International Cooperation Review Group* (ICRG) e uno dei suoi quattro gruppi regionali, l'*Africa e Middle East Regional Review Group*. Ha, inoltre, segnalato e fornito esperti nazionali per le valutazioni di Spagna, Belgio, Austria, Canada e Svizzera, alcune delle quali tutt'ora in corso.

I primi rapporti di valutazione del *IV Round* hanno dimostrato come l'analisi della robustezza ed efficacia dei sistemi nazionali di prevenzione e contrasto sia un'attività molto complessa, dovendo incorporare, rispetto al passato, anche i giudizi sull'*effectiveness*, per valutare il livello di raggiungimento degli obiettivi di mitigazione dei rischi del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. L'Italia, insieme alla Norvegia, Spagna, Belgio e Australia, ha fatto parte del primo gruppo di paesi valutati in base alla nuova metodologia adottata nel 2013 (cfr. para 1.2.2). In seguito sono stati discussi i rapporti della Malesia, ora nuovo membro FATF, di Singapore, Austria e Canada. L'Italia e la Spagna sono i paesi che hanno avuto i rapporti maggiormente soddisfacenti sia nei *ratings* che nella positiva descrizione dei sistemi di prevenzione e contrasto,

³⁰ <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/aml-cft-related-data-statistics.html>

³¹ <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/rba-effective-supervision-and-enforcement.html>

³² <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/bpp-combating-abuse-npo.html>

³³ <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/guidance-rba-virtual-currencies.html>

non solo per quanto riguarda l'adeguamento tecnico-normativo, ma bensì per i lodevoli risultati ottenuti sulla valutazione dell'efficacia dei rispettivi sistemi.

Il contrasto al finanziamento del terrorismo

Nel 2015, vista la crescente e intensificata minaccia del terrorismo a livello globale soprattutto da parte del cosiddetto “*Islamic State in Iraq and the Levant*” (ISIL) il FATF-GAFI ha condotto una serie di iniziative volte a migliorare la comprensione del nuovo fenomeno, partendo con, nel febbraio 2015³⁴, l'approvazione del Rapporto sul finanziamento dell'organizzazione terroristica ISIL, *Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant* nel quale è evidenziato come la fonte primaria di finanziamento provenga dal territorio occupato, in particolare attraverso l'appropriazione del denaro detenuto presso banche e lo sfruttamento dei giacimenti petroliferi.

Nello stesso periodo, il FATF-GAFI, su richiesta del G20, ha condotto un esercizio globale, il *Terrorism Financing Fact Finding Initiative*, al fine di verificare la l'applicazione da parte di 194 paesi delle Raccomandazioni 5 e 6 relative alla criminalizzazione del finanziamento del terrorismo e alle procedure di congelamento. Il rapporto³⁵ è stato trasmesso ai Ministri finanziari del G20 in occasione della riunione di novembre 2015. Il rapporto offre un quadro generale, non indicando specificamente i paesi che hanno lacune. Molti paesi identificati, hanno già attivato procedure per aggiornare i rispettivi quadri normativi.

Nell'ottobre 2015, è stato inoltre approvato il Rapporto “*Emerging terrorist financing risks*”³⁶ che, nel riconoscere le nuove modalità di finanziamento del terrorismo riscontrate non solo nel corso di indagini condotte dalle forze di polizia nei diversi paesi e spesso confermate da informazioni e analisi di intelligence anche finanziaria, analizza quattro minacce e vulnerabilità poste dai cosiddetti *Foreign Terrorist Fighters* (FTFs), la raccolta di fondi tramite i social media, i nuovi prodotti e servizi di pagamento e lo sfruttamento delle risorse naturali.

Dopo i tragici attentati di Parigi, inoltre, nel dicembre 2015 il GAFI si è riunito in seduta plenaria straordinaria³⁷ al fine di ribadire e rafforzare la lotta al finanziamento del terrorismo. Sono state proposte delle modifiche alla relativa strategia per meglio riflette la diversa natura dei rischi di finanziamento del terrorismo. In particolare, il rafforzamento delle misure esistenti e il miglioramento della cooperazione internazionale in materia di scambio di informazioni, sono

³⁴http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/FATF_FINANCING_OF_THE_TERRORIST_ORGANISATION_ISLAMIC_STATE_IN_IRAQ_AND_THE_LEVANT_xISIL_x_Feb_2015.pdf

³⁵http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/TF_FATF_Report_to_the_G20_-_Terrorist-financing-actions-taken-by-FATF_16_Nov_2015.pdf

³⁶http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf

³⁷http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/FATF_Global_efforts_to_combat_FT_FParis_14_Dec_2015.pdf

stati i temi principali che poi sono stati fatti proprio nel febbraio 2016 quando il GAFI, in seduta plenaria, ha approvato la nuova Strategia³⁸. Questa è stata predisposta da un gruppo di lavoro ad hoc di cui l'Italia fa parte e nella quale sono stati anche individuati gli obiettivi per le politiche del GAFI e le azioni prioritarie da intraprendere nel breve e medio termine. Il documento fa stato delle attività già intraprese dal GAFI e fissa gli obiettivi di policy che intende perseguire: attraverso una migliore e sempre aggiornata comprensione della minaccia del finanziamento del terrorismo, il FATF dovrà valutare la coerenza dei propri standard e degli strumenti che i Paesi hanno a disposizione nel contrasto del finanziamento del terrorismo. Un focus specifico è stato posto sull'accesso e lo scambio d'informazioni (a livello domestico, internazionale, e con il settore privato), punto ripreso anche nell'agenda G7.

Nel corso del 2015, il FATF-GAFI ha proseguito l'attività di monitoraggio delle giurisdizioni, al fine di identificare quelle ritenute particolarmente rischiose per la stabilità del sistema finanziario internazionale e di guidarle nell'attività di attuazione delle Raccomandazioni per colmare le lacune normative. Il gruppo di lavoro che si occupa di seguire tale attività è l'ICRG. Co-presieduto dall'Italia e dagli Stati Uniti, l'ICRG riferisce nelle sedute plenarie del FATF-GAFI circa lo stato di adeguamento del sistema AML/CFT rispetto ad alcune specifiche lacune strategiche, identificate anche a seguito di *Mutual Evaluation Reports*, indicate in un *Action Plan* concordato con i governi dei paesi sottoposti a monitoraggio. Inoltre, identifica e propone l'inserimento di ulteriori paesi da sottoporre a monitoraggio. Per lo svolgimento dei suoi compiti l'ICRG si avvale di quattro sotto-gruppi regionali che seguono l'attuazione dei diversi *Action Plan* e che, a loro volta, riferiscono periodicamente all'ICRG. Si tratta di *Africa e Middle East Regional Review Group*, co-presieduto dall'Italia, l'*Europe Eurasia Regional Review Group*, l'*Americas Regional Review Group* e l'*Asia Pacific Regional Review Group*. L'Italia ha assicurato la propria partecipazione attiva nei primi due gruppi regionali con la costituzione di una delegazione *ad hoc*; per gli altri due, invece, la partecipazione si è incentrata sull'analisi dei documenti cui, laddove ritenuto necessario, sono seguiti commenti e suggerimenti condivisi con il gruppo regionale. L'attività di monitoraggio ha come esito la pubblicazione di due documenti puntualmente aggiornati a seguito delle riunioni plenarie del FATF-GAFI ed entrambi pubblicati anche sul sito del Dipartimento del Tesoro perché siano utilizzati dal settore privato nell'ambito delle rispettive valutazioni dei rischi.

Si tratta del:

- FATF *Public Statement*, con le valutazioni sulle giurisdizioni che presentano deficienze strategiche in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; e

³⁸ http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/antiusura/FATF-Consolidated_Terrorist-Financing-Strategy_Feb_2016.pdf

- *Improving Global AML/CFT Compliance: on going process*, con un giudizio sui paesi che hanno lacune strategiche nel sistema di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, ma che implementano azioni per colmarle concordandole con il FATF-GAFI.

Nel corso del 2015, il GAFI ha adottato rapporti, linee guida e documenti di *best practices*³⁹. In particolare, nel giugno 2015 sono state approvate le linee guida per un approccio basato sul rischio relativo a transazioni con monete virtuali, “*Guidance for a RBA Virtual Currencies*”⁴⁰, e le *best practices* relative al contrasto dell’abuso del settore delle organizzazioni no-profit, “*Best practices combating abuse NPOs*”⁴¹, e, nell’ottobre 2015, le linee guida relative alla raccolta di dati e statistiche in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, “*Guidance - AML/CFT-related data and statistics*”⁴². Quest’ultimo rapporto, cui abbiamo attivamente collaborato alla sua definizione, alla luce della riflessione interna sull’argomento⁴³, è un ottimo spunto di base per la revisione della raccolta dei dati. Infine, nel febbraio 2016, è stata approvata la *Guidance for a Risk-Based Approach for Money or Value Transfer Services*⁴⁴, al fine di fornire sostegno alle autorità e al settore privato relativamente alla necessità di sviluppare un orientamento comune in merito all’approccio basato sul rischio relativo ad operazioni fornite da soggetti che offrono servizi di trasferimento di fondi o valori.

7.1.1 Gruppi regionali associati al FATF-GAFI

Il contrasto internazionale al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo si avvale di un network globale nel quale oltre al FATF-GAFI operano altri organismi organizzati sul modello del FATF-GAFI, detti FSRBs (*FATF-Style Regional Bodies*).

I gruppi regionali sono nove: 1) *Asia/Pacific Group on Money Laundering* (APG), 2) *Caribbean Financial Action Task Force* (CFATF), 3) *Eurasian Group* (EAG), 4) *Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group* (ESAAMLG), 5) *The Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism* (MONEYVAL), 6) *Financial Action Task Force of Latin America* (GAFILAT), 7) *Inter Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa* (GIABA) 8) *Middle*

³⁹ Per una visione completa dei documenti approvati vedi <http://www.fatf-gafi.org/> o

http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/area_internazionale/

⁴⁰ http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/FATF_Guidance-RBA-Virtual-Currencies.pdf

⁴¹ http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/FATF_Best_practices-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf

⁴² http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/antiusura/FATF_-_AML-CFT-related-data-and-statistics_Oct_2015.pdf

⁴³ Al riguardo, la raccomandazione 33 del GAFI dispone che i Paesi si dotino di statistiche complete sulle questioni relative all’efficacia e all’efficienza dei propri sistemi di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo. L’Italia, nel rapporto di valutazione del FMI (pagg. 14, 31, 37, 183, 184) è chiamata a migliorare le statistiche relative alla mutua assistenza legale e all’extradizione, alle indagini, ai procedimenti penali e alle sentenze di condanna relative al riciclaggio e finanziamento del terrorismo

⁴⁴ http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/antiusura/FATF_Guidance-RBA-money-value-transfer-services_Feb_2016.pdf

East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF) 9) Groupe d'Action contre le blanchiment d'Argent en Afrique Centrale (GABAC) divenuto un FSRB in ottobre 2015.

Il global network è giunto a contare oltre 180 paesi nel mondo, considerando i membri del FATF-GAFI stesso e degli altri organismi organizzati su tale modello.

L'Italia, che ha sempre seguito i lavori del Moneyval come paese osservatore (la Santa Sede e San Marino sono paesi membri), ha ottenuto la membership nel settembre 2015, rafforzando, quindi, il suo ruolo in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo in un'area, quella europea, che ci vede sempre più protagonista nelle misure di prevenzione e repressione dei citati fenomeni criminali. In particolare, con riferimento alla Santa Sede, si segnala che, con decorrenza 13 gennaio 2015, l'Istituto per le Opere di Religione (IOR) è ora monitorato dalla Autorità di Informazione Finanziaria in quanto definito intermediario finanziario, e lo stesso vale per la Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (APSA).

Sempre in ambito Moneyval, l'Italia partecipa attivamente alle attività del gruppo di lavoro Working Group on Evaluations (WGE) che è stato costituito per la discussione preliminare dei rapporti di valutazione dei Paesi, prima della loro adozione in sede di riunione plenaria.

7.2. II COMITATO DI BASILEA

La Banca d'Italia è membro del Anti-Money Laundering Committee (AMLC), costituito nell'ambito del Comitato Congiunto delle tre Autorità di Vigilanza Europee (AVE, ovvero EBA, EIOPA e ESMA). La Quarta Direttiva ha attribuito alle AVE significativi poteri normativi; esse sono quindi divenute attori di primo piano nel processo di progressivo avvicinamento verso un benchmark comune delle regolamentazioni in materia antiriciclaggio in vigore nei diversi Stati membri.

In tale contesto, la Banca d'Italia ha seguito in maniera attenta, fornendo i propri contributi, i lavori avviati dal Comitato Congiunto delle tre Autorità di Vigilanza Europee (EBA, ESMA ed EIOPA) per la definizione dei vari pacchetti normativi – linee guida o norme tecniche di regolamentazione - che la nuova Direttiva assegna alle AVE.

Le Autorità di Vigilanza europee (AVE) partecipano, inoltre, attivamente al richiamato esercizio di valutazione sovranazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che incombono sull'Unione (c.d. Supranational Risk Assessment), coordinato dalla Commissione europea (cfr. supra). Esse, infatti, devono formulare un parere (c.d. "Opinion" entro il 26.12.2016) sui principali rischi di riciclaggio cui è esposto il sistema finanziario del continente, che confluirà nelle più ampie valutazioni condotte dalla Commissione.

L'AML Committee ha avviato – con la costituzione di un working group - il lavoro preparatorio, istruttorio e di redazione dei documenti che, in base alle citate previsioni, le AVE dovranno produrre.

L'*Anti-Money Laundering Expert Group* (AMLEG), fornisce ausilio al Comitato di Basilea nel campo della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; nel 2015 ha contribuito alla stesura del documento GAFI *Guidance for a risk-based approach: effective supervision and enforcement by AML/CFT supervisors of the financial sector and law enforcement* (pubblicato nel mese di ottobre), nel quale vengono definite linee guida sulle modalità con cui le Autorità di supervisione e di controllo devono applicare l'approccio basato sul rischio nell'azione di vigilanza antiriciclaggio. In particolare, l'AMLEG ha indicato specifici requisiti tendenti a qualificare ogni singola azione di vigilanza (individuazione e valutazione dei rischi, attività di controllo, azioni correttive e sanzionatorie, coordinamento e cooperazione con altre Autorità).

In relazione ai lavori di revisione e consolidamento degli standard antiriciclaggio adottati nel settore bancario, l'AMLEG ha elaborato linee guida per l'identificazione del cliente nel momento di instaurazione del rapporto. Il testo, approvato dal Comitato di Basilea nel dicembre 2015 e pubblicato a febbraio 2016, è stato inserito come allegato al documento *Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism*, emanato nel gennaio 2014.

L'AMLEG ha dedicato attenzione anche al fenomeno del *de-risking* e del declino dei rapporti interbancari di corrispondenza; in coordinamento con il *Financial Stability Board* e il GAFI, ha avviato approfondimenti volti a comprendere le cause del fenomeno e a individuare soluzioni idonee a garantire una corretta applicazione degli obblighi antiriciclaggio, evitando distorsioni sui mercati finanziari e fenomeni di esclusione finanziaria.

7.3. L'attività nell'ambito dell'UNIONE EUROPEA

1. L'Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing (EGMLTF) e il Supranational Risk Assessment

Nel corso del 2015 sono proseguiti i lavori dell'*Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing* (EGMLTF) che si sono concentrati su due aspetti: 1) la consueta attività di coordinamento che precede le riunioni plenarie del GAFI, nonché la discussione dei rapporti Spagna e Italia che sarebbero stati approvati nel 2015 (al riguardo, l'Italia ha condiviso con gli altri Stati Membri le proprie riflessioni, difficoltà e punti di forza dell'esercizio di valutazione man mano che questi procedeva nelle diverse fasi, nonché illustrato l'esperienza nella conduzione dell'Analisi dei rischi nazionali), e 2) lo svolgimento

dell'esercizio del *Supranational Risk Assessment (SNRA)*, principale obiettivo di lavoro per il biennio 2015-2016. La IV Direttiva prevede, infatti, che la Commissione europea predisponga un'analisi sovranazionale dei rischi con la quale sono individuati i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che colpiscono il mercato comune. La Commissione, in una serie di incontri, ha iniziato una serie di consultazioni con gli esperti di ciascuno Stato membro per individuare minacce e vulnerabilità. La delegazione italiana che ha partecipato, è stata composta da rappresentanti del Ministero economia e finanze e dalle autorità di volta in volta individuate in base all'agenda. L'attività, molto intensa, ha riguardato, come punto di partenza, l'approvazione della metodologia di lavoro; sono susseguite, una serie di riunioni volte all'identificazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, nonché, nelle riunioni di marzo e aprile 2016, alla assegnazione del livello della minaccia dei succitati rischi. L'Italia ha sempre assicurato la sua presenza attiva, più volte apprezzata per la concretezza e la pertinenza dei contributi condivisi. Prossimi passi saranno l'identificazione delle vulnerabilità del sistema europeo al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, con l'obiettivo di approvare il *Supranational Risk Assessment* nel mese di luglio 2016.

2. Workshops sul recepimento delle direttiva

Si sono tenuti, nel corso dell'anno, alcuni incontri-studio (c.d. "workshop") dedicati alle problematiche riscontrate dai Paesi nel processo di recepimento della direttiva. Gli incontri, cui l'Italia ha attivamente partecipato, hanno costituito l'occasione per gli Stati membri di confrontarsi reciprocamente sulle soluzioni che intendono adottare nel recepimento. Nel corso degli incontri viene anche fornita agli Stati la posizione interpretativa della Commissione con riguardo al tema trattato.

7.4. L'attività del GRUPPO EGMONT

Il Gruppo Egmont, organismo costituito dalle principali *Financial Intelligence Units* mondiali, svolge la propria attività attraverso molteplici gruppi di lavoro.

Il *Legal Working Group* ha proseguito l'esame delle FIU sottoposte alla procedura di ammissione, verificando i requisiti richiesti e individuando le azioni correttive da intraprendere; ha avviato l'esame di alcuni casi di possibile violazione degli *standard* internazionali da parte delle FIU di Nigeria, El Salvador e Panama; ha avviato un progetto sui requisiti di autonomia e indipendenza operativa delle FIU, con l'obiettivo di individuarne le caratteristiche e le implicazioni per l'assetto organizzativo e per lo svolgimento delle funzioni.

L'*Operational Working Group* ha proseguito i progetti relativi alla ricognizione dei poteri delle FIU in materia di acquisizione di informazioni, alla cooperazione tra FIU e organismi di polizia, all'approfondimento delle caratteristiche dell'analisi finanziaria, all'impiego delle monete virtuali per attività di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Tra gli altri temi d'interesse figurano gli effetti della clausola di reciprocità nella collaborazione internazionale, l'acquisizione di informazioni da soggetti obbligati, la possibilità di rifiutare la collaborazione in relazione al tipo di reato presupposto, i vincoli di *data protection* e l'utilizzo possibile delle informazioni scambiate.

Il *Training Working Group* ha predisposto programmi di formazione per le FIU sull'attuazione degli *standard* internazionali e ha aggiornato quelli dedicati all'analisi operativa e strategica.

L'*Information Technology Working Group*, ha proseguito il progetto "*Securing an FIU*", rivolto alla definizione di criteri di sicurezza informatica, all'interno e nell'ambito delle comunicazioni internazionali. Il progetto si integra con quello relativo al "*FIU IT System Maturity Model*", concepito come guida per lo sviluppo di sistemi informativi. È in programma la ristrutturazione dell'*Egmont Secure Web (Egmont Secure Web Life Cycle Replacement)*, con l'obiettivo di incrementare i controlli di sicurezza e migliorare gli aspetti di *data protection*.

Il Comitato direttivo e la Plenaria hanno definito le caratteristiche della revisione organizzativa del Gruppo Egmont, decisa per assicurare l'attuazione efficace dei nuovi *standard* e la realizzazione di un'articolazione su base regionale, in linea con gli obiettivi fissati nel Piano strategico. La revisione si è resa necessaria anche per tenere conto della costante espansione della *membership* (il Gruppo conta attualmente oltre 150 FIU), e delle implicazioni sulla funzionalità della partecipazione e della *governance*.

7.5. L'attività G7, G20 e G5

Nel corso del 2015, i paesi leader G7 hanno proposto l'adozione di un Action Plan che guidi l'azione di contrasto del finanziamento del terrorismo del gruppo nei prossimi mesi, anche a sostegno dell'attività che il GAFI così come anche il gruppo Egmont, stanno già svolgendo nello stesso ambito.

La proposta, cui l'Italia ha dato il suo sostegno, si basa principalmente su tre fondamenti:

- 1) lo scambio di informazioni tra autorità;
- 2) la revisione di alcune delle raccomandazioni GAFI limitatamente ad alcune misure preventive⁴⁵ e i relativi limiti di importo per le transazioni;
- 3) il miglioramento dell'applicazione delle misure di congelamento e delle procedure di designazioni presso i competenti organi delle Nazioni Unite. L'Action Plan è stato pubblicato dai Ministri finanziari nella riunione del 27 maggio a Sendai (Giappone)⁴⁶.

Il gruppo dei paesi G20, nel corso dell'incontro dei Ministri finanziari ad Istanbul del febbraio 2015⁴⁷, ha chiesto al FATF-GAFI e ai suoi gruppi regionali (FSRBs) di effettuare una ricognizione su come i paesi stiano attuando le misure tutt'ora in vigore nella lotta al fenomeno, chiedendo di riferire nel corso dell'incontro di ottobre 2015. Il FATF-GAFI, dunque, ha condotto un esercizio globale per verificare la *compliance* di 194 paesi rispetto alle Raccomandazioni 5 e 6 relative alla criminalizzazione del finanziamento del terrorismo e alle procedure di congelamento, chiedendo ai suoi membri, e lo stesso è stato richiesto dagli FSRBs ai suoi di membri, di rispondere ad un questionario che identifica le basi giuridiche sulle quali si basano le azioni concrete di attuazione delle misure finanziarie sanzionatorie, in particolare il congelamento dei beni e di ogni altra risorsa economica riconducibile ai soggetti e alle entità designati sia dalle Nazioni Unite sia a livello domestico, come terroristi. In questo secondo caso, si fa riferimento a quanto richiesto dalla Risoluzione ONU 1373 (2001) – i c.d. terroristi domestici non legati ad Al-Qaeda e ai Talebani – che l'Italia attua tramite il regolamento 2580/2001 e per il quale è necessaria una decisione unanime del Consiglio Europeo per l'inserimento dei nominativi nella lista⁴⁸. Al riguardo, il Comitato di sicurezza finanziaria ha adottato nel marzo 2016 una nuova “Procedura per la ricezione e l'istruttoria delle richieste di congelamento di fondi e risorse economiche presentate da Stati Terzi ai sensi della Risoluzione ONU 1373 (2001)”. Il documento riassume i passaggi necessari affinché un Paese terzo interessato possa chiedere all'Italia, in particolare indirizzando la richiesta al Comitato di sicurezza finanziario, *focal point*, di sottoporre a misure di congelamento beni e risorse di un determinato soggetto.

45 Si fa riferimento alle raccomandazioni 10, 16 e 32

46 http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/G7_Action_Plan_o_n_CFT26_Magy_2016x_Sendai_xJapanx.pdf

47 “We call on the Financial Action Task Force (FATF) and the FATF-style regional bodies to put a specific focus on financing of terrorism, further coordinate in their upcoming work and develop guidelines to enhance transparency of payment systems, in order to mitigate the risk of being abused for financing for terrorism and money laundering purposes. We ask for a report by October 2015, on progress made and proposals to strengthen all counter-terrorism financing tools.” (da G20 communiqué, Istanbul February 2015”.

48 Il sistema italiano di congelamento si poggia, dunque, sulle misure adottate dall'Unione europea che però ha però un *vulnus*: non ha lo strumento normativo per adottare il congelamento di fondi e di risorse economiche riconducibili ai c.d. terroristi interni (cioè terroristi europei non strettamente ricollegabili ad Al Qaeda o all'ISIL). Tale obbligo di congelamento è previsto dalla Risoluzione delle Nazioni unite 1373(2001) e dalla Raccomandazione 6 del GAFI.

Il Rapporto finale è stato trasmesso ai Ministri G20 in occasione della riunione di novembre 2015: il rapporto offre un quadro generale, non indicando specificamente i paesi che hanno lacune, che, in generale, sono dei *Low Capacity Countries*, invitati dal GAFI-FATF a cercare assistenza tecnica e per i quali è stato avviato un processo di monitoraggio.

Anche nel 2015 particolare attenzione è stata prestata alle indicazioni in materia di AML/CFT e di contrasto ai paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale che sono state enunciate dai ministri finanziari delle varie dichiarazioni G7/G20 nel periodo qui considerato.

Particolarmente rilevanti quelle relative alla lotta al finanziamento del terrorismo di:

Antalaya (Turchia) del 16 novembre 2015:

“ [...] The fight against terrorism is a major priority for all of our countries and we reiterate our resolve to work together to prevent and suppress terrorist acts through increased international solidarity and cooperation, in full recognition of the UN’s central role, and in accordance with UN Charter and obligations under international law, including international human rights law, international refugee law and international humanitarian law, as well as through the full implementation of the relevant international conventions, UN Security Council Resolutions and the UN Global Counter Terrorism Strategy. We also remain committed to tackling the financing channels of terrorism, particularly by enhanced cooperation on exchange of information and freezing of terrorist assets, criminalization of terrorist financing and robust targeted financial sanctions regimes related to terrorism and terrorist financing, including through swift implementation of Financial Action Task Force (FATF) standards in all jurisdictions. We will continue to implement relevant FATF recommendations and instruments. We call on FATF to identify measures, including pertaining to legal framework, to strengthen combatting of terrorism financing and targeted financial sanctions and implementation thereof⁴⁹[...]”

Shanghai (Cina) del 27 febbraio 2016 :

“ [...] We are resolved to combat decisively terrorist financing. We will intensify our efforts to tackle all sources, techniques and channels of terrorist financing and will enhance our cooperation and exchange of information. We call on all countries to join us in these efforts, including through a swift implementation of FATF standards and provisions of the UN Security Council Resolution 2253 in all jurisdictions. We ask the FATF, working with the relevant IOs, to strengthen its work on identifying and tackling loopholes and deficiencies that remain in the financial system and ensure that the FATF standards are effective and comprehensive, and fully

⁴⁹http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/G20-Statement-on-the-Fight-Against-Terrorism_16_Nov_2015.pdf

*implemented. We call on the FATF to intensify its work on identifying, analyzing and tackling terrorist financing threats, the sources and methods of funding and the use of funds. [...]*⁵⁰

Hiroshima (Japan) dell'11 aprile 2016:

*“[...]We will continue to work together to prevent the flow of foreign terrorist fighters and terrorism-related goods, as well as the financing of terrorist organizations. To this end, we also stress the importance of action-oriented cooperation among judicial and law enforcement institutions within a rule of law framework based on respect for human rights. We stress the importance of building partnership and trust between law enforcement institutions and the communities they protect, including through appropriate reform of investigation, detention, prosecution, and sentencing practices. [...] Furthermore, we reaffirm the importance of the work underway by the Financial Action Task Force (FATF) to counter terrorist financing through the effective implementation of FATF standards.”*⁵¹

A questo si aggiungano le dichiarazioni del G20 e del G7 che hanno chiesto al FATF-GAFI e al Global Forum di avanzare proposte nella direzione del miglioramento dell'attuazione delle regole internazionali sulla trasparenza, della loro accessibilità e dello scambio.

In particolare si leggano le dichiarazioni di:

Washington D.C. (USA), del 15 aprile 2016:

“[...]The G20 reiterates the high priority it attaches to financial transparency and effective implementation of the standards on transparency by all, in particular with regard to the beneficial ownership of legal persons and legal arrangements. Improving the transparency of the beneficial ownership of legal persons and legal arrangements is vital to protect the integrity of the international financial system, and to prevent misuse of these entities and arrangements for corruption, tax evasion, terrorist financing and money laundering. The G20 reiterates that it is essential that all countries and jurisdictions fully implement the FATF standards on transparency and beneficial ownership of legal persons and legal arrangements and we express our determination to lead by example in this regard. We particularly stress the importance of countries and jurisdictions improving the availability of beneficial ownership information to, and its international exchange between, competent authorities for the purposes of tackling tax evasion, terrorist financing and money laundering. We ask the FATF and the Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes to make initial proposals by our October meeting on ways to improve the implementation of the international standards on transparency, including on the availability of beneficial ownership information, and its

⁵⁰http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/G20_China_xShan_gaix_27_February_2016_Communicux.pdf

⁵¹http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/G7_Joint_Communique_11_April_2016.pdf

international exchange. We reaffirm our resolve to combat decisively and tackle all sources, techniques and channels of terrorist financing. We call on all countries and jurisdictions to join us in these efforts, including through swift and effective implementation of FATF standards, the new Consolidated Strategy on Combating Terrorist Financing, and provisions of the UN Security Council Resolution 2253. We ask the FATF, working with the relevant IOs, to strengthen its work on identifying and tackling loopholes and deficiencies that remain in the financial system and ensure that the FATF standards are effective and comprehensive, and fully implemented. We call on the FATF-style regional bodies to be vigorous partners. We call on the IMF, OECD, FSB, and the World Bank Group to support FATF in addressing the evolving challenges by bringing in their own analysis, within their respective areas of expertise, of the sources, techniques and channels of illicit financial flows.”⁵²

Ise-Shima (Giappone) del 27 maggio 2016:

“[...]Improving the transparency of the beneficial ownership of legal persons and legal arrangements is vital to prevent misuse of these entities and arrangements for corruption, tax evasion, terrorist financing and money laundering. We commit to the implementation of the international standards on transparency, and call on all jurisdictions to do so. In this respect, we look forward to the initial proposals of the Financial Action Task Force and the Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes on ways to improve the implementation of the international standards, including on the availability of beneficial ownership information and its international exchange, to be presented by the October meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors.”⁵³

Sempre in termini di trasparenza e di contrasto ai crimini finanziari, la recente diffusione dei c.d. *Panama papers* ha indotto i paesi leader G5 hanno proposto alcune azioni per portare avanti la lotta contro l'evasione e il riciclaggio, attraverso forme di scambio automatico di informazioni sulla titolarità effettiva. Si chiede di creare al più presto registri e altri meccanismi che permettano l'identificazione e la messa a disposizione - anche delle autorità fiscali - dei beneficiari effettivi di aziende, trust, fondazioni, società di comodo e altre entità rilevanti.

⁵²http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/G20_Communicux_14-15_April_2016x_Washington_DC.pdf

⁵³http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/G7_comunicux_26-27_May_2016_Ise_Shima_xJapanx.pdf



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale 2015

Roma, maggio 2016

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

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

La normativa stabilisce, a vantaggio della UIF, obblighi di informazione in capo alle autorità di vigilanza, alle amministrazioni e agli ordini professionali. L'Unità e gli Organi investigativi e giudiziari collaborano ai fini dell'individuazione e dell'analisi di flussi finanziari anomali. L'Unità partecipa alla rete mondiale delle FIU per gli scambi informativi essenziali a fronteggiare la dimensione transnazionale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

© Banca d'Italia, 2016

Unità di informazione finanziaria per l'Italia

Direttore responsabile
Claudio Clemente

Indirizzo
Largo Bastia, 35
00181 Roma – Italia

Telefono
+39 0647921

Sito internet
<http://uif.bancaditalia.it>

ISSN 2284-3205 (stampa)
ISSN 2284-3213 (on-line)

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

Stampato nel mese di giugno 2016 presso la Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia.