

ATTUALITÀ

Italia promossa dal GAFI ma con riserve

Il MER 2026 tra efficacia del sistema AML/CFT
e alcune criticità

22 Maggio 2026

Antonio Martino, Of Counsel, DLA Piper
Ernesto Carile, Security Manager, Leonardo Helicopters Division



Antonio Martino, Of Counsel, DLA Piper

Ernesto Carile, Security Manager,
Leonardo Helicopters Division

➤ **Antonio Martino**

Antonio Martino è esperto di diritto penale dell'economia con particolare riferimento ai reati fiscali, finanziari, fallimentari e contro la P.A. nonché delle tematiche concernenti la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio. Quale Ufficiale superiore della Guardia di Finanza, per oltre dieci anni (1999-2010), è stato a capo della Sezione di Polizia Giudiziaria della Procura della Repubblica di Milano.

➤ **Ernesto Carile**

Ernesto Carile è Security Manager presso Leonardo Helicopters Division. Già Tenente Colonnello della Guardia di finanza.

Il nuovo Mutual Evaluation Report del Financial Action Task Force/Gruppo d'Azione Finanziaria (FATF/GAFI) sull'Italia, approvato nella Plenaria di Città del Messico del febbraio 2026 e pubblicato il 23 aprile successivo, conferma la solidità complessiva del sistema nazionale di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo rispetto alle 40 Raccomandazioni del FATF, ma restituisce un quadro più articolato e meno celebrativo rispetto alle precedenti valutazioni¹.

La differenza rispetto al passato è significativa. Nel Rapporto del 2016 gli ispettori del Fondo Monetario Internazionale, che condussero la valutazione per conto del FATF/GAFI, definirono il sistema italiano "maturo e sofisticato", evidenziando livelli di conformità tecnica estremamente elevati e senza registrare valutazioni di "Partial Compliance" o "Non Compliance". Il successivo *follow-up* report del 2019 confermò il rafforzamento dell'impianto AML/CFT italiano, anche grazie ad una attenta e precisa attuazione della IV Direttiva antiriciclaggio mediante il d.lgs. n. 90/2017².

Il MER 2026 mantiene un giudizio complessivamente favorevole sull'Italia, collocata ancora in *regular follow-up* ma il dato realmente interessante è metodologico prima ancora che valutativo: il FATF/GAFI concentra oggi l'attenzione non tanto sulla mera conformità normativa, quanto sull'effettività concreta del sistema, sulla rapidità dei meccanismi di reazione e sulla capacità delle autorità di produrre risultati misurabili³.

Il Rapporto riconosce infatti, risultati molto rilevanti sotto molteplici profili. Viene valorizzata la qualità dell'analisi nazionale dei rischi, il livello di coordinamento tra le autorità, il ruolo centrale dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), la capacità investigativa della Guardia di Finanza e della Direzione Investigativa Antimafia nonché l'ampio ricorso agli strumenti di cooperazione internazionale. Particolarmente apprezzata appare inoltre la capacità italiana di aggressione patrimoniale, considerata uno dei punti di forza storici del sistema nazionale, con oltre 7 miliardi di euro confiscati nel periodo oggetto

¹ FATF/GAFI, Mutual Evaluation Report of Italy - Anti-money laundering and countering the financing of terrorism and proliferation financing measures - <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/MER-Italy-2026.pdf>.
coredownload.inline.pdf.

² FATF/GAFI, Mutual Evaluation Report of Italy, Preface, pp. 16-17.

³ Executive Summary, p. 3.

della valutazione ⁴.

Le criticità del nuovo MER, tuttavia, segnano un cambio di tono rispetto alle precedenti valutazioni. Il Rapporto assegna all'Italia livelli di efficacia soltanto "Moderate" nella supervisione dei soggetti non finanziari, nella trasparenza della titolarità effettiva e nelle misure preventive relative al finanziamento del terrorismo. Sul piano della *technical compliance*, inoltre, il sistema italiano riceve giudizi di "Partial Compliance" sulle Raccomandazioni 8, 12, 13 e 24, elemento tutt'altro che secondario se confrontato con il quadro molto più favorevole emerso nel ciclo valutativo precedente⁵.

La sensazione che emerge dal MER 2026 è chiara: il problema italiano non è più l'assenza di norme o di strutture istituzionali, bensì la capacità del sistema di garantire un'applicazione realmente uniforme, tempestiva e coerente con il principio del *Risk-Based Approach (RBA)*⁶.

Uno dei passaggi più severi del Rapporto riguarda la vigilanza sui *Designated Non-Financial Businesses and Professions (DNFBP)*, ossia sui professionisti e sui soggetti obbligati non finanziari. Il FATF/GAFI riconosce che l'Italia dispone di meccanismi di registrazione e autorizzazione per tutti i DNFBP, ma osserva come l'efficacia della vigilanza risulti disomogenea tra i diversi settori. La Guardia di Finanza viene descritta come dotata di un patrimonio informativo molto ampio e di sofisticati strumenti di analisi del rischio ma il sistema ispettivo non appare ancora pienamente orientato ai profili di rischio effettivo⁷.

Le osservazioni del FATF/GAFI risultano particolarmente incisive sul piano operativo. Il Rapporto evidenzia che gli interventi di vigilanza non sono sempre coerenti con il profilo di rischio dei soggetti controllati e che, in alcuni casi, possono trascorrere diversi anni tra un'ispezione e l'altra anche nei confronti di operatori considerati ad alto rischio. Viene inoltre criticata la lunghezza delle procedure sanzionatorie: secondo il MER 2026, l'irrogazione delle sanzioni da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) può richiedere circa due anni, con inevitabili effetti negativi sulla capacità deter-

⁴ Executive Summary, lett. a), b), g), h), i), pp. 3-6.

⁵ Ratings for Effectiveness and Technical Compliance, p. 7.

⁶ Executive Summary e roadmap delle azioni prioritarie raccomandate dal FATF/GAFI, pp. 3-15

⁷ Chapter 4, parr. 12-15, pp. 9-10.

rente del sistema⁸.

Il FATF/GAFI sottolinea inoltre come il sistema italiano continui a privilegiare quasi esclusivamente la leva sanzionatoria, senza sviluppare adeguatamente strumenti correttivi o forme strutturate di accompagnamento per i professionisti. In altre parole, il Rapporto sembra suggerire che il sistema di supervisione nazionale resti ancora troppo orientato alla repressione formale della violazione e insufficientemente focalizzato sulla *remediation* e sulla crescita della cultura della compliance⁹.

Anche il giudizio sulle diverse categorie professionali dei soggetti obbligati appare differenziato: i notai vengono indicati tra i soggetti con maggiore consapevolezza dei rischi AML/CFT, mentre avvocati e agenti immobiliari sono descritti come eccessivamente dipendenti dagli obblighi AML applicati dagli intermediari finanziari, mostrando una limitata autonomia nella capacità di individuazione e gestione dei rischi¹⁰.

Il nodo della titolarità effettiva rappresenta probabilmente la criticità più delicata dell'intero Rapporto. Il FATF/GAFI riconosce che l'Italia possiede una buona comprensione dei fenomeni di infiltrazione criminale nelle società e che l'utilizzo di strutture societarie opache costituisce una modalità tipica di riciclaggio nel contesto nazionale. Tuttavia il Rapporto sottolinea con particolare chiarezza che il registro dei titolari effettivi – destinato a costituire il principale strumento di mitigazione del rischio – risulta attualmente sospeso, compreso l'accesso da parte delle autorità competenti¹¹.

È proprio su questo punto che emerge uno dei rilievi più significativi formulati dal FATF/GAFI: l'assenza di un meccanismo alternativo sufficientemente efficace per garantire accesso rapido, accurato e aggiornato alle informazioni sulla *Beneficial Ownership (BO)*. Secondo il Rapporto, l'accesso alle informazioni sui titolari effettivi dipende oggi prevalentemente dai dati detenuti da banche e professionisti oppure dalla cooperazione internazionale. Anche le società fiduciarie italiane vengono indicate come fonte informativa rilevante, ma il sistema nel suo complesso viene ritenuto non ancora adeguato rispet-

⁸ Executive Summary, lett. d) ed e), pp. 4-5; Chapter 4, parr. 15-16, p. 10.

⁹ Chapter 4, par. 16, p. 10 e roadmap delle azioni prioritarie raccomandate dal FATF/GAFI, p. 14.

¹⁰ Chapter 4, par. 14, p. 10.

¹¹ Executive Summary, lett. f), p. 5; Chapter 5, parr. 17-18, p. 10.

to agli standard FATF¹².

Il Rapporto critica, inoltre, la limitata efficacia del sistema sanzionatorio relativo agli obblighi informativi sulla titolarità effettiva. Le sanzioni vengono considerate poco dissuasive e raramente applicate, soprattutto con riferimento alle violazioni collegate agli obblighi dichiarativi. Il tema assume una valenza strategica particolarmente elevata, considerando che la trasparenza della BO rappresenta ormai uno dei pilastri centrali delle politiche AML europee e internazionali, soprattutto nel contrasto alle infiltrazioni mafiose, all'utilizzo di schermi societari e ai circuiti transnazionali di riciclaggio¹³.

Un ulteriore profilo di criticità riguarda il finanziamento del terrorismo e l'attuazione delle *Targeted Financial Sanctions* (TFS). Il FATF/GAFI riconosce che l'Italia dispone di un sistema sofisticato di identificazione degli asset riconducibili a terroristi o soggetti designati e apprezza la capacità operativa delle autorità italiane nella ricerca e nel monitoraggio dei fondi potenzialmente collegati al terrorismo. Tuttavia, il Rapporto osserva che il sistema nazionale non garantisce sempre l'implementazione "without delay" delle nuove designazioni ONU¹⁴. La criticità deriva principalmente dal rapporto tra liste ONU e recepimento europeo, che alle volte risultano disallineate. Sebbene l'Italia disponga di strumenti nazionali temporanei per colmare il ritardo tra designazione ONU e trasposizione nelle liste europee, tali meccanismi non vengono applicati sistematicamente. Secondo il FATF/GAFI, nel periodo compreso tra la designazione ONU e il recepimento europeo potrebbe teoricamente verificarsi movimentazione di fondi o disponibilità economiche in favore di soggetti designati¹⁵.

Anche l'approccio alle *Non-Profit Organisations* (NPOs) viene giudicato non pienamente soddisfacente. Il MER 2026 osserva che il sistema di monitoraggio degli enti non profit appare frammentato tra più autorità e non sufficientemente focalizzato sugli enti effettivamente esposti a rischio elevato di abuso per finalità di finanziamento del terrorismo¹⁶.

¹² Chapter 5, parr. 18-21, pp. 10-11 e roadmap delle azioni prioritarie raccomandate dal FATF/GAFI, p. 15

¹³ Chapter 5, par. 22, p. 11 e roadmap delle azioni prioritarie raccomandate dal FATF/GAFI, p. 15.

¹⁴ Executive Summary, lett. k) ed l), pp. 5-6; Chapter 10, par. 39, pp. 12-13.

¹⁵ Chapter 10, par. 39, pp. 12-13 e roadmap delle azioni prioritarie raccomandate dal FATF/GAFI, p. 15.

¹⁶ Executive Summary, lett. l), p. 6; Chapter 10, par. 41, p. 13.

Nel loro insieme, tali valutazioni mostrano come il MER 2026 non metta in discussione la solidità complessiva dell'impianto italiano AML/CFT ma evidenzia piuttosto la difficoltà del sistema nazionale nel tenere il passo con l'evoluzione degli standard internazionali, sempre più orientati verso trasparenza proprietaria, tempestività delle misure preventive e supervisione dinamica dei rischi emergenti. Pertanto, il MER 2026 non segna affatto una bocciatura del sistema italiano AML/CFT; al contrario, il FATF/GAFI continua a riconoscere all'Italia capacità investigative, patrimoniali e istituzionali di livello molto elevato, soprattutto nella lotta alla criminalità organizzata e nell'aggressione ai patrimoni illeciti¹⁷.

Il messaggio che emerge dal Rapporto è però profondamente diverso rispetto al passato. La qualità di un sistema antiriciclaggio non viene più misurata soltanto sulla sofisticazione normativa o sull'efficacia repressiva ma sulla reale capacità di garantire supervisione realmente *risk-based*, rapidità nell'azione amministrativa, qualità e accessibilità dei dati, interoperabilità tra autorità e piena trasparenza degli assetti proprietari¹⁸.

In questa prospettiva il MER 2026 sembra indicare con chiarezza quale sarà la prossima sfida del sistema italiano: non tanto costruire nuove regole, quanto assicurare che autorità, intermediari e professionisti siano in grado di applicarle in modo uniforme, tempestivo ed effettivamente coerente con l'evoluzione dei rischi finanziari globali¹⁹.

¹⁷ Executive Summary, lett. g), h), i), pp. 5-6.

¹⁸ Preface, Executive Summary e roadmap delle azioni prioritarie raccomandate dal FATF/GAFI, pp. 3-17.

¹⁹ Roadmap delle azioni prioritarie raccomandate dal FATF/GAFI, pp. 14-15.

DB non solo
diritto
bancario

A NEW DIGITAL EXPERIENCE

 **dirittobancario.it**

