



*Ministero dell' Economia e delle Finanze*

**Comitato di Sicurezza Finanziaria**

**Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo**

**2014**

*Sintesi*

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>3</b>
<b>1. DESCRIZIONE DEL MODELLO DI ANALISI .....</b>	<b>4</b>
1.1 Riciclaggio di denaro: analisi delle minacce .....	5
1.2 Analisi delle criticità relative al sistema economico-sociale .....	6
1.3 Matrice per la determinazione del rischio inerente.....	7
<b>2. SINTESI DEI PRINCIPALI ESITI DELL'ANALISI NAZIONALE DEI RISCHI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO .....</b>	<b>8</b>
2.1 Analisi delle minacce e delle criticità del sistema economico-sociale .....	8
2.1.1 Criticità del sistema economico-sociale .....	8
2.1.2 Uso eccessivo del contante: indicatore di rischio .....	9
2.2 Riciclaggio di denaro: attività criminali compiute in territorio nazionale.....	11
2.2.1 Analisi delle condotte che producono proventi da riciclare .....	12
2.2.2 Conclusioni: valutazione sintetica del rischio inerente di riciclaggio di denaro del sistema .....	14
2.3 Finanziamento del terrorismo .....	15
2.3.1 Analisi di contesto: evoluzione della minaccia relativa al terrorismo.....	15
2.3.2 Origine, trasferimento e utilizzo dei fondi .....	18
2.3.3 Conclusioni: valutazione sintetica del rischio inerente di finanziamento del terrorismo.....	20
<b>3. ANALISI DELLE VULNERABILITÀ .....</b>	<b>21</b>
3.1 Presidi di prevenzione.....	21
3.1.1 Presidi applicati dai soggetti obbligati .....	21
3.1.2 Analisi della trasparenza delle strutture societarie e dei trust .....	26
3.1.3 Controlli transfrontalieri.....	27
3.1.4 Analisi delle segnalazioni di operazioni sospette .....	27
3.2 Presidi investigativi .....	28
3.3 Presidi repressivi.....	29
3.4 Misure specifiche relative al contrasto del finanziamento del terrorismo .....	30
<b>4. CONCLUSIONI E LINEE DI INTERVENTO .....</b>	<b>31</b>
4.1 Presidi di prevenzione.....	31
4.2 Presidi investigativi .....	35
4.3 Presidi repressivi.....	35
4.4 Presidi specifici di contrasto al finanziamento del terrorismo.....	37

## Introduzione

Nel quadro delle competenze previste dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 231/ 2007 il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) ha elaborato l'analisi dei rischi nazionali di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Tale analisi (*National Risk Assessment*) è stata effettuata per la prima volta in maniera sistematica, in applicazione della nuova<sup>1</sup> Raccomandazione n. 1 del *Financial Action Task Force* - Gruppo d'azione finanziaria (FATF-GAFI), con l'obiettivo di identificare, analizzare e valutare le minacce di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, individuando quelle più rilevanti, i metodi di svolgimento di tali attività criminali, le vulnerabilità del sistema nazionale di prevenzione, di investigazione e di repressione di tali fenomeni, e quindi i settori maggiormente esposti a tali rischi.

L'esercizio mira alla elaborazione di linee di intervento per la mitigazione dei rischi, secondo l'approccio *risk-based* nell'attività di AML/CFT (contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo). Tale approccio prevede che le politiche e le misure nell'ambito dell'AML/CFT siano attuate in modo proporzionale ai rischi che devono fronteggiare<sup>2</sup>.

La valutazione, sviluppata sulla base di un modello di analisi specifico, è stata condotta da un gruppo di lavoro composto dalle autorità partecipanti al CSF (ministeri, supervisori, Unità di informazione finanziaria - UIF, Forze di polizia), da altre amministrazioni con competenze specifiche su temi di interesse e da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Momenti significativi sono stati gli incontri con studiosi e rappresentanti del mondo accademico e del settore privato, confronti che hanno permesso di arricchire l'analisi attraverso conferme e/o integrazioni. Diverse associazioni di categoria e istituzioni private hanno infatti condiviso la loro esperienza sul campo e le loro valutazioni su argomenti specifici individuati nel corso degli incontri che si sono svolti con esse.

Le conclusioni riflettono una 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.

---

<sup>1</sup> I nuovi *standard* GAFI sono stati approvati, sotto la presidenza italiana, nel febbraio 2012.

<sup>2</sup> Raccomandazione n.1 del *Financial Action Task Force* - Gruppo d'azione finanziaria (FATF-GAFI).

## 1. Descrizione del modello di analisi

La prima valutazione riveste un carattere sperimentale e sarà aggiornata trascorsi tre anni al fine di tenere conto da un lato dell'imminente evoluzione del contesto normativo comunitario e nazionale, dall'altro delle indicazioni derivanti dalle attività di vigilanza delle amministrazioni di supervisione, dalle indagini delle forze di polizia e dalle analisi effettuate dalla UIF.

Successivamente l'analisi nazionale sarà aggiornata con periodicità quinquennale. L'analisi potrebbe essere altresì condotta qualora emergessero nuove minacce o vulnerabilità di particolare rilevanza.

L'esercizio è condotto distinguendo la valutazione per il riciclaggio da quella per il finanziamento del terrorismo, sebbene la metodologia per quest'ultima sia mutuata da quella per il riciclaggio e modificata, laddove necessario, per tenere conto di normative e processi settoriali. In entrambi i casi l'esercizio è sviluppato a livello nazionale.

La metodologia prevede di individuare, analizzare e valutare i principali rischi nazionali, attraverso l'esame delle cause o minacce da cui derivano, delle vulnerabilità che ne permettono il verificarsi e delle conseguenze che determinano.

Partendo da tale premessa l'analisi è articolata nelle seguenti fasi:

- valutazione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo inerente del sistema;
- valutazione dell'efficacia dei presidi di prevenzione, investigazione e repressione.

Il rischio inerente del sistema è valutato attraverso l'analisi delle minacce e l'analisi delle criticità del sistema economico sociale individuate nell'economia informale e nell'uso del contante. Nell'analisi del riciclaggio di denaro le minacce sono rappresentate dai reati presupposto del riciclaggio; nell'analisi del finanziamento del terrorismo il fenomeno è visto come un processo articolato nelle fasi di raccolta, trasferimento e utilizzo di fondi e risorse economiche.

Con riferimento al riciclaggio di denaro l'obiettivo è individuare le minacce più rilevanti anche, laddove possibile, attraverso una quantificazione dei proventi delle attività criminali, e i metodi di riciclaggio principalmente utilizzati e gli eventuali settori economici in cui sono investiti i proventi dei reati compiuti in Italia oppure all'estero.

La fase successiva è l'analisi dell'efficacia dei presidi di prevenzione, di investigazione e di repressione del riciclaggio. In questa parte sono apprezzate le principali vulnerabilità del sistema di prevenzione e contrasto, le quali, sfruttate dalle minacce, permettono a queste ultime di tradursi in fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

L'efficacia dei presidi di prevenzione è analizzata in riferimento ai presidi posti in essere dai soggetti obbligati, all'adeguatezza delle misure disposte per i controlli transfrontalieri, alla trasparenza delle persone giuridiche e dei *trust*, e all'adeguatezza delle attività legate all'analisi delle operazioni sospette. In particolare i soggetti obbligati sono articolati nelle macro-categorie: intermediari finanziari, professionisti e operatori non finanziari. Per essi si apprezza la capacità di adempiere agli obblighi antiriciclaggio rispetto al livello di rischio specifico cioè di rischio associabile a ciascuna categoria in funzione delle caratteristiche strutturali e delle attività poste in essere.

L'efficacia della fase investigativa è apprezzata distinguendo tra l'attività relativa all'approfondimento delle operazioni sospette e l'attività investigativa autonoma, tenendo conto in entrambi i casi dell'adeguatezza delle risorse, delle tecniche investigative,

dell'accesso alle informazioni, della cooperazione internazionale e dei risultati delle attività condotte.

L'efficacia dell'attività repressiva valuta infine l'adeguatezza dell'impianto sanzionatorio sia attraverso l'individuazione corretta delle fattispecie di reato e degli eventuali autori, sia in termini di assistenza giudiziaria delle autorità nazionali verso le autorità estere, e apprezza anche la capacità di sequestro e di confisca degli *asset* coinvolti in tali fenomeni criminali.

Sono infine valutate le misure specifiche adottate con riferimento al contrasto del finanziamento del terrorismo.

In sintesi l'obiettivo dell'analisi dell'efficacia dei presidi prevenzione, investigazione e di repressione è quello di comprendere la misura in cui il sistema di prevenzione e contrasto è in grado di mitigare il rischio inerente di riciclaggio/finanziamento del terrorismo. In particolare, dato il rischio inerente, quanto minori sono le vulnerabilità riscontrate nelle fasi preventiva, investigativa e repressiva, tanto più i presidi in essere sono efficaci nel mitigare il rischio inerente.

### **1.1 Riciclaggio di denaro: analisi delle minacce**

Le minacce sono individuate sulla base dei reati presupposto di riciclaggio inclusi tra i reati presupposto del GAFI -FATF<sup>3</sup> e delle ulteriori fattispecie criminali individuate dalle autorità competenti.

In questa fase si effettua una graduatoria delle minacce in funzione della gravità delle conseguenze da esse derivanti (c.d. indicatore di intensità). Le conseguenze vengono stimate in base ai seguenti parametri:

- stima finanziaria: misura l'importanza finanziaria della minaccia e costituisce quindi un riferimento imprescindibile ai fini della valutazione della minaccia quale presupposto del riciclaggio del denaro sporco;

---

<sup>3</sup> L'elencazione include:

associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso;  
terrorismo incluso il finanziamento al terrorismo;  
traffico di esseri umani e tratta di migranti;  
sfruttamento sessuale incluso lo sfruttamento sessuale di minori;  
traffico illecito di droghe e sostanze psicotrope;  
traffico illecito di armi;  
traffico illecito in beni rubati e altri beni;  
corruzione e concussione;  
frode;  
falso monetario;  
contraffazione e pirateria di prodotti;  
crimini ambientali;  
omicidio, lesioni personali gravi;  
rapimento, sequestro e presa in ostaggio;  
rapina o furto;  
contrabbando (compreso quello relativo a dazi doganali, accise e tasse);  
reati tributari (in relazione a imposte dirette e indirette);  
estorsione;  
falsificazione;  
pirateria;  
*insider trading* e abusi di mercato.

- pena edittale: misura il disvalore sociale attribuito all'evento-minaccia e, per conseguenza, la sensibilità politica al tema. Per la determinazione del valore si fa riferimento alle norme del Codice Penale o delle leggi speciali di criminalizzazione;
- denunce: misurano il concreto verificarsi sul territorio della minaccia.

Qualora non fossero acquisiti dati significativi su uno o più di uno tra i tre elementi analitici presi come riferimento, non si procede alla determinazione dell'indicatore di rischio. In queste ipotesi esso viene determinato esclusivamente sulla base delle valutazioni delle autorità competenti.

La graduatoria è ripartita in fasce a seconda dei punteggi riportati. Il giudizio "non significativa" non ha il significato di inesistente o irrilevante ma di intensità della minaccia molto contenuta.

*Tabella 1 - Rilevanza della minaccia interna*

Rilevanza della minaccia	Valori dell'indicatore di intensità
Non significativa	1
Poco significativa	2
Abbastanza significativa	3
Molto significativa	4

## **1.2 Analisi delle criticità relative al sistema economico-sociale**

Ai fini della valutazione del rischio inerente del sistema l'analisi tiene conto anche delle criticità del sistema economico-sociale quali l'economia informale e l'uso del contante.

Nella realtà nazionale tali fattori di contesto sono ritenuti i più rilevanti quanto alla loro capacità di influire sul livello di rischio inerente del paese. Il contante in particolare viene usato per costruire due indicatori di rischio provinciali per il settore privato e le autorità.

*Tabella 2 - Intensità delle vulnerabilità relative al sistema economico-sociale*

Rilevanza della vulnerabilità	Valori dell'indicatore di intensità
Non significativa	1
Poco significativa	2
Abbastanza significativa	3
Molto significativa	4

### 1.3 Matrice per la determinazione del rischio inerente

Il livello di rischio inerente è stimato attraverso la combinazione di minacce e criticità di sistema.

*Tabella 3 - Rischio inerente*

Minaccia	Molto significativa				Molto significativo
	Abbastanza significativa			Abbastanza significativo	
	Poco significativa		Poco significativo		
	Non significativa	Non significativo			
		Non significative	Poco significative	Abbastanza significative	Molto significative
<b>Criticità di sistema</b>					

## 2. Sintesi dei principali esiti dell'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo

La valutazione nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo effettuata sulla base delle linee metodologiche sinteticamente descritte ha prodotto i risultati che vengono illustrati di seguito.

### 2.1 Analisi delle minacce e delle criticità del sistema economico-sociale

#### 2.1.1 Criticità del sistema economico-sociale

Le caratteristiche del sistema economico-sociale possono amplificare ovvero aiutare a contenere la minaccia che i proventi di attività illecite possano essere reinseriti nell'economia formale.

Due sono gli elementi presi in considerazione ai fini dell'analisi: l'uso del contante e l'economia sommersa<sup>4</sup>.

Entrambi i fattori rappresentano elementi di criticità con un'influenza **molto significativa** sul livello di rischio del paese.

Il contante è considerato il mezzo di pagamento preferito per le transazioni riferite all'economia informale e illegale in quanto garantisce la non tracciabilità e l'anonimato degli scambi<sup>5</sup>. Il confronto con altre economie avanzate mostra che l'uso del contante in Italia è particolarmente elevato: secondo uno studio della Banca Centrale Europea del 2012, nel nostro paese il volume delle transazioni regolate in contante è pari all'85% del totale, contro una media dell'Unione Europea del 60%<sup>6</sup>. Oltre a risentire dei diversi gradi di sviluppo del sistema finanziario e di diffusione sul territorio nazionale di strumenti di pagamento alternativi, in particolare quelli elettronici, tale dato potrebbe riflettere l'eterogeneità tra i paesi dell'Unione Europea nelle dimensioni dell'economia sommersa che, secondo alcune stime<sup>7</sup> nel 2012 ha raggiunto in Italia, una quota del 22% del PIL, contro il 19% della media europea. L'economia sommersa costituisce terreno fertile su cui le attività criminali sono favorite<sup>8</sup>.

Negli ultimi anni l'uso di contante ha subito una costante contrazione dovuta sia alla crescente diffusione di strumenti alternativi, sia all'effetto delle politiche restrittive in merito alla circolazione del contante. Tale elemento non mitiga il giudizio sulla sua criticità. Gli effetti sulla correlazione tra economia informale e illegale e la *proxy*

---

<sup>4</sup> Per "economia sommersa" si intende la produzione di beni e servizi che, pur essendo in sé legale, sfugge all'osservazione diretta perché interessata da evasione fiscale e/o contributiva. Non sono comprese né le attività propriamente criminali, ovvero quelle la cui produzione o vendita è effettuata in violazione di norme penali (es. commercio di stupefacenti) né attività di per sé legali, ma illegali se esercitate senza l'adeguata autorizzazione o competenza (es. contrabbando, traffico di armi, ecc.).

<sup>5</sup> Cfr. ad esempio Ardizzi, Petraglia, Piacenza e Turati, *Measuring the underground economy with the currency demand approach*, Temi di discussione n. 864, Banca d'Italia (aprile 2012).

<sup>6</sup> Cfr. Banca Centrale Europea, *The Social and Private Costs of Retail Payment Instruments. A European Perspective, Occasional Paper Series n.137* (settembre 2012).

<sup>7</sup> *The Shadow Economy in Europe (Visa, 2013) – Using electronic payment systems to combat the shadow economy*. Vi sono comunque differenti stime dell'economia sommersa. L'Istat (2010, La misura dell'economia sommersa), ad esempio, ha stimato che nel 2008 il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico fosse compreso tra 255 e 275 miliardi di euro, valori pari, rispettivamente, al 16,3 e al 17,5 % del PIL.

<sup>8</sup> Cfr. Schneider e F. Enste, D.H. (2000), 'Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences', *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, March.



rappresentata dal contante appaiono difatti potenzialmente ambigui: da un lato si ritiene che il maggiore utilizzo di strumenti di pagamento diversi dal contante possa aver interessato anche l'economia criminale; dall'altro l'elevato livello di tracciabilità dei nuovi strumenti di pagamento nonché i vincoli all'uso del contante, che scoraggiano soprattutto gli utilizzi 'leciti', fanno ritenere che nell'insieme la robustezza del contante come *proxy* dell'economia sommersa e illegale si sia rafforzata.

### **2.1.2 Uso eccessivo del contante: indicatore di rischio**

L'uso del contante nel paese non è uniforme. Sulla base dell'assunto che il contante è una misura - ancorché parziale - del rischio di riciclaggio, si presenta un indicatore di rischio elaborato a livello provinciale. *Si tratta di risultati preliminari di uno studio ancora in corso*<sup>9</sup>.

Tale indicatore è basato sull'incidenza relativa dei versamenti anomali, che segnala indirettamente la probabilità che un'operatività in contante registrata in una certa provincia sia potenzialmente riconducibile ad attività criminali. L'uso 'eccessivo' di contante è stimato a livello comunale sulla base di un modello statistico che tiene conto delle determinanti 'fisiologiche' (socio-economiche e finanziarie) dell'uso del contante.

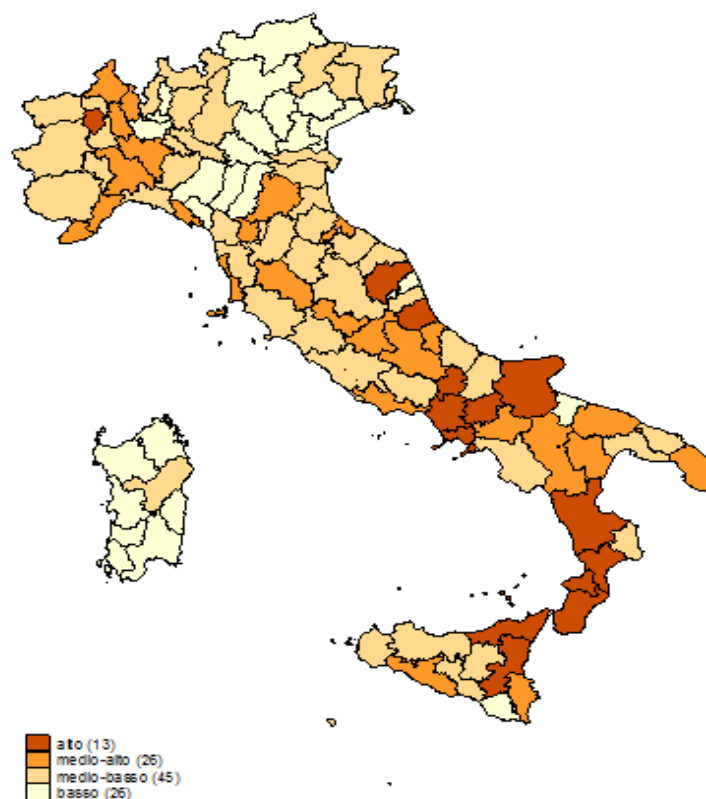
L'indicatore è costruito considerando la media provinciale degli utilizzi eccessivi di contante a livello comunale. La mappatura provinciale di questa misura di rischio è rappresentata nella Figura n.1, che distingue quattro livelli di rischio: alto, medio-alto, medio e basso. Le liste complete delle province corrispondenti sono contenute nella Tavola 1. Dal punto di vista metodologico è importante notare che la suddivisione delle province nelle quattro fasce, così come la numerosità di ciascuna fascia, non è basata su soglie prefissate bensì è determinata 'endogenamente' da algoritmi standard di stratificazione che raggruppano le osservazioni in insiemi quanto più possibile omogenei sulla base dei valori assunti dall'indicatore. Le province contraddistinte dal livello di rischio più elevato ('alto') sono concentrate, con alcune eccezioni, nelle regioni a elevata infiltrazione criminale del Sud. La categoria di rischio immediatamente inferiore ('medio-alto') include, oltre ad altre province meridionali, soprattutto aree del Centro e del Nord-Ovest. I risultati sono ancora preliminari. Sono in corso affinamenti dell'indicatore. Gli sviluppi includono l'elaborazione di misure di rischio specifiche per diverse categorie di reati e il confronto tra vari metodi di aggregazione dei risultati a livello provinciale<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Gli indicatori sono elaborati dall'UIF e fatti propri dal CSF.

<sup>10</sup> Lo studio è in corso a cura della UIF, nell'ambito della propria attività di analisi strategica.

Figura 1 - Distribuzione geografica del rischio  
Utilizzi eccessivi di contante



Fonte: UIF (risultati preliminari)

Tavola 1 – Classi provinciali di rischio. Utilizzi eccessivi di contante

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

Fonte: UIF (risultati preliminari)

## 2.2 Riciclaggio di denaro: attività criminali compiute in territorio nazionale

L'influenza delle attività illecite sull'economia italiana è di sicuro rilievo.

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<sup>11</sup>) 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.

Se poi l'analisi delle conseguenze si allarga al costo economico della criminalità ovvero alla compressione del reddito complessivo provocata dalla criminalità, specie se organizzata, a causa di costi imposti, di risorse allocate in modo inefficiente, di investimenti scoraggiati o di attività comunque impediti, il giudizio è ancora più severo<sup>12</sup>. Tale giudizio, espresso dal mondo accademico, è condiviso sia dalle autorità governative impegnate nel contrasto di tali fenomeni sia dal settore privato.

L'attuale 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 attuale che fenomeni di riciclaggio di denaro interessino la nostra economia è dunque giudicata **molto significativa**.

---

<sup>11</sup> 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 (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). Recentemente l'Istat ha pubblicato le nuove stime del PIL per gli anni 2011-2013 in cui, coerentemente con gli orientamenti condivisi a livello europeo, ha introdotto il valore della produzione relativa a tre attività illegali (traffico di droga, prostituzione, contrabbando). La stima pubblicata risulta coerente con i valori utilizzati in sede di definizione del presente Rapporto ed è pari a circa lo 0,9% del nuovo livello del PIL.

<sup>12</sup> Una recente analisi econometrica condotta dalla Banca d'Italia (Pinotti, 2012) propone una stima complessiva delle perdite, in termini di prodotto interno lordo, che possono essere attribuite alla criminalità organizzata nel Mezzogiorno. Il lavoro confronta lo sviluppo economico di due regioni oggetto di più recente infiltrazione criminale, Puglia e Basilicata, nei decenni precedenti e successivi al diffondersi del contagio mafioso, avvenuto verso la fine degli anni '70, con quello di un gruppo di regioni del Centro-Nord che avevano simili condizioni socio-economiche iniziali. Se valgono le ipotesi assunte, per effetto del contagio le due regioni hanno subito una decurtazione della crescita del PIL pro capite dell'ordine dei 20 punti percentuali in trent'anni; la causa diretta principale sono minori investimenti privati.

### 2.2.1 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.

La **corruzione** è un fenomeno criminale di assoluta rilevanza, nonostante il dato relativo alla stima finanziaria riportato da più fonti istituzionali pari a 50/60 miliardi di euro annui sia ritenuto non sufficientemente attendibile. La percezione del fenomeno è comunque molto elevata e tale assunto è confermato anche dal significativo numero delle persone denunciate per corruzione in Italia, pur tenendo conto che si tratta di un reato soggetto a fenomeni di *under reporting*. Come emerge da una recente analisi della Banca Mondiale<sup>13</sup>, in termini di costi, ogni punto di discesa nella classifica di percezione della corruzione di *Transparency International* provoca la perdita del 16% degli investimenti dall'estero.

Un recente studio di Unimpresa<sup>14</sup> indica come il fenomeno della corruzione in Italia fa aumentare del 20% il costo complessivo degli appalti. Tra il 2001 e il 2011 la corruzione ha consumato 10 miliardi di euro l'anno di prodotto interno lordo per complessivi 100 miliardi in dieci anni. Le aziende che operano in un contesto corrotto crescono in media del 25% in meno rispetto alle concorrenti che operano in un'area di legalità. In particolare, le piccole e medie imprese hanno un tasso di crescita delle vendite di oltre il 40% inferiore rispetto a quelle grandi. Sono inefficaci anche i sistemi di controllo sociale.

L'attuale fase di crisi economica ha inoltre acuito forme criminali quali **i reati fallimentari e societari** e **l'usura**. Il fenomeno usurario connesso a prestiti effettuati da soggetti privi di autorizzazione è sommerso (l'emersione segue alla denuncia del soggetto usurato) ed è caratterizzato da una spiccata territorialità. Esso è più diffuso nell'Italia meridionale e centrale, anche se difficilmente circoscrivibile. Con la recessione economica<sup>15</sup> si è assistito all'evoluzione della figura dell'usuraio che si inserisce tra i "colletti bianchi" ovvero tra i professionisti (talvolta organizzati).

Tale fenomeno può generare contiguità con forme criminali di esercizio abusivo del credito. Infine i reati fallimentari e societari risultano in condotte strumentali alla commissione di altri reati tra i quali, appunto, il riciclaggio.

Molto significativi sono valutati l'**evasione** e **i reati tributari**, considerata anche la stretta connessione tra evasione e riciclaggio nelle modalità operative utilizzate per occultare, trasferire o reimpiegare nell'economia legale le disponibilità illecite<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Cfr. Garofoli 2013.

<sup>14</sup> Cfr. UNIMPRESA, "Expo. Unimpresa, con corruzione in 10 anni - 100 miliardi di Pil in Italia", 12 maggio 2014, in <http://www.unimpresa.it/expo-unimpresa-con-corruzione-in-10-anni-100-miliardi-di-pil-in-italia/9241>.

<sup>15</sup> Nel 2013 sono quasi raddoppiate, rispetto al 2012, le segnalazioni riconducibili al fenomeno dell'usura (oltre 2.000), connesse soprattutto alla grave crisi economica e finanziaria di questi anni che ha reso più permeabile il tessuto sociale a fenomeni criminali.

<sup>16</sup> Le modalità ricorrenti di riciclaggio riscontrate sono:

- false fatturazioni;
- utilizzo di società di comodo;
- interposizione di prestanome o schemi societari;
- trasferimento all'estero di disponibilità;
- triangolazioni bancarie o commerciali;

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 (es. narcotraffico, estorsione, gioco d'azzardo, traffico illecito dei rifiuti, contrabbando e contraffazione). Anche con riferimento alla corruzione, l'infiltrazione criminale nella politica - si pensi ai 110 consigli comunali sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso nel periodo 2001-2009<sup>17</sup> - ovvero nei contratti di appalto, ha un ruolo fondamentale.

Alcune riflessioni possono essere fatte rispetto a certe condotte specificamente imputabili alla criminalità organizzata.

Il **narcotraffico** rimane la fonte principale di finanziamento a disposizione della criminalità organizzata. Le associazioni criminali di stampo mafioso locali (la 'ndrangheta *in primis*, seguita dalla mafia e dalla camorra) continuano a rivestire un ruolo cruciale nella gestione del traffico di stupefacenti. Attraverso le attività dei mediatori hanno sviluppato una progressiva internazionalizzazione delle proprie strutture criminali in perfetta sinergia con i componenti dei principali cartelli colombiani e sudamericani, che consente l'approvvigionamento della merce finalizzato al successivo smistamento al dettaglio delle sostanze stupefacenti.

Il comparto del **gioco**, sia illegale sia legale, risulta di altissimo interesse per la criminalità organizzata, per la quale ha storicamente costituito una importante forma di sovvenzione. Attualmente la criminalità mafiosa investe nel settore dei giochi acquisendo e intestando a prestanome sale da gioco, sia per percepire rapidamente guadagni consistenti (soprattutto se le regole vengono alterate per azzerare le possibilità di vincita dei giocatori o per abbattere l'ammontare dei prelievi erariali), sia per riciclare capitali illecitamente acquisiti.

Di particolare interesse della criminalità organizzata è anche la gestione del **traffico illecito di rifiuti**.

Si ritiene che il reato di **sfruttamento sessuale** generi 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 paese. Salvo casi specifici (caso in cui la camorra gestiva l'affitto del marciapiede), 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 nuovo 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.

- 
- investimenti immobiliari;
  - uso del contante;
  - utilizzo del canale bancario.

<sup>17</sup> Cfr. Ministero dell'interno, "Elaborazione statistica sui Consigli degli Enti locali sciolti in Italia dal 1 gennaio 2001 al 31 dicembre 2009", nov.2010, in <http://ssai.interno.it/download/allegati1/scioglimenti.pdf>.

## 2.2.2 Conclusioni: valutazione sintetica del rischio inerente di riciclaggio di denaro del sistema

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. Valutate molto significative anche le criticità del sistema economico-sociale, la valutazione conclusiva del rischio inerente è che questo assume il valore massimo attribuibile all'interno del modello (c.d. rischio inerente **molto significativo**).

Tabella 4 - Valutazione sintetica del rischio inerente del sistema di riciclaggio di denaro

Minaccia	Molto significativa				Rischio inerente legato al riciclaggio di denaro
	Abbastanza Significativa				
	Poco significativa				
	Non significativa				
		Non significative	Poco significative	Abbastanza Significative	Molto significative
<b>Criticità di sistema:            uso del contante e economia sommersa</b>					

*Legenda:*

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

## 2.3 Finanziamento del terrorismo

Le definizioni di terrorismo, terrorista, atti di terrorismo, finalità di terrorismo e quella correlata di finanziamento al terrorismo sono fortemente dibattute in dottrina. In ambito internazionale si preferisce optare per l'individuazione di una serie di atti, attività e condotte che debbono trovare adeguata risposta sanzionatoria penale negli ordinamenti nazionali. Il decreto legislativo 109 del 2007 definisce il finanziamento del terrorismo (FT) come “...qualsiasi attività diretta, con qualsiasi mezzo, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi o di risorse economiche, in qualunque modo realizzati, destinati ad essere, in tutto o in parte, utilizzati al fine di compiere uno o più delitti con finalità di terrorismo o in ogni caso diretti a favorire il compimento di uno o più delitti con finalità di terrorismo previsti dal codice penale, e ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione dei delitti anzidetti”.

Le organizzazioni terroristiche finanziano le loro attività anche attraverso fonti lecite e canali legittimi, il che rende l'attività di prevenzione particolarmente rilevante. Il panorama è estremamente complesso: se da un lato debbono essere costantemente perfezionati i mezzi per individuare forme sofisticate di movimentazione e di reimpiego dei proventi delittuosi, dall'altro l'attenzione deve rimanere massima anche sui metodi meno moderni che singoli gruppi continuano ad adottare, perché più aderenti alle esigenze ed alle strutture socio-economiche delle aree geografiche interessate.

### 2.3.1 Analisi di contesto: evoluzione della minaccia relativa al terrorismo

**Terrorismo domestico.** L'attuale contesto socio-economico italiano affronta tra l'altro problematiche connesse con il precariato, l'immigrazione clandestina e la contestazione della realizzazione delle grandi opere. Si rileva un significativo incremento di attività di controinformazione e di iniziative di protesta, in chiave antagonista, caratterizzate spesso da forme di violenza, con significativa partecipazione di formazioni anarchiche. Sul versante del terrorismo di matrice brigatista va considerato, in una prospettiva di lungo periodo, l'attivismo propagandistico di esigui e minoritari circuiti dell'estremismo marxista-leninista impegnati a preservare la memoria della passata stagione della lotta armata.

Più concreta e attuale si presenta la minaccia riferibile all'area anarco-insurrezionalista incline a promuovere, in luogo di un assetto organizzativo verticistico e strutturato, la costituzione di “gruppi informali”, “di affinità”, che - come “unità autonome di base, autogestite” - praticano l' “azione diretta” ovvero l'attacco “immediato e distruttivo” contro lo Stato ed il capitale.

La principale minaccia è rappresentata dalla Federazione anarchica informale/Fronte rivoluzionario internazionale (FAI/FRI) che potrebbe tornare a manifestarsi adottando modalità operative più violente. La recente tendenza dell'agire anarchico punta all'internazionalizzazione dello scontro insurrezionale, per costituire un fronte comune di lotta con i gruppi operativi in quei paesi tradizionalmente interessati dal radicalismo libertario.

Negli ultimi anni sono state condotte diverse indagini nei confronti di cellule operative della FAI che hanno portato all'arresto di numerosi elementi anarco-insurrezionalisti.

Non si può quindi escludere che in Italia il fenomeno del terrorismo di matrice anarco-insurrezionalista persista nel prossimo futuro. Nel corso del 2013 il *trend* relativo agli atti di violenza riconducibili a tale minaccia nonché i segnali di un coordinamento transnazionale dei gruppi d'area, si sono infatti mantenuti su livelli pressoché assimilabili agli anni precedenti. Per contro, non sono stati rilevati elementi che riconducano ad un'attività di collaborazione tra anarchici e gruppi della criminalità organizzata.

Il panorama dell'estrema destra si presenta molto parcellizzato e non fa emergere, allo stato, specifici rischi di natura terroristica.

In sintesi, per quanto riguarda:

- **il terrorismo interno di matrice brigatista**, al momento non ci sono evidenze informative di rilievo, né riscontri giudiziari e il correlato rischio di finanziamento del terrorismo è dunque non significativo;
- **l'area anarco-insurrezionalista**, si valuta che essa esprima una minaccia terroristica poco significativa. Al riguardo, il basso profilo operativo delle azioni fa ipotizzare una ridotta necessità di reperire fondi e, conseguentemente, un rischio di finanziamento non significativo;
- **l'eversione di destra**, le autorità competenti ritengono che la relativa minaccia terroristica sia, al momento, non significativa.

***Terrorismo di matrice confessionale.*** L'evoluzione della minaccia terroristica di ispirazione qaidista trova significativa testimonianza, con riferimento al territorio nazionale, nelle risultanze delle attività investigative condotte dalla fine degli anni '90 sino al 2007, che hanno posto in luce tra l'altro l'esistenza di strutturate reti jihadiste collegate ad *al Qaida* attive anche nell'instradamento di militanti verso campi di addestramento e teatri di jihad.

Al progressivo declino militare di *al Qaida Core* ovvero il nucleo storico dell'organizzazione fondata da Bin Laden ha corrisposto negli anni il dinamismo delle organizzazioni regionali affiliate (*al Qaida nel Maghreb Islamico/AQMI*, *al Qaida nella Penisola Arabica/AQAP*, *al Qaida in Iraq/AQI*) o ideologicamente contigue (*Stato Islamico in Iraq e Levante/ISIL*, *al Shabaab*, *Boko Haram*).

Nel contempo la propaganda qaidista sul *web* ha continuato e continua a rappresentare una fonte primaria di ispirazione e istigazione per il terrorismo d'impronta jihadista mirando a far proseliti sia nei contesti arabo-israeliani interessati da tensioni e conflitti sia tra i musulmani in Occidente, questi ultimi esortati - in nome del jihad individuale - a recarsi nei teatri di battaglia o a compiere direttamente attacchi nei Paesi di residenza.

Dal 2007 in poi anche in Italia le attività di contrasto hanno cominciato a rivolgersi ai terroristi individuali e micro-gruppi privi di specifici collegamenti con organizzazioni strutturate spesso auto-radicalizzatisi su *internet*.

Nella fase attuale la minaccia terroristica di matrice jihadista in territorio nazionale come nel resto d'Europa è correlata soprattutto agli sviluppi in Nord Africa per il diffuso attivismo di movimenti di ispirazione salafita-jihadista, e in Medio Oriente per l'evolversi della crisi siriana, e al crescente fenomeno del cd. estremismo *home grown*, espressione con cui sono convenzionalmente definiti i musulmani nati o cresciuti o radicalizzatisi in Occidente, inclusi i convertiti.



Ciò premesso la **minaccia del terrorismo di matrice confessionale è ritenuta poco significativa in Italia**<sup>18</sup>.

**Terrorismo 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 *Partiya Karkerén Kurdistan - PKK/KCK*), rappresentano oggi una **minaccia non significativa** in Italia.

La tabella che segue illustra quanto appena descritto.

*Tabella 5- Rilevanza minaccia di terrorismo*

<b>Minaccia</b>	<b>Rilevanza apprezzata/percepita della minaccia di terrorismo</b>
<b>Terrorismo interno</b>	
a. Eversione di sinistra	
a1. Area brigatista	<b>Non significativa</b>
a2. Area anarco-insurrezionalista	<b>Poco significativa</b>
b. Eversione di destra	<b>Non significativa</b>
<b>Terrorismo internazionale</b>	
c. Terrorismo di matrice confessionale	<b>Poco significativa</b>
d. Terrorismo di matrice non confessionale	<b>Non significativa</b>

<sup>18</sup> Questa valutazione è stata formulata prima dei recenti sviluppi riguardanti il terrorismo di matrice islamica.

### 2.3.2 Origine, trasferimento e utilizzo dei fondi

**Origine dei fondi.** Con riguardo alle metodologie di finanziamento del terrorismo la casistica finora emersa dagli approfondimenti esperiti dalle Forze di Polizia sul territorio nazionale ha rilevato l'esistenza di differenti modalità di sostegno dell'attività terroristica, tuttavia convergenti verso il medesimo obiettivo, realizzate attraverso attività lecite e illecite.

Quanto alle **attività lecite** si rileva:

- a) profitti e utili ricavati dall'esercizio di piccole e medie imprese regolarmente costituite e operanti in vari settori economici, usati quali fonti di reddito legittimo in tutto o in parte dichiarate al fisco;
- b) liberalità e donazioni versate da membri della comunità islamica ad enti caritatevoli o assistenziali delle quali è stato rilevato talora un impiego distorto di parte delle somme;
- c) rimesse degli emigranti, che, da sempre, hanno l'esigenza di far giungere nei Paesi di origine una parte dei loro guadagni per il sostentamento dei propri familiari.

Le rimesse sono trasferite prevalentemente attraverso l'uso dei *money transfer* che sono in grado di trasferire notevoli somme di denaro ovunque e a costi contenuti. Inoltre, accanto agli intermediari finanziari e bancari regolari, esistono anche sistemi pseudo bancari che costituiscono l'alternativa ai canali ufficiali per la movimentazione del denaro, anche di illecita provenienza, i cc.dd. *Informal Value Transfer Systems (IVTS)*. Si tratta di società di servizi e/o persone fisiche che, prive delle specifiche autorizzazioni:

- sono preferite dai lavoratori emigrati, soprattutto da quelli privi del permesso di soggiorno, in ragione del mancato rispetto delle norme come quelle relative all'identificazione del disponente l'operazione;
- forniscono servizi sostanzialmente basati sulla fiducia, sviluppatasi grazie alle esigenze di emigrati e commercianti stabilitisi in altri paesi.

Con riferimento alle **attività illecite**, queste spaziano dal traffico di sostanze stupefacenti al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, dalla contraffazione dei marchi allo sfruttamento del lavoro irregolare, dalla raccolta illegale di scommesse all'esercizio abusivo di attività finanziarie.

Le condotte emerse con specifico riguardo al finanziamento del terrorismo hanno evidenziato il ricorso soprattutto a circuiti dell'economia illegale, come il traffico di stupefacenti, per reperire le risorse necessarie a soddisfare le esigenze operative dell'organizzazione terroristica.

Si segnala inoltre l'aggiramento delle disposizioni in materia di immigrazione clandestina per fornire, dietro compenso, false dichiarazioni per la legalizzazione del lavoro in Italia. Tra le altre modalità osservate, meno frequentemente, l'appropriazione e ricettazione di autoveicoli il cui possesso si giustifica a titolo di locazione finanziaria per esportarli e venderli ricavandone ingenti somme di denaro, la ricettazione di documenti contraffatti, la ricettazione e la contraffazione dei marchi.

**Trasferimento dei fondi e modalità di trasferimento.** La necessità di identificare l'ordinante di ogni trasferimento dei fondi rimane prioritaria e l'efficacia delle misure di contrasto dipende prevalentemente dalla collaborazione attiva del settore finanziario e bancario nella fase di prevenzione del fenomeno soprattutto attraverso gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione delle operazioni sospette. Seguire e mettere insieme informazioni apparentemente scollegate che si rivelano connesse ad operazioni finanziarie complesse, può rivelarsi cruciale per comprendere come i terroristi si procurano e trasferiscono i fondi necessari alle loro attività e per individuare i leader e i membri di gruppi legati ad attività terroristiche.

**I fondi raccolti in territorio nazionale** possono:

a) **permanere in territorio nazionale.** In questo caso i flussi, generati in Italia alimentano attività terroristiche che si compiono nel nostro territorio. Questa operatività è tipica dei gruppi anarchico-insurrezionalisti, come il FAI;

b) **essere trasferiti all'estero.** In questo caso i flussi generati in Italia alimentano attività terroristiche sviluppate fuori dei confini nazionali. In linea con tipologie evidenziate a livello internazionale le modalità rilevate in Italia nel corso di attività investigative sono tramite *money transfer*, il sistema di rimesse di pagamento e *cash courier*.

Questa minaccia è valutata come poco significativa.

Quanto ai **fondi raccolti all'estero e trasferiti nel nostro paese** (ovvero finanziamento proveniente da fonti all'estero verso organizzazioni terroristiche attive sul territorio nazionale) si rileva quanto segue.

I flussi generati all'estero vengono ad alimentare organizzazioni, più raramente terroristi individuali, attivi sul territorio nazionale. In Italia tale forma di finanziamento risulta meno frequente in quanto da una parte il tracciamento dei flussi è più efficace, dall'altra è generalmente più semplice reperire le risorse all'interno piuttosto che farle giungere da paesi economicamente meno sviluppati.

Infine va segnalata l'ultima ipotesi di finanziamento proveniente da **fonti all'estero verso organizzazioni terroristiche/terroristi individuali attivi all'estero** che tuttavia minacciano gli interessi dei paesi occidentali. È questo il caso di quei flussi finanziari che alimentano le organizzazioni filo qaediste attive nei teatri jihadisti, come l'Iraq o l'Afghanistan, ove sono presenti contingenti militari o comunque interessi nazionali minacciati da possibili attacchi terroristici.

Delle categorie di trasferimento di fondi così individuate (origine nazionale/estera; mantenimento nei confini nazionali/trasferimento all'estero) le prime tre sono suscettibili di intervento da parte delle autorità nazionali poiché per esse è possibile sviluppare attività di carattere preventivo e repressivo in grado di mitigare i relativi rischi di finanziamento. Per quanto riguarda la quarta categoria, questa risulta di fatto impermeabile ad eventuali interventi di carattere nazionale, richiedendo azioni sinergiche a livello sovranazionale.

**Utilizzo dei fondi.** La ricostruzione di flussi finanziari da parte delle autorità italiane sconta la difficoltà di accertare la sussistenza di un effettivo nesso causale tra il trasferimento dei fondi e il supporto economico di sodalizi criminali di stampo terroristico, soprattutto ove operanti in Stati esteri rendendo pertanto difficoltoso collegare flussi finanziari a utilizzazioni specifiche da parte di terroristi e/o gruppi terroristici.

Il soggetto che utilizza denaro per finanziare il terrorismo non sempre occulta e trasforma le risorse che intende destinare allo scopo ma si adopera piuttosto per nascondere e dissimulare il fine ultimo che intende perseguire.

### 2.3.3 Conclusioni: valutazione sintetica del rischio inerente di finanziamento del terrorismo

È necessario operare una distinzione tra la minaccia terroristica e la minaccia di finanziamento del terrorismo: solo questa ultima, che il gruppo di lavoro ritiene **poco significativa**, è oggetto di analisi in questa sede. Come descritto in precedenza sono invece valutate molto significative le criticità del sistema economico-sociale, per cui la valutazione finale del rischio inerente è **abbastanza significativa**.

Tabella 6 - Valutazione sintetica del rischio inerente del finanziamento del terrorismo

Minaccia	Molto significativa				
	Abbastanza significativa				
	Poco significativa				Rischio inerente del finanziamento del terrorismo
	Non significativa				
		Non significative	Poco significative	Abbastanza significative	Molto significative
Criticità economico-sociali del sistema: uso del contante e economia sommersa					

Legenda:

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

### 3. Analisi delle vulnerabilità

L'analisi delle 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.

#### 3.1 Presidi di prevenzione

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

In riferimento ai soggetti obbligati 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. Elemento rilevante di questa valutazione è il grado di *oversight* cui sono sottoposti: la metodologia prevede che in assenza di attività di controllo alle vulnerabilità sia attribuito il valore massimo.

Rispetto al complesso del sistema preventivo antiriciclaggio l'analisi si concentra soprattutto su tre pilastri:

- l'adeguata verifica della clientela;
- la registrazione dei rapporti e delle operazioni rilevanti. Nel caso degli intermediari finanziari tale registrazione è effettuata nell'Archivio Unico Informatico (AUI);
- la segnalazione delle operazioni sospette (SOS).

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

Ad alcuni soggetti<sup>19</sup> la normativa attuale impone solo gli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette ma non quelli di adeguata verifica e di registrazione.

##### 3.1.1 Presidi applicati dai soggetti obbligati

I presidi antiriciclaggio sono applicati dal settore privato in maniera non uniforme. Tale eterogeneità, di cui ad esempio il difforme grado di collaborazione attiva può essere considerato un segnale, determina un diverso impatto sul sistema in ragione dell'ambito di operatività di ciascuna categoria.

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

---

<sup>19</sup> Uffici della Pubblica amministrazione; esercenti il commercio di beni di ingente valore (commercio, importazione ed esportazione di oro, fabbricazione mediazione e commercio di oggetti preziosi; commercio di cose antiche, case d'asta o gallerie d'arte); società di gestione dei mercati regolamentati, dei servizi di liquidazione delle operazioni su strumenti finanziari, dei sistemi di compensazione e garanzia delle medesime operazioni e di gestione accentrata di strumenti finanziari.

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 osservano i seguenti aspetti critici:

- a) ritardi nella messa in atto delle misure per adempiere agli obblighi di **adeguata verifica** della clientela si sono più frequentemente riscontrati nelle banche, oltre che negli intermediari del mercato mobiliare (SIM e, specie, SGR). In particolare si rileva che gli intermediari debbano da un lato risolvere residue difficoltà nell'identificazione e verifica del c.d. titolare effettivo e, dall'altro, interiorizzare pienamente il c.d. approccio basato sul rischio per modulare estensione e profondità degli obblighi in relazione al concreto rischio di riciclaggio legato al cliente;
- b) mancata osservanza degli obblighi di **conservazione dei documenti e registrazione** delle transazioni in AUI, quali omesse o tardive registrazioni, duplicazioni o errate imputazioni delle causali o della titolarità delle operazioni, ovvero mancata o errata rappresentazione dei dati anagrafici. Nella maggior parte dei casi le disfunzioni sono riconducibili a problematiche di natura tecnico-procedurale; è altresì stata riscontrata in taluni casi la violazione degli obblighi di conservazione delle informazioni raccolte per adempiere agli obblighi di adeguata verifica della clientela;
- c) **criticità sulle procedure di valutazione e segnalazione di possibili operazioni sospette** (SOS) sono emerse oltre che presso le banche anche in alcuni degli accessi presso SGR e IMEL/IP;
- d) poco frequenti (e relativi solo a banche e società finanziarie) le anomalie concernenti la limitazione dell'uso del **contante** e titoli al portatore.

Di seguito si riportano alcune riflessioni sull'analisi delle vulnerabilità delle categorie di soggetti obbligati.

**Banche e Poste italiane** hanno un rischio specifico 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 fortemente tali rischi: una 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. Il quadro risultante è quello di una vulnerabilità relativa abbastanza 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)** e **gli intermediari finanziari non bancari ex artt. 106 e 107 del Testo unico bancario**, rispetto a un rischio operativo rilevante, ma non massimo.

L'analisi delle attività svolte da **Cassa Depositi e Prestiti** e **soggetti ex art. 10, comma 2 lettere a) b) c) d) d.lgs. 231/2007** nonché la natura dei soggetti cui sono destinati i loro servizi, non fanno emergere specifiche aree esposte al rischio di riciclaggio e/o finanziamento del terrorismo. Adeguati risultano inoltre i presidi in essere.

Per quanto concerne il **settore assicurativo** è opportuno operare una distinzione tra le imprese e gli intermediari, con una diversificazione sia dei relativi profili di rischio specifico (maggiore nel caso delle imprese) sia delle vulnerabilità (maggiori nel caso degli intermediari), considerato che gli intermediari sono attualmente vigilati attraverso

l'esame delle *policies* di gruppo piuttosto che direttamente. Il giudizio sulle vulnerabilità relative, pur con le distinzioni citate, è poco significativo in entrambi i casi.

Il settore vita risulta caratterizzato da una concentrazione di prodotti con sostanziale finalità d'investimento a medio termine, con una scarsa diffusione dei prodotti a contenuto previdenziale (rendite).

Le **fiduciarie c.d. statiche**, per tutta un'operatività legata a schermare la proprietà e la titolarità di diritti, presentano oggettivamente un livello di rischio elevato. Il settore è comunque presidiato dalle autorità anche se si ritiene opportuno un ulteriore rafforzamento nell'applicazione dei presidi. Ciò risulta in una vulnerabilità relativa molto significativa.

Vulnerabilità relativa molto significativa è anche quella imputabile a **istituti di moneta elettronica (IMEL)** e **istituti di pagamento (IP)** essenzialmente a causa di un quadro normativo comunitario in cui, attraverso la libera prestazione di servizi e processi di delocalizzazione, gli agenti possono operare nel nostro territorio al di fuori di un quadro adeguato di regolamentazione e controllo. Attività investigative hanno rilevato come tale rete distributiva non riesca a creare barriere adeguate rispetto a flussi finanziari illeciti.

**BOX n.1 - L'attività di *money transfer* (MT) e il rischio di riciclaggio.** L'attività dei *money transfer* è strettamente correlata alla presenza di un elevato numero di lavoratori immigrati che inviano parte dei loro guadagni alle famiglie nei paesi di origine. Pur riconoscendo gli alti benefici in termini di inclusione finanziaria che tale attività offre, occorre prendere atto che le evidenze emerse nel quadro dell'azione di vigilanza sul sistema finanziario, mostrano elevati rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo connessi con l'attività di *money transfer*. Tali rischi derivano dal predominante uso del contante e dalle modalità di distribuzione del servizio che si realizza con il pressoché esclusivo ricorso a una capillare rete di punti vendita diffusa su tutto il territorio nazionale. Il presidio del rischio di riciclaggio sulla rete è reso particolarmente difficoltoso dalla composizione della rete distributiva, rappresentata da operatori che esercitano la loro attività principale nel settore non finanziario (agenzie di viaggio, bar, tabaccherie, centri servizi e *internet points*, centri telefonici e uffici cambio<sup>20</sup>) e dalle caratteristiche dell'operatività (occasionalità delle transazioni, trasferimento di importi di modico valore che si ritiene non meritino elevata attenzione, trasferimento dei fondi in paesi privi di robusti presidi antiriciclaggio).

<sup>20</sup> Ciò può contribuire, ad esempio, ad avere una minore attenzione riguardo ai trasferimenti frazionati di disponibilità consistenti effettuati attraverso prestanome.

**BOX n.2 - La moneta elettronica e il rischio di riciclaggio.** L'utilizzo degli strumenti di moneta elettronica ha registrato negli ultimi anni un incremento molto pronunciato, anche a fronte di una politica di contrasto dell'uso del contante.

Le stesse caratteristiche che rendono gli strumenti di moneta elettronica efficienti e competitivi rispetto ai mezzi di pagamento tradizionali ne accrescono altresì l'appetibilità ai fini di un loro utilizzo a scopi illeciti<sup>21</sup>.

A fronte di tali rischi le autorità di vigilanza hanno adottato adeguate misure di mitigazione, in attesa che la normativa comunitaria sia rivista in senso più restrittivo.

I principali operatori del mercato hanno introdotto soglie di importo sia sul saldo disponibile su ogni carta, sia sul totale delle ricariche complessivamente effettuabili sulle carte intestate a uno stesso soggetto.

Con riferimento agli **agenti in attività finanziaria** (art. 128 *quater*, comma 1, del TUB) e ai **mediatori creditizi** (art. 128 *sexies*, comma 1, del TUB), le incisive forme di controllo sotto il profilo sia dell'accesso alla professione sia dello svolgimento dell'attività, unitamente alla responsabilità solidale dell'intermediario mandante in relazione all'operato dell'agente in attività finanziaria, costituiscono elementi di contenimento del rischio specifico, che viene valutato come medio. La vulnerabilità si ritiene poco significativa alla luce degli esiti dell'attività ispettiva e delle poche evidenze investigative. Pertanto la vulnerabilità relativa si ritiene poco significativa.

Per quanto riguarda i **cambiavalute** il rischio specifico è trascurabile data la natura delle operazioni nonché lo scarso valore in termini unitari delle operazioni di cambio. La vulnerabilità è valutata molto significativa, in applicazione della regola metodologica per la quale in assenza di controlli la vulnerabilità è considerata massima. La vulnerabilità relativa è pertanto poco significativa.

I **professionisti** in generale non rispondono in modo soddisfacente alle esigenze di prevenzione del sistema, per una formazione ancora non sempre adeguata su queste tematiche. Ritenendosi invece rilevante la conoscenza da parte di queste categorie professionali di elementi oggettivi e soggettivi dell'operatività della loro clientela, ciò si traduce in una vulnerabilità relativa molto significativa per i **notai**, gli **avvocati**, i **dottori commercialisti** ed **esperti contabili**.

Si registrano i progressi compiuti dai notai, sia nei processi di adeguata verifica sia negli obblighi di collaborazione attiva, tali da consentire una più soddisfacente capacità di adempiere alle regole antiriciclaggio.

---

<sup>21</sup> Tali caratteristiche sono di seguito elencate:

1. la gestione degli strumenti di moneta elettronica coinvolge tipicamente numerosi operatori e intermediari di diverso tipo, non tutti soggetti a controlli o con una 'cultura' anti-riciclaggio consolidata; inoltre, le informazioni raccolte sulla clientela sono frammentate tra diversi operatori;
2. data la natura prepagata dei fondi, gli emittenti possono avere un minor incentivo a richiedere informazioni complete e precise sul cliente e sulla natura del rapporto d'affari, anche perché tali verifiche possono risultare troppo onerose, sia in termini economici che procedurali, non solo per l'operatore, ma anche per il cliente;
3. le transazioni sono eseguite e i fondi ritirati o convertiti in denaro molto più rapidamente di quanto avviene attraverso i canali tradizionali; ciò può complicare il monitoraggio dei flussi;
4. attualmente, le carte sono ricaricabili indefinitamente e sono utilizzabili senza restrizioni geografiche (grazie alla dimensione internazionale dei circuiti di pagamento cui aderiscono), garantendo di fatto, oltre che una spendibilità illimitata, anche la possibilità di spostare fondi ovunque, anche facilitando il trasferimento al seguito.



I **revisori di enti di interesse pubblico** beneficiano di una supervisione pervasiva e mostrano un buon livello di adeguatezza dei presidi, con un livello di rischio specifico trascurabile. Con riferimento agli **altri revisori legali dei conti**, iscritti al Registro previsto dal D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 39, il sistema di controllo recentemente implementato, pur dovendosi confrontare con un numero elevato di professionisti, si distingue per l'articolazione e la pervasività delle informazioni raccolte per monitorare l'adeguata applicazione delle disposizioni antiriciclaggio. Pertanto, le vulnerabilità relative sono non significative.

I **consulenti del lavoro** svolgono un tipo di attività che, a parte eventuali contiguità con altre professioni di certa rischiosità - quale quella di dottore commercialista - non si ritiene presenti problematicità riferibili specificamente al riciclaggio (piuttosto a eventuali problematiche di lavoro irregolare). Le vulnerabilità relative sono poco significative in un contesto di rischio specifico trascurabile.

L'analisi sugli **operatori non finanziari** è stata focalizzata sulle categorie che sulla base delle risultanze investigative si sono rivelate più sensibili a fenomeni di infiltrazione di criminalità organizzata (settore giochi, compro oro) o hanno un'operatività a questa più asservibile (agenzie immobiliari).

L'interesse delle mafie verso il **settore dei giochi** non riguarda esclusivamente il gioco illegale ma 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 comportano vulnerabilità relativa molto significative in quanto i relativi flussi finanziari sfuggono completamente al monitoraggio delle autorità. Tra le forme di gioco su rete fisica vanno segnalati con vulnerabilità relativa molto significativa (rischio specifico rilevante e vulnerabilità molto significative) gli apparecchi da intrattenimento c.d. VLT e le scommesse a quota fissa perché ben si possono prestare a operazioni di riciclaggio.

La crisi economica ha portato, tra l'altro, ad una crescente diffusione di **compro-oro**, categoria di operatori eterogenea attualmente tenuta al solo obbligo di segnalazione di operazioni sospette. Diverse attività investigative ne confermano tanto l'elevato rischio specifico quanto le elevate vulnerabilità e suggeriscono l'opportunità di una intensificazione dei presidi.

Il settore immobiliare è uno dei settori privilegiati per il reimpiego dei ricavi illegali delle organizzazioni criminali mafiose e dei capitali illeciti stranieri. Anche se le compravendite sono poi intercettate da altre categorie più mature nell'applicazione dei presidi, le **agenzie immobiliari** non hanno ancora consapevolezza del proprio ruolo di presidio antiriciclaggio in un contesto di rischio rilevante. La vulnerabilità relativa risulta molto significativa.

La **Pubblica Amministrazione** pur se tenuta agli obblighi di segnalazione di operazioni sospette non è stata oggetto di analisi. Qualche riflessione può tuttavia essere riportata. Ad oggi il settore non ha in generale consapevolezza di un proprio possibile ruolo in questo ambito. È una vulnerabilità non di poco conto se si pensa alla rilevanza del fenomeno della corruzione ovvero alla presenza di ambiti fortemente appetibili per la criminalità come il settore degli appalti pubblici o dei finanziamenti comunitari.

### 3.1.2 Analisi della trasparenza delle strutture societarie e dei trust

L'analisi dei beni sequestrati alla criminalità e le esperienze investigative mostrano come l'infiltrazione criminale nelle imprese, ancorché non generalizzabile su tutto il territorio nazionale e in tutti i settori economici, risulti essere una componente significativa dell'economia criminale nazionale. Le mafie non prediligono strutture societarie sofisticate bensì spesso società a responsabilità limitata in cui occultano la loro presenza con l'utilizzo di prestanome.

Tale valutazione non contrasta con quella di un sistema che non mostra rilevanti e intrinseche criticità legate alla trasparenza: la stringente normativa civilistica che regola la *governance* e il vasto patrimonio informativo, veicolato peraltro da notai e dottori commercialisti, disponibile tramite il Registro delle imprese fanno sì che il problema di accedere a informazioni sulla titolarità effettiva si possa porre per circa l'1% delle 6 milioni di imprese registrate.

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

Le vulnerabilità più rilevanti del sistema possono quindi essere ricondotte a carenze nell'applicazione dei presidi di adeguata verifica della clientela e, unitamente ad un rischio specifico rilevante, si traducono in vulnerabilità abbastanza significative.

Nel nostro paese emerge una crescente diffusione dei *trust*, situazione che genera diversi problemi in tema di trasparenza. Ciò in considerazione sia del fatto che l'istituto non è specificamente disciplinato dal diritto italiano, sia della progressiva diffusione in Italia di soggetti che svolgono funzioni di *trustee*, esclusi da qualsiasi tipo di censimento, ancorché usualmente professionisti e dunque soggetti obbligati. Anche in tale ipotesi tuttavia non sembra sia loro chiaro che lo svolgimento del ruolo di *trustee* preveda l'adempimento degli obblighi antiriciclaggio.

Oltre a queste problematiche di disciplina, attività investigative e di analisi di operazioni sospette rivelano un frequente utilizzo del *trust* per finalità illecite, in particolare per la commissione di reati tributari, di riciclaggio, fallimentari, di abuso di mercato, nonché per schermare i patrimoni illeciti della criminalità organizzata.

Tali elementi concorrono nel far ritenere massima la vulnerabilità da attribuire a tale strumento (c.d. vulnerabilità relativa molto significativa).

### **3.1.3 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. È un ambito adeguatamente presidiato.

### **3.1.4 Analisi delle segnalazioni di operazioni sospette**

Il processo di analisi delle SOS è 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. Tale patrimonio è gestito in maniera efficace anche attraverso l'uso di sistemi informatici integrati e procedure di attribuzione di livelli di rischio. Il crescente aumento delle SOS con rilevanza in procedimenti giudiziari può essere un buon indicatore di tale giudizio.

### 3.2 Presidi investigativi

**Attività di approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette.** Le segnalazioni di operazioni sospette rappresentano anche per la Guardia di finanza 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 processo di approfondimento delle segnalazioni è ritenuto efficace.

**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 indiziari, provvedimenti cautelari). Più pervasivi strumenti investigativi possono essere poi utilizzati quando il reato di riciclaggio o di reimpiego di capitali illeciti è collegato ad uno dei delitti di criminalità organizzata.

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

**Attività investigativa nel contrasto del finanziamento del terrorismo.** L'esperienza investigativa non rileva la presenza di particolari vulnerabilità con impatti negativi sull'efficacia del processo in argomento, che risulta pertanto efficace. Nelle varie tipologie di attività investigative un elemento comune è individuato nell'assenza di adeguate forme di cooperazione da parte di paesi che attraversano periodi di instabilità socio-politica ovvero istituzionale. Ciò ha portato nella prassi a restringere gli ambiti di acquisizione delle prove o a ripiegare sull'accertamento di altre tipologie di reati rispetto al reato di finanziamento del terrorismo.

La cooperazione tra le autorità italiane in entrambi i settori è generalmente positiva e rappresenta 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, le Autorità di supervisione, la magistratura hanno canali di collaborazione efficaci in grado anche di mitigare alcune carenze normative.

### 3.3 Presidi repressivi

**Capacità di sanzionare gli autori dei reati nel contrasto del riciclaggio.** Le attuali norme penali di incriminazione del riciclaggio - escludendo la punibilità per riciclaggio dei soggetti che abbiano concorso nel reato presupposto - appaiono non del tutto adeguate agli odierni scenari in quanto introdotte a partire dagli anni '80 e successivamente modificate. Nel contesto attuale sono mutate le modalità con cui i soggetti operano il riciclaggio dei proventi illeciti.

Nell'esperienza specifica del contrasto alle forme di criminalità organizzata, le attività di riciclaggio prendono il via dal concorso nel riciclaggio da parte dell'autore del reato presupposto. Le maggiori difficoltà si pongono invece proprio in tema di accertamento del reato di riciclaggio compiuto da terzi. Da questo punto di vista l'introduzione della fattispecie di autoriciclaggio consentirebbe una più agevole punibilità dei reati di riciclaggio.

Il processo in argomento è giudicato affetto da vulnerabilità abbastanza significative.

**Capacità di sanzionare gli autori dei reati nel contrasto del finanziamento del terrorismo.** Con riferimento ai reati relativi al finanziamento del terrorismo l'esiguità del numero di sentenze emesse non permette allo stato una adeguata valutazione dell'efficacia del sistema sanzionatorio predisposto dall'ordinamento. Tuttavia l'esperienza delle forze di polizia ed in particolare la valutazione dell'impatto determinato dalla difficile cooperazione internazionale inducono a esprimere un giudizio di vulnerabilità abbastanza significativo, ancorché di natura esogena rispetto al nostro sistema.

**Attività di sequestro e confisca nel contrasto del riciclaggio.** Le misure di prevenzione e normative specifiche per il contrasto alla criminalità organizzata garantiscono una massiva capacità di aggressione dei patrimoni illeciti. Si ritiene pertanto che il processo sia efficace.

### 3.4 Misure specifiche relative al contrasto del finanziamento del terrorismo

**Misure di congelamento.** Il sistema di contrasto del finanziamento del terrorismo si avvale delle attività preventive, investigative e di repressione tipiche dell'antiriciclaggio, nonché dell'applicazione di misure specifiche derivanti dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1267 (1999) e 1373 (2001) e dalla disciplina comunitaria di recepimento, con integrazioni a livello nazionale. A livello organizzativo il cardine dell'attuazione delle misure è il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF).

Nel corso del triennio, 2010-2012, tutte le comunicazioni relative a congelamenti di fondi sono state effettuate da intermediari finanziari. Nella maggior parte dei casi il congelamento si riferiva alla mancata esecuzione di bonifici o di trasferimenti di fondi inviati o ricevuti da soggetti listati, oppure a rapporti bancari congelati a seguito del listing. In alcuni casi l'utilizzo della cooperazione internazionale tra FIU ha permesso di risolvere casi di mera omonimia evitando l'adozione del provvedimento di congelamento a carico di individui non sottoposti ad alcuna misura sanzionatoria.

Il sistema di contrasto al finanziamento del terrorismo rileva determinate criticità/vulnerabilità in relazione alla scarsa propensione dei professionisti e degli operatori non finanziari ad effettuare comunicazioni relative a congelamenti di fondi.

**Il settore non-profit.** A causa dell'eterogeneità del settore, il sistema di prevenzione del finanziamento del terrorismo agisce non attraverso prescrizioni dirette in capo a tali enti, bensì indirettamente attraverso le misure poste in essere dai soggetti obbligati: adeguata verifica e segnalazione di operazioni sospette. Le evidenze risultanti sia dall'analisi delle operazioni sospette che dall'attività investigativa non presentano elementi tali da far ritenere che il coinvolgimento degli enti non-profit italiani in attività di finanziamento del terrorismo sia una minaccia attuale. I controlli svolti a vario titolo dalle autorità pubbliche competenti sono pervasivi, e pur riguardando aspetti diversi e molteplici, riescono a garantire un adeguato livello di trasparenza del settore. Alla luce di tali elementi, il rischio specifico è valutato trascurabile, e le vulnerabilità valutate poco significative. Ciò risulta in una vulnerabilità relativa non significativa.

#### 4. Conclusioni e linee di intervento

Nell'ambito dell'analisi delle minacce la valutazione riesce ad essere tradotta in un univoco giudizio di sintesi sui rischi inerenti di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo che vengono definiti rispettivamente **molto significativo** e **abbastanza significativo**.

Nel caso dell'analisi delle vulnerabilità non è semplice riassumere in un giudizio sintetico la vulnerabilità complessiva del sistema, dunque la scelta conclusiva è di non esprimere un giudizio aggregato.

##### 4.1 Presidi di prevenzione

**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 (v. tabella 7).

*Tabella 7 - Priorità degli interventi relativi alle categorie esaminate*

	Attività di analisi	Attività di dialogo e formazione	Interventi operativi/ regolamentari /normativi	Potenziamento attività di vigilanza e controllo
<b>INTERMEDIARI FINANZIARI</b>				
Banche e Bancoposta				
IMEL e IP (incluse reti distributive)				
Società finanziarie ex artt. 106 e 107				
SIM e SGR				
Cassa Depositi e Prestiti e altri				
Imprese assicurative				
Intermediari assicurativi				
Società fiduciarie				
Agenti, mediatori e cambiavalute				
<b>PROFESSIONISTI</b>				
Notai				
Avvocati				
Dottori commercialisti e esperti contabili				
Revisori legali di enti di interesse pubblico				
Revisori legali c.d. ordinari				
Consulenti del lavoro				
<b>OPERATORI NON FINANZIARI</b>				
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

## Intermediari finanziari

Per quanto riguarda gli intermediari finanziari generalmente intesi il sistema di vigilanza e di prevenzione è robusto per fronteggiare un volume di clientela e operatività di notevole portata e capillarità territoriale. Ai controlli interni previsti per legge e alla vigilanza della Banca d'Italia e della CONSOB si affianca l'operato della UIF e dei Nuclei della GdF che, nell'ambito dell'attività istituzionale, individuano e contestano le violazioni amministrative commesse.

In prospettiva futura *vanno mantenuti gli strumenti attuali di controllo ede di enforcement e le risorse umane ad essi dedicati* visto che gran parte dei flussi finanziari passano tramite canali di questo tipo. Inoltre è necessario, anche in collaborazione con le Associazioni di categoria (es. ABI), *continuare a sviluppare adeguati e pervasivi interventi di formazione e chiarimento* delle recenti disposizioni di vigilanza, oltre a continuare ad aggiornare e diffondere l'uso degli *schemi di anomalia* forniti dalla UIF scaturiti dallo studio delle tipologie concrete.

Per i soggetti come SIM e SGR occorre mantenere i presidi già esistenti con particolare attenzione relativa alle operatività più a rischio, come quella che prevede il conferimento di immobili, cui occorre considerare dei controlli specifici.

Per quanto concerne gli IMEL e gli IP va temperato il rischio insito nell'attività di rimesse (*money transfer*) per tipo di clientela e di operatività (contante) e la necessità di inclusione finanziaria di soggetti deboli e a rischio di essere *target* di reti clandestine. Con l'entrata in vigore della IV direttiva si auspica la realizzazione di una maggiore armonizzazione, al fine di evitare che controlli e procedure più *soft* in altri paesi dell'Unione consentano una disparità di trattamento atta a distorcere la concorrenza e attrarre verso sistemi meno presidiati la sede di attività.

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.

Gli agenti, mediatori creditizi e cambiavalute, sebbene soggetti a un sistema regolamentato di accesso, tuttavia *vanno sottoposti a presidi di controllo più pervasivi*.

Per quanto riguarda il settore assicurativo si ritiene che esso sia abbastanza presidiato. Per quanto attiene gli intermediari assicurativi, pur con le dovute considerazioni inerenti al numero dei controlli ispettivi effettuati nel periodo di riferimento, si ritiene necessario uno sforzo aggiuntivo, soprattutto in un'ottica di approccio basato sul rischio. A tale riguardo si segnala che il progetto di legge oggi ancora in discussione, ove approvato, farebbe uscire dalla supervisione dell'istituto gli agenti e *broker* assicurativi, creando un vuoto normativo. A tale proposito le raccomandazioni GAFI prevedono che tali soggetti siano tra i soggetti obbligati<sup>22</sup> ad attuare la normativa antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo.

---

<sup>22</sup> Il Glossario del GAFI, infatti, ricomprende nella definizione degli intermediari finanziari, anche gli agenti e *broker* assicurativi.



## **Operatori non finanziari**

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

In questo settore inoltre è da sottolineare l'esigenza di intensificare la collaborazione attiva. 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 delle misure di vigilanza, ma soprattutto una maggiore comprensione delle caratteristiche del settore.

Per quanto concerne gli operatori di gioco, in considerazione della rischiosità dell'attività transfrontaliera, si auspica una maggiore armonizzazione attraverso l'entrata in vigore della IV direttiva mentre, per l'attività di vigilanza, possono essere migliorati i presidi esistenti nei settori che presentano le maggiori vulnerabilità.

In particolare per i compro-oro è necessario intervenire normativamente per regolare il settore e per aumentare la consapevolezza del ruolo che svolgono sul mercato, anche prevedendo delle linee guida.

## **Professionisti**

La percezione delle autorità è che i professionisti non abbiano un'adeguata consapevolezza del loro ruolo in qualità di soggetti tenuti a svolgere un ruolo attivo nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Il dialogo con i professionisti è dunque necessario. L'adeguata verifica svolta dai professionisti è un elemento strategico su cui insistere.

Il dialogo costante con tali categorie professionali deve essere volto a:

- approfondire meglio gli ambiti di operatività rilevanti per poter meglio orientare gli interventi;
- elaborare linee guida per l'adeguata verifica della clientela;
- incrementare la qualità e la quantità delle SOS;
- individuare meccanismi *ad hoc* per garantire la riservatezza dei segnalanti;
- aumentare, in generale, la consapevolezza di ruolo degli Ordini professionali di riferimento.

È inoltre opportuno intensificare l'attività ispettiva. Per quanto riguarda i consulenti del lavoro, il settore non ha ad oggi ricevuto alcuna ispezione per la verifica dell'applicazione della normativa antiriciclaggio e, sebbene il rischio specifico legato ad esso sia ritenuto trascurabile, è opportuno prevedere un sistema di controllo da parte dell'autorità di vigilanza.

Per quanto riguarda i revisori legali dei conti, segnatamente per quelli vigilati dal Ministero dell'economia e finanze, occorre integrare la loro attività di monitoraggio con quella tipica inerente agli obblighi antiriciclaggio in carico ai professionisti. Per quanto riguarda i revisori con incarichi su Enti di Interesse Pubblico (EIP), a fronte di un quadro regolamentare completo e adeguati presidi di vigilanza, emerge la necessità di presidi su dialogo e formazione, alla luce della possibilità di accesso alla categoria da parte di soggetti normalmente regolati in modo diverso, ove acquisiscano incarichi EIP.

## 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 (v. Tabella 8).

Tabella 8 - 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
<b>Persone giuridiche</b>				
<b><i>Trust</i></b>				

Legenda sui livelli di priorità degli interventi:

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

In ordine alle criticità rilevate nella categoria delle persone giuridiche e dei *trust* è necessario:

- 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. Tale obiettivo è strettamente legato ad una auspicabile intervento comunitario, ciò soprattutto al fine di armonizzare ed interconnettere i registri delle imprese degli stati membri;
- l'applicazione severa 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 con i *trustee* con residenza, sede legale-amministrativa o centro delle proprie attività in Italia e all'estero, rimane di vitale importanza al fine di mitigare le criticità connesse alla trasparenza dell'istituto. Gli obblighi di adeguata verifica ove adempiuti scrupolosamente consentono di raccogliere trasversalmente le informazioni di *trust* costituiti sia in Italia che all'estero.

## 4.2 Presidi investigativi

### Cooperazione internazionale

In una strategia di integrazione tra canali informativi internazionali si auspica un rafforzamento delle procedure di collaborazione interna, ad esempio con un protocollo *ad hoc*, finalizzato alla definizione di un iter per lo scambio delle informazioni tra GdF, DIA e UIF.

In materia giudiziaria l'Italia è in grado di fornire ampia cooperazione e assistenza ai paesi richiedenti nella lotta contro la criminalità internazionale.

## 4.3 Presidi repressivi

### Impostare un sistema di rilevazione statistica di dati e informazioni rilevanti relativamente all'attività giudiziaria

È necessario impostare dei sistemi di rilevazione statistica che permettano di meglio comprendere la capacità repressiva del sistema nazionale che rischia, senza adeguate e aggiornate informazioni al riguardo, di essere distorta o sottostimata.

### Criminalizzazione dell'autoriciclaggio

L'assenza di fattispecie penali nelle forme di "autoriciclaggio" e "auto-reimpiego" compromette gravemente la capacità di sanzionare gli autori dei reati anche per le conseguenze che può determinare sulla prescrizione e la cooperazione internazionale. È questo il processo che soffre della vulnerabilità più significativa. È pur vero tuttavia che negli anni lo sviluppo di altri meccanismi, quali le misure di prevenzione o l'applicazione della confisca per equivalente a un numero più ampio di reati, in un contesto in cui sono massive le condotte criminali riconducibili alla criminalità organizzata e all'evasione fiscale, ha comunque supportato l'efficacia della fase investigativa comprese le attività di sequestro e confisca.

### Recepimento della normativa comunitaria in materia di *Squadre investigative comuni*

Fondamentale sarà il recepimento della normativa comunitaria in materia di *Squadre investigative comuni*: dato il carattere transnazionale di molti dei crimini la possibilità di potenziare la cooperazione tra investigativi e quindi l'acquisizione degli elementi di prova all'interno del processo è profilo di rilievo.

Tabella 9 - Linee di intervento per i presidi

	Attività di analisi	Interventi operativi	Interventi regolamentari	Interventi normativi
<b>Presidi investigativi</b>				
<b>Approfondimento delle SOS</b>				
<b>Attività investigativa:</b>				
<i>Contrasto del riciclaggio di denaro</i>				
<i>Contrasto del finanziamento del terrorismo</i>				
<b>Presidi repressivi</b>				
<b>Capacità di sanzionare gli autori dei reati:</b>				
<i>Contrasto del riciclaggio di denaro</i>				
<i>Contrasto del finanziamento del terrorismo</i>				
<b>Attività di sequestro e confisca</b>				

Legenda sui livelli di priorità degli interventi:

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

#### 4.4 Presidi specifici di contrasto al finanziamento del terrorismo

##### Listing, *de-listing* e congelamenti

In ordine alle criticità rilevate è necessario:

- definire linee operative e procedurali che consentano di recepire tempestivamente su base nazionale, qualora se ne ravvisi la necessità, i *listing* definiti in sede ONU.
- promuovere le iniziative necessarie in ambito comunitario alla revisione del Reg. (CE) n. 881/2002 al fine di includere nella definizione di congelamento, i fondi e le risorse possedute o controllate in parte da soggetti designati e i fondi e risorse delle persone od entità che agiscono per conto o sotto la direzione di soggetti designati.
- incentivare l'attività di segnalazione di operazioni sospette connesse da parte delle categorie professionali più carenti, anche attività specifiche di formazione.





##### Settore *non-profit*

In ordine alle criticità rilevate è opportuno 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.

Tabella 10 - Linee di intervento

	Attività di analisi	Interventi operativi	Interventi regolamentari	Interventi normativi
<b>Listing, <i>de-listing</i> e congelamenti</b>				
<b>Settore <i>non-profit</i></b>				

Legenda sui livelli di priorità degli interventi:

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