

## 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. Recepimento della direttiva (UE) 2015/849

Con il decreto legislativo n. 90 del 25 maggio 2017 (pubblicato nella G.U. 19 giugno 2017, n.140, S.O.), l'Italia ha recepito la direttiva UE 2015/849, IV direttiva antiriciclaggio, abrogativa delle precedenti direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE.

I principi e i criteri di riferimento per l'attività normativa del Governo, finalizzata al recepimento della direttiva comunitaria, erano stati individuati dalla legge di delegazione europea 13 agosto 2016, n. 170. La puntuale indicazione dei criteri di delega ha agevolato il lavoro di redazione dello schema di decreto che ha beneficiato dell'ampio processo di consultazione non limitato alle amministrazioni e agli attori istituzionali ma che ha coinvolto anche il settore privato, a partire dalle banche e gli altri intermediari finanziari, i professionisti e gli altri soggetti comunque coinvolti negli obblighi per la prevenzione del riciclaggio.

Particolare attenzione è stata prestata ad assicurare il necessario coordinamento con disposizioni normative in vigore e collegate alla materia.

Grande importanza è stata data agli aspetti più tecnici definiti dalla direttiva, ad esempio alle valutazioni relative al recepimento del criterio di delega diretto a garantire la trasparenza delle persone giuridiche e dei trust attraverso la predisposizione di idonei processi di acquisizione, aggiornamento e messa a disposizione delle informazioni relative alla titolarità effettiva.

Il decreto legislativo 90/2017 modifica il decreto legislativo 231/2007 apportando integrazioni e sostituzioni al testo normativo; prevede alcune norme di modifica e integrazione al decreto legislativo 109/2007, recante misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo; contiene, infine, altre disposizioni in materia valutaria e finanziaria.

Con il decreto legislativo 90/2017 è ampliato e sviluppato il principio dell'approccio basato sul rischio coerentemente al *focus* della direttiva 849/2015 che, sul *risk based approach*, ha definito il sistema di prevenzione. Le misure dirette a prevenire e mitigare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo potenziano, nel processo di valutazione complessiva del cliente, la responsabilità del soggetto obbligato e permeano tutto l'impianto

normativo e il sistema di prevenzione. Il decreto legislativo individua nel Comitato di sicurezza finanziaria l'organismo responsabile dell'analisi nazionale del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; prevede che gli esiti di tale valutazione siano messi a disposizione, tenuto conto di prioritarie esigenze di tutela della riservatezza e dell'ordine pubblico, ai soggetti privati destinatari degli obblighi di collaborazione attiva previsti dall'ordinamento in funzione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; imposta l'approccio della vigilanza in base al rischio riscontrato dalle autorità competenti nei settori di rispettiva attribuzione, anche al fine di fornire ai destinatari degli obblighi strumenti di valutazione utili a graduare misure di adeguata verifica della clientela proporzionali al rischio e, conseguentemente, efficaci.

Si richiamano di seguito i principali interventi contenuti nel decreto di modifica del decreto legislativo 231/2007.

#### ***Registro del titolare effettivo di persone giuridiche e trust***

Allo scopo di accrescere la trasparenza di persone giuridiche e trust e di fornire alle autorità strumenti efficaci per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, il decreto in oggetto prevede, nel rispetto della protezione e riservatezza dei dati personali:

- in capo ai soggetti dotati di personalità giuridica l'obbligo di comunicare le informazioni relative ai propri titolari effettivi, al Registro delle imprese, ai fini dell'annotazione in un'apposita sezione;
- la centralizzazione delle informazioni sulla titolarità effettiva dei *trust* produttivi di effetti fiscali, in un'apposita sezione del Registro delle imprese in cui il *trustee* ha l'obbligo di conferire dette informazioni, al fine di renderle prontamente accessibili alle autorità competenti in materia di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

#### ***Semplificazioni degli adempimenti***

Il decreto razionalizza il complesso degli adempimenti a carico dei molteplici attori del sistema, eliminando quelli ritenuti ultronei rispetto alle esigenze di uniforme e omogenea applicazione del diritto comunitario e, come tali, potenzialmente anticompetitivi, oltre che forieri di oneri amministrativi non adeguatamente ammortizzabili. In particolare il decreto elimina formalità e tecnicismi sulle modalità di conservazione dei dati e dei documenti.

***Regolamentazione del canale dei cd. “money transfer”***

Il decreto disegna un sistema bilanciato e composito per la supervisione della rete di punti vendita di cui gli istituti di pagamento, insediati in Stati membri a regime fiscale e preventivo più permissivo, si avvalgono per prestare sul territorio italiano, senza stabile insediamento, servizi di pagamento e, in particolare, servizi di rimessa di denaro. Le disposizioni disegnano un adeguato sistema di controllo degli operatori contrattualizzati dalle società di *money transfer* per un’attività che presenta un elevato rischio di infiltrazione criminale.

***Revisione dell’impianto sanzionatorio***

Il decreto disegna un sistema sanzionatorio basato su misure effettive, proporzionate e dissuasive, da applicare alle persone fisiche e alle persone giuridiche responsabili della violazione delle disposizioni in materia. Le sanzioni penali sono state limitate alle ipotesi connotate da particolare offensività.

***Previsione dei poteri di congelamento nazionale per il contrasto al finanziamento del terrorismo***

È attribuito al Ministro dell’economia e delle finanze il potere di congelare, con proprio decreto su proposta del Comitato di sicurezza finanziaria, beni e risorse economiche di soggetti che pongano in essere una o più condotte con finalità di terrorismo, ovvero che svolgano attività correlate con la proliferazione delle armi di distruzione di massa, ovvero di minaccia della pace e della sicurezza internazionale. L’Italia dispone ora di uno strumento autonomo e flessibile di prevenzione del finanziamento delle condotte suddette attivabile a livello nazionale con il supporto delle diverse autorità competenti che intervengono nel Comitato di sicurezza finanziaria, anche in relazione alle richieste di cooperazione internazionale avanzate da Stati terzi per finalità di contrasto del terrorismo.

***Regolamentazione del commercio di oro e di preziosi usati***

Sul presupposto dell’elevata esposizione del settore al rischio di riciclaggio di denaro e reimpegno di beni di provenienza illecita, il decreto legislativo 90/2017, ha introdotto una disciplina *ad hoc* per monitorare il settore e censirne stabilmente il numero e la tipologia degli operatori:

- istituzione di un registro degli operatori compro oro, ai fini dell’esercizio in via professionale dell’attività. Il possesso della licenza di PS costituisce requisito indefettibile per l’iscrizione nell’elenco;

- obbligo per gli operatori professionali in oro di cui alla legge 17 gennaio 2000 n. 7, diversi dalle banche, di iscrizione nel suddetto registro per lo svolgimento attività di compro oro;
- specifici obblighi di identificazione del cliente e di descrizione, anche mediante documentazione fotografica, dell'oggetto prezioso scambiato;
- tracciabilità delle operazioni di acquisto e vendita dell'oro attraverso la previsione dell'obbligo per i compro oro di dotarsi di un conto corrente dedicato alle transazioni finanziarie eseguite in occasione del compimento di operazioni di compro oro;
- sanzioni per l'esercizio abusivo dell'attività nell'ipotesi di mancata iscrizione nel registro degli operatori compro oro.

#### **1.1.2. I negoziati sulle modifiche alla IV direttiva**

Dopo gli attentati parigini del novembre 2015 e il caso dei “*Panama papers*”, il 5 luglio 2016 la Commissione europea ha presentato una proposta di modifica della direttiva (UE) 2015/849. Le modifiche legislative proposte hanno ad oggetto, in particolare, i seguenti temi: le valute virtuali, le carte prepagate, l’accesso delle FIU alle informazioni detenute dai soggetti obbligati, l’accesso delle FIU alle informazioni sui titolari dei conti correnti, l’armonizzazione degli obblighi di verifica rafforzata nei confronti di controparti provenienti da dei paesi terzi ad alto rischio, l’ampliamento della collaborazione tra le FIU, la revisione del regime di pubblicità dei registri dei titolari effettivi di società e trust. Quest’ultimo tema, legato alla trasparenza delle persone giuridiche e di grande importanza per le azioni di contrasto e prevenzione dell’evasione fiscale, della corruzione e del riciclaggio, è uno degli argomenti più delicati del negoziato che ha luogo mentre gli Stati europei hanno appena avviato i lavori per istituire i registri centralizzati sulla titolarità effettiva.

Lo scambio di informazioni tra le competenti autorità europee e, in special modo, tra le Unità di informazione finanziaria dei paesi dell’Unione, costituisce un ambito cruciale di intervento in tema di prevenzione e intercettazione di flussi finanziari che, anche se di modesta entità, possono essere finalizzati a sovvenzionare atti di terrorismo ovvero a finanziare soggetti coinvolti nella preparazione di attacchi di tal genere. In tale prospettiva, si prevede anche l’accesso delle FIU alle informazioni contenute in registri centralizzati dei conti correnti, e l’istituzione degli stessi, laddove assenti.

I recenti accadimenti sul suolo europeo hanno evidenziato che l’anonimato permesso da taluni mezzi di pagamento può rappresentare il motivo principale per il loro utilizzo da parte

dei terroristi. Anche le valute virtuali, se prive di regolamentazione, sono a rischio di venire utilizzate per scopi illeciti. La proposta della direttiva prevede di assoggettare agli obblighi esistenti in materia di antiriciclaggio sia i soggetti che convertono le valute virtuali in valute legali, sia i soggetti che forniscono servizi di *wallet providing*.

#### **1.1.3. Ratifica degli strumenti internazionali del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite in materia di terrorismo**

Con la legge 28 luglio 2016, n. 153 è stata autorizzata la ratifica:

- della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, Varsavia 16 maggio 2005;
- della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, New York 14 settembre 2005;
- del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, Strasburgo il 15 maggio 2003;
- della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, Varsavia il 16 maggio 2005;
- del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, Riga il 22 ottobre 2015.

La legge contiene alcune modifiche al codice penale. È stato introdotto il reato di finanziamento di condotte con finalità di terrorismo (articolo 270 *quinquies*.<sup>1</sup>) ed è stata prevista (articolo 270-*septies*) la confisca obbligatoria, anche per equivalente, nel caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta, per i delitti commessi con finalità di terrorismo, delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne costituiscono il prezzo, il prodotto o il profitto.

La legge citata si pone nel quadro del potenziamento degli strumenti a disposizione per il contrasto e la repressione delle condotte terroristiche.

---

<sup>1</sup> Art. 270-*quinquies*.1 (Finanziamento di condotte con finalità di terrorismo). - Chiunque, al di fuori dei casi di cui agli articoli 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.

#### 1.1.4. Rafforzamento delle norme volte a prevenire nuove forme di terrorismo: la direttiva (UE) n. 2017/541

Il 15 marzo 2017 è stata adottata la direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio.

I lavori hanno preso l'avvio nel dicembre 2015 con la presentazione, da parte della Commissione, di una proposta di direttiva volta al rafforzamento del quadro normativo comunitario in risposta al crescente evolversi della minaccia terroristica.

L'intervento normativo segue la risoluzione 2178 (2014), nella quale il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha espresso preoccupazione per la crescente minaccia posta dai combattenti terroristi stranieri e ha chiesto agli Stati membri dell'ONU di garantire che i reati connessi a questo fenomeno siano punibili a norma del diritto nazionale<sup>2</sup>.

La direttiva prevede, tra l'altro, norme minime relative alla definizione dei reati di terrorismo e relative sanzioni, dei reati riconducibili a un gruppo terroristico e dei reati connessi ad attività terroristiche.

Gli Stati europei dovranno quindi dotarsi, ovvero avere già a disposizione nel proprio quadro normativo penale, di norme che puniscano il reclutamento di soggetti a fini terroristici, l'addestramento a fini terroristici (sia quello prestato che ricevuto), il viaggio all'interno, all'esterno o anche verso l'UE per fini terroristici e il finanziamento del terrorismo, ovverosia la fornitura oppure la raccolta di capitali destinati ad essere utilizzati per commettere reati di terrorismo o reati connessi a gruppi terroristici o ad attività terroristiche.

In linea con gli *Standard* internazionali della *Financial Action Task Force* in materia di criminalizzazione del finanziamento del terrorismo, gli Stati dovranno rendere punibili il concorso, l'istigazione e il tentativo per le ipotesi delittuose previste nella direttiva medesima.

Il termine per gli Stati membri affinché siano in vigore previsioni penali in linea con la direttiva è l'8 settembre 2018<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Sulla base della risoluzione 2178, il FATF-GAFI ha operato, a ottobre 2015, una revisione della Nota Interpretativa alla R5. La revisione è volta a chiarire che è richiesta, sulla base della R5, agli Stati la previsione penale per le condotte di finanziamento del viaggio in uno Stato diverso dallo Stato di residenza o nazionalità ai fini della perpetrazione, della pianificazione, della preparazione o della partecipazione ad atti terroristici o della fornitura o ricezione di addestramento.

<sup>3</sup> Il Regno Unito e l'Irlanda non sono vincolati dalla direttiva; ma possono decidere di parteciparvi. La Danimarca non partecipa alla direttiva.

## 1.2 Il tema del finanziamento del terrorismo nella Presidenza italiana del G7

Il finanziamento del terrorismo rimane un tema centrale nelle agende internazionali del G20, a livello politico, e della *Financial Action Task Force* (FATF), a livello tecnico. Nel 2017 la Presidenza italiana del G7 ha dato un contributo concreto ai lavori in materia.

Sulla base del “*G7 Action Plan on Combating the financing of terrorism*”, adottato dai Ministri finanziari e Governatori delle banche centrali G7 nel maggio 2016 a Sendai, le priorità della Presidenza italiana hanno riguardato:

1. il potenziamento dello scambio di informazioni e della cooperazione tra le FIU dei paesi G7 e il rafforzamento della partnership con il settore privato;
2. la promozione di una più ampia collaborazione nell’adozione di sanzioni finanziarie mirate in ambito ONU;
3. il rafforzamento della sicurezza dei servizi di trasferimento di valuta, i c.d. *Money or value transfer services* (c.d. MVTSS).

Tali temi sono stati discussi nella riunione dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle banche centrali tenuta a Bari dall'11 al 13 maggio 2017, e hanno trovato ampio spazio nel Comunicato finale<sup>4</sup>.

Tra i documenti approvati dai Sette:

“*Enhancing G7 Financial Intelligence Units Information Exchange and Cooperation for Combating Terrorist Financing*” e le sue “*Conclusions – and next steps*”. Il rapporto raccomanda di rafforzare il quadro regolamentare nell’ambito del quale le *Financial Intelligence Units* (FIUs) svolgono la loro funzione di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, anche al fine di una migliore e più efficace cooperazione internazionale. I Paesi G7 hanno rinnovato il proprio impegno per favorire lo scambio di informazioni tra le competenti autorità, a livello nazionale e internazionale, hanno riaffermato il ruolo delle FIUs nella condivisione di *best practices* e nella collaborazione internazionale, hanno confermato il sostegno al FATF e all’Egmont Group per il rafforzamento dei rispettivi mandati.

La promozione della collaborazione tra il settore pubblico e privato è un passaggio fondamentale per una più efficace cooperazione e scambio di informazioni. Specialmente gli intermediari finanziarie detengono ingenti quantità di informazioni che possono portare a

<sup>4</sup>Testo del Comunicato del G7 di Bari al seguente link: <http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/G7%20FM%26CBG%20-%20Bari%20Comunicato%C3%A9.pdf>.

individuare e segnalare flussi finanziari sospetti, inclusi quelli potenzialmente collegati con il finanziamento del terrorismo.

Il rapporto “*Cooperation with relevant private sector entities*” punta all’individuazione di *best practices* per migliorare la qualità delle informazioni detenute dal settore privato: il *feedback* da parte del settore pubblico, la diffusione di *case studies* e/o tipologie di operatività, l’aggiornamento degli indicatori di rischio di comportamenti anomali.

Nella lotta ai gruppi terroristici, ISIL e Al Qaeda, tra gli strumenti di contrasto del finanziamento del terrorismo, occorre rendere più rapido ed efficiente il meccanismo di adozione e attuazione delle sanzioni finanziarie, in particolare delle misure di *listing* e di congelamento, a livello delle Nazioni Unite e a livello domestico, nonché migliorare la capacità di ciascun Paese di rispondere alle richieste pervenute bilateralmente, sono priorità fondamentali per i Paesi G7.

Per quanto concerne il rafforzamento della sicurezza dei servizi di trasferimento di valuta, *Money or Value Transfer Services* (c.d. MVTSS), il rapporto “*Promoting Best Practices in the Money or Value Transfer Services Sector – G7 Framework*”<sup>5</sup> illustra le caratteristiche di tali servizi finanziari nei Paesi G7 ed evidenzia le migliori pratiche adottate da ciascuno. L’azione dell’Italia di supervisione e monitoraggio, in base al rischio rilevato, sugli operatori che effettuano i servizi di trasferimento di valuta, inclusi gli agenti, è tra le migliori nell’ambito dei Paesi G7.

#### Il rapporto G7 sui servizi di trasferimento di valuta

Il rapporto sui servizi di trasferimento di valuta, c.d. *Money or Value Transfer Services* (MVTSS) ha analizzato il servizio con riferimento ai seguenti punti:

- 1) l’autorizzazione alla fornitura di tali servizi;
- 2) le Autorità che esercitano la vigilanza sugli operatori, sia le istituzioni principali che gli agenti;
- 3) l’Autorità competente ad effettuare controllo e monitoraggio sui prestatori di tali servizi (in Italia, ad esempio, la Guardia di Finanza);
- 4) l’autorità competente ad intervenire nei casi di servizi di trasferimento di valuta prestati abusivamente e il sistema sanzionatorio.

Per quanto concerne tali servizi, sono state rinvenute specifiche aree sulle quali intervenire per rafforzare la sicurezza, a fini di prevenzione, di tale servizio finanziario. A tal fine, il G7, individuate le migliori pratiche, raccomanda quanto segue:

- 1) mantenere (per mezzo di registri ovvero altri strumenti) le informazioni aggiornate sugli agenti operanti per conto di un’istituzione finanziaria principale.
- 2) prevedere programmi mirati volti ad individuare operatori che agiscono senza licenza ovvero che pongono in essere attività illecite e applicare idonee sanzioni amministrative e/o penali.
- 3) prevedere in capo all’istituzione finanziaria principale obblighi periodici di comunicazione sugli agenti operanti per conto di essa, ovvero previsione per gli agenti, operanti sul territorio ma autorizzati in un altro Paese UE, della nomina di un “punto di contatto centrale” responsabile per l’adempimento degli obblighi antiriciclaggio.

<sup>5</sup><http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/Promoting%20Best%20Practices%20in%20the%20MVTSS%20sector%20.pdf>.

### 1.3 La collaborazione con il settore privato

Nell'ambito della consultazione con il settore privato, si sono tenuti una serie di incontri tematici con le principali categorie di *stakeholder* privati e, in particolare:

1. l'Associazione bancaria Italiana (ABI)
2. il Consiglio nazionale del notariato
3. il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili
4. il Consiglio nazionale forense
5. le associazioni rappresentative dei prestatori di servizi di pagamento
6. le associazioni rappresentative dei servizi di emissione e distribuzione di moneta elettronica
7. le associazioni rappresentative dei concessionari di giochi

Il pieno coinvolgimento delle parti interessate nella fase di preparazione delle norme è stato altresì assicurato dalla procedura di consultazione on line sul sito istituzionale del MEF. Circa il 40 per cento dei contributi dal settore privato è pervenuto dagli organismi rappresentativi di notai, commercialisti e avvocati. Il restante 60 per cento è pervenuto dalle associazioni rappresentative del settore bancario, finanziario e assicurativo. Dalla lettura delle osservazioni ricevute è stato possibile riscontrare alcuni punti critici. In particolare, le osservazioni hanno interessato:

- la definizione di Persone politicamente esposte (PEPs);
- i limiti all'accesso ai dati nel Registro delle imprese relativi alla titolarità effettiva di persone giuridiche e trust;
- la previsione di esenzioni dall'applicazione delle disposizioni di adeguata verifica;
- la struttura del sistema sanzionatorio.

Le osservazioni pervenute sono state oggetto di attenta valutazione ai fini della predisposizione definitiva del testo, esaminato in seguito dagli Uffici legislativi delle amministrazioni pubbliche coinvolte al tavolo istituzionale presso il Dipartimento per le politiche europee.

Nello svolgimento della sua attività istituzionale, il Comitato di sicurezza finanziaria ha valorizzato l'interazione con il settore privato finanziario attraverso incontri organizzati su temi di approfondimento normativo specifici e partecipando ai diversi incontri organizzati dal settore per scopi di approfondimento e confronto. In particolare, al fine di ottenere un feedback sul “*Detecting Terrorist Financing: Relevant Risk Indicator*”, adottato il 20 giugno 2016 dal FATF, è stato organizzato un incontro con gli istituti finanziari - compresi gli istituti di pagamento, gli istituti emittenti moneta elettronica, i soggetti operanti nei servizi di trasferimento di valuta (Western Union, Moneygram e Ria) - nonché le associazioni di categoria (ABI, Federcasse, Banche Estere).

Le principali considerazioni emerse all'esito dell'incontro sono state:

1. la necessità di distinguere tra gli indicatori già adottati dalle banche e quelli da adottare, al fine di valutarne l'opportunità, previa verifica della loro valenza basata sull'analisi costi/benefici;
2. la proposta di condivisione con il settore privato bancario di informazioni ulteriori rispetto alle liste ufficiali di persone fisiche ed entità sottoposte a sanzioni internazionali, quali ad esempio numeri di telefono, carte di credito, e-mail, etc. dei soggetti oggetto di monitoraggio per un più efficiente svolgimento dei controlli richiesti;
3. l'indisponibilità oggettiva di tutte o di parte delle informazioni necessarie alla "maturazione" delle anomalie descritte;
4. la non applicabilità, soprattutto con riferimento alle banche che in Italia svolgono esclusivamente attività di *corporate*, della maggior parte degli indicatori attinenti invece le attività *retail*, quali quelli relativi ai comportamenti anomali.

Un altro significativo momento di scambio con il settore privato è stato rappresentato dalla consultazione pubblica che ha avuto ad oggetto la bozza di "Linee guida per l'operatività con l'Iran alla luce del vigente quadro delle sanzioni finanziarie", resesi necessarie dal mutamento del sistema sanzionatorio in essere nei confronti dell'Iran.

Il secondo ambito che ha visto il Comitato di Sicurezza Finanziaria collaborare intensamente con il settore privato riguarda l'attività di monitoraggio svolta per assicurare l'ottemperanza degli obblighi internazionali assunti dall'Italia nella strategia di contrasto al finanziamento del terrorismo e all'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale. In particolare, sono state aperte diverse istruttorie al fine di vagliare la conformità di alcune operazioni di finanziamento/assistenza finanziaria, caratterizzate da particolari profili di rischio rispetto alle misure di congelamento disposte dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea nei confronti di determinati Paesi, persone fisiche ed entità. Al riguardo, si segnala il cospicuo flusso di informazioni e documenti ricevuti dagli operatori finanziari coinvolti che hanno permesso di addivenire ad un elevato livello di approfondimento necessario per formulare valutazioni complete.

#### 1.4 La collaborazione internazionale

La funzione svolta dalle FIU nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo attraverso, tra le altre attività, la ricezione e l'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e le connesse attività di scambio informativo con le

controparti estere, è di grande rilevanza per l'analisi di flussi finanziari che sempre più frequentemente oltrepassano i confini nazionali, interessando una pluralità di giurisdizioni. La rete informativa fra le FIU si è rivelata essenziale nel contrasto al finanziamento del terrorismo.

Gli scambi di informazioni sono fondamentali per ricostruire l'utilizzo di fondi e di strumenti finanziari in altri paesi da parte di soggetti indagati in Italia, ovvero rilevare l'interposizione di società, trust e altre strutture fiduciarie estere per l'intestazione di beni. La collaborazione internazionale ha anche consentito di individuare schemi basati sulla costituzione di strutture societarie e il compimento di operazioni in vari paesi in modo da sfruttare lacune nei presidi e nei controlli. Le richieste della UIF 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.

Lo scambio di informazioni consente, inoltre, di fornire utili elementi a supporto della collaborazione che la UIF presta agli Organi investigativi e all'Autorità giudiziaria. Le informazioni ottenute si rivelano di grande utilità per lo sviluppo di indagini e procedimenti penali e per la definizione di attività mirate di rogatoria. L'esperienza maturata ha mostrato che, grazie a questa rete di collaborazione con le proprie controparti estere, la UIF riesce a intercettare flussi finanziari canalizzati verso altre giurisdizioni, consentendone anche il recupero. Nell'ambito della funzione di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, la UIF invia richieste di informazioni alle FIU estere qualora emergano collegamenti oggettivi o soggettivi con altri paesi.

La collaborazione tra le 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, in maniera rapida, costruttiva ed efficace, 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 per lo svolgimento della collaborazione una FIU necessiti di protocolli d'intesa (*Memoranda of Understanding*), questi devono essere negoziati e sottoscritti tempestivamente. In base al principio di “multidisciplinarità”, le FIU devono disporre di informazioni “finanziarie, investigative, amministrative” per l'analisi nazionale e per gli scambi reciproci. Gli standard internazionali e la quarta direttiva hanno inoltre sancito che le FIU forniscano le

informazioni richieste esercitando i medesimi poteri disponibili per l'analisi nazionale. Lo scambio di informazioni tra le FIU avviene attraverso canali telematici di comunicazione rapidi e sicuri. In ambito internazionale, il *Gruppo Egmont* gestisce e sviluppa la rete protetta denominata *Egmont Secure Web* che viene utilizzata dalle FIU per lo scambio di informazioni.

In ambito comunitario è da tempo attiva un'infrastruttura di comunicazione decentrata denominata FIU.NET che consente lo scambio strutturato di informazioni su base bilaterale o multilaterale, offrendo al contempo standardizzazione applicativa, immediatezza e sicurezza degli scambi.

Dal 1° gennaio 2016 la rete FIU.NET è ospitata da Europol. Nel 2016, lo scambio automatico di segnalazioni di operazioni sospette con caratteristiche *cross-border*, realizzato attraverso FIU.NET, ha fatto registrare una crescita del 165% passando da 557 a 1.457.

Sulla base di un *Common Understanding* con le FIU, Europol deve assicurare la “piena equivalenza funzionale” con il sistema precedente e lo sviluppo delle forme più evolute di collaborazione. Le FIU europee partecipano alla *governance* e ai processi decisionali relativi a FIU.NET attraverso un *Advisory Group*, nominato dalla Piattaforma delle FIU e chiamato a formulare pareri e proposte nei confronti dei competenti organi decisionali di Europol. Complessivamente la UIF, nel corso del 2016, ha scambiato informazioni con 87 FIU, di cui 27 dell'Unione Europea. L'utilizzo delle richieste del tipo “*known/unknown*”, tendenti esclusivamente a determinare l'esistenza di segnalazioni su determinati soggetti in altri paesi, è stato progressivamente ridotto, in favore delle richieste motivate, maggiormente idonee a supportare le analisi; l'intensificazione del ricorso al più sofisticato strumento del “*matching*” attraverso FIU.NET potrà fornire informazioni più estese e sistematiche su incroci nominativi con altre FIU europee.

Nel corso del 2016 la UIF ha ricevuto complessivamente 3.314 richieste e informative spontanee da FIU estere, con un forte incremento rispetto agli anni precedenti (+54% rispetto al 2015, +250% rispetto al 2014) dovuto soprattutto agli scambi sull'ISIL e alle segnalazioni *cross-border*. Il flusso di informazioni provenienti da FIU europee tramite lo specifico canale FIU.NET si conferma sostenuto e in crescita. La UIF ha fornito nell'anno 1.568 risposte o riscontri di “*feedback*” a controparti estere (+28% rispetto all'anno precedente) e 1.430 informative, originate dalla collaborazione internazionale, al NSPV e alla DIA (+65% rispetto all'anno precedente), sulla base del consenso ricevuto dalle FIU interessate, per lo sviluppo dei necessari accertamenti.

**Richieste/informative spontanee ricevute e risposte fornite** *Tavola 1.1*

	2012	2013	2014	2015	2016
Canale Egmont	429	519	486	1.078	1.259
Richieste/informative spontanee	429	519	486	695	723
Scambi sull'ISIL				383	536
Canale FIU.NET	294	274	453	1.075	2.055
Richieste/informative spontanee	294	274	453	518	580
Cross-border report				557	1.475
Totale	723	793	939	2.153	3.314
<b>Riscontri forniti*</b>	<b>805</b>	<b>1.066</b>	<b>1.144</b>	<b>1.223</b>	<b>1.568</b>
<b>Informative a OO.II.</b>	<b>380</b>	<b>557</b>	<b>713</b>	<b>868</b>	<b>1.430</b>

(\*) Si riferiscono a risposte alle richieste di informazioni e a feedback sulle informative, fornito quando necessario.

Il numero delle richieste di informazioni inviate dalla UIF alle FIU estere si è attestato a 544. Si conferma la tendenza all'aumento delle richieste effettuate per esigenze di analisi di operazioni sospette, indotte dalla rilevazione di collegamenti esteri significativi.

**Richieste effettuate a FIU estere** *Tavola 1.2*

	2012	2013	2014	2015	2016
Per rispondere a esigenze dell'Autorità giudiziaria	137	124	146	217	204
Per esigenze di analisi interna	80	56	242	323	340
<b>Totale</b>	<b>217</b>	<b>180</b>	<b>388</b>	<b>540</b>	<b>544</b>

A partire dal 2015, il canale Egmont è utilizzato anche nell'ambito del “progetto ISIL”<sup>6</sup> allo scopo di condividere e approfondire informazioni su soggetti e reti di supporto individuati attraverso elementi di carattere soggettivo e oggettivo (luoghi di origine o destinazione, collegamenti tra i soggetti coinvolti, precedenti informazioni anche da fonti aperte, etc.), prima della formazione di veri e propri “sospetti”. Le informazioni sono trasmesse contestualmente a tutte le FIU potenzialmente interessate, anche in assenza di collegamenti specifici tra le attività rilevate e i rispettivi territori. Ciò consente di condividere *intelligence* preventiva e alimentare scambi per l'individuazione di ulteriori elementi di anomalia. Nel 2016, gli scambi multilaterali di informazioni connessi al progetto ISIL sono stati 536 con un incremento del 40 per cento rispetto all'anno 2015.

<sup>6</sup> Si veda il Rapporto annuale della UIF sull'attività svolta nel 2015, Riquadro “Scambi multilaterali per il contrasto dell'ISIL”.

**Il “MAPPING EXERCISE”<sup>7</sup>: l'applicazione delle regole europee relative alle FIU**

Le norme antiriciclaggio europee sono caratterizzate dalla definizione di requisiti minimi e da disposizioni concentrate su aspetti generali, che rimettono ai legislatori nazionali la definizione di rilevanti ambiti della regolamentazione. Nonostante la quarta direttiva abbia compiuto significativi passi verso una disciplina maggiormente dettagliata sulle caratteristiche e sulle attività delle FIU, permangono ancora significative differenze nella regolamentazione dei singoli Stati che si ripercuotono sull'efficacia dell'azione domestica e della collaborazione internazionale.

La Piattaforma delle FIU europee ha svolto nel 2016 un esercizio, promosso e coordinato dalla UIF, per la riconoscizione degli ostacoli che tuttora sussistono all'efficace svolgimento da parte delle unità di intelligence dei propri compiti domestici e di collaborazione reciproca<sup>8</sup>.

Le conclusioni sono esposte in un ampio rapporto, nel quale l'analisi delle criticità riscontrate è accompagnato dall'approfondimento delle relative cause ed è completato dalla formulazione di proposte per il loro superamento. Il rapporto è stato approvato dalla Piattaforma a dicembre 2016.

In relazione alla natura dei problemi individuati, nel rapporto vengono delineate diverse linee di intervento dirette al rafforzamento dei sistemi antiriciclaggio nazionali attraverso un più efficace recepimento delle regole europee; all'adozione di disposizioni o linee-guida più dettagliate e stringenti a livello europeo per favorire approcci nazionali efficaci e convergenti; alla definizione da parte delle FIU di metodi e prassi più omogenei ed efficaci.

In un contesto di regole flessibili, le FIU europee manifestano significative differenze nella loro natura istituzionale e nelle caratteristiche organizzative, pur potendosi identificare alcuni modelli di riferimento (“amministrativo”, “investigativo”, “misto”). Questa varietà influenza direttamente sulle caratteristiche delle attività svolte, sulle informazioni disponibili, sulla capacità di prestare collaborazione. Occorre evitare che la flessibilità consentita per la natura e l'organizzazione delle FIU determini carenze nell'efficacia dell'azione domestica e difficoltà nel dialogo internazionale.

Le FIU europee sono collocate presso amministrazioni più ampie, dalle quali spesso dipendono sotto molteplici aspetti nell'organizzazione e nel funzionamento. Vanno meglio precisati i requisiti di autonomia e indipendenza previsti dalle regole europee, sia per quanto attiene alla capacità delle FIU di disporre di risorse adeguate sia con riguardo all'esercizio di poteri e funzioni senza interferenze o condizionamenti, in particolare, da parte della stessa organizzazione di appartenenza. Analoghe esigenze di maggiore dettaglio regolamentare e di convergenza nelle prassi operative riguardano i principali aspetti dell'attività delle FIU: l'analisi, la disseminazione, i poteri informativi, la collaborazione internazionale.

La funzione di analisi viene esercitata con modalità differenti. Sono frequenti i casi nei quali l'analisi si “confonde” con attività di indagine, con conseguente perdita di autonomia; ciò comporta limiti di efficacia e l'indisponibilità, in capo alla FIU, di un sufficiente ambito operativo e dei relativi poteri esercitabili. Devono essere meglio precisati la natura, gli obiettivi e gli strumenti di tale attività, in modo da favorire un approccio convergente e garantire così la qualità della collaborazione internazionale.

I compiti di disseminazione dei risultati delle analisi agli organi nazionali competenti a darvi l'opportuno seguito vanno definiti sulla base di prassi sufficientemente ampie e conformi. In particolare, deve essere precisata la natura “attiva” della disseminazione, evitando soluzioni basate sul mero accesso ai database delle FIU da parte di altre autorità. Ancora significative sono le limitazioni della capacità delle FIU di ottenere informazioni dai soggetti obbligati (poteri informativi). Occorre, in primo luogo, assicurare il pieno recepimento nazionale delle regole europee esistenti, eliminando condizioni e limitazioni. Sussistono ostacoli per l'accesso o l'utilizzo di informazioni bancarie o finanziarie ovvero a informazioni investigative, spesso collegati alla natura delle FIU. Le regole europee, che ora si limitano a prevedere che le FIU devono disporre di informazioni “finanziarie, amministrative e investigative”, dovrebbero anche fornire precisazioni su quali dati rientrino necessariamente in tali categorie generali.

La capacità di prestare collaborazione internazionale risente direttamente delle criticità che riguardano l'assetto domestico delle FIU. Sovente, l'accesso e la condivisione di informazioni finanziarie sono sottoposti all'autorizzazione di organi terzi; lo scambio è talora precluso quando le informazioni riguardano casi oggetto di indagini o procedimenti penali. Inoltre, sono frequenti le ipotesi nelle quali le FIU non hanno idoneo accesso a basi dati o altre fonti. Significative limitazioni sussistono anche nella possibilità di utilizzare le informazioni ricevute. Il rapporto sottolinea la necessità di regole europee più stringenti e dettagliate, necessarie sia per eliminare limiti e condizioni allo scambio sia per ampliare la possibilità di utilizzo delle informazioni scambiate, contenendo i casi nei quali il relativo consenso può essere negato.

<sup>7</sup> Fonte Rapporto Annuale della UIF per l'anno 2016 pag. 106

<sup>8</sup> “Mapping Exercise and Gap Analysis on FIUs' Powers and Obstacles for Obtaining and Exchanging Information”.

Il *Mapping Exercise* ha avuto un'ampia risonanza. Il Consiglio europeo ECOFIN lo ha indicato come lo strumento per individuare e risolvere le carenze esistenti nelle attività delle FIU. La Commissione europea ha sostenuto attivamente il progetto, indicando che presenterà nuove misure nel 2017 mirate a rafforzare il funzionamento e la collaborazione delle FIU dell'Unione basate sui risultati dell'esercizio. Il rapporto conclusivo è stato reso disponibile ai paesi membri per utilizzarne gli spunti ai fini del recepimento della quarta direttiva.

Il rapporto su “*Fighting tax crimes – Cooperation between Financial Intelligence Units*”, pubblicato nel marzo 2017 dal Parlamento europeo nell’ambito degli approfondimenti sul caso “*Panama Papers*”, fa ampio riferimento ai risultati del *Mapping Exercise* nella valutazione dell’efficacia delle FIU nell’azione domestica e internazionale.

Nel dicembre 2016 la UIF ha organizzato e ospitato una riunione delle “FIU italofone”, cui hanno preso parte le *Financial Intelligence Unit* di Svizzera, Repubblica di San Marino e Città del Vaticano. L’iniziativa, che segue un analogo incontro tenutosi nel 2015 presso la FIU svizzera, è volta a rafforzare la collaborazione reciproca in considerazione dei numerosi fenomeni di interesse comune e della frequenza degli scambi di informazioni legati all’inclusione o alla vicinanza territoriale. L’incontro ha fornito l’occasione per un confronto sui rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo caratteristici dei rispettivi paesi e, alla luce di questi, per l’individuazione di minacce e vulnerabilità di portata “*cross-border*”. Inoltre, un’apposita sessione dell’incontro è stata dedicata agli scambi informativi in materia di *voluntary disclosure* e a possibili iniziative da adottare per migliorare l’efficacia degli scambi. Nel corso del 2016 è proseguita l’attività di assistenza tecnica internazionale che la UIF svolge sia attraverso iniziative bilaterali sia nelle sedi multilaterali. Le richieste di interventi di assistenza tecnica su aspetti di carattere normativo, operativo e metodologico sono aumentate dalla pubblicazione del Rapporto di *Mutual Evaluation* dell’Italia, nel quale vengono sottolineate la qualità, la natura sofisticata e l’efficacia delle attività e degli strumenti della UIF, sul piano domestico e della collaborazione internazionale<sup>9</sup>. L’Unità ha ospitato delegazioni di paesi esteri impegnati in attività di riorganizzazione interna e di rafforzamento di alcune funzioni specifiche, condividendo la propria esperienza nell’analisi finanziaria, la conoscenza di aspetti regolamentari, *standard internazionali* e *best practice*, le metodologie utilizzate nell’attività di analisi e studio.

<sup>9</sup> Il Rapporto di *Mutual Evaluation* è disponibile sul sito della UIF. Per un’analisi dei risultati si veda Rapporto annuale della UIF sull’attività svolta nel 2015, capitolo 1.

Nel corso del 2016 esponenti della UIF hanno incontrato delegazioni delle FIU e di altre autorità competenti della Corea del Sud, della Turchia, della Tunisia, dell'Iran, dei paesi caraibici e di Cuba. L'Unità ha inoltre partecipato a un Workshop on Anti-Money Laundering organizzato nell'ambito delle iniziative di cooperazione tecnica della Banca d'Italia in favore di Autorità di vigilanza di altri paesi.

A fronte dei crescenti volumi e dell'aumentata intensità degli scambi internazionali, nel corso del 2016 è proseguito l'impegno per affinare i processi di lavoro dell'Unità, favorirne l'efficienza e incrementare l'efficacia della collaborazione prestata. Oltre allo sviluppo di criteri idonei a tenere conto delle priorità, alla luce delle caratteristiche dei casi trattati, e a utilizzare al meglio le fonti informative disponibili, sono in via di definizione procedure informatiche dedicate che consentiranno, al contempo, l'integrazione con le basi dati dell'Unità e il trattamento più veloce delle diverse fasi di ricezione, valutazione ed elaborazione.

### **1.5 Il ruolo della Direzione nazionale anti mafia e anti-terrorismo nel sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo**

Le ragioni della partecipazione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nel sistema di prevenzione e contrasto al riciclaggio al finanziamento del terrorismo sono motivate dalle stesse ragioni istitutive della DNA, ossia dalla necessità di espletare la funzione di “struttura servente, collaterale, tra le varie procure distrettuali,” che “deve svolgere un’attività che le procure distrettuali, distratte dalla quotidianità, non possono svolgere” (anche questo è un pensiero di Giovanni Falcone).

Tale funzione si espleta nella raccolta di dati, notizie e informazioni finalizzate a rendere più efficace il coordinamento delle indagini da parte degli uffici giudiziari sul territorio.

Nell’azione di prevenzione e di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo proprio la raccolta e l’elaborazione dei dati, delle notizie e delle informazioni ha consentito la proficua partecipazione della Direzione nazionale sia ai lavori del Comitato di sicurezza finanziaria sia all’esercizio di analisi dei rischi nazionali di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo compiuto nel 2014 e successivamente sfociato nel Rapporto di mutua valutazione (MER) – Italia del febbraio 2016.

Proprio nella consapevolezza delle varie sfaccettature di rischio che il sistema Italia presenta e adesione al principio espresso significativamente nell’articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 90/2017, secondo il quale “L’azione di prevenzione è svolta in