

Febbraio 2016

Brevi note sul Rapporto 2016 del GAFI sulla conformità alle Raccomandazioni delle misure italiane di contrasto del riciclaggio

Roberto Ferretti, Studio Legale Bonora e Associati

Introduzione

Il 10 febbraio 2016 è stato pubblicato il Rapporto ⁽¹⁾ del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (noto anche come *Financial Action Task Force* o FATF/GAFI) che descrive l'esito della più recente valutazione della conformità delle misure italiane di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo alle Raccomandazioni del medesimo GAFI ⁽²⁾, condotta per conto di quest'ultimo dal Fondo Monetario Internazionale dal 14 al 30 gennaio 2015 ⁽³⁾.

La verifica condotta sul sistema italiano si iscrive nel cd. "quarto round" di valutazioni dello stato di attuazione delle Raccomandazioni cui sono soggetti, periodicamente e a rotazione, tutti i Paesi membri del GAFI.

⁽¹⁾ Il Rapporto e la sua sintesi sono pubblicati sul sito del GAFI (<http://www.fatf-gafi.org/countries/d-i/italy/documents/mer-italy-2016.html>). Una traduzione (non ufficiale) in lingua italiana è stata predisposta dalla Direzione V del Dipartimento del Tesoro ed è scaricabile all'indirizzo http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzion_e_reati_finanziari/RAPPORTO_DI_VALUTAZIONE_AML-CFT_-_versione_in_italiano.pdf.

⁽²⁾ La più recente edizione delle Raccomandazioni (40 in materia di contrasto del riciclaggio e 9 di contrasto del finanziamento del terrorismo) è scaricabile dal sito del GAFI all'indirizzo <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/internationalstandardscombatingmoneylaunderingandthefinancingofterrorismproliferation-thefatfrecommendations.html>.

⁽³⁾ Il Fondo Monetario Internazionale ha ampliato il suo mandato fino a ricomprendervi il contrasto del riciclaggio nel 2000. Dopo i tragici fatti dell'11 settembre 2001, tale mandato è stato ulteriormente esteso al contrasto del finanziamento del terrorismo.

L'attività del Fondo in materia era originariamente concentrata (i) sulle verifiche dell'osservanza degli standard internazionali (*AML/CFT Assessment*), nell'ambito del più vasto programma di verifiche di *compliance* (*Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSC) program* e *Financial Sector Assessment Program (FSAP)*), e (ii) sulle attività volte a favorire lo sviluppo della capacità di contrastare tali fenomeni nei diversi Paesi. A partire dal 2011, il Fondo considera il riciclaggio, il finanziamento del terrorismo ed i reati connessi anche quali *financial integrity issue* rilevanti ai fini di vigilanza, poiché atti a pregiudicare la stabilità dei sistemi finanziari e di quello dei pagamenti.

Il questionario-tipo utilizzato dal FMI ai fini degli *AML/CFT Assessment* è disponibile sul sito internet del Fondo stesso all'indirizzo <http://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/pdf/temq.pdf>.

La precedente valutazione dell'Italia era stata condotta nel 2005 ⁽⁴⁾.

Finalità e metodologia della valutazione

La valutazione del GAFI, detta *Mutual Evaluation*, viene condotta nel rispetto della metodologia ⁽⁵⁾ e delle procedure ⁽⁶⁾ predisposte e approvate dal medesimo Gruppo di Azione e tiene conto, non solo del grado di conformità alle Raccomandazioni delle misure adottate nei diversi Paesi (*Technical Compliance*), ma anche del livello di efficacia (*Effectiveness*) raggiunto dai rispettivi sistemi di prevenzione e di contrasto.

Più precisamente, la verifica della *Technical Compliance* prende in considerazione tutti i requisiti delle Raccomandazioni e, tra questi, soprattutto quelli che si riferiscono al quadro giuridico, regolamentare e istituzionale del Paese sotto esame, nonché ai poteri e alle procedure delle autorità competenti, ritenuti gli elementi fondamentali di un adeguato sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. L'esito della valutazione per ciascun requisito è espresso in un giudizio sintetico che può essere: *compliant*, *largely compliant*, *partly compliant* e *non-compliant*.

La valutazione di efficacia (*Effectiveness*) mira invece a determinare in quale grado il singolo Paese consegue, nella propria lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, i risultati che si possono attendere da un sistema maturo e robusto e, in questa prospettiva, in quale misura il quadro giuridico e istituzionale del Paese stesso consente di conseguire tali risultati. Anche il livello di efficacia è indicato con un giudizio sintetico che si articola in quattro diversi livelli: *high-level of effectiveness*, *substantial level of effectiveness*, *moderate level of effectiveness* e *low level of effectiveness*.

Sia la metodologia, sia le procedure sono strutturate in maniera tale da assicurare, per quanto è possibile, la celerità del processo di valutazione e la qualità del giudizio finale, la parità di trattamento (*level playing field*) tra i diversi Paesi, nonché la chiarezza e la trasparenza dei risultati della valutazione. Inoltre, quest'ultima viene strutturata in modo tale da incentivare l'adozione di più elevati standard nella lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, promuovere prassi applicative virtuose ed efficaci e

⁽⁴⁾ I Report relativi alle precedenti valutazioni e ai relativi *follow-up* sono reperibili sul sito del GAFI all'indirizzo <http://www.fatf-gafi.org/countries/#Italy>.

⁽⁵⁾ Si veda la *Methodology for assessing technical compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT systems*, aggiornata nel 2013 e disponibile sul sito internet del GAFI all'indirizzo <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatfissuesnewmechanismstostrengthenmoneylaunderingandterroristfinancingcompliance.html>.

⁽⁶⁾ Si tratta delle *Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations*, pure aggiornate nel 2013 e pubblicate sul sito del GAFI (<http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/4th-round-procedures.html>).

richiamare l'attenzione delle istituzioni pubbliche e del settore privato sulle aree che necessitano di essere maggiormente presidiate.

La metodologia e le procedure prevedono infine che il Paese soggetto a valutazione riferisca successivamente al GAFI su base periodica le misure adottate per eliminare le carenze riscontrate e per rendere più efficace l'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (fase definita di *follow-up*).

L'esito della *Mutual Evaluation* 2016 dell'Italia

Dal Rapporto del GAFI emerge un giudizio complessivamente positivo del sistema italiano di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e della sua efficacia preventiva e repressiva.

Al contempo, il Rapporto richiama l'attenzione sulle aree nelle quali tradizionalmente si concentra il rischio di riciclaggio in Italia ed evidenzia che i rischi legati al terrorismo e al suo finanziamento sono in crescita.

Al fine di consentire una migliore comprensione dell'articolato giudizio dei valutatori dell'IMF, si ritiene utile riportare qui di seguito la relativa sintesi, contenuta nello *Executive Summary* del Rapporto.

- L'Italia è dotata di un apparato di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo maturo e sofisticato, accompagnato da un quadro giuridico ed istituzionale altrettanto ben articolato. Il Paese, tuttavia, si confronta con un rischio significativo di riciclaggio di denaro derivante principalmente da reati tributari, frequentemente associati a criminalità organizzata, corruzione, narcotraffico e usura.
- Le autorità possiedono una buona comprensione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e, in generale, mostrano un buon grado di cooperazione e coordinamento a livello di *policy*. L'Italia sta predisponendo una strategia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo coordinata a livello nazionale, sulla base dell'*Analisi dei rischi nazionali di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo* condotta nel 2014 ⁽⁷⁾.
- Le forze di polizia e la magistratura hanno accesso a, utilizzano e predispongono informazioni finanziarie di buona qualità. Le autorità competenti sono in grado

⁽⁷⁾ Nel quadro delle competenze attribuitegli dall'articolo 5 del d.lgs. n. 231/2007, il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) ha elaborato nel 2014 l'analisi dei rischi nazionali di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Tale analisi (denominata *National Risk Assessment*) è stata effettuata per la prima volta in maniera sistematica, in applicazione della nuova Raccomandazione n. 1 del GAFI, con l'obiettivo di identificare, analizzare e valutare le minacce di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, individuando quelle più rilevanti.

L'esercizio mira alla elaborazione di linee di intervento per la mitigazione dei rischi individuati.

di intraprendere con successo indagini finanziarie e penali vaste e complesse e hanno attuato la confisca di ingenti volumi di proventi da reato.

- Tuttavia, gli attuali risultati non sono pienamente commisurati con l'entità dei rischi di riciclaggio esistenti. Ciò è dovuto in parte alla scarsa attenzione prestata ai casi di riciclaggio di denaro cosiddetto *stand-alone* e quelli nei quali i reati-presupposto sono stati commessi all'estero o coinvolgono persone giuridiche, nonché alla durata dei procedimenti giudiziari.
- Il rischio di finanziamento del terrorismo sembra essere relativamente basso e il Paese ha attuato efficacemente un regime di sanzioni finanziarie mirate. L'Italia, inoltre, mitiga attivamente il rischio di finanziamento di attività connesse con la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Al riguardo, tuttavia, sarebbe auspicabile assicurare una maggiore sensibilizzazione del settore privato.
- Gli intermediari finanziari possiedono, in linea generale, una buona comprensione dei rischi di riciclaggio cui sono esposti e le banche di maggiori dimensioni appaiono essere i soggetti che hanno posto in essere azioni di mitigazione con maggiore intensità. Penalizzato dall'assenza di una normativa secondaria dettagliata, invece, il settore non finanziario denota – con alcune eccezioni – molta meno familiarità con i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.
- Le misure di adeguata verifica della clientela permeano adeguatamente le procedure applicate nel settore finanziario, per quanto le banche sembrano fare eccessivo affidamento su tali misure quando acquisiscono nuovi clienti tramite accordi tra intermediari. Le procedure attuate per l'identificazione dei titolari effettivi, inoltre, non sono omogenee. Sebbene in aumento, appare scarso, in generale, il numero di segnalazioni trasmesse dai professionisti e dagli operatori non-finanziari e, in particolare, dagli avvocati e dai commercialisti.
- Le autorità di vigilanza del settore finanziario applicano l'approccio basato sul rischio a vari livelli; tuttavia, i loro strumenti di controllo potrebbero essere migliorati. Con riferimento, in particolare, agli agenti di società che forniscono servizi di rimesse di denaro beneficiando del passaporto comunitario, è necessario rafforzare la cooperazione tra le autorità di vigilanza nazionali tra di loro e tra queste e le autorità di vigilanza dei rispettivi Paesi di origine.
- La vigilanza sugli istituti di pagamento comunitari operanti in Italia è attuata ai sensi della normativa UE; tuttavia, si rileva un grado fortemente limitato di cooperazione tra l'Organismo Agenti e Mediatori (OAM) e le autorità dei Paesi di origine di tali istituti di pagamento nel contesto della vigilanza continuativa su di essi.

- Si rileva la necessità di rafforzare le sanzioni per riciclaggio e per il mancato rispetto delle misure preventive.
- Le informazioni sui titolari effettivi delle persone giuridiche sono generalmente accessibili in maniera tempestiva, sebbene sia necessario procedere a un controllo incrociato per garantire l'attendibilità. Le imprese sono, in una certa misura, oggetto di uso illecito, in particolare da parte di gruppi di criminalità organizzata. Gli istituti giuridici esteri operanti in Italia, infine, costituiscono una sfida minore, seppur crescente.

Le azioni correttive prioritarie proposte dai valutatori

Il Rapporto contiene anche l'indicazione di una serie di azioni correttive prioritarie, anch'essere sintetizzate nello *Executive Summary* come segue.

- Le forze di polizia e la magistratura dovrebbero adoperarsi maggiormente nelle indagini e nell'avvio dell'azione penale nei casi di auto-riciclaggio, di riciclaggio cosiddetto *stand-alone* e di reati-presupposto perpetrati all'estero, nonché in quelli di abuso delle persone giuridiche. È necessario, inoltre, procedere a un inasprimento delle sanzioni.
- L'Unità d'Informazione Finanziaria (UIF) dovrebbe essere autorizzata ad accedere alle informazioni relativi ai procedimenti in corso e ad altre banche dati di natura amministrativa (ad es., il catasto), nonché a comunicare i risultati delle proprie analisi ad altre forze di polizia e uffici giudiziari oltre che alla Direzione Investigativa Antimafia e alla Guardia di Finanza. La UIF dovrebbe inoltre procedere a una divulgazione più selettiva di tali risultati. Guardia di Finanza e Direzione Investigativa Antimafia dovrebbero, a loro volta, assicurare una migliore qualità del feedback fornito alla UIF.
- Dovrebbe essere istituito un meccanismo di coordinamento nazionale tra le forze di polizia e l'Agenzia delle Dogane al fine di individuare itinerari, rotte aeree e navali e metodi di occultamento utilizzati dai corrieri di denaro contante. L'Agenzia delle Dogane dovrebbe inoltre potenziare le attività rivolte all'individuazione dei proventi da reato (ivi inclusi i reati tributari) trasportati da tali corrieri e condividere i casi sospetti con la UIF.
- Dovrebbero essere raccolte e conservate statistiche più granulari con riferimento alle indagini finanziarie ed ai casi di cooperazione internazionale per poter meglio misurare l'efficacia dell'azione di contrasto.
- Le autorità di regolamentazione e vigilanza dovrebbero:

- collaborare con il settore finanziario e con i soggetti non-finanziari al fine di migliorare la loro comprensione e il rispetto degli obblighi previsti in materia di identificazione dei titolari effettivi;
 - collaborare attivamente con il settore finanziario al fine di favorire una migliore comprensione dei reati tributari e delle operazioni sospette a questi connesse;
 - adottare norme secondarie o favorire lo sviluppo di linee guida vincolanti al fine di assicurare un adeguato presidio del settore non finanziario e intraprendere azioni di informazione/sensibilizzazione rivolte a tale settore.
- Le autorità di vigilanza del settore finanziario e la Guardia di Finanza dovrebbero veder potenziati i propri strumenti di controllo e l'uso di questi ultimi dovrebbe basarsi su dati coerenti e di buona qualità sui rischi ai quali le entità e gli individui sono esposti e sulle modalità di gestione di tali rischi che essi hanno posto in essere. È necessario rafforzare le sanzioni irrogate in caso di violazioni degli obblighi.
 - L'OAM dovrebbe rafforzare la cooperazione con le autorità di vigilanza dei Paesi di origine degli agenti degli istituti di pagamento che operano in Italia avvalendosi del passaporto comunitario.

Brevi considerazioni finali

Il confronto tra l'esito della *Mutual Evaluation* condotta dal GAFI nel 2015 di cui si dà conto nel Rapporto con quello dell'analogo esercizio del 2005 consente di apprezzare l'evoluzione dei presidi di prevenzione e di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo dei quali il nostro Paese si è dotato.

Nel 2005, l'impianto della normativa italiana antiriciclaggio era ancora fondato sul d.l. n. 143/1991 (convertito nella l. n. 197/1991) e non era stato ancora aggiornato per recepire le Raccomandazioni del GAFI del 2004. A quell'epoca, inoltre, in Italia la disciplina antiriciclaggio non si applicava ancora alle libere professioni, non essendo ancora stati emanati i provvedimenti di attuazione del d.lgs. 56/2004 di recepimento della seconda direttiva.

Come evidenziato dai verificatori, in quel periodo era prioritario:

- dare attuazione ai nuovi standard internazionali in materia di adeguata verifica del cliente e del titolare effettivo;
- aumentare le segnalazioni di transazioni sospette degli intermediari finanziari che non appartenevano al settore bancario e introdurre l'obbligo di segnalare le transazioni potenzialmente collegate al finanziamento del terrorismo;

- intensificare la frequenza delle ispezioni ed incrementare le risorse dedicate al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nei settori assicurativo e finanziario, nel sistema di Bancoposta e nei soggetti non vigilati;
- assicurare l'applicazione di un più efficace regime di sanzioni.

Il Rapporto del 2016 riconosce che molto è stato fatto da allora (si legge, ad esempio, nello stesso che *“since the last assessment in 2005, Italy’s level of technical compliance has markedly improved in several areas notably in preventive measures and supervision of financial institutions”*).

D’altro canto, il Rapporto richiama l’attenzione sull’elevato rischio di riciclaggio cui è esposto il nostro Paese, rischio rispetto al quale l’efficacia degli attuali strumenti di prevenzione e di repressione non risulta sempre adeguata.

Il documento evidenzia pure – e comprensibilmente – margini di miglioramento nel settore delle libere professioni (soprattutto con riferimento al limitato numero di segnalazioni di operazioni sospette) e, più in generale, dei soggetti non finanziari, così come, sul versante finanziario, nell’ambito degli agenti (soprattutto quelli operanti nel settore dei servizi di pagamento) e dei mediatori creditizi.

Altrettanto condivisibile è la richiesta dei verificatori di una più puntuale applicazione dell’approccio basato sul rischio sia nel settore finanziario, sia in quello non finanziario, al fine di assicurare l’adozione di presidi adeguati e commisurati con i rischi al quale i soggetti sottoposti alla normativa antiriciclaggio sono concretamente esposti.

Meno comprensibile pare invece il giudizio degli ispettori là dove richiede un inasprimento delle sanzioni per il reato di riciclaggio e per il mancato rispetto delle misure preventive. Tale giudizio risulta, peraltro, in contrasto sia con l’importanza delle pene edittali previste dagli artt. 648-bis, 648-ter e 648-ter.1 del Codice penale, nonché con la recente depenalizzazione dei reati puniti con la sola sanzione pecuniaria di cui al d.lgs. n. 16/2016, che, com’è noto, ha trasformato in illeciti amministrativi i reati previsti dal d.lgs. n. 231/2007 nel caso di violazione degli obblighi, tra gli altri, di adeguata verifica e di registrazione.