



Dipartimento
del Tesoro

Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo elaborata dal Comitato di sicurezza finanziaria

Aggiornata al 2018



SINTESI

www.dt.mef.gov.it

© Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2019

Comitato di sicurezza finanziaria
Dipartimento del Tesoro
Direzione V - Prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per fini illegali
Ufficio V - Segreteria Tecnica del Comitato di sicurezza finanziaria

Indirizzo
Via XX Settembre, 97
00187 Roma

Sito internet
<http://www.mef.gov.it>
<http://www.dt.mef.gov.it>

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

L'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo è stata elaborata dal Comitato di Sicurezza Finanziaria nell'ambito delle competenze previste dall'art. 5, comma 6, del decreto legislativo 21 novembre 2007 n.231. I dati e le informazioni utilizzati sono relativi al periodo 2014-2018.

INDICE

INTRODUZIONE	4
I. AGGIORNAMENTO DELLA NOTA METODOLOGICA	5
II. SINTESI DEI PRINCIPALI ESITI DELL'ANALISI NAZIONALE DEI RISCHI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO	6
II.1 Analisi delle minacce e delle criticità del sistema economico-sociale.....	6
II.1.1 L'utilizzo del contante in Italia.....	6
II.1.2 Economia non osservata	9
III. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO INERENTE DI RICICLAGGIO DI DENARO DEL SISTEMA	11
III.1 Attività criminali compiute in territorio nazionale.....	11
III.2 Analisi delle condotte che producono proventi da riciclare	12
III.3 Conclusioni	13
IV. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO INERENTE DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO	15
IV.1 Analisi della minaccia terroristica.....	16
IV.2 Il finanziamento del terrorismo.....	19
IV.3 Conclusioni	23
V. EFFICACIA DEI PRESIDI	25
V.1 Presidi di prevenzione	25
V.1.1 Presidi applicati dai soggetti obbligati	26
V.1.2 Controlli transfrontalieri.....	29
V.1.3 Analisi finanziarie delle segnalazioni di operazioni sospette	30
V.1.4 Analisi della trasparenza	30
V.1.5 Analisi del settore non profit e rischio di abuso per finalità di finanziamento del terrorismo	31
V.2 Presidi investigativi	31
V.3 Presidi repressivi.....	32
V.4 Misure specifiche relative al contrasto del finanziamento del terrorismo.....	33
VI. CONCLUSIONI E LINEE DI INTERVENTO	34
VI.1 Presidi applicati dai soggetti obbligati.....	34
VI.2 Persone giuridiche e trust	37
VI.3 Presidi specifici di contrasto al finanziamento del terrorismo.....	38
FOCUS TEMATICI	40
I. Il rischio di abuso di valute virtuali per finalità di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.....	40
II. Gli IP/IMEL italiani e comunitari: le tipologie di riciclaggio evidenziate dall'attività ispettiva della UIF.....	40

INTRODUZIONE

Nel quadro delle competenze previste dall'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo n. 231/2007, riformato ad opera del decreto legislativo n. 90 del 25 maggio 2017, il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) elabora l'analisi dei rischi nazionali di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo (National Risk Assessment - NRA).

L'analisi è stata condotta da un gruppo di lavoro composto dalle autorità partecipanti al CSF, da altre amministrazioni con competenze specifiche su temi di interesse e da rappresentanti della Presidenza del consiglio dei ministri, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 14 del citato decreto. L'analisi ha inoltre beneficiato della collaborazione di studiosi e rappresentanti del mondo accademico, degli ordini professionali e delle associazioni private rappresentative delle categorie interessate.

Le conclusioni riflettono la valutazione condivisa dei fenomeni, sia delle minacce sia delle vulnerabilità, raggiunta partendo da informazioni, dati e valutazioni provenienti da patrimoni informativi eterogenei, e sono la base per un coordinamento strategico delle *policy* delle autorità competenti.

Le autorità competenti di cui all'articolo 21, comma 2, lettera a) del d.lgs. n. 231/2007 utilizzano l'analisi ai fini della definizione delle priorità e della distribuzione delle risorse necessarie a migliorare il sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e ottimizzare l'esercizio delle proprie competenze in funzione del livello di rischio riscontrato, e riferiscono al CSF sulle misure e sui criteri adottati al fine di mitigare i rischi riscontrati in sede di analisi.

A chiusura del sistema, ai sensi dell'articolo 5, comma 7 del d.lgs. n. 231/2007, sulla base delle informazioni ricevute, il CSF presenta al Ministro dell'economia e delle finanze la relazione annuale contenente la valutazione dell'attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo posta in essere dalle competenti autorità nazionali che concorrono a tale attività, e delle proposte dirette a renderla più efficace.

I. AGGIORNAMENTO DELLA NOTA METODOLOGICA

L'analisi è stata sviluppata sulla base della metodologia già adottata nel 2014 e di seguito sintetizzata:

- valutazione del rischio inerente di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo attraverso l'individuazione delle minacce e delle criticità del sistema economico-sociale;
- valutazione dell'efficacia del regime anti-riciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo - *Anti-money laundering/Countering financing of terrorism* (AML/CFT) nelle fasi preventiva, investigativa e repressiva.

Il modello effettua un'analisi settoriale per ciascuna categoria di destinatari della disciplina antiriciclaggio: intermediari finanziari, professionisti e operatori non finanziari. In tale sezione le vulnerabilità vengono apprezzate in relazione all'operatività della categoria analizzata (c.d. vulnerabilità relativa). Pur partendo dai dati e dalle informazioni disponibili, la valutazione è stata fondamentalmente il frutto di un'analisi qualitativa ovvero della convergenza dei giudizi delle autorità partecipanti verso un parere condiviso. Tale parere si basa su dati e informazioni riferibili al periodo 2014-2018 ed è sviluppato su scale di quattro valori.

Infine, si segnala che rispetto all'Analisi dei rischi condotta nel 2014, il modello di vigilanza delle Autorità di supervisione è cambiato, in linea con quanto raccomandato dal *Financial Action Task Force/Groupe d'action financière* (FATF/GAFI), dal Comitato di Basilea e da altri organismi internazionali, ed è stato rafforzato l'**approccio basato sul rischio**. Pertanto, le attività di supervisione tengono ora conto del relativo profilo di rischio, anche in relazione alla natura, alle dimensioni e al tipo di attività svolta dai soggetti vigilati. Rispetto al precedente esercizio, pertanto, gli intermediari vigilati non sono più classificati sulla base delle dimensioni, ma in relazione alla rischiosità della loro operatività determinata sulla base di un sistema di indicatori statistici.

II. SINTESI DEI PRINCIPALI ESITI DELL'ANALISI NAZIONALE DEI RISCHI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

II.1 ANALISI DELLE MINACCE E DELLE CRITICITÀ DEL SISTEMA ECONOMICO-SOCIALE

L'analisi condotta distingue la valutazione per il riciclaggio da quella per il finanziamento del terrorismo. In entrambi i casi, l'esercizio è stato sviluppato a livello nazionale.

L'analisi tiene altresì conto delle criticità del sistema economico-sociale e segnatamente del rilievo dell'economia informale e dell'uso del contante. Nella realtà nazionale tali fattori di contesto sono rilevanti per l'influenza sul livello di rischio inerente del paese. Quanto al fenomeno della corruzione non si intende ignorarne il carattere sistemico ma si conferma la scelta metodologica, già adottata nell'Analisi del 2014, di valutarne gli effetti nell'ambito delle minacce e non tra i fattori di contesto.

Le caratteristiche del sistema economico-sociale possono amplificare ovvero contribuire a contenere la minaccia che i proventi di attività illecite possano essere reinseriti nell'economia regolamentata e formale. Due sono gli elementi presi in considerazione dall'analisi: l'uso del contante e l'economia non osservata. Entrambi i fattori continuano a rappresentare elementi di criticità con un'influenza **molto significativa** sul livello di rischio del paese.

II.1.1 L'utilizzo del contante in Italia

In Europa non vige un divieto uniforme all'uso del contante al di sopra di soglie predefinite e la normativa in molti Stati è assente ed in altri è differenziata.

Il *Supra National Risk Assessment* (SNRA) europeo ha quindi evidenziato che nei paesi dove esiste un limite legale, le vulnerabilità legate alle transazioni caratterizzate da elevato uso del contante sono maggiormente mitigate dal divieto di utilizzo sopra tale limite; in questi paesi, i controlli mirati e la predisposizione e diffusione di indicatori di anomalia consentono ai soggetti obbligati di inviare segnalazioni di operazioni sospette più chiare e circostanziate alle Financial Intelligence Unit (FIU). In conseguenza di ciò, i presidi di prevenzione sono considerati dalla Commissione più efficaci nel mitigare l'alto rischio legato al contante.

Nel 2016, nell'Eurozona sono stati effettuati 129 miliardi di transazioni in contanti. I Paesi che registrano un ammontare più significativo di transazioni in contanti sono prevalentemente i Paesi del Sud Europa, ma anche Germania, Austria e Slovenia. Per quanto attiene alla stima del valore di queste transazioni, i Paesi con la percentuale più alta risultano essere Cipro, Malta e la Grecia, seguono l'Italia, insieme a Spagna e Austria. Rientra tra gli obiettivi dichiarati dell'Eurosistema quello di contrastare gli utilizzi illeciti del contante, per finalità

di riciclaggio. In tale linea si iscrive la recente decisione di sospendere l'emissione del taglio da 500 euro a partire dal 27 gennaio 2019^a.

Risultati della survey della Banca centrale europea (BCE) sull'utilizzo del contante. Nel 2016, la BCE ha condotto un ampio studio presso punti vendita dell'Area euro^b, al fine di stimare il valore e il volume dei pagamenti in contanti rispetto agli altri strumenti di pagamento.

I risultati dell'indagine mostrano, relativamente al campione di soggetti residenti in Italia, che nel 2016 il contante è stato lo strumento più utilizzato nei punti vendita: l'86% delle transazioni è stato regolato in contanti rispetto al 79% registrato nell'Area euro.

Con riferimento alla distribuzione territoriale delle transazioni, l'elaborazione dei dati effettuata direttamente dalla Banca d'Italia ha evidenziato come il contante è lo strumento più utilizzato per le operazioni presso i punti vendita in tutte le regioni italiane, anche se con differenze significative. Il contante è risultato meno utilizzato al Nord e più diffuso al Centro e al Sud: le percentuali più basse di transazioni in contante sono state registrate in Lombardia (81%), Sardegna (82%) e Toscana (82%), mentre quelle più alte in Calabria (94%), Abruzzo, Molise e Campania (91%).

Quanto all'utilizzo del contante come riserva di valore, il 28% degli intervistati ha dichiarato di detenere contante anche a fini "precauzionali", prevalentemente per una cifra compresa tra i 100 e i 500 euro. Tale percentuale è superiore al Sud (32%) e inferiore nel Nord Ovest (24%), mentre la media europea si attesta al 24%.

Sulla base dei dati disponibili si evince che in Italia l'uso del contante è ancora generalizzato e continua a presentare un fattore contestuale di rischio per il riciclaggio e l'evasione fiscale^c, ma si osserva di recente un trend positivo di crescita dell'uso di strumenti alternativi.

L'introduzione di ulteriori e incisivi limiti ai pagamenti in contanti dopo il 2010 e i controlli più stringenti in materia di contrasto al riciclaggio hanno disincentivato la detenzione e l'utilizzo del taglio da 500 euro, favorendo il riversamento presso la Banca d'Italia sia di giacenze accumulate da residenti negli anni precedenti, sia di nuovi afflussi netti provenienti dall'estero.

Mappatura territoriale del contante. L'uso del contante nel paese non è uniforme. Al fine di poter orientare rispettivamente il settore privato nel calibrare l'operatività, quando sensibile all'uso del contante, sulla base dell'assunto che il contante è una misura - ancorché parziale - del rischio di riciclaggio, si presenta di seguito un indicatore di rischio elaborato a livello provinciale dall'Unità di Informazione Finanziaria (UIF).

Uso eccessivo del contante: indicatore di rischio per il settore privato. L'indicatore è basato su una misura 'relativa' di anomalia: per ogni euro depositato in banca utilizzando strumenti diversi dal contante è considerato l'ammontare dei versamenti in contanti non giustificati da fattori 'strutturali' locali di natura

^a Sulla possibilità di utilizzo delle banconote di taglio apicale per finalità illecite si veda anche lo studio pubblicato dalla UIF: A. Cassetta, A. Di Filippo e V. Roversi (2016), "L'utilizzo delle banconote di taglio elevato come potenziale strumento di riciclaggio: lo studio del 2011 con nota di aggiornamento", Quaderni dell'antiriciclaggio - Collana analisi e studi, n.6, UIF.

^b Henk Esselink, Lola Hernández, Study on the use of cash by households, Occasional Paper Series, N. 201, November 2017.

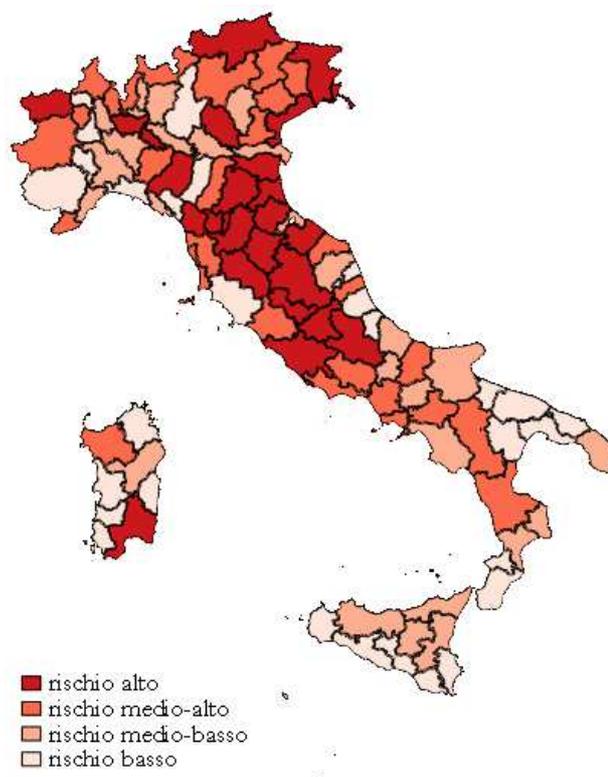
^c A livello micro, l'Indagine sui bilanci delle famiglie svolta dalla Banca d'Italia consente di mettere in relazione le preferenze per il contante con caratteristiche socio-economiche delle famiglie.

socio-economica e finanziaria. In tal senso, questo indicatore appare un'utile misura di esposizione al rischio di riciclaggio per gli operatori privati.

Per ciascuna provincia è stato calcolato il rapporto tra il numero delle anomalie rilevate a livello banca-comune e il totale di combinazioni banca-comune osservate nella stessa provincia.

La mappatura provinciale di questa misura di rischio è rappresentata nella Figura n.1, che distingue quattro livelli di rischio: alto, medio-alto, medio e basso. Le liste complete delle province corrispondenti sono contenute nella Tavola 1. Le province contraddistinte dal livello di rischio 'relativo' più elevato ('alto') sono concentrate nelle regioni centro-settentrionali del Paese; la categoria di rischio immediatamente inferiore ('medio-alto') include, pressoché nella stessa misura, alcune province centro-meridionali e del settentrione (collocate principalmente nel Nord-Est e nelle aree di confine).

FIG. 1 - DISTRIBUZIONE PROVINCIALE DEL RISCHIO: QUOTA PROVINCIALE DI ANOMALIE BANCA-COMUNE



Fonte: UIF

**TAVOLA 1 - CLASSI PROVINCIALI DI RISCHIO. UTILIZZI ECCESSIVI DI CONTANTE: INDICATORE
PER IL SETTORE PRIVATO**

Classe di rischio	Province
Rischio alto (27)	Aosta, Milano, Lodi, Bolzano, Udine, Trieste, Gorizia, Venezia, Verona, Parma, Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì-Cesena, Firenze, Prato, Pistoia, Lucca, Siena, Arezzo, Pesaro-Urbino, Perugia, Terni, Rieti, Roma, L'Aquila, Cagliari.
Rischio medio-alto (28)	Imperia, Torino, Biella, Verbano-Cusio-Ossola, Varese, Como, Sondrio, Trento, Belluno, Pordenone, Treviso, Padova, Piacenza, Modena, Livorno, Pisa, Ancona, Ascoli Piceno, Viterbo, Latina, Frosinone, Campobasso, Caserta, Napoli, Avellino, Potenza, Cosenza, Sassari.
Rischio medio (27)	Savona, Alessandria, Novara, Pavia, Monza-Brianza, Lecco, Bergamo, Cremona, Mantova, Rovigo, Vicenza, La Spezia, Rimini, Macerata, Chieti, Isernia, Benevento, Salerno, Foggia, Lecce, Crotone, Catanzaro, Palermo, Messina, Enna, Catania, Nuoro.
Rischio basso (28)	Cuneo, Asti, Vercelli, Genova, Brescia, Reggio Emilia, Massa-Carrara, Grosseto, Fermo, Teramo, Pescara, Barletta-Andria-Trani, Bari, Brindisi, Taranto, Matera, Vibo Valentia, Reggio Calabria, Trapani, Agrigento, Caltanissetta, Ragusa, Siracusa, Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Oristano, Ogliastra, Olbia-Tempio.

Fonte: UIF

II.1.2 Economia non osservata

Nel 2016, l'economia non osservata^d (sommerso economico e attività illegali^e) valeva circa 210 miliardi di euro, pari al 12,4 % del PIL. Il valore aggiunto generato dall'economia sommersa ammonta a poco meno di 192 miliardi di euro, quello connesso alle attività illegali (incluso l'indotto) a circa 18 miliardi.^f

Secondo i dati nel *Report* ISTAT dell'ottobre 2018, l'incidenza della componente non osservata dell'economia sul PIL, che aveva registrato una tendenza all'aumento nel triennio 2012-2014 (dal 12,7% al 13,1%), ha registrato, nel 2015,

^d Sulla base del *Report* ISTAT dell'ottobre 2018, anni 2013-2016, l'Economia Non Osservata (NOE) include quelle attività economiche che, per motivi differenti, sfuggono all'osservazione statistica diretta. Le principali componenti della NOE sono rappresentate dal sommerso economico e dall'economia illegale; il sommerso statistico e l'economia informale ne completano lo spettro.

^e Attività illegali: rappresentano le attività produttive aventi per oggetto beni e servizi illegali, o che, pur riguardando beni e servizi legali, sono svolte senza adeguata autorizzazione o titolo. Si distinguono tre tipologie di attività: produzione e traffico di stupefacenti, servizi di prostituzione e contrabbando di tabacco.

^fFonte *Report* ISTAT, Ottobre 2018. Cfr. nota d.

una brusca diminuzione, scendendo di 0,5 punti percentuali rispetto all'anno precedente, e la sua composizione si è modificata in maniera significativa.

Nel 2016, la componente relativa alla sotto-dichiarazione pesava per il 45,5% del valore aggiunto (circa -0,6 punti percentuali rispetto al 2015). La restante parte è attribuibile per il 37,2% all'impiego di lavoro irregolare (37,3% nel 2015), per l'8,8% alle altre componenti (fitti in nero, mance e integrazione domanda-offerta) e per l'8,6% alle attività illegali (rispettivamente 9,6% e 8,2% l'anno precedente).

I comparti dove l'incidenza dell'economia sommersa è più elevata sono le altre attività dei servizi (33,3% nel 2016), il commercio, i trasporti, l'alloggio e la ristorazione (23,7% nel 2016), e le costruzioni (22,7% nel 2016)⁹.

Le attività illegali considerate nella compilazione dei conti nazionali (droga, prostituzione e contrabbando di sigarette) hanno generato poco meno di 18 miliardi di euro di valore aggiunto (compreso l'indotto), con un aumento di 0,8 miliardi, sostanzialmente riconducibile alla dinamica dei prezzi relativi al traffico di stupefacenti.

Pertanto, si ribadisce l'influenza molto significativa dell'economia non osservata sul livello di rischio del paese.

⁹ Fonte *Report* ISTAT, Ottobre 2018. Cfr. nota d.

III. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO INERENTE DI RICICLAGGIO DI DENARO DEL SISTEMA

III.1 ATTIVITÀ CRIMINALI COMPIUTE IN TERRITORIO NAZIONALE

L'influenza delle attività illecite sull'economia italiana è di sicuro rilievo e si conferma il giudizio espresso nel 2014.

Ancorché non esista una stima unica e ufficiale del valore economico delle attività criminali, le varie valutazioni (che variano tra l'1,7 e il 12% del PIL, a seconda della definizione sottostante e dei metodi utilizzati^a) concorrono a sostenere un giudizio di assoluta significatività della minaccia che i proventi illeciti siano prodotti nel territorio nazionale e siano reimmessi nei circuiti economico-finanziari italiani e stranieri^b.

La crisi economica ha offerto ulteriori opportunità alla criminalità di inserirsi nel tessuto economico. Ad esempio, le difficoltà finanziarie, soprattutto di liquidità, possono indurre la crescita del fenomeno dell'usura, rendendo imprese e individui più vulnerabili ai tentativi della criminalità di estendere il controllo sull'economia legale e formale.

La minaccia che fenomeni di riciclaggio di denaro interessino la nostra economia è dunque giudicata **molto significativa**.

Per converso, il rischio che l'Italia rappresenti il luogo di riciclaggio di capitali illeciti provenienti dall'estero è ritenuto dalla maggior parte degli intermediari finanziari minore, in quanto i presidi anti-riciclaggio, la situazione economica e la pressione fiscale scoraggiano l'ingresso di tali capitali nel nostro paese. I presidi e le attività di controllo in essere in Italia, soprattutto con riferimento all'ultimo

^a La stima dell'economia criminale può essere effettuata seguendo metodi di stima diretti e indiretti. I primi si basano su indagini presso le famiglie e su indicatori riferiti ai reati e alla criminalità, mentre i secondi deducono l'entità del fenomeno dal confronto tra indicatori macroeconomici. Appartengono al primo gruppo le stime realizzate da SOS Impresa, la quale nel XIII rapporto del 2012 e riferito al 2010, stima il fatturato delle mafie in 138 miliardi, corrispondenti all'8,7% del PIL. Utilizzando lo stesso metodo, *Transcrime*, nell'ambito del progetto PON Sicurezza 2007-2013, produce risultati molto diversi: il giro d'affari delle attività illecite ammonterebbe in media all'1,7% del PIL nel 2010, pari a un fatturato compreso tra 17,7 e 33,7 miliardi. Uno studio condotto dalla Banca d'Italia, in collaborazione con ricercatori di alcune università (cfr. Ardizzi e altri), utilizza una variante del *currency demand approach* per stimare distintamente la componente di economia sommersa collegata ad attività classificabili come legali, ma esercitate irregolarmente (per evasione fiscale, tributaria o contributiva), dalla componente illegale in senso stretto (escludendo i reati violenti, furti, estorsioni, rapine, usura; si tratta quindi soprattutto di prostituzione e commercio di droghe illecite). Nel quadriennio 2005-2008 il sommerso fiscale viene stimato pari al 16,5% del PIL e quello intrinsecamente illegale al 10,9%. Un altro studio accademico (Argentiero e altri, 2008) ha proposto una stima macroeconomica del riciclaggio di denaro in Italia nel periodo tra il 1981 e il 2001. Il modello adottato suggerisce che nel periodo considerato l'attività di riciclaggio sia stata pari a circa il 12% del PIL. Lo studio mostra inoltre che il riciclaggio ha natura anti-ciclica: aumenta nei periodi di crisi (cfr. intervento Signorini, BDI 2012).

^b Fonte Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (2014).

decennio, sono qualitativamente percepite come superiori a molti altri paesi dove il riciclaggio di capitali illeciti è meno presidiato. L'analisi delle minacce esterne, intese come proventi di reati presupposto realizzati all'estero e potenzialmente destinati all'economia italiana, sarà ulteriormente approfondita in esito all'attuale aggiornamento dell'analisi.

III.2 ANALISI DELLE CONDOTTE CHE PRODUCONO PROVENTI DA RICICLARE

Partendo dall'analisi dei reati presupposto condotta sulla base di alcuni indicatori rilevanti, considerati proxy dell'impatto economico, della diffusione territoriale e del disvalore sociale attribuito, è stato espresso un giudizio sulla rilevanza delle minacce derivanti dalle diverse condotte criminali. Tale giudizio riflette la percezione della gravità basata sia sull'esperienza operativa delle autorità di prevenzione e contrasto del riciclaggio, sia su quella del settore privato.

Le più preoccupanti, non solo per l'impatto finanziario ma anche per una più ampia considerazione delle conseguenze, sono **corruzione, estorsione, evasione e reati tributari, usura, narcotraffico, reati fallimentari e societari**, su questi ultimi in particolare ha influito anche il lungo periodo di crisi economica. **Gioco d'azzardo, contrabbando e contraffazione, sfruttamento sessuale e traffico illecito di rifiuti** sono reati che seppur con minor grado di severità presentano una rilevanza significativa nel nostro sistema.

La **corruzione** continua a rappresentare una minaccia di assoluta rilevanza. Si è confermata l'opinione che la stima dei proventi di tale reato non è definibile poiché si concorda sul fatto che il profitto, seppure stimabile, può non avere in prima battuta natura strettamente finanziaria; è inoltre cresciuto il numero dei soggetti denunciati o arrestati per tali reati.

In relazione al **narcotraffico**, malgrado si ritenga che la stima dei proventi dell'esercizio precedente (15,2 miliardi di euro) non abbia subito diminuzioni (infatti la spesa per l'acquisto di sostanze stupefacenti è stimata pari a 14,2 miliardi di euro), si è registrato un deciso incremento dei soggetti coinvolti in tale mercato illecito.

In relazione all'**evasione fiscale**, seppure l'entità del fenomeno appaia ora in diminuzione (stima dell'esercizio precedente pari a 140 miliardi di euro) e ammonti ad una media di **86,4 miliardi di euro**^c, è comunque cresciuto il numero dei soggetti denunciati/arrestati per tali reati.

Il comparto del gioco, sia illegale che legale, risulta di altissimo interesse per la criminalità organizzata, per la quale ha storicamente costituito un'importante forma di sovvenzione, così come la gestione del traffico illecito di rifiuti.

Lo **sfruttamento sessuale** genera proventi criminali prevalentemente reinvestiti al di fuori dell'economia italiana. Tale reato è, infatti, essenzialmente praticato da parte di organizzazioni criminali straniere, per lo più rumene o comunque dell'est europeo, che generalmente reinvestono i proventi illeciti nel proprio pae-

^c La stima si riferisce alla **media** del periodo 2011-2016 pari ad un ammontare complessivo di **86,4 miliardi di euro**. Non tutto il suddetto ammontare si stima essere provento di reati: di questi **13,2 miliardi** sono ascrivibili alla componente dovuta ad omessi versamenti ed errori nel compilare la dichiarazione ([Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, anno 2018](#)).

se. Salvo casi specifici, le organizzazioni criminali locali non hanno mostrato grande interesse per tale fenomeno illecito. Il traffico di esseri umani risulta gestito quasi esclusivamente da organizzazioni criminali straniere: si tratta più esattamente di singole organizzazioni, ognuna delle quali ha strutture organizzate, collegate e dipendenti da un vertice che rimane all'estero. Tali sodalizi criminali, noti con il termine "nuove mafie", gestiscono il mercato con un modus operandi tipico delle organizzazioni mafiose straniere. Ne consegue che in Italia e in Europa si riescono a colpire solo gli ultimi anelli della catena^d.

Quanto alle modalità di attuazione dei comportamenti criminali la **criminalità organizzata** italiana, ma anche straniera operante nel territorio, resta la modalità prevalente e più preoccupante. Con esclusione dell'evasione fiscale la quasi totalità delle condotte criminali è per larghissima parte e, in talune ipotesi, esclusivamente, riconducibile al crimine organizzato, anche di stampo mafioso (es. narcotraffico, estorsione, gioco d'azzardo, traffico illecito dei rifiuti, contrabbando e contraffazione), con effetti particolarmente insidiosi dovuti al processo d'integrazione e sovrapposizione tra criminalità organizzata e criminalità economica.

III.3 CONCLUSIONI

Nel complesso, tenuto conto dei profili predominanti legati ai proventi di attività criminali prodotti nel territorio nazionale e di come una parte consistente - ancorché non specificamente misurata - sia reinserita nel circuito economico-finanziario domestico, la minaccia di riciclaggio è ritenuta molto significativa. Valutando molto significative anche le criticità del sistema economico-sociale, nella valutazione conclusiva il rischio inerente assume il valore massimo attribuibile all'interno del modello (c.d. rischio inerente **molto significativo**).

^d Fonte NRA 2014.

TABELLA 3. 1 VALUTAZIONE SINTETICA DEL RISCHIO INERENTE DEL SISTEMA DI RICICLAGGIO DEL DENARO					
Minaccia	Molto significativa				Rischio inerente di riciclaggio di denaro
	Abbastanza significativa				
	Poco significativa				
	Non significativa				
		Non significative	Poco significative	Abbastanza significative	Molto significative
Criticità di sistema: uso del contante ed economia non osservata					

Legenda:

	Rischio inerente non significativo
	Rischio inerente poco significativo
	Rischio inerente abbastanza significativo
	Rischio inerente molto significativo

IV. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO INERENTE DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Come emerso dalle evidenze investigative, le attività terroristiche richiedono disponibilità di fondi e di mezzi materiali, quali denaro, strutture logistiche, armi, documenti contraffatti, coperture e rifugi.

Alcune formazioni terroristiche internazionali hanno assunto le sembianze di veri e propri “Stati-mafia”, perché, assieme al radicalismo ideologico e alla violenza terroristica, esprimono anche imprenditorialità criminale e dominio territoriale con proiezioni transnazionali: i connotati essenziali e tipici delle associazioni di tipo mafioso.

Tali organizzazioni criminali sono risultate in grado di accumulare ingenti risorse economiche con attività delittuose di vastissima portata: traffici di stupefacenti, contrabbando di petrolio e di opere d’arte, traffici di armi, contrabbando di tabacchi, traffici di migranti, estorsioni e sequestri di persona, corruzione e riciclaggio dei proventi illeciti. Si tratta di attività criminali che, per essere realizzate, necessitano di una vasta rete relazionale di complicità anche esterna all’associazione terroristica. I fondi possono anche avere origine lecita ed essere trasferiti attraverso circuiti ufficiali (si pensi alle condotte di finanziamento del terrorismo realizzabili attraverso i circuiti *money transfer*).

La comunità internazionale, nelle diverse sedi della cooperazione, sottolinea come, ai fini del contrasto, sia cruciale individuare e bloccare i flussi di finanziamento del terrorismo nelle sue varie forme.

L’appropriazione diretta di cospicue risorse sui territori a suo tempo occupati dall’ISIS non ha fatto venir meno il rilievo dell’azione di prevenzione e contrasto volta a intercettare i flussi di finanziamento, disvelare i punti di accumulo e i canali di trasferimento dei fondi e soprattutto di individuare, sul versante finanziario, le ramificazioni internazionali del terrorismo.

Il finanziamento del terrorismo presenta, rispetto al riciclaggio, caratteristiche peculiari: le somme necessarie per le esigenze organizzative e operative non sono in genere di ammontare elevato; i fondi hanno tipicamente una provenienza lecita e il loro utilizzo per finalità illecite può essere dissimulato attraverso attività imprenditoriali o caritatevoli di facciata; il trasferimento delle risorse avviene attraverso circuiti diversificati di tipo sia formale sia informale. Tali caratteristiche ne rendono sempre più difficile la possibilità di individuazione.

Tali capacità mimetiche rischiano di nascondere la reale entità della minaccia e di far ritenere il sistema legale immune da illecite strumentalizzazioni. Occorre invece affinare le tecniche di prevenzione, fondandole sull’attenta valutazione di un insieme composito di elementi riguardanti l’anomalia finanziaria delle operazioni, i profili soggettivi di chi ne è l’autore, i luoghi di provenienza e destinazione dei fondi; è pertanto indispensabile ampliare la conoscenza del fenomeno con l’integrazione di tutte le informazioni disponibili nel sistema pubblico e privato, a partire dalla conoscenza della minaccia terroristica e del contesto in cui matura, per rafforzare la capacità di analisi e sfruttamento di tali informazioni.

IV.1 ANALISI DELLA MINACCIA TERRORISTICA

Terrorismo domestico. La minaccia più concreta e rilevante continua ad essere rappresentata dal **movimento anarco-insurrezionalista**, in particolare dalla componente che si riconosce nel cartello “Federazione Anarchica Informale - FAI”. Essa propugna una progettualità ad ampio raggio tesa alla internazionalizzazione della lotta insurrezionale perseguita da decine di sigle in tutto il mondo che hanno aderito alla proposta, lanciata alla fine del 2010 dalla formazione greca “Cospirazione delle Cellule di Fuoco”, di riconoscersi nel *brand* “Fronte Rivoluzionario Internazionale - F.R.I.”.

In un contesto sempre riconducibile alla F.A.I./F.R.I. non va sottovalutata la pubblicazione, soprattutto sui siti telematici d’area, di documentazione finalizzata alla divulgazione delle strategie eversive proposte dalla compagine. L’attualità della minaccia e i rilevanti profili di rischio connessi sono testimoniati dall’attentato, effettuato nel dicembre 2017, contro la caserma dei Carabinieri nel quartiere di San Giovanni, a Roma, dove è deflagrato un ordigno collocato all’ingresso della struttura, rivendicato dalla FAI. Tale evento si inserisce in un più ampio contesto fattuale che testimonia come, negli ultimi anni, il progetto rivoluzionario insurrezionale rappresentato principalmente dalla FAI, anche grazie alla saldatura internazionale con omologhe realtà, abbia aumentato il proprio potenziale di offensività che, attualmente, si alimenta soprattutto di azioni caratterizzate da imprevedibilità e spontaneismo. La **minaccia** è quindi considerata **abbastanza significativa**.

Per quanto riguarda le **formazioni di matrice marxista-leninista** presenti sul territorio nazionale, si può affermare che hanno privilegiato la partecipazione a campagne su temi sociali, anche al fianco di soggettività anarchiche o antagoniste, in un’ottica di “condivisione di lotta” su sporadiche tematiche, evidenziando forme di condivisione tra elementi anarco-insurrezionalisti ed altri riferibili ad ambienti eversivi marxisti-leninisti. Tale area, per la portata degli attacchi e delle progettualità perseguite nel passato, appare tuttora meritevole di significativi approfondimenti, sebbene non si riscontri, negli ultimi anni, un attivismo specifico. La **minaccia** è considerata **poco significativa**.

L’estrema destra italiana è attualmente caratterizzata da un accentuato polimorfismo e si presenta ancora molto parcellizzata, priva di una strategia univoca e condivisa, orientata verso la tutela delle istanze sociali, e ritenuta l’unica via praticabile per acquisire consensi soprattutto tra le categorie più esposte agli effetti dell’attuale crisi economica. Il **terrorismo di destra**, seppur nel corso degli anni abbia fatto riscontrare una fase involutiva, potrebbe trovare nei mutati equilibri sociali, dovuti soprattutto al fenomeno migratorio, un terreno fertile per alimentare rinnovati processi di estremizzazione delle istanze identitarie. Tuttavia, **non fa emergere**, allo stato, **specifici rischi** di natura terroristica.

Terrorismo internazionale di matrice confessionale. Anche nel corso del 2018, la principale minaccia percepita a livello nazionale continua ad essere quella posta dal **terrorismo jihadista**. Pur non detenendo più una posizione di egemonia, si evidenzia come **Al Qaida** rappresenti ancora un rischio per i paesi europei e per i loro interessi all’estero. In tal senso e in un’ottica di dinamica competitiva, appare perdurare il pericolo di attacchi da parte della citata organizzazione terroristica contro obiettivi occidentali nel tentativo di riaffermare la propria esistenza ed egemonia, prendendo vantaggio dalle perdite di influenza sofferte da **ISIS/Daesh**. La serie di attacchi degli ultimi anni, la maggior parte dei quali riven-

dicati dall'ISIS, conferma l'inasprimento dell'offensiva del terrorismo di matrice jihadista, facendo emergere, tra l'altro, l'efficacia della strategia basata sulla divulgazione ad una indistinta comunità di utenti *web*, anche attraverso i *social network* "ufficiali", di propaganda evoluta nei contenuti e nell'"accuratezza del prodotto", contenente istruzioni operative per colpire "i paesi crociati" con una violenza stragista indiscriminata e focalizzata sull'obiettivo del massimo numero di vittime. Si è infatti evidenziata, negli ultimi anni, una crescita nella frequenza degli attacchi terroristici, spesso costituiti da azioni individuali, dimostratisi, anche se con una diminuzione del livello di sofisticazione nella preparazione e nell'esecuzione, imprevedibili e drammaticamente letali.

Tale contesto rivela come le strategie di diffusione capillare della propaganda dell'ISIS/Daesh, indirizzate soprattutto alla generalità dell'utenza, attraverso i canali informatici e i *social network*, siano capaci di avere un impatto efficace nei confronti degli individui più permeabili alle ideologie islamiche radicali, ad esempio perché poco integrati nel tessuto economico-sociale. Si è registrato (almeno dal 2015) l'utilizzo della lingua italiana per diffondere istruzioni finalizzate al compimento di atti terroristici nei paesi occidentali.

In particolare, ISIS/Daesh, nonostante la perdita dei territori occupati, continua a rappresentare un apprezzabile fattore di rischio per i paesi dell'Unione europea e occidentali, inclusa l'Italia, in quanto:

- possiede una connotazione internazionale in ragione della presenza, tra le sue fila, di militanti stranieri, molti dei quali provenienti dai Paesi occidentali;
- utilizza una metodologia d'azione contraddistinta da una violenza settaria, cieca e indiscriminata, che ha spinto anche altri gruppi jihadisti a prenderne le distanze;
- continua a ricavare dalle sue attività parte delle risorse finanziarie necessarie alla sua sopravvivenza;
- si contraddistingue per l'alto impatto mediatico che riesce a dare alle sue azioni che assumono un forte ed efficace contenuto propagandistico, mirato a generare effetti in termini di proselitismo e di azioni emulative ad opera di formazioni attive nel panorama del fronte jihadista, non escludendo l'eventualità che gli appelli possano essere accolti anche da singoli soggetti, difficili da individuare e "neutralizzare".

Recettori del messaggio propagandistico sono **singoli estremisti o micro-cellule**, già presenti nei paesi occidentali, prevalentemente estremisti *home grown*. Particolarmente insidioso è il fenomeno dei **Foreign Terrorist Fighters di ritorno** dalle aree di conflitto medio-orientali o nord-africane (i c.d. *returnees*), per le competenze militari ed operative nel frattempo maturate e l'ulteriore radicalizzazione violenta. Secondo stime dell'Agenzia europea di polizia Europol, più di 5.000 *foreign fighters* provenienti dall'Europa avrebbero raggiunto nel tempo il teatro di guerra siriano-iracheno.

In Italia, la minaccia è concreta e attuale. Il nostro paese è oggetto dell'attività propagandistica ostile di ISIS/Daesh e continuano ad essere presenti sul territorio soggetti radicalizzati o esposti a processi di radicalizzazione. Il fenomeno è oggetto di ripetute valutazioni nell'ambito del Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (CASA), soprattutto con riguardo alle conseguenze derivanti dall'eventuale rientro in patria dei *Foreign Terrorist Fighters (FTFs)*, per i quali maggiore è il rischio che abbiano potuto consolidare contatti, nel corso del conflitto, con altri militanti provenienti dall'Europa, rendendo più agevole, in futuro,

un eventuale riposizionamento anche in paesi diversi da quello di residenza ante-conflitto.

Sono attualmente monitorati soggetti collegati a vario titolo con il nostro paese, partiti per recarsi nel quadrante siro-iracheno e adesso in fase di rientro. Inoltre, il monitoraggio sistematico ha consentito di individuare *FTFs* che, partendo dagli altri paesi europei, hanno utilizzato il nostro territorio come *hub* per raggiungere o ritornare dall'area del conflitto. Dall'Italia, non si registrano nuove partenze di *FTFs* (l'ultima risale all'agosto 2015) ed attualmente il loro numero complessivo è di 138 unità^a, di cui 47 deceduti e 28 *returnees*. Sono stati segnalati all'Autorità Giudiziaria gli individui in relazione ai quali sussiste la competenza giurisdizionale nazionale.

Alla luce degli elementi sopra illustrati, si ritiene che anche il nostro paese resti fortemente esposto alla **minaccia derivante dal terrorismo di matrice confessionale**, che si ritiene essere ad oggi molto significativa.

Terrorismo internazionale di matrice non confessionale. L'attività delle organizzazioni terroristiche di matrice non confessionale, la maggior parte delle quali ha un'agenda separatista o nazionalista (la basca *Euskadi ta Askatasuna/ETA*, la srilankese *Liberation Tigers of Tamil Eelam/LTTE*, il curdo *Partîya Karkerên Kurdîstan - PKK/KCK*), rappresentano oggi una minaccia poco significativa in Italia.

Grazie al monitoraggio delle diverse componenti della dissidenza curda presente in Italia, attività mirata ad individuare frizioni al proprio interno ed a prevenire progettualità controindicate, lo scorso giugno è stato rintracciato ed arrestato un cittadino turco, destinatario di mandato di cattura al fine di estradizione, emessa per il reato di partecipazione all'associazione terroristica del PKK.

^a Tale dato fa riferimento a coloro che, sulla base di un corredo informativo supportato dalle acquisizioni dei comparti *intelligence* e *law enforcement*, hanno raggiunto i territori di conflitto.

TABELLA 4.1 - RILEVANZA DELLA MINACCIA DI TERRORISMO		
Minaccia	Rilevanza apprezzata/percepita della minaccia di terrorismo	
	Analisi nazionale dei rischi 2014	Analisi nazionale dei rischi 2018
Terrorismo domestico		
a. Eversione di sinistra		
a1. Area brigatista	Non significativa*	Poco significativa
a2. Area anarco-insurrezionalista	Poco significativa	Abbastanza significativa
b. Eversione di destra	Non significativa	Non significativa*
Terrorismo internazionale		
c. Terrorismo di matrice confessionale	Poco significativa	Molto significativa
d. Terrorismo di matrice non confessionale	Non significativa*	Poco significativa
*Il giudizio di minaccia "non significativa" non ha il significato di inesistente o irrilevante ma di intensità della minaccia molto contenuta.		

IV.2 IL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

In relazione al terrorismo domestico di natura endogena, le formazioni che caratterizzano quest'area ricorrono a forme di finanziamento interno (c.d. autofinanziamento). Si rappresenta che in contesti d'indagine di settore non emergono evidenze investigative relative al ricorso a forme di finanziamento di singoli, gruppi o organizzazioni che caratterizzano la variegata galassia eversiva.

Per quanto riguarda il terrorismo internazionale di matrice confessionale, negli ultimi anni la minaccia terroristica si è manifestata con crescente, drammatica intensità, ha assunto nuove forme, si è avvantaggiata, anche sul piano finanziario, delle strette relazioni con le forze dell'ISIS/Daesh operanti nei territori di conflitto in Medio-Oriente e con altre aree di instabilità politica.

La minaccia, pertanto, è incombente e polimorfa: coesistono organizzazioni terroristiche che controllano ancora residue porzioni di territori, organizzazioni affiliate ad articolati *network*, cellule di dimensioni ridotte, terroristi individuali; si tratta, in sostanza, di un'operatività "a rete", in cui l'organizzazione terroristica è composta da cellule ossia da strutture flessibili, in grado di rimodularsi in base alle contingenti esigenze e di operare in luoghi fisicamente anche molto distanti, senza la necessità di contatti assidui o di incontri tra i vari gruppi, potendo

contare su nuovi mezzi e nuove forme di comunicazione che rendono ancor più difficile intercettarne l'attività e i relativi flussi di finanziamento^b.

Ne consegue, quindi, la correlata tendenza delle formazioni terroristiche islamiche alla diversificazione, sia nelle fonti di approvvigionamento di risorse economiche, sia nei canali e negli strumenti di trasferimento dei fondi.

Come ben evidenziato, nelle indicazioni fornite dal FATF/GAFI concernenti le linee evolutive del fenomeno^c:

- la strategia del Daesh si è basata principalmente sui fondi generati nei territori controllati, derivanti dalla vendita di petrolio, estorsioni nei confronti di privati e imprese, traffico di beni culturali, vendita di gas e altre risorse naturali, saccheggi e rapine, sequestri di persona a scopo di estorsione e donazioni. Da segnalare, inoltre, il ricorso a sistemi alternativi di pagamento per spostare denaro, utilizzando, ove necessario, anche organizzazioni affiliate operanti nell'Africa Occidentale e Settentrionale, in Pakistan, in Afghanistan e nella penisola arabica.

Nei territori di proiezione (anche nei contesti europei, in particolare nella regione balcanica) l'impiego di strutture formalmente legali, concepite come "centri di servizi", in cui all'attività di procacciamento di risorse finanziarie e di movimentazione di fondi si associa, non di rado, quella legata alla mobilità di militanti ed all'allestimento di basi logistiche. Ciò a ulteriore conferma di come l'organizzazione delle fonti di finanziamento rispecchi la specificità dei contesti operativi dei gruppi che se ne avvalgono ed il loro conseguente grado di strutturazione. In ambito europeo, assume rilievo la struttura di Daesh denominata *Immigration and Logistics Committee* - che si ritiene fornisca supporto per lo spostamento di combattenti per e dalla Siria (come nel caso degli operativi che, trasferiti attraverso i Balcani in Francia, si sono attivati a Parigi nel novembre 2015) - i cui team logistici si sono occupati anche di trasferimenti finanziari verso il Vecchio Continente.

Il tutto, in un panorama in cui il prevalere di un "modello organizzativo" che assegna centrale rilevanza alle attivazioni offensive di singoli e di micronuclei operanti in totale autonomia fa sì che le modalità di finanziamento presentino un profilo assolutamente puntiforme, dove ad essere movimentate sono, se del caso, rimesse di entità esigua.

- i conflitti in Siria e in Iraq, nonché gli attacchi terroristici degli ultimi anni, hanno contribuito a focalizzare l'attenzione sul ruolo dei **foreign fighters**, finanziati da parte di singoli individui o da reti di reclutamento/facilitazione che rappresentano una delle principali forme di sostegno materiale dei gruppi criminali.

Con riferimento alle risorse economiche utilizzate dai **foreign fighters "italiani"** per recarsi nella regione siro-irachena, talune indicazioni di *intelligence* profilano l'esistenza di finanziamenti - anche di piccolo importo - giunti agli aspiranti combattenti da estremisti già dislocati *in loco* o da circuiti radicali presenti sul territorio nazionale. Si tratterebbe, tuttavia, di casi isolati in quanto è ipotizzabile che la maggioranza di essi abbia fatto ricorso a fonti proprie. Meritano menzione, altresì, le movimentazioni di flussi finanziari (anche di esigua entità),

^b Si sottolinea che, in questa fase storica, si assiste all'evoluzione dell'ISIS da entità con una base statale, in esito alla perdita dei territori su cui dal 2015 insisteva, ad organizzazione criminale sul modello di Al Qaeda.

^c *ISIL, Al-Qaeda and Affiliates Financing Update* (FATF/GAFI, 2016 -2019).

realizzate soprattutto tramite il circuito del *money transfer* sia dai *foreign fighters* inseriti nella lista consolidata nazionale sia da estremisti segnalati, anche solo in transito, nel nostro Paese, al fine di localizzarne la posizione e tracciarne gli spostamenti.

Sul punto, inoltre, occorre evidenziare che, se da una parte l'inarrestabile arretramento territoriale di Daesh negli scacchieri geografici di crisi, e quindi la perdita di importanti posizioni, ha comportato la correlata diminuzione di fondi raccolti e di liquidità complessiva dello Stato Islamico, dall'altra i recenti attentati hanno confermato i rischi derivanti dall'azione di **piccole cellule terroristiche**, la cui attivazione non richiede elevati costi di progettazione ed attuazione ed il cui finanziamento si basa principalmente su forme di **auto-tassazione** dei membri. Allo stesso modo, i **lupi solitari** si autofinanziano e possono dar luogo ad eventi di "terrorismo istantaneo".

In altre parole, benché la realizzazione di progettualità ostili sia stata spesso connotata da modesti oneri finanziari, tutti gli aspetti logistici delle azioni - i noleggi di autovetture, il reperimento di alloggi, l'acquisto e/o la realizzazione di materiale esplosivo - necessitano di una preventiva, seppur minima, base economica; quindi, l'individuazione dei correlati flussi finanziari non costituisce solo uno strumento di analisi di definizione del quadro, ma è essenziale in chiave ricostruttiva delle reti terroristiche e per l'individuazione degli autori e, soprattutto, un elemento cardine in un'ottica preventiva.

Si possono evidenziare fenomeni di macro finanziamento e di micro finanziamento (detto anche finanziamento pulviscolare).

Rispetto alle ipotesi di macro finanziamento si segnala l'utilizzo di enti del settore *non profit* (associazioni culturali, centri di cultura religiosa, fondazioni per creazioni di moschee, associazioni impegnate in attività di sostegno).

Nel caso dei gruppi jihadisti, permane la frequente riconducibilità dei flussi destinati a sostenerne l'operatività a donazioni private: in particolare in quei contesti nei quali sono tuttora consentite operazioni non recanti l'indicazione della causale ovvero in cui il beneficiario finale è schermato. Come pure ad associazioni caritatevoli che, nei Paesi caratterizzati da pronunciata instabilità socio-economica, affiancano alle iniziative di natura benefica, di sostegno alle popolazioni locali, attività di finanziamento, reclutamento e supporto logistico alle organizzazioni terroristiche, delle quali sono talora diretta emanazione.

Quanto al micro-finanziamento, esso transita per mezzo dei servizi che operano il trasferimento di valuta **Money or Value Transfer Services (MVTs)** e per il canale "**hawala**". Per quanto attiene al circuito del *money transfer*, permangono attuali i rischi del suo utilizzo per finalità di finanziamento del terrorismo. Negli ultimi anni si è assistito ad un notevole incremento di SOS provenienti dagli operatori del settore *de quo*, pari nel 2017 a oltre 5 mila segnalazioni riferite a circa 111 mila operazioni, e nel 2018 pari a oltre 7 mila segnalazioni riferite a circa 115 mila operazioni. Tale incremento testimonia un aumento della percezione del rischio al riguardo. La vulnerabilità del circuito continua a essere correlata, tra l'altro:

- alla frequente esiguità delle somme movimentate e alla non agevole definizione della loro natura/destinazione;
- al ricorso, da parte dei committenti delle operazioni, a sempre più sofisticate tecniche di frazionamento delle somme con lo scopo di impedirne la tracciabilità/ricostruzione.

Insieme al *money transfer*, l'*hawala* è uno degli strumenti più diffusi e radicati nel mondo islamico, soprattutto in quelle aree ove il sistema bancario/finanziario è carente. Va considerato che, in alcune parti del mondo è l'unica opzione per il trasferimento dei fondi ed è stato utilizzato anche da organizzazioni umanitarie in aree in cui è l'istituto che assicura il miglior funzionamento.

Anche tale strumento, concepito per finalità lecite (rimesse degli immigrati), continua, in virtù delle sue caratteristiche (es. garanzia dell'anonimato delle parti coinvolte, possibilità di inviare denaro in aree disagiate) ad essere utilizzato per la movimentazione di somme a fini di finanziamento del terrorismo. Ciò specialmente nelle zone di guerra (e nelle aree ad esse più prossime) ove l'accesso ai servizi bancari è spesso limitato ai gruppi terroristici ivi attivi e dove i fornitori di rimesse assumono talvolta il ruolo di principale istituzione finanziaria attraverso cui è possibile effettuare il trasferimento di fondi *cross-border*.

Occorre evidenziare, altresì, il rilievo assunto dal **trasporto fisico di denaro contante** (c.d. *cash couriers*), in esito all'aumento di presidio sul versante degli operatori che forniscono servizi di pagamento. Da ultimo, un'ulteriore ipotesi di finanziamento che si è rinvenuta nel corso di indagini riguarda il **commercio di auto rubate**. Ciò comporta che il fenomeno può sfuggire ai presidi di prevenzione e soltanto in una fase successiva essere eventualmente evidenziato nel corso di indagini delle forze di polizia.

Esiste inoltre la necessità di guardare con maggiore attenzione, attraverso un'approfondita analisi finanziaria, a **fenomeni anche diversi dal Finanziamento del Terrorismo, incluso il riciclaggio**. Pertanto, i metodi utilizzati possono essere gli stessi tipici del riciclaggio, come nel caso delle false fatturazioni, che inducono a segnalare alle autorità una determinata tipologia e solo la successiva analisi consente di collegare la segnalazione al finanziamento del terrorismo.

Vulnerabilità, in tema di finanziamento del terrorismo, presentano anche le **carte prepagate e le valute virtuali**.

L'utilizzo di **strumenti di pagamento elettronico**, cui hanno fatto ricorso alcuni terroristi attivatisi negli ultimi anni in Europa, sottolinea il ruolo cruciale dell'attività di tracciamento delle operazioni finanziarie quale fattore critico di successo nel contrasto al terrorismo, soprattutto nel caso di azioni individuali e/o di microcellule. Sotto tale ultimo profilo, un aspetto di particolare vulnerabilità risiederebbe nelle carte prepagate, specie nella misura in cui i relativi fondi possono essere ritirati, in tutto il mondo, presso gli sportelli ATM (*Automatic Teller Machine*) ovvero impiegati per l'acquisto di beni e servizi da qualsiasi operatore aderente a uno dei principali circuiti di pagamento internazionali e laddove si consideri che, in taluni casi, le carte dispongono di *plafond* elevati ed il sistema ne consente a terzi la ricarica. Le valute virtuali, per le loro intrinseche caratteristiche, sono un potenziale strumento di finanziamento per le organizzazioni terroristiche. La loro diffusione tra le organizzazioni terroristiche, sembra tuttavia essere lenta e non è ancora arrivata ad eguagliare l'utilizzo che fanno di esse i gruppi dediti alla criminalità organizzata, in particolare quelli attivi nel *cybercrime*. Il numero di casi noti di valute virtuali impiegate per finanziamento del terrorismo rimane molto basso. Pertanto, si tratterebbe di una minaccia ancora di entità limitata, ma dalle potenzialità rilevanti.

Infine, si segnala che attenzione crescente, considerato lo scenario internazionale, deve essere posta sui **servizi digitali di pagamento di nuova generazione**, offerti attraverso lo *smartphone* in assenza di un contatto fisico diretto con il

cliente, specie se non assistiti da robusti presidi per la verifica dell'identità del cliente. In relazione al *crowd-funding*, sebbene attenzionato, non sono emersi casi relativi al finanziamento del terrorismo.

IV.3 Conclusioni

Pur a fronte della serie di elementi di vulnerabilità sopra evidenziati, occorre rilevare che per l'Italia possono essere formulate le seguenti considerazioni:

- diversamente da altri paesi europei, non è stata interessata da un rilevante flusso di combattenti partiti verso i teatri di conflitto e quindi da un proporzionale successivo invio di aiuti economici dall'Italia verso quelle zone, da parte di parenti, amici e sostenitori;
- la natura delle attività terroristiche jihadiste rilevate in Italia negli ultimi anni è in gran parte circoscritta alla diffusione di propaganda *online*, all'apologia del terrorismo e ad interazioni su piattaforme di messaggistica con membri di organizzazioni. Per quanto riguarda il terrorismo internazionale, sono emersi casi limitati di autofinanziamento o finanziamento di terzi al fine di facilitare il viaggio di persone verso le aree di conflitto;
- la riorganizzazione operativa, già dal 2015, delle autorità preposte alla prevenzione, contrasto e repressione in relazione alla maggiore minaccia terroristica nazionale ed internazionale. In particolare, l'istituzione di specifiche unità organizzative dedicate al contrasto del finanziamento del terrorismo nonché il rafforzamento dello scambio di informazioni nelle diverse fasi (CASA, CSF), ormai cristallizzato nell'attuale quadro normativo.

Ciò premesso, benché sia necessario operare una distinzione tra la minaccia terroristica e la minaccia di finanziamento del terrorismo, che il gruppo di lavoro ritiene poco significativa, non può sottovalutarsi che l'esiguità degli importi destinati al finanziamento di attività terroristiche rende particolarmente complessa l'individuazione dei relativi flussi finanziari. In considerazione, dunque, del fatto che le criticità del sistema economico-sociale sono valutate molto significative, ne discende una **valutazione complessiva del rischio inerente di finanziamento del terrorismo abbastanza significativa.**

TABELLA 4. 2 - VALUTAZIONE SINTETICA DEL RISCHIO INERENTE DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO					
Minaccia Finanziamento del terrorismo	Molto signi- ficativa				
	Abbastanza significativa				
	Poco significativa				Rischio ineren- te di finan- ziamento del terrorismo
	Non significativa				
		Non significative	Poco signifi- cative	Abbastanza significative	Molto signifi- cative
Criticità di sistema: uso del contante ed economia non osservata					

Legenda:

	Rischio inerente non significativo
	Rischio inerente poco significativo
	Rischio inerente abbastanza significativo
	Rischio inerente molto significativo

V. EFFICACIA DEI PRESIDI

L'analisi di vulnerabilità è stata condotta disarticolando il sistema nelle seguenti fasi: prevenzione, investigazione e repressione. L'analisi è comune per il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, salvo per i presidi specificamente concepiti per il contrasto di questo fenomeno.

Nel suo complesso, **il sistema di prevenzione e contrasto appare adeguatamente rispondente** rispetto alla minaccia che proventi di attività criminali possano essere reinseriti nel sistema finanziario ed economico. Le modifiche normative e il rafforzamento dei presidi evidenziano un impianto ulteriormente potenziato e migliorato. In alcuni casi, permangono, tuttavia, delle residue vulnerabilità che richiedono interventi di tipo operativo.

La **cooperazione tra le autorità italiane si conferma positiva ed ulteriormente rafforzata rispetto al 2014, continuando a rappresentare un punto di forza del sistema**, soprattutto tra quelle autorità tradizionalmente impegnate nella lotta di questi fenomeni: l'Unità di informazione finanziaria (UIF), la Guardia di finanza (GdF), la Direzione Investigativa Antimafia (DIA), le Autorità di supervisione e la magistratura hanno canali di collaborazione efficaci, in grado anche di mitigare alcune carenze normative.

La **cooperazione internazionale** presenta ancora margini di miglioramento a causa di carenze di collaborazione da parte di alcuni paesi esteri.

V.1 PRESIDI DI PREVENZIONE

L'analisi delle vulnerabilità è effettuata per i settori tenuti ad applicare la normativa antiriciclaggio sulla base della loro **capacità di adempiere agli obblighi ivi previsti e del rischio specifico associabile alla loro operatività**. Rispetto al complesso del sistema preventivo antiriciclaggio, l'analisi si concentra sui tre pilastri che seguono:

- a) l'adeguata verifica della clientela;
- b) la conservazione delle informazioni inerenti i rapporti e le operazioni rilevanti;
- c) la segnalazione delle operazioni sospette (SOS).

Laddove possibile sono stati analizzati anche profili legati all'*organizzazione e ai controlli interni*.

Nell'ambito del sistema di prevenzione l'analisi include i presidi applicati da parte dei soggetti obbligati, i controlli transfrontalieri e l'attività di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, l'analisi di trasparenza di persone giuridiche e *trust* e l'analisi del settore non profit.

V.1.1 Presidi applicati dai soggetti obbligati

I presidi antiriciclaggio continuano ad essere applicati dal settore privato in maniera non uniforme, anche se è cresciuta la consapevolezza del rischio rispetto all'esercizio precedente. L'analisi rileva, invece, come il livello di controllo esercitato dalle autorità sui soggetti obbligati sia notevolmente migliorato con il rafforzamento dell'approccio basato sul rischio. In linea generale, quindi, il settore finanziario, quello dei professionisti e degli operatori non finanziari risultano adeguatamente presidiati.

Il settore privato è stato analizzato sulla base di due dimensioni: la dimensione attinente all'operatività legata alle caratteristiche strutturali e all'attività svolta (c.d. rischio specifico) e la dimensione attinente alla vulnerabilità nell'applicazione delle misure antiriciclaggio. La valutazione congiunta di questi due ambiti permette di apprezzare la vulnerabilità rispetto ai rischi specifici rilevati (c.d. vulnerabilità relativa).

Per gli **intermediari finanziari** si precisa quanto segue.

L'azione di vigilanza basata sul rischio ed il successivo approfondimento mirato della Banca d'Italia hanno permesso di far emergere le debolezze organizzative ancora presenti presso taluni intermediari, in particolare con riguardo all'adeguata verifica della clientela ed al monitoraggio delle operazioni, funzionale all'analisi e segnalazione delle operazioni sospette. In tal senso depongono le verifiche condotte dalla UIF.

I rilievi sulla corretta tenuta dell'archivio unico informatico nel quadriennio si sono attestati su un numero contenuto, ridotto ad un livello fisiologico. Il numero strutturalmente basso di rilievi in materia di conservazione della documentazione e registrazioni in archivio unico informatico, unitamente all'assenza di violazioni delle norme sulla gestione del contante e dei titoli al portatore, conferma che per tali aspetti la cultura di rispetto delle regole antiriciclaggio è ormai consolidata.

Con riguardo alle debolezze in tema di adeguata verifica della clientela, le maggiori difficoltà continuano a riguardare le procedure interne e i presidi organizzativi. Permangono elementi di criticità nelle procedure volte all'espletamento dell'adeguata verifica rafforzata, alla corretta profilatura e al monitoraggio continuo dei clienti che possono riflettersi nell'indebolimento del complessivo processo di collaborazione attiva.

Nella verifica dei dati sul titolare effettivo dei rapporti e delle operazioni permangono aree di miglioramento con riguardo all'approfondimento delle ulteriori informazioni rese dal cliente in sede di identificazione, specialmente nella conduzione dell'adeguata verifica rafforzata per la clientela connotata da elevato rischio di riciclaggio. Le debolezze sono spesso dovute alla mancata considerazione di informazioni comunque disponibili all'intermediario o all'assenza di procedure sufficientemente strutturate, anche in seguito a segnalazioni o notizie provenienti da fonti terze.

Il numero di rilievi riguardanti il processo di individuazione e segnalazione di operazioni sospette è dipeso da debolezze procedurali e inefficienze organizzative nelle precedenti fasi dell'adeguata verifica e monitoraggio, oltre che - in taluni casi - dall'insufficiente sensibilità del personale deputato alla valutazione delle operazioni medesime. Miglioramenti nell'assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva possono derivare dal potenziamento delle capacità di analisi, da parte sia degli applicativi che delle risorse deputate, da un corretto dimensionamento

delle strutture di controllo e da un'adeguata attività di formazione nei confronti degli addetti.

Infine, in relazione alla qualità e robustezza dei sistemi informativi di supporto, le anomalie riscontrate sono spesso collegate a debolezze dei sistemi a causa di procedure e controlli non correttamente implementati o di errori materiali commessi nella definizione delle istruzioni operative.

Banche e Poste italiane hanno un rischio legato all'operatività elevato. Le dimensioni del settore, l'ampio spettro delle attività svolte, l'uso del contante, l'interconnessione con sistemi finanziari stranieri le rendono molto esposte al rischio che siano utilizzate come strumento di riciclaggio e/o finanziamento del terrorismo. I presidi insistenti sul settore, che beneficiano anche della pervasività dei meccanismi di vigilanza prudenziale, aiutano a ridimensionare tali rischi: un' incisiva attività di supervisione, assieme al livello di consapevolezza della categoria dei fenomeni (di cui la collaborazione attiva è un indicatore), incidono positivamente sulla capacità di applicare in maniera mediamente adeguata le misure previste dalla normativa di settore. Le vulnerabilità delle misure preventive continuano a essere considerate poco significative, con un giudizio complessivo di **vulnerabilità abbastanza significativa**.

Fiduciarie vigilate, la vulnerabilità del sistema di prevenzione legato alle fiduciarie vigilate è migliorata rispetto al 2014, e si attesta ad un livello poco significativo. Tuttavia, a fronte di un rischio specifico elevato, il quadro risultante è quello di una **vulnerabilità relativa abbastanza significativa**. Per le **altre fiduciarie** permane una **vulnerabilità relativa molto significativa**.

Adeguati presidi sono presenti anche per le **società di intermediazione mobiliare (SIM)**, le **società di gestione del risparmio (SGR)**, le **società di investimento a capitale variabile (SICAV)**, **gli intermediari finanziari non bancari ex artt. 106 del Testo unico bancario**, e il settore assicurativo, rispetto a un rischio operativo medio. Il quadro risultante, a fronte di un miglioramento della supervisione è quello di una **vulnerabilità relativa poco significativa**.

Imprese ed intermediari assicurativi. Il rischio specifico si attesta ad un livello medio e il settore è ritenuto abbastanza presidiato. Tuttavia rispetto a vulnerabilità poco significative delle imprese assicurative, le vulnerabilità dei presidi degli intermediari assicurativi continuano ad essere abbastanza significative, ancorché si abbiano ora a disposizione informazioni più accurate sulla ridotta consistenza dei soggetti obbligati con un'effettiva esposizione al rischio e si sia avviata una procedura di collaborazione dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) con la Banca d'Italia e con la UIF per le verifiche *on-site* la **vulnerabilità relativa si conferma poco significativa**

Istituti di moneta elettronica (IMEL) e istituti di pagamento (IP). Occorre fare una distinzione tra IMEL, IP italiani, da un lato e IMEL e IP esteri stabiliti in Italia dall'altro. In presenza di un rischio operativo rilevante per entrambe le categorie, i presidi posti in essere dai primi insieme all'azione di vigilanza della Banca d'Italia e dalla UIF determinano un livello di **vulnerabilità** minore - seppure **abbastanza significativa** - per **IP e IMEL italiani** rispetto agli **IP e IMEL esteri**, che sono invece contraddistinti da un livello di **vulnerabilità** relativa molto significativa. Progressi potranno manifestarsi con l'entrata a regime dei poteri di vigilanza sui punti di contatto centrale designati da IP e IMEL esteri introdotti dalla recente normativa.

Agenti finanziari, mediatori creditizi e cambiavalute. Con riferimento ad **agenti in attività finanziaria e mediatori** si conferma il giudizio di rischio specifi-

co medio già espresso nel 2014 con una vulnerabilità delle misure preventive poco significativa. Per quanto riguarda i cambiavalute, invece, le evidenze emerse dalle attività investigative, portano ad innalzare il rischio specifico ad un livello di rischio medio, con una vulnerabilità del sistema di prevenzione che si ritiene poco significativa. Il giudizio di vulnerabilità relativa che ne deriva per tutti gli operatori è di una **vulnerabilità relativa poco significativa**

Professionisti. L'analisi dei rischi nazionali di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo condotta nel 2014 aveva rilevato una risposta non adeguata da parte della categoria dei professionisti alle esigenze di prevenzione del sistema economico e finanziario dall'utilizzo a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. In particolare, l'analisi attribuiva tale non soddisfacente partecipazione della categoria anche alla circostanza che i medesimi professionisti fossero stati chiamati successivamente, rispetto ai soggetti obbligati appartenenti al sistema bancario e finanziario, a svolgere un ruolo attivo nell'ambito del sistema delineato dal legislatore. A ciò si aggiungeva come l'efficacia dei presidi normativi risultasse attenuata anche a causa delle maggiori difficoltà riscontrate nel controllo di una categoria di soggetti obbligati, quale quella dei professionisti, numerosa e variegata per attività e competenze. Tale stato di cose, congiuntamente a un rischio operativo ritenuto elevato, attribuivano alla categoria una vulnerabilità relativa molto significativa.

Il Rapporto di valutazione dell'Italia (*Italy's MER - Mutual Evaluation Report*, FATF 2016) ha confermato tale valutazione individuando "un livello di comprensione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo fortemente disomogeneo" e ha rappresentato la necessità di una normativa secondaria, o di linee guida a supporto del d.lgs. n. 231/2007 all'epoca vigente, finalizzate a migliorare la capacità di valutazione del rischio e, conseguentemente, attivare efficacemente i presidi necessari.

In generale, si dà atto degli sforzi compiuti dagli ordini professionali per rispondere in modo adeguato alle esigenze di prevenzione del sistema insieme con un'accresciuta consapevolezza dei rischi cui sono esposti. Tuttavia, ad oggi, si conferma la valutazione dell'analisi del 2014 del sistema di prevenzione in termini di **vulnerabilità abbastanza significative per la categoria dei notai e vulnerabilità molto significative per la categoria dei dottori commercialisti e degli esperti contabili**, stante che una valutazione conclusiva dell'efficacia dei presidi come modificati dalla normativa sarà possibile a regime.

Infine, con riferimento alla categoria degli **avvocati**, si rileva tuttora un livello basso di collaborazione attiva. Mentre si concorda che non tutta l'attività professionale degli avvocati presenti lo stesso grado di rischio, la necessità di dati aggiuntivi e del completamento del processo di autovalutazione richiederà di conseguenza un approfondimento ulteriore del giudizio sul rischio. Si conferma quindi la valutazione di una vulnerabilità molto significativa delle misure preventive.

Alla luce dei risultati dell'attività ispettiva condotta da CONSOB e UIF si ritiene di modificare il giudizio espresso nel 2014, elevando a livello medio il giudizio di rischiosità inerente dei **revisori con incarichi su Enti d'interesse pubblico (EIP) ed Enti sottoposti a regime intermedio (ERI)** e qualificando poco significativa la vulnerabilità delle misure preventive, in ragione dell'efficacia della supervisione esercitata sul settore. **La vulnerabilità relativa è quindi valutata poco significativa.**

I consulenti del lavoro, si tratta in genere di un'attività che, a parte eventuali contiguità con altre professioni di certa rischiosità - quale quella di dottore

commercialista - non si ritengono presenti problematiche riferibili specificamente al riciclaggio (piuttosto a eventuali problematiche di lavoro irregolare). Per cui il rischio specifico del settore si ritiene trascurabile, **con una vulnerabilità relativa poco significativa.**

L'analisi sugli **operatori non finanziari** è stata focalizzata sulle categorie che, in base alle risultanze investigative, si sono rivelate più sensibili a fenomeni di infiltrazione di criminalità organizzata: settore giochi, compro oro e agenzie immobiliari.

La presenza criminale e mafiosa nel **settore dei giochi** non riguarda esclusivamente il gioco illegale, ma essa si estende in modo significativo anche al perimetro delle attività legali del gioco. Data questa premessa di contesto, le varie tipologie di gioco (non tutte attualmente incluse nel perimetro dell'antiriciclaggio) **differiscono quanto a specifici profili di rischio e vulnerabilità.** Tra le forme di gioco *on line* le piattaforme di gioco di altri paesi comunitari operanti in libera prestazione di servizi presentano vulnerabilità molto significative in quanto i relativi flussi finanziari sfuggono completamente al monitoraggio delle autorità. Tra le forme di gioco su rete fisica vanno segnalati gli apparecchi da intrattenimento c.d. **Video Lottery Terminal (VLT)** e i concorsi a pronostici nella forma delle scommesse a quota fissa perché si possono prestare a operazioni di riciclaggio.

Per quanto concerne i **compro-oro**, la crisi economica ha portato, in particolare, ad una crescente diffusione di tali esercizi. Diverse attività investigative ne confermano tanto l'elevato rischio operativo quanto le vulnerabilità che hanno condotto il legislatore comunitario e poi nazionale ad introdurre nuove norme che hanno intensificato i presidi e le attività di controllo. **La vulnerabilità relativa è quindi molto significativa.**

Il settore immobiliare costituisce uno dei settori privilegiati per il reimpiego dei ricavi delle organizzazioni criminali e mafiose e dei capitali illeciti stranieri. Anche se le compravendite sono intercettate da altre categorie più mature nell'applicazione dei presidi, le **agenzie immobiliari** continuano ad avere scarsa consapevolezza del proprio ruolo di presidio antiriciclaggio in un contesto di rischio rilevante. Pertanto, il giudizio complessivo di **vulnerabilità relativa** si attestava ad un livello **molto significativo.**

V.1.2 Controlli transfrontalieri

Questo presidio ha una notevole valenza strategica sia alla luce dell'uso del contante nel paese sia dei flussi di capitali illeciti - normalmente di origine italiana - in entrata o in uscita. Al riguardo, le informazioni disponibili hanno evidenziato che in corrispondenza dell'incremento delle attività di controllo sui *money transfer*, si è verificato l'aumento dei trasferimenti di valuta transfrontalieri fraudolenti.

Sulla base di modelli di analisi delle movimentazioni transfrontaliere di denaro contante, sono inoltre state evidenziate correlazioni con i flussi di merce a rischio, riguardanti in particolare viaggiatori e spedizioni provenienti o destinate verso Paesi interessati da fenomeni di alta instabilità istituzionale o militare, nel Medio Oriente e in Africa.

Nel complesso, il processo appare presidiato sia sotto il profilo della cooperazione nazionale, con la definizione di specifici protocolli, che internazionale, dove

sia l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli sia la Guardia di Finanza utilizzano proficuamente le procedure di collaborazione di rispettiva competenza.

V.1.3 Analisi finanziarie delle segnalazioni di operazioni sospette

Le segnalazioni di operazioni sospette (SOS) hanno registrato, nei dieci anni di operatività della UIF, un continuo e rilevante incremento, passando dalle 14.602 del 2008 alle 71.758 del 2014, fino alle 93.820 del 2017 (cfr. Tabella 5.1). Nel 2016 il flusso segnaletico è stato fortemente influenzato dai provvedimenti in materia di regolarizzazione dei capitali detenuti all’estero (cd. *voluntary disclosure*)^a, che hanno portato a superare le 100.000 segnalazioni (cfr. *infra*).

TABELLA 5 .1 SEGNALAZIONI RICEVUTE				
	2014	2015	2016	2017
Valori assoluti	71.758	82.428	101.065	93.820
Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente	11,1	14,9	22,6	-7,2

Tale andamento può essere considerato esplicativo di un notevole e perdurante aumento del grado di consapevolezza del ruolo della collaborazione attiva nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo da parte soprattutto degli intermediari bancari e finanziari, con il crescente coinvolgimento di operatori appartenenti ad altre categorie di soggetti obbligati. Parimenti, risultano costantemente in aumento la qualità e la completezza delle segnalazioni.

Il processo di analisi delle SOS si conferma nel complesso efficace: il notevole aumento delle segnalazioni da parte dei soggetti obbligati, ancorché in maniera non uniforme tra tutte le categorie, e la crescente qualità delle segnalazioni offrono all’UIF un fondamentale patrimonio informativo, gestito in maniera efficace anche attraverso l’uso di sistemi informatici integrati e procedure di attribuzione di livelli di rischio. Pertanto in ragione dall’accresciuta efficienza ed efficacia del processo, è crescente il numero di segnalazioni analizzate e trasmesse agli Organi investigativi. Infine, l’aumento del numero di SOS con rilevanza in procedimenti giudiziari è un buon indicatore di tale giudizio.

V.1.4 Analisi della trasparenza

La trasparenza è intesa come capacità delle autorità nazionali di accedere tempestivamente alle informazioni sul titolare effettivo.

Profili di possibile opacità residuano per quelle persone giuridiche che presentano collegamenti o con strumenti che possono schermare la proprietà (ad es. con *trust* “nazionali” e fiduciarie) o con entità societarie estere, specie se in giurisdizioni che consentono forme di anonimato societario o che non abbiano forme

^a Il riferimento è sia alla *voluntary disclosure* introdotta dalla Legge n. 186/2014, sia alla cd. *voluntary disclosure bis*, di cui al Decreto-legge n. 193/2016, convertito con modificazione dalla Legge n. 255/2016.

adeguate di raccolta di informazioni o, ancora, che siano poco o per nulla collaborative rispetto ad eventuali richieste di scambio d'informazioni.

Il rischio specifico delle persone giuridiche si conferma ad un livello rilevante. In relazione ai *trust*, è stato valutato diversamente il rischio specifico dei *trust* nazionali ed esteri. Per i primi si rileva un rischio specifico rilevante, visto il mutato quadro normativo in materia. Per i *trust* esteri il rischio permane ad un livello elevato.

Per quanto concerne il fronte dei presidi normativi, il rinnovato quadro normativo aumenta il livello di trasparenza delle persone giuridiche e, in particolar modo, dei *trust*, soprattutto per le persone giuridiche e i soggetti nazionali

Tali elementi concorrono a far ritenere per le **persone giuridiche** e i ***trust* nazionali** un livello di **vulnerabilità** relativo alla trasparenza **abbastanza significativo**. Per quanto riguarda i ***trust* esteri**, in considerazione del rischio elevato, e della persistenza di vulnerabilità alla trasparenza molto significativa, la vulnerabilità relativa ai *trust* esteri è tuttora molto significativa.

V.1.5 Analisi del settore non profit e rischio di abuso per finalità di finanziamento del terrorismo

Il precedente esercizio aveva valutato complessivamente il rischio di abuso per finalità di finanziamento del terrorismo cui tutto il settore non profit era esposto, addivenendo ad una valutazione di rischio trascurabile. Rispetto al 2014 è stata svolta un'analisi del settore nel suo complesso, al fine di individuare quella parte di settore non profit esposta al rischio di finanziamento del terrorismo e valutare rispetto a questa la capacità dei presidi in essere, di prevenire, investigare ed individuare abusi per finalità di terrorismo.

In generale, si conferma il giudizio espresso nel 2014 in merito all'efficacia del sistema di prevenzione: i controlli svolti a vario titolo dalle autorità pubbliche competenti sono stati ritenuti pervasivi e, pur riguardando aspetti diversi e molteplici, hanno garantito un adeguato livello di trasparenza del settore, nonostante la sua frammentazione e le molteplici autorità preposte all'*oversight*.

Il settore *non profit*, nel suo complesso, è a basso rischio di abuso ai fini del finanziamento del terrorismo, la cui potenzialità è circoscritta alle Organizzazioni non governative (ONG) - in particolar modo a quelle che operano, a livello internazionale, nelle aree di crisi, soprattutto in Iraq e Siria - e alle associazioni islamiche. Contemporaneamente si dà atto dell'impatto fondamentale e positivo del monitoraggio delle autorità preposte sul sistema. Pertanto, le **vulnerabilità delle misure preventive** applicate al settore *non profit* sono valutate **poco significative**.

V.2 PRESIDI INVESTIGATIVI

Attività di approfondimento investigativo delle segnalazioni di operazioni sospette. Le segnalazioni di operazioni sospette e le analisi finanziarie dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) rappresentano per la Guardia di Finanza (GdF) e la Direzione investigativa antimafia (DIA) un patrimonio informativo di rilievo, come testimoniato dal significativo numero di segnalazioni connesse a procedimenti penali o ritenute di interesse investigativo. Il d.lgs. n. 90/2017 conferma

l'impianto secondo il quale l'approfondimento investigativo delle SOS trasmesse dalla UIF viene effettuato dalla GdF - Nucleo Speciale Polizia Valutaria e dalla DIA, e rafforza il ruolo e le funzioni della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo che diventa destinataria di tempestivi elementi di conoscenza volti a far confluire nei procedimenti penali in corso o da avviare le segnalazioni di operazioni sospette che presentano ricorrenze soggettive, nonché caratteristiche tali da sollecitare uno specifico atto di impulso da parte del Procuratore nazionale antimafia e anti-terrorismo.

Rispetto all'analisi svolta nel 2014, attualmente esiste una distinzione tra l'approfondimento delle SOS per riciclaggio di denaro (GdF e DIA) e quelle per finanziamento del terrorismo (GdF). Con riferimento al processo di approfondimento investigativo delle segnalazioni, le vulnerabilità individuate nel precedente esercizio si ritengono superate. Nel complesso, tale processo è ritenuto efficace con vulnerabilità valutate poco significative.

Attività investigativa nel contrasto del riciclaggio. In generale gli istituti e gli strumenti di polizia giudiziaria consentono di imprimere notevole efficacia all'azione investigativa (intercettazioni, perquisizioni, operazioni sotto copertura, fermo degli indiziati, provvedimenti cautelari). Più pervasivi strumenti investigativi possono essere poi utilizzati quando il reato di riciclaggio o di reimpiego di capitali illeciti è collegato a delitti di criminalità organizzata.

Alla luce della numerosità delle attività investigative concluse con successo, pur permanendo delle vulnerabilità, il processo si può ritenere nel complesso efficace.

La criticità riscontrata nel precedente esercizio connessa alla mancata criminalizzazione dell'autoriciclaggio è stata superata con l'introduzione nel codice penale di tale reato.

Anche la criticità riscontrata sul piano della cooperazione internazionale e derivante dal mancato recepimento, da parte dell'Italia, degli strumenti relativi alle c.d. "Squadre investigative comuni" è stata superata nel 2016 con l'entrata in vigore del provvedimento che regola la costituzione e il funzionamento delle "Squadre Investigative Comuni". Non si registrano vulnerabilità tali da compromettere l'efficacia dei processi investigativi per riciclaggio e auto-riciclaggio in maniera significativa (c.d. vulnerabilità non significative).

Attività investigativa nel contrasto del finanziamento del terrorismo. L'attività investigativa condotta rileva diversità di esperienze tra le forze di polizia, alla quale si aggiunge l'attività svolta dalla GdF, con specifico riguardo agli aspetti connessi con il finanziamento di tale fenomeno illecito. Sul versante della **cooperazione internazionale**, si conferma la criticità già rilevata in merito all'assenza di adeguate forme di cooperazione da parte di paesi che attraversano fasi di instabilità socio-politica o istituzionale.

V.3 PRESIDI REPRESSIVI

Capacità di sanzionare gli autori dei reati nel contrasto del riciclaggio. È stato ulteriormente incrementato nel corso del tempo un efficace dispositivo di contrasto del riciclaggio tra cui l'introduzione del reato di autoriciclaggio.

Capacità di sanzionare gli autori dei reati nel contrasto del finanziamento del terrorismo. L'introduzione della previsione penale, Legge 28 luglio 2016, n. 153, relativa al finanziamento delle condotte terroristiche ha ulteriormente raf-

forzato il sistema sanzionatorio predisposto dall'ordinamento contribuendo a rinforzare un impianto che già nella precedente analisi era ritenuto efficace. Inoltre l'esperienza delle forze di polizia, seppure in presenza di difficoltà nella cooperazione internazionale inducono a esprimere un giudizio di vulnerabilità poco significative, ancorché di natura esogena rispetto al nostro sistema.

Attività di sequestro e confisca nel contrasto del riciclaggio. In primo luogo la criminalizzazione dell'autoriciclaggio ha consentito di superare le criticità operative finalizzate all'applicazione delle misure di sequestro e confisca dei beni, che erano state riscontrate nel precedente esercizio.

Miglioramenti si registrano anche sul piano della cooperazione internazionale in tema di assistenza giudiziaria tra gli stati per il riconoscimento del titolo giudiziario straniero da parte dello Stato ove si trova il bene e per l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca. Il sistema italiano è un sistema misto, in cui le norme del codice penale convivono con quelle in materia di misure di prevenzione che permettono di arginare le residue criticità tale da ritenere il sistema efficace nel suo complesso e la sua vulnerabilità non significativa.

V.4 MISURE SPECIFICHE RELATIVE AL CONTRASTO DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Il sistema di contrasto del finanziamento del terrorismo si avvale delle attività preventive, investigative e di repressione tipiche dell'antiriciclaggio e della criminalità organizzata, nonché dell'applicazione di misure specifiche derivanti dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e dalla disciplina comunitaria di recepimento, con integrazioni a livello nazionale. A livello organizzativo il cardine dell'attuazione di tali misure è il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF).

La vulnerabilità relativa alla tempestività con cui le norme comunitarie recepiscono l'impianto sanzionatorio dell'ONU è stata superata con l'introduzione delle misure di congelamento nazionale, le quali prevedono che, nelle more dell'adozione dei regolamenti comunitari, le decisioni di *listing* delle Nazioni Unite possano essere recepite a livello nazionale con un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze su proposta del CSF.

VI. CONCLUSIONI E LINEE DI INTERVENTO

L'aggiornamento dell'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo attesta che l'Italia è ancora ad oggi esposta a tali rischi.

In particolare, nell'ambito dell'analisi delle minacce, i rischi inerenti di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo sono rispettivamente **molto significativo e abbastanza significativo**.

Il sistema nel suo complesso è ritenuto rispondente. Le modifiche normative e il miglioramento dei presidi di prevenzione intervenuti successivamente alla prima analisi nazionale dei rischi hanno evidenziato un impianto ulteriormente rafforzato e migliorato. La stessa osservazione è riferibile all'efficacia con cui i processi di prevenzione, investigazione e repressione sono condotti. L'obiettivo è quello di individuare linee d'intervento, che possano supportare ulteriormente la strategia già condivisa tra le autorità nella direzione di una sempre maggiore efficacia del sistema.

Le linee d'intervento evidenziate riflettono le caratteristiche dell'analisi di tipo settoriale, articolandosi in:

1. Presidi applicati dai soggetti obbligati
2. Persone giuridiche e trust
3. Presidi specifici di contrasto al finanziamento del terrorismo

VI.1 PRESIDI APPLICATI DAI SOGGETTI OBBLIGATI

In relazione al livello di vulnerabilità relativa individuato rispetto al profilo di rischio specifico di ciascun operatore, gli interventi auspicabili sono contraddistinti da diversi livelli di priorità come indicato nella Tab.6.1. Segue un'analisi per soggetti obbligati: intermediari finanziari, operatori non finanziari e professionisti.

Intermediari finanziari

Per quanto riguarda gli intermediari finanziari generalmente intesi, il sistema di vigilanza e di prevenzione si conferma robusto per fronteggiare un volume di clientela e operatività di notevole portata e capillarità territoriale. Innanzitutto, l'implementazione dell'approccio basato sul rischio da parte delle autorità di vigilanza degli intermediari finanziari, ha conferito al sistema nel suo complesso una maggiore efficacia. Ai controlli interni previsti per legge e alla vigilanza della Banca d'Italia, dall'IVASS e della CONSOB si affianca l'operato della UIF e dei reparti della GdF che, nell'ambito dell'attività istituzionale, individuano e contestano le violazioni amministrative di rispettiva competenza.

In prospettiva, vanno mantenuti gli strumenti attuali di controllo e le risorse umane ad essi dedicati. Inoltre, è necessario promuovere, anche in collaborazione con le Associazioni di categoria, adeguati e pervasivi interventi di formazione per superare le debolezze nelle procedure volte all'espletamento dell'adeguata veri-

fica rafforzata, alla corretta profilatura e al monitoraggio continuo dei clienti, oltre ad un continuo aggiornamento e condivisione degli schemi di anomalia forniti dalla UIF.

Le società fiduciarie, per la natura della loro attività, presentano un rischio elevato di opacità, già considerato dal sistema di prevenzione, che deve continuare a vigilare con un alto tasso di attenzione questa categoria di intermediari, con un focus specifico per le società fiduciarie sottratte alla vigilanza della Banca di Italia.

Per **SIM e SGR**, occorre mantenere i presidi già esistenti, con particolare attenzione all'operatività valutata a rischio (es. il conferimento di immobili).

Per quanto concerne gli **IMEL e gli IP**, permane l'esigenza di rafforzare l'attività di vigilanza, specie sugli IP e IMEL esteri stabiliti in Italia. Le nuove disposizioni normative che prevedono l'estensione dei poteri di vigilanza su IP e IMEL esteri stabiliti in Italia attraverso soggetti convenzionati e agenti vanno in questa direzione.

Gli agenti, mediatori creditizi e cambiavalute, sono settori in cui esiste un sistema regolamentato di accesso, tuttavia vanno potenziati i meccanismi di controllo sul territorio. Le analisi ispettive hanno confermato che la rete distributiva rappresenta l'anello debole del servizio. In relazione ai cambiavalute, si ritiene necessaria un'integrazione dei dati obbligatori oggetto di comunicazione all'OAM da parte degli operatori al fine di avere una rappresentazione delle caratteristiche del settore adeguata. Inoltre, sulla base di un set informativo più ampio, si ritiene prioritario rafforzare il sistema di monitoraggio e di vigilanza.

Il settore assicurativo, si ritiene abbastanza presidiato. Tuttavia le vulnerabilità riscontrate per quanto riguarda l'adeguata verifica della clientela, la non corretta individuazione del titolare effettivo e la segnalazione delle operazioni sospette inducono a ritenere necessario continuare a sollecitare le imprese assicurative a rafforzare i presidi aziendali volti ad acquisire più robuste informazioni per la valutazione del rischio nonché a rendere maggiormente tempestive le segnalazioni delle operazioni sospette. Per quanto attiene gli intermediari assicurativi, gli accertamenti hanno evidenziato che gli adempimenti richiesti dalla normativa vengono assolti utilizzando strumenti e procedure messi a disposizione dalle Compagnie mandanti.

Professionisti

Le modifiche normative intervenute di rango primario e secondario danno atto di un rafforzamento in corso del sistema di prevenzione. Inoltre il crescente numero di segnalazioni di operazioni sospette inviate consente di riscontrare l'accresciuta consapevolezza dei rischi di riciclaggio dei professionisti, in misura minore del rischio di finanziamento del terrorismo. Si ritiene che sussistano margini di miglioramento in tema di adeguata verifica, tesa anche al miglioramento qualitativo del contenuto delle segnalazioni trasmesse. Da parte delle Autorità, è fondamentale mantenere un dialogo costante con le categorie professionali. In particolare, si ritiene necessario procedere all'analisi della categoria degli avvocati individuando quale parte dell'attività professionale è maggiormente esposta ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e valutarne, infine, il livello di esposizione. In esito a tale analisi potrà essere indirizzata in maniera coerente ed efficiente l'attività ispettiva della Guardia di Finanza.

Per quanto riguarda la categoria dei **revisori**, permane la necessità di promuovere un maggiore dialogo e formazione, in particolare alla luce della possibilità di accesso alla categoria da parte di soggetti normalmente regolati in modo diverso, ove acquisiscano incarichi EIP.

Per quanto riguarda i **consulenti del lavoro**, sebbene l'ambito di operatività non si ritiene presenti problematiche riferibili specificamente al riciclaggio (piuttosto a eventuali problematiche di lavoro irregolare) il D.Lgs. n. 231/2007, così come modificato dal D. Lgs. n. 90/2017, li ha inseriti tra i soggetti obbligati al rispetto integrale della disciplina in materia di antiriciclaggio e finanziamento al terrorismo. Si ritiene necessario avviare attività di sensibilizzazione e di formazione sui soggetti appartenenti alla categoria.

Operatori non finanziari

Per gli operatori non finanziari, essendo oggetto di potenziali e concrete infiltrazioni da parte della criminalità organizzata, andrebbero perseguiti sia ulteriori interventi di armonizzazione che di vigilanza.

In questo settore inoltre l'importanza delle SOS continua a dimostrarsi strategica. Le segnalazioni provenienti da soggetti diversi dagli intermediari finanziari possono offrire diversi spunti in termini di maggiore approfondimento e conoscenza di una categoria di soggetti obbligati su cui è auspicabile non solo un rafforzamento ulteriore delle misure di vigilanza, ma soprattutto una sempre maggiore comprensione delle caratteristiche del settore.

Per quanto concerne gli **operatori compro oro** le modifiche normative introdotte dal d.lgs. n. 92/2017 insieme con la specificità della nuova normativa consentono di ritenere i presidi normativi più efficaci. Inoltre, il registro degli operatori compro-oro, consente di censire stabilmente il numero e la tipologia degli operatori di settore. Tuttavia, data la funzione economica che, ad oggi, gli operatori svolgono nel Paese sono necessari interventi di *outreach* atti ad aumentare la consapevolezza dei loro obblighi, anche prevedendo delle linee guida ed il monitoraggio continuo.

Per quanto riguarda gli **operatori di gioco** le novità normative di rango primario e secondario introdotte consentono di mitigare i rischi connessi al settore. Mentre per l'attività di vigilanza, possono essere migliorati i presidi esistenti nei settori che ad oggi presentano le maggiori vulnerabilità, insieme con il proseguimento e potenziamento delle attività di monitoraggio.

L'analisi complessiva fin qui svolta, può essere riepilogata nella seguente tabella.

TABELLA 6.1 - PRIORITÀ DEGLI INTERVENTI RELATIVA ALLE CATEGORIE ESAMINATE			
	Attività di dialogo e formazione	Interventi operativi/ regolamentari /normativi	Potenziamento attività di analisi vigilanza e controllo
INTERMEDIARI FINANZIARI			
Banche e Bancoposta			
IMEL e IP nazionali			
IMEL e IP esteri			
Società finanziarie ex articolo 106			
SIM e SGR			
Imprese assicurative			
Intermediari assicurativi			
Società fiduciarie (BI)			
Società fiduciarie (Mise)			
Agenti, mediatori e cambiavalute			
PROFESSIONISTI			
Notai			
Avvocati			
Dottori commercialisti e esperti contabili			
Revisori legali			
Consulenti del lavoro			
OPERATORI NON FINANZIARI			
Operatori in attività di giochi e scommesse			
Operatori compro-oro			
Agenzie immobiliari			

Legenda sui livelli di priorità degli interventi:

	Priorità bassa
	Priorità medio-bassa
	Priorità medio-alta
	Priorità alta

VI.2 PERSONE GIURIDICHE E TRUST

In relazione al livello di vulnerabilità relativa individuato rispetto al profilo di rischio specifico, gli interventi sono contraddistinti da diversi livelli di priorità.

In ordine alle criticità rilevate nella categoria delle persone giuridiche e dei trust, sono necessarie:

- l'individuazione sistematica del beneficiario finale relativo alle imprese, e la necessaria collaborazione europea ed internazionale, che permetta l'accesso tempestivo a tali informazioni da parte delle autorità.

A tal riguardo sul fronte normativo, è necessario finalizzare il recepimento della V direttiva che prescrive l'interconnessione dei registri nazionali a livello europeo. In esito a tale recepimento dovrà essere finalizzato il decreto attuativo del registro centralizzato.

- l'applicazione dei presidi legati all'adeguata verifica della clientela da parte dei soggetti obbligati (professionisti) quando forniscono servizi alle imprese.

Tali considerazioni valgono per entrambe le categorie esaminate, con una maggiore enfasi sul settore dei trust, sempre più di frequente utilizzato per finalità illecite, in particolare per la commissione di reati tributari, di riciclaggio e fallimentari. Al riguardo, la necessità di acquisire elementi informativi riguardanti sia i professionisti che hanno avuto un ruolo nella costituzione e/o gestione di trust nazionali ed esteri, sia i *trustee* con residenza, sede legale-amministrativa o centro delle proprie attività, in Italia e all'estero è fondamentale per mitigare le criticità connesse all'istituto.

In relazione alla maggiore criticità dei trust, occorre operare quindi una distinzione tra trust nazionali e trust esteri (UE, al momento, ed extra UE). Nei confronti di questi ultimi occorre rafforzare e potenziare l'attività di vigilanza e controllo.

L'analisi fin qui svolta relativa alla priorità degli interventi per le categorie delle persone giuridiche e dei trust, può essere riepilogata nella seguente tabella.

TABELLA 6.2 - PRIORITÀ DEGLI INTERVENTI PER LE PERSONE GIURIDICHE E TRUST				
	Attività di analisi	Attività di dialogo e formazione	Interventi operativi/ regolamentari/ normativi	Potenziamento attività di vigilanza e controllo
Persone giuridiche				
Trust nazionali				
Trust esteri (UE ed extra UE)				

Legenda sui livelli di priorità degli interventi:

	Priorità bassa
	Priorità medio-bassa
	Priorità medio-alta
	Priorità alta

VI.3 PRESIDI SPECIFICI DI CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

In ordine alle criticità rilevate, è necessario:

- incentivare l'attività di segnalazione di operazioni sospette connesse da parte delle categorie più esposti, anche attraverso attività specifiche di formazione;
- garantire l'attuazione degli obblighi di comunicazione da parte dei professionisti e operatori non finanziari (c.d. *Designated non-financial Business*

and Professions - DNFBPs) e rafforzare le misure di controllo da parte dei relativi organi di supervisione.

Il settore non profit. È auspicabile un maggiore coordinamento tra le autorità competenti che presidiano il settore a vario titolo, al fine di promuovere attività di diffusione delle informazioni sul tema specifico del finanziamento del terrorismo e dei rischi di abuso del settore ad esso connessi, anche con linee guida e workshop e mirate attività di sensibilizzazione delle associazioni.

Gli interventi sono contraddistinti da diversi livelli di priorità in relazione al livello di vulnerabilità individuato.

TABELLA 6.3 - LINEE DI INTERVENTO				
	Attività di analisi	Interventi operativi	Interventi regolamentari	Interventi normativi
Listing, de-listing e congelamenti				
Settore non-profit				

Legenda sui livelli di priorità degli interventi:

	Priorità bassa
	Priorità medio-bassa
	Priorità medio-alta
	Priorità alta

FOCUS TEMATICI

I. IL RISCHIO DI ABUSO DI VALUTE VIRTUALI PER FINALITÀ DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

L'Analisi dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, anche sulla base delle evidenze investigative correnti, ha rilevato come le valute virtuali siano state utilizzate, in un numero limitato di casi, per acquisti di droga e di armi, per estorsioni e frodi informatiche nonché per l'effettuazione di operazioni di riciclaggio anche tramite utilizzo di carte prepagate. Per quanto riguarda il rischio di finanziamento del terrorismo, è noto alle forze di polizia e agli organi inquirenti l'utilizzo di piattaforme di *crowdfunding*, volte a sollecitare la raccolta di valuta virtuale da destinare al supporto di organizzazioni terroristiche.

Sebbene le valute virtuali possano potenzialmente prestarsi all'utilizzo per finalità di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, allo stato attuale, le evidenze risultanti sia dall'analisi delle operazioni sospette sia dalle attività investigative, insieme alle novità normative introdotte nell'ordinamento giuridico italiano, sono tali da far ritenere che, seppur in presenza di un rischio potenziale elevato, il rischio inerente di utilizzo delle valute virtuali per il riciclaggio e finanziamento del terrorismo si attesta ad un livello poco significativo.

In prospettiva, necessita di maggiore attenzione l'uso di asset virtuali supportato dalla tecnologia in continua evoluzione (c.d. FinTech).

In attuazione del decreto ministeriale in corso di adozione ai sensi dell'articolo 7 bis del d.lgs. n. 141/2010, gli operatori in valuta virtuale dovranno comunicare al Ministero dell'Economia e delle Finanze la propria operatività sul territorio. Tale previsione ha l'obiettivo di effettuare un primo ed approfondito censimento degli operatori di settore. Tale comunicazione costituisce condizione essenziale per l'esercizio legale dell'attività da parte dei suddetti prestatori. Sulla base del suddetto decreto ministeriale sono anche stabilite forme di cooperazione tra il Ministero e le forze di polizia, idonee ad interdire l'erogazione dei servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale da parte dei prestatori che non ottemperino all'obbligo di comunicazione.

II. GLI IP/IMEL ITALIANI E COMUNITARI: LE TIPOLOGIE DI RICICLAGGIO EVIDENZIATE DALL'ATTIVITÀ ISPETTIVA DELLA UIF

Nel corso del biennio 2015-2016, la UIF ha intrapreso accertamenti ispettivi destinati a verificare il rispetto degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette da parte degli istituti di pagamento operanti nel comparto delle rimesse di denaro. Gli accessi hanno riguardato operatori ai quali fa capo una quota rilevante del mercato (oltre l'80%).

Sono state accertate diffuse irregolarità e carenze negli assetti organizzativi di alcuni intermediari. Per quelli di maggiori dimensioni l'attenzione ai rischi di

riciclaggio e finanziamento del terrorismo e la collaborazione offerta sono risultate elevate, ma sono emerse difficoltà nel monitoraggio della rete di agenti. Il frazionamento artificioso si conferma il più rilevante rischio e assume forme sempre più complesse e di non facile individuazione. Le soglie quantitative stabilite dagli intermediari per controllare e mitigare tale rischio sono spesso elevate e i presidi automatici non sempre sono risultati operativi o hanno presentato malfunzionamenti tali da renderli inefficaci. Tali tecniche consistono nell'inviare rimesse d'importo unitario appena inferiore alla soglia di legge da parte di gruppi di persone che, in più giornate, si presentano a breve distanza temporale; si tratta di "liste" di soggetti che inviano denaro a favore di una ristretta cerchia di beneficiari presentandosi ripetutamente nello stesso ordine sequenziale o in ordine inverso. L'inserimento da parte dei singoli agenti delle operazioni nei sistemi gestionali degli IP avviene con una frequenza tale da rendere plausibile che le stesse siano state disposte in assenza dei clienti; in taluni casi le rimesse sono inserite in orari o giornate in cui il punto operativo era verosimilmente chiuso.

Sono emerse irregolarità nell'acquisizione dei dati necessari per l'identificazione della clientela da parte degli agenti e nei relativi controlli da parte degli intermediari: in alcuni casi è risultata fortemente minata l'attendibilità dei documenti d'identificazione e del codice fiscale. Alcuni sistemi informatici utilizzati dagli IP operano su piattaforme tecnologiche web-based, accessibili mediante apposito sito Internet, che consentono di inserire l'ordine a distanza. Tale circostanza, unitamente all'intervento di collaboratori dell'agente spesso non noti all'IP che utilizzano le credenziali di accesso attribuite all'agente, sfugge al controllo degli istituti di pagamento ed espone a elevati rischi. Le analisi ispettive confermano che la rete distributiva rappresenta l'anello debole del servizio. Gli agenti forniscono un contributo del tutto marginale alla collaborazione attiva; anzi, spesso emerge il loro coinvolgimento diretto all'esecuzione di trasferimenti frazionati imputati a persone ignare o inesistenti ovvero a prestanome. Carenti sono risultati anche i presidi di prevenzione del finanziamento del terrorismo. In alcuni casi sono risultati lacunosi i riscontri con le liste diramate dall'ONU e dall'Unione Europea ai fini del congelamento di fondi e risorse economiche. Ripetute rimesse di cittadini stranieri operanti in aree a elevato tasso di criminalità verso paesi distanti da quelli d'origine, e anche verso aree limitrofe a zone di conflitto, non erano state oggetto di adeguata attenzione.

Sulla base delle evidenze delle ispezioni, la UIF ha avviato procedimenti sanzionatori per gli aspetti di propria competenza, ha informato delle irregolarità rilevate le Procure interessate, ha trasmesso notizie alla Vigilanza della Banca d'Italia e al Nucleo Speciale Polizia Valutaria - NSPV della Guardia di Finanza per le eventuali iniziative nei confronti degli intermediari e degli agenti, anche in coordinamento con l'Organismo degli agenti e dei mediatori (OAM) e le Autorità di Vigilanza estere. I risultati dell'attività ispettiva della UIF hanno determinato l'emanazione di provvedimenti inibitori o di rigore da parte delle autorità competenti: in tre casi le Autorità di Vigilanza, italiane o estere, hanno provveduto alla revoca dell'autorizzazione dell'intermediario a operare; in un caso l'intermediario ha evitato il blocco dell'operatività attraverso cambiamenti strutturali nell'organizzazione aziendale.

Le anomalie sono risultate in taluni casi sintomatiche di più ampie debolezze nell'assetto organizzativo, nel sistema dei controlli interni e nelle policy aziendali. Con riferimento agli approfondimenti svolti sull'attività di emissione di moneta elettronica, le carenze nei presidi organizzativi hanno evidenziato in taluni casi

l'utilizzo distorto delle carte prepagate, con modalità non coerenti con le ordinarie finalità di pagamento proprie di tali strumenti.

Le carenze rilevate, che in taluni casi hanno comportato un'effettiva permeabilità degli intermediari a fenomeni di riciclaggio, hanno assunto diversi livelli di gravità, che vanno dalla scarsa efficacia del complessivo assetto dei controlli interni, anche finalizzato al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, ad un insufficiente presidio della rete di agenti, fino a giungere, nei casi più gravi, all'attivo coinvolgimento dell'intermediario nelle condotte anomale.

Le ispezioni condotte hanno rilevato, inoltre, nel settore *corporate* la sottovalutazione dei rischi insiti nel servizio prestato le cui modalità implicano l'interposizione dell'intermediario nel trasferimento, rendendo più onerosa la tracciabilità dei soggetti intervenuti nella rimessa.