

**Antiriciclaggio, lotta al finanziamento del terrorismo e  
all'immigrazione clandestina**

***Facoltà di Economia  
Sapienza Università di Roma  
Roma, 9 novembre 2016***

***Giuseppe MARESCA  
Direttore generale prevenzione reati finanziari  
Ministero dell'economia e delle finanze***



Ministero  
dell'Economia  
e delle Finanze

# ***La normativa internazionale***

La dimensione transnazionale dei fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo richiede una risposta coordinata della comunità internazionale.

## ***1. Le 40 Raccomandazioni***

Nel febbraio 2012 il **GAFI** (*Gruppo di azione finanziaria internazionale*) ha rivisto e aggiornato gli standard internazionali.

## ***2. La IV Direttiva***

Adottata nel giugno del 2015, ha recepito le 40 Raccomandazioni.

## ***La valutazione del rischio e l'adozione di un approccio basato sul rischio***

1. I Paesi identificano, valutano e comprendono i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo cui sono esposti.
2. Si assicurano che siano adottate misure efficaci e proporzionali ai rischi individuati.
3. In particolare, gli intermediari finanziari e le attività e professioni non finanziarie designate identificano, valutano e adottano azioni efficaci atte a mitigare i rischi sono esposti.

# *L'approccio alla vigilanza in funzione del rischio*

Le autorità di vigilanza modulano la loro attività in funzione del rischio:

1. comprendono con chiarezza i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo presenti nel paese;
2. hanno accesso *in situ* e *extra situ* a tutte le informazioni sugli specifici rischi nazionali e internazionali associati a clienti, prodotti e servizi degli enti obbligati;
3. basano la frequenza e l'intensità della vigilanza *in situ* e *extra situ* sul profilo di rischio dell'ente obbligato e sui rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo presenti nel paese.

# *Il National Risk Assessment*

Il primo *National Risk Assessment* è stato fatto nel 2014, in applicazione della nuova Raccomandazione 1 del GAFI.

Il *National Risk Assessment* identifica, analizza e valuta le minacce di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo individuando:

1. le minacce più rilevanti;
2. i metodi usati dai criminali;
3. le vulnerabilità del sistema nazionale di prevenzione, di investigazione e di repressione di tali fenomeni;
4. i settori maggiormente esposti a tali rischi.



# *La metodologia*

## ✦ PRIMO PASSAGGIO - La valutazione della minaccia

Valutazione del **rischio inerente di ML e di TF** attraverso l'individuazione, l'analisi e la valutazione delle minacce e delle criticità (fattori contestuali) del sistema socio-economico (e.g. l'utilizzo del contante; l'economia sommersa/informale).

## ✦ SECONDO PASSAGGIO - La valutazione delle vulnerabilità

Il rischio inerente di ML/TF può essere ridotto attraverso l'**efficacia** del regime AML/CFT, nelle tre componenti:

- ✦ **Prevenzione** (valutazione di efficacia del sistema AML/CFT; risposta dei soggetti obbligati; controlli transfrontalieri, trasparenza delle persone giuridiche e dei trust; SOS; CFT: misure ad-hoc)
- ✦ **Attività investigative delle forze di polizia**
- ✦ **Repressione** (che comprende sequestro e confisca).

## ✦ TERZO PASSAGGIO – Le priorità e le policy per il futuro.

# ***LE MINACCE***

1. Il riciclaggio
2. La criminalità organizzata, corruzione, estorsione, evasione e reati tributari, narcotraffico, reati fallimentari e societari
3. L'uso del contante, gli investimenti di tipo finanziario e quelli di tipo reale (immobili, aziende)
4. Il finanziamento del terrorismo



## *Il riciclaggio di denaro*

Non esiste una misurazione del valore economico delle attività criminali né una sua stima unica e ufficiale. Le valutazioni esistenti, comprese in una forchetta tra l'1,7 e il 12% del PIL, a seconda della definizione sottostante e dei metodi utilizzati, e l'esperienza operativa portano a ritenere **molto significativa** la minaccia che proventi illeciti, risultato di attività criminali condotte in territorio nazionale, siano reimmessi nei circuiti economico-finanziari italiani e stranieri.

Le più preoccupanti, per l'impatto finanziario e conseguenze più generali, sono:

- **la corruzione**
- **l'estorsione**
- **l'evasione e i reati tributari**
- **il narcotraffico**
- **i reati fallimentari**



## *La criminalità organizzata*

È presente nella quasi totalità delle condotte criminali (con esclusione dell'evasione fiscale): narcotraffico, estorsione, gioco d'azzardo, traffico illecito dei rifiuti, contrabbando e contraffazione.

Il riciclaggio sul territorio nazionale e all'estero coesistono, soprattutto con riferimento all'evasione fiscale e ai proventi a disposizione della criminalità organizzata.

A livello europeo cresce la consapevolezza che le mafie italiane rappresentano una minaccia anche per le attività legali degli altri paesi comunitari.

Uno studio di Banca d'Italia del 2011 indica che la quota delle attività italiane all'estero non dichiarata alle autorità italiane può ritenersi compresa tra i 124 e i 194 miliardi di euro a fine 2008 (7,9 - 12,4 % del PIL).

### *L'uso del contante e la diffusa presenza dell'economia informale*

Uno studio del 2012 della Banca centrale europea indica che nel nostro paese il volume delle transazioni regolate in contante è pari all'85% del totale, contro una media dell'Unione Europea del 60%. L'uso del contante è una delle proxy più rilevanti - sebbene non l'unica – dell'economia illegale.

Un elevato uso del contante (e un ridotto uso della plastica) ha una forte componente culturale/di abitudine.

Il contante è uno strumento che si presta al riciclaggio; soprattutto permette l'esistenza di un ampio settore «informale» che è l'humus nel quale prosperano le attività illegali, incluse quelle controllate dalla criminalità organizzata.

## *Il finanziamento del terrorismo*

1. **Eterogeneità**: forme sofisticate di movimentazione e di reimpiego dei proventi delittuosi coesistono con metodi meno moderni che singoli gruppi continuano ad adottare perché più aderenti alle esigenze e alle strutture socio-economiche delle aree geografiche interessate.
2. La minaccia legata al terrorismo internazionale di matrice confessionale (Al-Qaeda, ISIL) è poco significativa, ancorché in continuo mutamento: terroristi individuali, privi di specifici collegamenti con organizzazioni strutturate, spesso auto-radicalizzatisi attraverso la consultazione su internet di materiale di ispirazione jihadista.
3. Differenti sono i canali formali e informali utilizzati per trasferire i fondi: l'obiettivo è far pervenire il denaro a chi dovrà eseguire l'azione terroristica, occultando le finalità e destinatario del trasferimento.
4. È molto difficile collegare i flussi finanziari a utilizzazioni specifiche da parte di terroristi e/o gruppi terroristici.
5. Il **livello di rischio inerente di finanziamento del terrorismo**, stimato attraverso la combinazione della minaccia di finanziamento del terrorismo e delle criticità di sistema, valutate rispettivamente poco significativa e molto significative, è ritenuto **abbastanza significativo**.

# *LE VULNERABILITÀ*

## I presidi di prevenzione

1. Presidi applicati da parte dei soggetti obbligati
2. L'analisi di trasparenza di persone giuridiche e trust
3. L'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette



## *Gli intermediari finanziari*

**Le banche e Poste italiane hanno un elevato rischio legato all'operatività.**

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 aiutano a ridimensionare tali rischi:

- incisiva attività di supervisione e consapevolezza della categoria dei fenomeni (di cui la collaborazione attiva è un indicatore);
- vulnerabilità relativa abbastanza significativa.

## *Gli intermediari finanziari*

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 TUB, esistono adeguati presidi a fronte di un rischio operativo rilevante, ma non massimo.

Nel **settore assicurativo** distinguiamo tra imprese e intermediari, con profili di rischio maggiori nel caso delle imprese e vulnerabilità maggiori nel caso degli intermediari (gli intermediari non sono attualmente vigilati direttamente ma attraverso l'esame delle policies di gruppo).

Le **fiduciarie c.d. statiche** hanno livelli di rischio elevato, simile a quello delle banche, per le schermature della proprietà e della titolarità di diritti. Il settore è presidiato dalle autorità ma vi sono ritardi nell'applicazione dei presidi. Ciò risulta in una vulnerabilità relativa massima.

**Gli istituti di moneta elettronica (IMEL) e gli istituti di pagamento (IP) hanno una vulnerabilità relativa massima, imputabile al quadro normativo comunitario che privilegia la libera prestazione dei servizi ad adeguati regolamentazione e controlli. Le attività investigative hanno rilevato che la rete distributiva non riesce a creare barriere adeguate contro i flussi finanziari illeciti.**

# *I «Money Transfer»*

Sono una realtà economica rilevante, segmento importante dei servizi di pagamento

Hanno una funzione ben definita, non sostituibile con altri strumenti

La loro diffusione capillare rende difficile impedirne l'utilizzo per scopi illeciti

La normativa di prevenzione del riciclaggio acuisce il rischio reputazionale a carico degli istituti di credito su cui i MT si appoggiano

L'85% del mercato è controllato dalle grosse società internazionali che hanno interesse a tenere pulito lo strumento. Sono tutte registrate all'estero. Occorre migliorare i controlli sulla rete dei soggetti convenzionati.

Il restante 15% è costituito da piccole società che coprono segmenti particolari di mercato. Si riscontrano spesso carenze nei sistemi di prevenzione.

Creare un punto stabile in Italia, vigilato da BI, responsabile dell'operato della rete dei soggetti convenzionati.

Costituire presso l'OAM un registro dei soggetti convenzionati, accessibile alle autorità e alle società di MT.

Controlli della Gdf. Sanzioni irrogate dal MEF:

- lievi per violazioni formali
- più elevate se le violazioni impediscono la identificazione dei clienti. Registrate dall'OAM
- se ripetute comportano la sanzione della società di MT che ha la convenzione.
- chiusura immediata del soggetto convenzionato in caso di reati gravi



## *I professionisti*

Non rispondono ancora in modo adeguato alle esigenze di prevenzione del sistema

- più recente coinvolgimento normativo degli Ordini;
- maggiore difficoltà di controllare settori numerosi e variegati.

Tali vulnerabilità, unite a un rischio operativo elevato, si traducono in una vulnerabilità relativa massima.

- progressi compiuti dai **notai** sia nei processi di adeguata verifica sia negli obblighi di collaborazione attiva
- i **commercialisti** stanno seguendo, con qualche ritardo, lo stesso percorso.
- per gli **avvocati**, ancora poco si conosce degli effettivi ambiti di attività rilevanti nel nostro contesto. Tale gap informativo sconta pure l'assenza di riferimenti tipologici puntuali elaborati a livello internazionale (se si escludono casi riconducibili a ipotesi di correttezza o complicità nel compimento del reato)



## ***Gli operatori non finanziari***

I settori dei giochi e dei compro oro sono più sensibili a infiltrazione di criminalità organizzata mentre le agenzie immobiliari hanno un'operatività a questa più asservibile.

**Settore dei giochi, sia per il gioco illegale sia per le attività legali del gioco.**

I profili di rischio e vulnerabilità sono differenti per le varie tipologie di gioco:

- gioco on line: piattaforme di gioco di altri paesi comunitari operanti in libera prestazione di servizi comportano vulnerabilità molto significative in quanto i relativi flussi finanziari sfuggono completamente al monitoraggio delle autorità.
- gioco su rete fisica: apparecchi da intrattenimento c.d. VLT e i concorsi a pronostici nella forma delle scommesse a quota fissa perché ben si possono prestare a operazioni di riciclaggio.

**Compro-oro, categoria eterogenea tenuta al solo obbligo di segnalazione di operazioni sospette. Operano sulla base di una licenza della questura (TULPS). Carenza di informazioni e di controlli.**

Le **agenzie immobiliari** non hanno ancora consapevolezza del proprio ruolo di presidio antiriciclaggio. Il settore immobiliare è uno dei settori privilegiati per il reimpiego dei ricavi illegali delle organizzazioni criminali mafiose e dei capitali illeciti stranieri.

## *Il settore dei giochi*

- I concessionari (vigilati da Monopoli) adottano procedure e sistemi di mitigazione e controllo del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui sono esposti i distributori e gli esercenti che, sul territorio, offrono i servizi di gioco (corner e punti vendita).
- Il concessionario controlla l'osservanza delle procedure da parte della propria rete di distribuzione, e adotta ogni azione utile a correggere comportamenti inadeguati riscontrati.
- Sono indicate modalità specifiche di identificazione e registrazione per il gioco online e il gioco tramite video lottery (VLT), individuate dal NRA come settori esposti a rischio significativo.
- La Guardia di finanza controlla l'osservanza di tali modalità da parte di esercenti e distributori. La Gdf può proporre al MEF la chiusura di corner e punti vendita responsabili di violazioni gravi o sistematiche degli obblighi posti a loro carico.



## *I compro-oro*

- È istituito un registro degli operatori tenuto dall'OAM e accessibile alle autorità. Contiene le informazioni societarie e operative del compro oro
- L'iscrizione al registro è necessaria per potere operare.
- Rispetto degli obblighi AML, in particolare registrazione delle operazioni.
- Vigilanza della Gdf. Sanzioni del MEF.
- Sanzioni graduate fino alla cancellazione e alla decadenza dalla licenza.



## *La Pubblica Amministrazione*

- La **Pubblica Amministrazione** è tenuta agli obblighi di segnalazione di operazioni sospette. Finora i suoi contributi sono stati marginali.
- Ha poca consapevolezza del proprio ruolo in questo ambito. Rilevanza del fenomeno della corruzione, ambiti fortemente appetibili per la criminalità come il settore degli appalti pubblici o dei finanziamenti comunitari.
- Ha un patrimonio informativo che può essere di grande utilità alla UIF e agli investigatori.
- Necessità di migliore regolamentazione e di adeguata formazione
- A differenza di un intermediario finanziario o di un professionista, la PA è difficilmente parte terza in un rapporto tra altri soggetti. In materie quali appalti, forniture, servizi, concessioni, erogazioni etc., la PA è parte del rapporto..
- Lo strumento della SOS è poco indicato. Più utile sembra invece un'informativa generale alla UIF sulla propria attività.

## *L'analisi della trasparenza*

- L'infiltrazione criminale nelle imprese è una componente significativa dell'economia criminale nazionale. Le mafie prediligono società a responsabilità limitata in cui occultano la loro presenza con l'utilizzo di prestanome piuttosto che strutture societarie sofisticate.
- La 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 pone solo per circa l'1% delle 6 milioni di imprese registrate.
- Le possibile opacità: le persone giuridiche che hanno collegamenti con strumenti che possono schermare la proprietà (ad es. con trust "nazionali" e fiduciarie) o con entità societarie estere, specie se in giurisdizioni non cooperative.
- Le vulnerabilità più rilevanti derivano da carenze nell'adeguata verifica della clientela e, unitamente ad un rischio specifico rilevante, si traducono in vulnerabilità abbastanza significative.

## *L'identificazione del titolare effettivo*

- Gli Stati membri assicurano che le società o entità giuridiche stabilite nel loro territorio ottengano e mantengano informazioni adeguate, accurate e aggiornate sui propri titolari effettivi. Ampliamento della base informativa del Registri delle imprese.
- Gli Stati membri assicurano che le autorità competenti e i soggetti obbligati abbiano prontamente accesso a tali informazioni.
- L'accesso ai portatori di interessi qualificati.



# I PEPs

- Le persone politicamente esposte (PEPs) sono sottoposte a un'adeguata verifica rafforzata, in ragione dei rischi di esposizione alla corruzione.
- L'ambito è esteso alle PEPs “nazionali”, finora escluse e riguarda politici e amministratori, nazionali e locali.
- La grande maggioranza dei soggetti obbligati ha già adottato la definizione estesa di PEPs.



## *L'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette*

### **Punti di forza:**

- aumento delle segnalazioni da parte dei soggetti obbligati;
- crescente qualità delle segnalazioni;
- sistemi informatici integrati e procedure di attribuzione di livelli di rischio;
- aumento delle SOS con rilevanza in procedimenti giudiziari.

### **Criticità:**

- mancato accesso della UIF alle informazioni dei data base investigativi e capacità di archiviazione migliorabile;
- carenze del feed-back dato alla UIF dalle autorità investigative;
- carenze del feed-back della UIF ai segnalanti;
- scarsa consapevolezza dell'importanza della collaborazione attiva in talune categorie di soggetti obbligati;
- difficoltà di collaborazione con alcune Financial Intelligence Units (FIUs) estere.



## *La riservatezza sull'identità del segnalante*

- Le segnalazioni come forma di collaborazione volontaria
- La deterrenza delle sanzioni non dà quella qualità della segnalazione che si ha solo con la piena condivisione del soggetto obbligato
- Il segnalante in buona fede è tutelato dalla legge, azioni civili e penali.
- Necessario un elevato grado di riservatezza sull'identità del segnalante.
- Il passaggio attraverso il responsabile antiriciclaggio e attraverso l'ordine professionale è un primo schermo.
- Limite dell'utilità per le indagini. Decisione motivata dell'AG.
- Riservatezza su qualunque soggetto coinvolto in una SOS. Evitare che si propaghino informazioni incontrollate sulla base di segnalazioni che potrebbero non avere alcuna base. Divieto di comunicazione.

## *Le informazioni di ritorno (feedback)*

- La qualità delle segnalazioni può essere migliorata con un adeguato flusso di informazioni di ritorno. I segnalanti potranno avere elementi per capire quali segnalazioni possono essere di maggiore interesse.
- Esiste inoltre un obbligo di un' informativa sugli esiti della segnalazione, utile anche per definire il rapporto con il cliente.
- Si tratta di due tipi di informativa differenti, che richiedono entrambe una accurata preparazione e soprattutto un precedente flusso di ritorno dagli investigatori alla UIF.



*Grazie per l'attenzione!*

