



**CONSIGLIO NAZIONALE
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI**

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Il Presidente

EdN/LGS/adv

Roma, 15 luglio 2025
Informativa n. 111/2025

**ALLE SIGNORE E AI SIGNORI PRESIDENTI
DEI CONSIGLI DEGLI ORDINI DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI**

Oggetto: Antiriciclaggio: Quaderno UIF n. 29/2025: *due diligence* rafforzata per i Paesi a rischio di riciclaggio.

Cara Presidente, Caro Presidente,

al fine di agevolare gli Iscritti nel mantenimento di efficaci presidi di prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo, Ti informo che l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) ha recentemente pubblicato il [Quaderno dell'antiriciclaggio n. 29 \(luglio 2025\)](#), dal titolo "Le liste dei paesi a rischio di riciclaggio: analisi e valutazioni", che rappresenta un'importante guida per comprendere il funzionamento e la rilevanza delle *blacklist* internazionali, europee e nazionali nell'ambito della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Nel Quaderno - di cui si consiglia una attenta lettura per l'aggiornamento professionale e per l'adeguamento delle procedure interne di studio - si evidenzia che le *blacklist* ufficiali - come quelle predisposte dal GAFI, dalla Commissione europea, dal Consiglio dell'UE e dal Ministero delle Finanze italiano - rappresentano strumenti fondamentali per orientare l'analisi del rischio da parte dei soggetti obbligati, tra cui i Commercialisti, tenuti ad adottare misure di **adeguata verifica rafforzata** nei confronti di soggetti e operazioni connessi a Paesi inclusi in tali liste.

Al contempo, come si legge nel Quaderno, nella valutazione del rischio estero si dovrà tenere conto anche di altri indicatori - come il *Basel AML Index* o gli indici del *Tax Justice Network* - che integrando valutazioni su corruzione, opacità finanziaria, attrattività dei sistemi bancari e regimi fiscali privilegiati, forniscono ulteriori elementi utili, nonché dei cosiddetti fattori di prossimità, ossia la vicinanza geografica, culturale e commerciale tra Paesi, in grado di influenzare significativamente la scelta delle giurisdizioni per i trasferimenti di flussi finanziari illeciti e/o l'occultamento di fondi.

Alla luce di quanto sopra, i Commercialisti - obbligati a adottare misure di *due diligence* rafforzata nei casi in cui siano coinvolti Paesi inclusi nelle *blacklist* - sono invitati a:

- monitorare con costanza gli aggiornamenti delle liste ufficiali;
- integrare le valutazioni con indicatori privati affidabili;
- considerare nei propri modelli di rischio anche le peculiarità legate al contesto nazionale e alla prossimità dei Paesi coinvolti.

Cordialmente

F.to il Presidente
Elbano de Nuccio



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Quaderni dell'antiriciclaggio

Analisi e studi

Le liste dei paesi a rischio di riciclaggio:
analisi e valutazioni

Chiara Bentivogli e Francesca Di Natale



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Quaderni dell'antiriciclaggio

Analisi e studi

Le liste dei paesi a rischio di riciclaggio:
analisi e valutazioni

Chiara Bentivogli e Francesca Di Natale

n. 29 – luglio 2025

La collana Quaderni dell'antiriciclaggio ha la finalità di presentare statistiche, studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali dell'Unità d'Informazione Finanziaria per l'Italia.

La collana si articola in diversi filoni: il filone Statistiche presenta, con periodicità semestrale, statistiche sulle segnalazioni ricevute e dati sulle attività dell'Unità; il filone Rassegna normativa illustra i principali aggiornamenti della normativa e della giurisprudenza in materia AML/CFT; il filone Analisi e studi comprende contributi sulle tematiche e sui metodi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

Comitato editoriale

Alfredo Tidu, Giovanni Castaldi, Marco Lippi, Paolo Pinotti

© Banca d'Italia, 2025

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Per la pubblicazione cartacea: autorizzazione del Tribunale di Roma n. 1942013 del 30 luglio 2013

Per la pubblicazione telematica: autorizzazione del Tribunale di Roma n. 1932013 del 30 luglio 2013

Direttore responsabile

Enzo Serata

Indirizzo

Largo Bastia, 35 – 00181 Roma – Italia

Telefono

+39 0647921

Sito internet

<https://uif.bancaditalia.it/>

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

ISSN 2283-3498 (stampa)

ISSN 2283-6977 (online)

Stampato nel mese di luglio 2025

Grafica e stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

LE LISTE DEI PAESI A RISCHIO DI RICICLAGGIO: ANALISI E VALUTAZIONI

Chiara Bentivogli e Francesca Di Natale¹

Abstract

La crescente natura transnazionale del riciclaggio ha indotto nel tempo una moltiplicazione di liste di paesi a rischio di riciclaggio elaborate da istituzioni internazionali e nazionali. Questo lavoro analizza i criteri di selezione dei paesi a rischio di riciclaggio inseriti nelle liste ufficiali utilizzate in Italia e altri indicatori di rischio di riciclaggio elaborati da istituzioni private. L'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette ricevute dall'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia conferma il rischio elevato delle operazioni che coinvolgono paesi presenti nelle blacklist ufficiali ma evidenzia la necessità di valutare anche i fattori "esteri" considerati in altri indicatori e i fattori di prossimità (geografici, culturali, commerciali) che sono specifici del paese che valuta il rischio.

Classificazione JEL: F53, G28, K42

Parole chiave: riciclaggio, paesi a rischio

Indice

1. Introduzione.....	6
2. Le liste ufficiali dei paesi a rischio di riciclaggio	7
2.1. Le liste GAFI	7
2.2 La blacklist AML elaborata dalla Commissione europea.....	9
3. Le liste ufficiali dei paesi non cooperativi a fini fiscali.....	11
3.1. La lista del Consiglio europeo	11
3.2. La lista italiana degli Stati e territori aventi un regime fiscale privilegiato.....	12
4. Un confronto fra le liste ufficiali	12
5. Altri indicatori di paesi a rischio.....	14
5.1. L'indice Basel AML Index	14
5.2. Gli indicatori del Tax Justice Network	15
6. Le determinanti del rischio di riciclaggio di un paese	18
7. I paesi esteri presenti nelle segnalazioni di operazioni sospette	19
7.1. Le SOS con riferimenti a paesi nelle blacklist	20
7.2. I soggetti	21
7.3. Le operazioni	24
7.4. I rapporti	28
8. Una sintesi	29

¹ Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia. Si ringraziano Enzo Serata, Alfredo Tidu, Anna Maria Antonietta Carriero, Luca Criscuolo, Paolo Costanzo, Michele Manna, Katia Bucaioni e Irene Longhi dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia e Silvia Giacomelli dell'Unità di Supervisione e Normativa Antiriciclaggio della Banca d'Italia per aver rivisto l'intero lavoro e fornito preziose indicazioni e suggerimenti. Le idee espresse in questo documento sono quelle delle autrici e non rappresentano necessariamente le opinioni dell'Istituto di appartenenza.

1. Introduzione

La componente internazionale del riciclaggio è una parte significativa di quella complessiva. Essa sfrutta la possibilità di trasferire i fondi acquisiti in maniera illecita in paesi che adottano normative poco rigorose in tema di identificazione della clientela e di individuazione di comportamenti sospetti.

Gli spazi per questo tipo di arbitraggio normativo si sono ridotti nel tempo grazie agli sforzi compiuti da istituzioni e organismi internazionali, in particolare dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI, FATF nell'acronimo della denominazione inglese di *Financial Action Task Force*). Le Raccomandazioni del GAFI - riconosciute su scala globale come standard per il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (AML/CFT) - hanno contribuito a uniformare gli impianti normativi dei paesi. La valutazione e il monitoraggio dei sistemi nazionali antiriciclaggio consentono di individuare i paesi con lacune rilevanti così da fornire al settore finanziario elementi utili per le analisi del rischio da esso condotte. Le liste ufficiali di paesi a rischio di riciclaggio (d'ora in poi blacklist) nascono dall'esigenza di indirizzare l'adempimento degli obblighi di *customer due diligence* (CDD) e sono anche di supporto alle *Financial Intelligence Units* (FIU) per valutare il rischio concreto da attribuire alle operazioni sospette di natura transnazionale. Ai soggetti obbligati è richiesto di adottare misure di *due diligence* rafforzata nei casi in cui siano coinvolti paesi inclusi nelle blacklist, ai fini della valutazione del sospetto di un'operazione e dell'eventuale invio di una segnalazione alla FIU competente.

Alle liste ufficiali a fini strettamente antiriciclaggio si affiancano liste ufficiali a fini fiscali riguardanti paesi con regimi privilegiati o non cooperativi (*offshore financial centres* o paradisi fiscali). I paesi inclusi in queste liste forniscono servizi finanziari a non residenti su una scala sproporzionata rispetto alle dimensioni e al finanziamento dell'economia nazionale². Anche se non sono direttamente elaborate a fini antiriciclaggio, queste liste sono particolarmente utili perché l'opacità tipica dei sistemi finanziari e societari delle giurisdizioni incluse le rende attrattive anche per l'attività di riciclaggio. L'evasione fiscale genera infatti fondi illeciti che possono essere riciclati nell'economia legale.

L'obiettivo del lavoro è di offrire alcuni spunti di riflessione sui criteri di valutazione del rischio "estero" di riciclaggio utilizzati dalle liste ufficiali e su possibili integrazioni delle stesse, derivanti in particolare da caratteristiche specifiche del paese che valuta il rischio stesso.

Nel seguito sono descritte le caratteristiche e i contenuti delle liste ufficiali dei paesi a rischio di riciclaggio o non cooperativi a fini fiscali predisposte da organismi e istituzioni internazionali ed europee (GAFI, Commissione europea e Consiglio europeo) e quella specificamente italiana, definita dal DM del 4 maggio 1999 e successive modificazioni. Le blacklist ufficiali sono inoltre confrontate con altri indicatori di paesi a rischio di riciclaggio elaborati da istituti privati, per valutarne le differenze e trarre alcuni spunti di riflessione.

² Cfr. A. Zoromé, *Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition*, IMF Working Papers, n. 87, 2007. Per un'analisi dei flussi anomali verso i paesi offshore si veda anche M. Gara e P. De Franceschis, *I paradisi fiscali: caratteristiche operative, evidenze empiriche e anomalie finanziarie*, UIF, Quaderni dell'antiriciclaggio – Analisi e studi, n. 3, 2015, J. Damgaard, T. Elkjaer e N. Johannesen, *Piercing the Veil*, IMF, Finance & Development, June 2018, P. Pogliani e P. Wooldridge, *Cross-border financial centres*, BIS Working Papers, No 1035, 2022, M. Albori, A. Anzuini, F. Ferriani e L. Rossi, *The gravity of offshore financial centers: estimating real FDI's using a binary choice model*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 805, 2023.

Si presenta infine un'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette (SOS) ricevute nel 2022 dall'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) che contengono un collegamento con paesi esteri, presenti o meno nelle blacklist ufficiali alla fine di quell'anno³. Nell'analisi si tiene conto infatti anche dei risultati degli indicatori non ufficiali e di altri fattori considerati dalla letteratura che sono specifici di ciascun paese in cui origina il riciclaggio.

2. Le liste ufficiali dei paesi a rischio di riciclaggio

2.1. Le liste GAFI

Il GAFI è un organismo intergovernativo che ha per scopo l'elaborazione e lo sviluppo di strategie di lotta al riciclaggio dei capitali di origine illecita e di prevenzione del finanziamento al terrorismo⁴. Esso elabora una serie di Raccomandazioni riconosciute come standard a livello internazionale per il contrasto delle attività economiche illecite, analizza le tecniche e l'evoluzione di questi fenomeni, valuta e monitora i sistemi nazionali. Del Gruppo fanno parte numerose giurisdizioni e organizzazioni regionali nonché, come osservatori, i più rilevanti organismi finanziari internazionali e del settore tra i quali FMI, Banca Mondiale, BCE, Nazioni Unite, Europol, Gruppo Egmont⁵.

Dal 2007 il GAFI individua i paesi con carenze nelle misure di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo attraverso la predisposizione di due liste: la lista dei "Paesi ad alto rischio" (black list) e la lista dei "Paesi con deficienze strategiche nei sistemi AML/FT sottoposti a intenso monitoraggio" (grey list). Gli aggiornamenti delle liste del GAFI sono effettuati in occasione delle sedute plenarie. La black list è l'elenco dei paesi che presentano significative carenze nei rispettivi regimi di contrasto al riciclaggio, al finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Rispetto a tali paesi, il GAFI sollecita tutti i membri ad applicare misure di adeguata verifica rafforzata e, nei casi più gravi, l'applicazione di contromisure per proteggere il sistema finanziario internazionale dal rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che deriva da tali paesi. Rispetto ai paesi inclusi nella grey list - che collaborano attivamente al fine di rimediare alle carenze strategiche presenti nei propri regimi antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo - il GAFI non richiede l'applicazione di misure rafforzate di adeguata verifica, ma incoraggia gli operatori commerciali e finanziari a tenere conto delle considerazioni presentate nella propria analisi dei rischi⁶.

³ Sono stati utilizzati i dati relativi alle SOS ricevute nel 2022 al fine di poter effettuare l'analisi su SOS con informazioni consolidate, arricchite con i dati pervenuti successivamente.

⁴ Il mandato del GAFI è esteso anche al contrasto del finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa.

⁵ Cfr. <https://www.fatf-gafi.org/>. Le organizzazioni regionali raggruppano insieme di paesi di alcune aree geografiche del mondo. A febbraio 2023 il GAFI ha sospeso la membership della Federazione Russa. Il Gruppo Egmont è un'organizzazione internazionale finalizzata allo sviluppo della cooperazione fra FIU; favorisce altresì la creazione di FIU in paesi che ne sono privi. Gestisce la rete protetta Egmont Secure Web che viene utilizzata dalle FIU per lo scambio di informazioni operative.

⁶ A giugno 2025 erano presenti nella black list GAFI l'Iran, la Repubblica Democratica Popolare di Corea (nei confronti dei quali il GAFI raccomanda l'adozione di contromisure) e il Myanmar (nei confronti del quale viene raccomandata l'applicazione di tutte le misure di adeguata verifica rafforzata). Le liste del GAFI e i criteri di valutazione sono disponibili al link <https://www.fatf-gafi.org/en/topics/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions.html>.

I criteri di aggiornamento delle liste si basano sui risultati delle *Mutual evaluations*, che rappresentano valutazioni reciproche dei paesi membri sul grado di conformità alle Raccomandazioni GAFI delle misure adottate nei diversi paesi (*technical compliance*) e sul livello di efficacia (*effectiveness*) raggiunto dei sistemi AML/CFT.

In particolare la *technical compliance* valuta il quadro giuridico, regolamentare e istituzionale e i poteri e le procedure delle autorità competenti. Ad esempio, viene esaminata la capacità di un paese, delle sue istituzioni finanziarie e dei soggetti non finanziari destinatari degli obblighi AML di identificare e valutare il proprio rischio e di applicare un approccio basato sul rischio all'allocazione delle risorse e all'introduzione di misure per prevenire o mitigare il rischio (Raccomandazione 1); l'adeguatezza della normativa sull'adeguata verifica (Raccomandazione 10); la presenza di norme che prevedano la *compliance* AML/CFT per gli operatori che forniscono servizi di trasferimento di denaro o valori (Raccomandazione 14). La valutazione sull'*effectiveness* considera i risultati concreti del paese esaminato nel mitigare i rischi AML/CFT in 11 aree chiave (*immediate outcomes*) fra cui, ad esempio, la coerenza fra gli obiettivi e le attività delle autorità e degli organi di autoregolamentazione con le politiche AML/CFT e con il rischio ML/FT identificato, l'efficacia della supervisione sui soggetti obbligati e dell'attività di intelligence finanziaria delle FIU, l'applicazione di misure efficaci e proporzionate e di sanzioni dissuasive.

I giudizi sulla *technical compliance* e sulla *effectiveness* si declinano su quattro livelli⁷. Le *Mutual evaluations* sono verifiche fra pari, in cui gli esaminatori sono nominati dal GAFI fra gli esperti di altri paesi membri. Il rapporto degli esaminatori riceve commenti da revisori indipendenti di ulteriori paesi membri del GAFI e dal paese valutato ed è poi presentato, insieme con le raccomandazioni sulle azioni che il paese dovrebbe intraprendere e i rating relativi alle diverse aree di esame, all'assemblea plenaria, che li può approvare o meno (senza il voto del paese esaminato). Sulla base dei risultati si valuta se il paese deve essere sottoposto a monitoraggio; se al termine del periodo di monitoraggio le carenze permangono il paese viene inserito nella lista. Dopo le assemblee plenarie il GAFI pubblica i risultati delle *Mutual evaluations* e del monitoraggio e le nuove liste dei paesi a rischio sulla base delle valutazioni dei progressi raggiunti.

Nelle *Mutual evaluations* il GAFI dedica una particolare attenzione alla corretta identificazione, analisi e valutazione dei rischi effettuata da ciascun paese, che si sviluppa a partire dalla definizione delle loro determinanti individuate da: i) la probabilità di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo derivante dalle minacce e dalle vulnerabilità (di un paese, un settore, ecc.); ii) le conseguenze che la loro realizzazione potrebbe generare. Le minacce si riferiscono alla dimensione dei reati presupposto (ad esempio la corruzione), le vulnerabilità si riferiscono ai fattori, strutturali ma anche istituzionali, che possono facilitare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo (ad esempio, l'elevato utilizzo del contante), mentre le conseguenze si riferiscono all'entità dell'impatto negativo che le attività criminali possono avere sulla società⁸.

I criteri per la formazione delle liste del GAFI sono stati oggetto di alcune critiche. A causa degli effetti finanziari fortemente negativi dell'inserimento in tali liste, i paesi interessati cercherebbero di risultare adempienti alle richieste del GAFI introducendo modifiche

⁷ *Compliant, largely compliant, partially compliant, non-compliant*, per la *technical compliance* e *high, substantial, moderate* e *low* per la *effectiveness*.

⁸ Cfr. GAFI, [National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment Guidance](#), November 2024.

normative solo formali e ciò porterebbe a svuotare la grey list e, nel tempo, renderebbe meno significativo l'inserimento di un paese nella lista. Inoltre le decisioni sugli aggiornamenti delle liste sarebbero prese sulla base di un consenso non chiaramente definito⁹.

I risultati delle *Mutual evaluations* mostrano risultati meno positivi nella *effectiveness* rispetto alla *technical compliance*. Con riferimento alle 33 *Mutual evaluations* completate dai membri del GAFI nel quarto round, nel 77% dei casi la valutazione della *technical compliance* è stata *compliant* o *largely compliant*; la percentuale si riduce al 43% nel caso delle valutazioni della *effectiveness* con giudizio *high* o *substantial*¹⁰. Nel seguito, per semplicità definiamo blacklist GAFI l'insieme della black list e della grey list di tale organismo.

2.2 La blacklist AML elaborata dalla Commissione europea

La direttiva UE/2015/849 (IV direttiva antiriciclaggio) prevede che la Commissione individui i paesi terzi i cui regimi antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo presentano carenze strategiche che pongono minacce significative al sistema finanziario dell'Unione (*high-risk third countries*). I paesi sono individuati dal regolamento delegato UE/1675/2016 della Commissione che viene riesaminato alla luce dei progressi compiuti da tali paesi verso l'eliminazione delle carenze.

Il regolamento delegato viene adottato dalla Commissione europea ed entra in vigore solo se né il Parlamento europeo né il Consiglio sollevano obiezioni entro il termine di un mese dalla data in cui esso è stato loro notificato; ciò, invero, è accaduto per motivazioni legate alla scarsa trasparenza del processo decisionale e alla mancanza di autonomia delle proposte della Commissione rispetto alle liste del GAFI. Ad esempio, ad aprile 2024 il Parlamento europeo ha respinto il regolamento delegato della Commissione che prevedeva di eliminare dalla blacklist della Commissione (d'ora in poi CE) gli Emirati Arabi Uniti, Gibilterra e Panama, seguendo le decisioni prese dal GAFI. Nel 2020 è stata pubblicata una nuova metodologia per assicurare l'applicazione di un processo robusto, oggettivo e trasparente, che prevede la considerazione delle liste GAFI come punto di partenza e la successiva valutazione di ulteriori paesi¹¹. Un tratto qualificante della nuova procedura è anche la maggiore interlocuzione con i paesi a rischio.

Le banche e gli altri soggetti sottoposti alla normativa antiriciclaggio dell'Unione sono tenuti a svolgere almeno l'adeguata verifica rafforzata dei clienti quando trattano con persone fisiche o soggetti giuridici con sede in paesi terzi ad alto rischio individuati dalla Commissione. Da questi paesi sono esclusi, per definizione, i paesi membri dell'Unione; sono altresì esclusi i paesi soggetti alle direttive antiriciclaggio in base agli accordi conclusi il 3 gennaio 1994 nell'ambito dell'EEA¹² e i paesi che hanno concluso accordi monetari con l'Unione¹³. Ciò ha

⁹ Cfr. D. Lewis, [Remarks at the RUSI meeting on the Financial Action Task Force Strategic Review](#), GAFI, 2019, RUSI, [The Future of the Financial Action Task Force: Improving the Least Bad Option?](#), Conference Report, 2024.

¹⁰ Cfr. GAFI, [FATF Annual Report 2022-23](#), June 2023.

¹¹ Cfr. European Commission, [Anti-money laundering and countering the financing of terrorism at international level](#) e European Commission, [Methodology for identifying high-risk third countries under Directive \(EU\) 2015/849](#), SWD(2020) 99 final, May 2020.

¹² Economic European Area; si tratta, in particolare, di Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

¹³ Principato di Andorra, Principato di Monaco, Repubblica di San Marino e lo Stato della Città del Vaticano.

un'importante implicazione sotto il profilo della completezza della lista poiché paesi considerati a rischio dal GAFI potrebbero essere esclusi dalla lista UE.

La metodologia della CE per l'individuazione dei paesi terzi ad alto rischio antiriciclaggio prevede di sottoporre a valutazione, tra gli altri, quei paesi che sono individuati quali centri finanziari *offshore* dal Fondo Monetario Internazionale. Ciò peraltro non comporta di per sé che essi vengano considerati paesi con carenze strategiche in ambito antiriciclaggio. La connessione fra i due ambiti è tuttavia molto stretta; i paesi inclusi dal Consiglio UE nella lista delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali (cfr. *infra*) sono sottoposti a revisione con priorità rispetto ad altri Stati.

Uno studio svolto per la Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo pubblicato a luglio 2023, finalizzato a presentare indicazioni per una riforma del sistema di blacklisting AML europeo, evidenziava alcuni limiti del sistema¹⁴. Un primo problema è che si basa principalmente sulle liste del GAFI, risultandone quasi una duplicazione. I tempi più lunghi di modifica della blacklist della UE rispetto a quelle del GAFI determinano inoltre non giustificati disallineamenti. E ancora, come già menzionato, non sono inclusi a priori i paesi membri della UE, della EEA, quelli che hanno concluso accordi monetari con l'Unione e, di fatto, anche i candidati alla *membership* UE, assumendo che tutti questi paesi abbiano lo stesso grado e tipo di vulnerabilità, minacce e rischi ML, mentre vi sono evidenze che, ad esempio, i settori rischiosi differiscono fra paesi e che vi sono significative differenze territoriali¹⁵. Altri limiti della blacklist AML UE sono stati evidenziati dalla Corte dei Conti europea, che ha segnalato carenze nella trasparenza e nell'autonomia rispetto al GAFI delle procedure per la definizione della blacklist AML europea, nella valutazione dei rischi e nella comunicazione con i paesi listati¹⁶.

Il regolamento UE/2024/1624 relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo prevede che la Commissione possa adottare atti delegati in cui siano individuati: *i*) i paesi terzi ad alto rischio, che presentano carenze strategiche significative nei rispettivi regimi nazionali; *ii*) i paesi terzi che presentano carenze di conformità nei rispettivi regimi nazionali in materia di AML/CFT; *iii*) i paesi terzi che rappresentano una minaccia specifica e grave per il sistema finanziario dell'Unione. Le misure di adeguata verifica rafforzata applicabili in tali casi sono modulate sulla base del rischio. La nuova Autorità antiriciclaggio europea (AMLA) ha il compito di elaborare orientamenti sui rischi, sulle tendenze e sui metodi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che interessano qualsiasi area geografica all'esterno dell'Unione¹⁷. Questo nuovo approccio nei confronti dei paesi terzi è volto a garantire che le minacce esterne al sistema finanziario dell'Unione e al corretto funzionamento del mercato interno siano efficacemente mitigate attraverso l'attuazione di un approccio armonizzato a livello della UE e la garanzia di una maggiore

¹⁴ B. Unger, [Reforming EU blacklisting](#), Study requested by ECON Committee, July 2023. Cfr. anche M. Riccardi, *Money laundering blacklists*, Taylor and Francis/Routledge, New York, 2022.

¹⁵ E.U. Savona e M. Riccardi (a cura di), *Assessing the Risk of Money Laundering in Europe. Final Report of Project IARM*, Transcrime – Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2017.

¹⁶ Cfr. European Court of Auditors, [EU efforts to fight money laundering in the banking sector are fragmented and implementation is insufficient](#), 2021.

¹⁷ Cfr. il Regolamento UE/2024/1624, sez. 2, artt. 29-31 sulle diverse tipologie di paesi a rischio e la sez. 4, art. 34, sulle misure di adeguata verifica rafforzata. Per ulteriori informazioni sull'AMLA cfr. *Quaderni dell'antiriciclaggio – Rassegna normativa*, I-2024, pp. 5-23.

granularità e proporzionalità nella definizione delle conseguenze connesse all’inserimento nell’elenco, in funzione del rischio.

3. Le liste ufficiali dei paesi non cooperativi a fini fiscali

3.1. La lista del Consiglio europeo

La lista dei paesi non cooperativi a fini fiscali del Consiglio europeo (relativamente alla tassazione delle imprese) è stata stilata per la prima volta nel 2017; l’obiettivo di tale ricognizione è quello di “incoraggiare cambiamenti positivi nella legislazione e nelle pratiche fiscali al di fuori della UE”¹⁸. Non vengono presi in considerazione, pertanto, paesi che, all’interno della UE, adottano legislazioni potenzialmente dannose per gli altri Stati membri.

La lista viene periodicamente rivista dai Ministri delle Finanze dell’Unione, a seguito dell’esame dell’attuazione degli impegni assunti da tutte le giurisdizioni dei paesi terzi che rientrano nel processo. I lavori tecnici, il vaglio e la valutazione delle giurisdizioni sono svolti dal gruppo “Codice di condotta” sulla base di criteri concepiti per evolvere nel tempo, in modo da allinearli agli standard internazionali di buona governance fiscale, elaborati in particolare nei consessi dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), quali il Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, il Forum on Harmful Tax Practices e l’Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting. Più in dettaglio, i criteri di inserimento nella lista riguardano la trasparenza fiscale, l’equa imposizione e l’attuazione delle norme internazionali intese a prevenire l’erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili (misure anti-BEPS¹⁹). Dal 2020 il Consiglio aggiorna la lista due volte all’anno per concedere agli Stati membri il tempo sufficiente per modificare la legislazione nazionale ove necessario.

La lista delle giurisdizioni non cooperative, pubblicata come allegato delle conclusioni adottate dal Consiglio Ecofin (allegato I), “non mira a stigmatizzare dei paesi, ma ad incoraggiare un cambiamento positivo nelle loro legislazioni e prassi fiscali attraverso la cooperazione”. Le giurisdizioni non ancora conformi a tutti gli standard fiscali internazionali ma che si sono impegnate ad attuare riforme, figurano in un documento sullo stato di avanzamento (allegato II); viene inoltre pubblicato l’elenco delle giurisdizioni che cooperano con la UE e non hanno impegni in sospeso.

Analogamente alla lista dei paesi non cooperativi a fini AML, anche la lista delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali è stata oggetto di numerosi rilievi; in particolare, il Parlamento europeo, con Risoluzione del gennaio 2021, ha mosso delle critiche molto dure ai criteri di redazione della lista e ne ha richiesto una completa revisione²⁰. Su un piano generale, inoltre, la metodologia per la redazione di “*name and shame lists*” in ambito europeo si baserebbe prevalentemente su fattori di tipo qualitativo, trascurando indicatori quantitativi che potrebbero modificare in maniera significativa l’elenco dei paesi inseriti nelle liste²¹.

¹⁸ Cfr. Consiglio europeo, [Lista UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali](#).

¹⁹ Per le misure anti-BEPS si veda OECD/G20, [BEPS – Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting](#).

²⁰ Cfr. Parlamento europeo, [Riforma dell’elenco UE dei paradisi fiscali](#), 21 gennaio 2021.

²¹ Cfr. M. Letizi, [Paradisi fiscali, verso un modello di assessment integrato](#), Il Sole 24 Ore, 23 febbraio 2021.

3.2. La lista italiana degli Stati e territori aventi un regime fiscale privilegiato

Mentre la lista del Consiglio prende a riferimento i regimi fiscali riguardanti le persone giuridiche, il DM del 4 maggio 1999 individua gli Stati e i territori con regime fiscale privilegiato per le persone fisiche (nel seguito blacklist DM), allo scopo di contrastare la fittizia emigrazione all'estero per finalità tributarie di residenti in Italia (articolo 2, comma 2-bis, del TUIR, DPR 917/1986)²². Sulla base del TUIR si presumono comunque residenti in Italia, salvo prova contraria a loro carico, i cittadini italiani cancellati dalle anagrafi della popolazione residente e trasferiti negli Stati o territori elencati nel DM. Il decreto ministeriale viene anche richiamato in altre disposizioni che aumentano le sanzioni per le violazioni dell'obbligo del monitoraggio fiscale e innalzano i termini di un eventuale accertamento tributario.

I paesi considerati nel DM del 1999 sono stati individuati sulla base di criteri definiti da un apposito gruppo di lavoro. Il DM è stato da ultimo modificato nel luglio 2023; dall'elenco è stata eliminata la Svizzera, con efficacia dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 28 luglio 2023. L'uscita della Svizzera dalla lista DM fa seguito alla ratifica della convenzione sulla tassazione dei lavoratori transfrontalieri (L. 83/2023)²³. In precedenza erano state eliminate dalla lista Cipro e Malta (DM 27 luglio 2010) e, successivamente, la Repubblica di San Marino (DM 12 febbraio 2014).

Tale lista è l'unica rimasta in vigore in Italia; quelle riguardanti la tassazione delle persone giuridiche sono state via via eliminate mentre sono stati introdotti criteri oggettivi per determinare le situazioni in cui le società italiane godono di privilegi fiscali.

4. Un confronto fra le liste ufficiali

Alla fine del 2022 i paesi inclusi nelle blacklist DM, GAFI, della Commissione europea e del Consiglio europeo erano 92²⁴.

La figura 1 evidenzia le sovrapposizioni fra le diverse liste. Solo Panama è comune a tutte (ma è uscita - come anche, fra gli altri paesi, le Isole Cayman - dalla grey list del GAFI a ottobre 2023) ed esiste una certa sovrapposizione tra le liste della Commissione e del Consiglio e quelle del GAFI, mentre gran parte dei paesi elencati nel DM non sono evidenziati in altre liste. La lista DM ha in comune con la grey list del GAFI Gibilterra e gli Emirati Arabi Uniti, entrambi usciti a febbraio 2024 dalla lista del GAFI.

La lista più ricca di paesi è la DM che, insieme alla lista UE, si focalizza su aspetti fiscali. In tutte le liste non sono quasi mai presenti paesi europei, salvo alcuni loro territori d'oltremare (ad esempio, Bonaire, Sint Eustatius e Saba). Malta è stata cancellata dalla lista GAFI nel 2022. Il Principato di Monaco e la Svizzera sono presenti solo nella lista del DM, dalla quale la

²² Decreto del Ministero delle finanze del 4 maggio 1999 - Individuazione di Stati e territori aventi un regime fiscale privilegiato, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 10 maggio 1999, n. 107.

²³ Oltre al venir meno dell'onere della prova sul trasferimento di residenza considerato fittizio dal Fisco per i paesi della lista DM, non scattano: i) il raddoppio delle sanzioni per le violazioni dell'obbligo del monitoraggio fiscale, ossia l'indicazione nel quadro RW del modello Redditi dei dati sulle proprietà immobiliari o finanziarie detenute all'estero; ii) il raddoppio dei termini di accertamento, che avrebbe comportato la possibilità per l'amministrazione finanziaria di disporre di 10 anni per effettuare i controlli.

²⁴ Dall'analisi precedente emerge come le blacklist ufficiali siano modificate anche più volte nel corso di un anno. Si è scelto pertanto di utilizzare quelle vigenti alla fine del 2022 per renderle coerenti con l'analisi delle SOS ricevute in quell'anno dalla UIF.

Svizzera - come sopra ricordato - è stata cancellata a partire dall'anno d'imposta 2024, mentre il Principato di Monaco è entrato nella grey list del GAFI a giugno 2024.

Fig. 1 - Paesi presenti nelle blacklist ufficiali a fine 2022 per tipo di lista (1)



(1) UE = Consiglio europeo, CE = Commissione europea.

Il DM include due aree che comprendono ciascuna diversi territori. La prima è quella delle Antille Olandesi, che sono attualmente in parte municipalità speciali dei Paesi Bassi (Bonaire, Sint Eustatius e Saba), in parte nazioni costitutive del Regno dei Paesi Bassi (Aruba, Curaçao e Sint Maarten (parte olandese)). La seconda è quella degli Emirati Arabi Uniti, composti da sette emirati. Anche le liste GAFI utilizzano ancora quest'ultimo aggregato. In conclusione, l'analisi sopra effettuata evidenzia che le diverse liste ufficiali, pur con i limiti indicati da diverse parti, presentano caratteristiche, criteri e processi di individuazione che le rendono un riferimento certo e affidabile per la valutazione del rischio "estero" di riciclaggio, soprattutto con riferimento all'adeguatezza delle normative adottate nei diversi paesi²⁵.

5. Altri indicatori di paesi a rischio

Nel seguito si presentano, a titolo di confronto con le liste ufficiali, due indici di rischio AML-paese elaborati da istituti privati. Gli indici esaminati presentano metodologie e graduatorie di rischio dei paesi talvolta diverse da quelle derivabili dalle blacklist ufficiali e offrono pertanto alcuni spunti di riflessione. Ad esempio, si considera la diffusione di alcuni tipi di crimine, la qualità del settore pubblico, la dimensione dell'offerta di servizi finanziari ai residenti all'estero, variabili che influiscono, insieme al quadro normativo, sui flussi finanziari da riciclare verso un paese.

5.1. L'indice Basel AML Index

Il Basel Institute of Governance elabora annualmente dal 2012 un indicatore che valuta il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo di oltre 100 paesi basandosi su una serie di fonti pubbliche fra cui il GAFI, Transparency International, la Banca mondiale e il World Economic Forum²⁶. L'indicatore sintetizza cinque ambiti che contribuiscono a definire un paese ad alto rischio: 1) la qualità del quadro normativo e istituzionale AML/CFT; 2) la diffusione di tangenti e corruzione; 3) la trasparenza del sistema finanziario e gli standard adottati; 4) la trasparenza e accountability del settore pubblico; 5) il rischio politico e legale. Il primo ambito è quello a cui è dato il peso maggiore (65%). L'indice varia da 0 a 10 (massimo rischio).

Nel Rapporto 2022 l'unica area in miglioramento rispetto all'anno precedente è la qualità del quadro normativo e istituzionale AML/CFT. Fra i primi 15 paesi per intensità di rischio, la Repubblica Democratica del Congo e Haiti risultano i paesi più rischiosi (indice superiore a 8, in prima e seconda posizione, rispettivamente), seguiti da Myanmar, Mozambico, Madagascar,

²⁵ Va inoltre osservato che la nozione di rischio geografico nell'antiriciclaggio fa riferimento in alcuni casi a strumenti più sofisticati rispetto alle liste. Ad esempio, le Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela della Banca d'Italia indicano, nel caso delle strutture societarie e dei trust qualificabili come veicoli di interposizione, una valutazione del rischio anche sulla base delle raccomandazioni del GAFI sul titolare effettivo e sugli obblighi di trasparenza di strutture societarie e trust. Cfr. Banca d'Italia, [Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo](#), 30 luglio 2019 e s.m.i.

²⁶ Il Basel Institute of Governance è un istituto indipendente senza scopo di lucro, associato all'Università di Basilea, che si propone di rafforzare il buon governo e di combattere la corruzione. Cfr. <https://baselgovernance.org>. e Basel Institute on Governance, [Basel AML Index 2022: 11th Public Edition Ranking money laundering and terrorist financing risks around the world](#) e successivi aggiornamenti. L'indicatore utilizza, fra l'altro, anche il Financial Secrecy Index del Tax Justice Network (con peso del 15% nella definizione del punteggio relativo alla qualità del quadro normativo e istituzionale AML/FT), che sarà presentato nel paragrafo successivo. Per ulteriori dettagli sulla metodologia di costruzione dell'indice si veda <https://index.baselgovernance.org/-methodology>.

Guinea-Bissau, Cambogia, Mali, Senegal, Vietnam, Sierra Leone, Eswatini, Mauritania, Cameroon e Uganda. L'indice medio globale è rimasto abbastanza stabile nel tempo: nel 2018 era pari a 5,63 (5,25 nel 2022)²⁷.

Fra i 128 paesi presentati nel Rapporto 2022 e i cui dati sono diffusi pubblicamente, l'Italia si colloca al 94° posto (indice pari a 4,55), in posizione analoga a quella della Svizzera e della Germania e peggiore rispetto a quella della Francia (3,52). In posizione appena peggiore dell'Italia si trovano Liechtenstein e Cipro (92° e 91° posto). La Repubblica di San Marino si colloca al 123° posto, Malta all'82°. Panama e gli Emirati Arabi Uniti sono al 38° e al 44° posto (5,81 e 5,70, rispettivamente), mentre il Principato di Andorra e la Finlandia sono classificati come quelli meno rischiosi (indice inferiore a 3).

Nel Rapporto di dicembre 2024 il Basel Institute segnala un modesto miglioramento complessivo della *technical compliance* rispetto alle Raccomandazioni del GAFI, a fronte di una stazionarietà dell'efficacia delle misure adottate²⁸. I primi 15 paesi più rischiosi (fra i 165 i cui dati sono stati diffusi pubblicamente) sono risultati, nell'ordine, Myanmar (con un indice pari a 8,17), Haiti, la Repubblica Democratica del Congo, Chad, Venezuela, Laos, Repubblica Centrafricana, Gabon, Repubblica del Congo, Guinea-Bissau, Cina, Mozambico, Liberia, Algeria e Vietnam. L'Italia si colloca al 102° posto (con un indice pari a 4,80), in posizione di poco migliore a quella di Cipro, Giordania e Stati Uniti (tutti con un indice pari a 4,81). La Repubblica di San Marino ha il punteggio migliore (2,96), seguita dall'Islanda.

La graduatoria di Basilea riflette in buona parte i contenuti delle liste ufficiali descritte nei paragrafi precedenti per i paesi a rischio molto superiore a quello medio; tuttavia essa risulta meno discriminante nei confronti dei paesi con rischio al di sotto della media, dove sono collocati molti paesi ad alto PIL pro capite, che in alcuni casi adottano forme di concorrenza fiscale nei confronti di paesi vicini.

5.2. Gli indicatori del Tax Justice Network

Il Tax Justice Network (TJN) è un'organizzazione non governativa con sede nel Regno Unito dedicata alla ricerca e al sostegno di iniziative nell'area della tassazione internazionale, dei paradisi fiscali e della regolamentazione finanziaria.

Il TJN produce periodicamente un Rapporto (The State of Tax Justice) in cui effettua una stima delle perdite di entrate fiscali dovute all'evasione ed elusione fiscale attuata dalle imprese multinazionali e da singoli individui mediante trasferimenti transfrontalieri di fondi e il loro occultamento all'estero, specialmente in paradisi fiscali. Nel rapporto 2024 il TJN stima le relative perdite fiscali annuali a livello mondiale in 492 miliardi di dollari, di cui circa due terzi dovuti alle operazioni *cross-border* delle multinazionali e un terzo all'evasione fiscale *offshore* individuale²⁹.

Un primo indicatore elaborato dal TJN è il **Financial Secrecy Index** (con cadenza biennale) che classifica i paesi in base al grado di opacità finanziaria e all'ampiezza dell'offerta di servizi

²⁷ Per questo indice, come per quelli presentati nel seguito, si è scelto di commentare i valori disponibili nel 2022, anno di riferimento per i paesi inclusi nelle blacklist ufficiali commentate in precedenza.

²⁸ Nel Rapporto 2024 sono stati introdotti alcuni cambiamenti fra cui l'inclusione delle frodi nell'ambito di analisi relativo alla corruzione.

²⁹ Cfr. <https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2024/>.

finanziari ai residenti di altri paesi. Entrambi questi fattori hanno un ruolo rilevante nel facilitare l'occultamento e il riciclaggio. L'indice è costruito sulla base di³⁰:

i) l'indicatore Secrecy Score, basato su 20 variabili, che misura il grado di segretezza offerto dalla normativa in vigore nel paese (da 0 a 100);

ii) il Global Scale Weight (GSW), che misura la dimensione dei servizi finanziari offerti dalla giurisdizione a residenti in altri paesi in rapporto al mercato globale dei servizi finanziari offerti a non residenti (da 0 a 100 per cento).

A differenza delle blacklist ufficiali, che considerano prevalentemente fattori normativi, l'indicatore combina gli aspetti legali con quelli relativi ai mercati. Come esempio della differenza, il TJN cita Panama, inclusa in tutte le blacklist sopra menzionate fino a ottobre 2023 (quando è uscita dalla grey list del GAFI), che ha normative che garantiscono una maggiore segretezza rispetto al Regno Unito; tuttavia quest'ultimo è utilizzato più frequentemente come paradiso fiscale perché è più sviluppato come piazza finanziaria internazionale.

La tav. 1 elenca i primi 15 paesi nella graduatoria del Financial Secrecy Index del 2022, anno utilizzato nel seguito per l'analisi dei paesi a rischio nelle segnalazioni di operazioni sospette.

Tav. 1 – Financial Secrecy Index – primi 15 paesi nella graduatoria complessiva e valori delle componenti sottostanti – 2022

PAESI	FSI	Secrecy Score	Global Scale Weight (%)
STATI UNITI	1.951	67	25,78
SVIZZERA	1.167	70	3,91
SINGAPORE	1.167	67	5,64
HONG KONG	927	65	3,87
LUSSEMBURGO	804	55	11,32
GIAPPONE	765	63	2,81
GERMANIA	681	57	5,21
EMIRATI ARABI UNITI	648	79	0,22
ISOLE VERGINI BRITANNICHE	621	71	0,55
GUERNSEY	610	71	0,52
CINA	578	66	0,76
PAESI BASSI	556	65	0,87
REGNO UNITO	547	47	14,14
ISOLE CAYMAN	516	73	0,25
CIPRO	510	62	1,05

Fonte: Tax Justice Network. Il valore minimo dell'indice FSI è 5, attribuito a Montserrat.

Panama si colloca al 18° posto, con FSI = 474, Secrecy score = 73 e Global Scale Weight = 0,19%. A titolo di confronto, l'Italia si colloca al 21° posto con FSI = 393, Secrecy Score = 55

³⁰ Per ciascun paese esaminato i il Financial Secrecy Score è calcolato sulla base della formula $FSI_i = Secrecy Score_i^3 * Global Scale Weight_i^{1/3}$. Per il Financial Secrecy Score del 2022 il Secrecy Score varia da un minimo di 36 della Slovenia a un massimo di 81 per il Vietnam, mentre il Global Scale Weight varia da un minimo di 0,00% del Montserrat ($1,95 \cdot 10^{-9}$) a un massimo di 25,78% degli Stati Uniti.

e Global Scale Weight = 1,35%, il Principato di Monaco al 118° posto, con FSI = 66, un Secrecy score piuttosto elevato (74) ma un Global Scale Weight pressoché nullo³¹.

Un secondo indicatore elaborato dal TJN è il **Corporate Tax Haven Index** (con cadenza biennale) che classifica i paesi sulla base delle opportunità offerte alle multinazionali di evasione o elusione fiscale. Paesi con regimi fiscali privilegiati o non cooperativi ai fini fiscali (*offshore financial centres* o paradisi fiscali) forniscono servizi finanziari a non residenti su una scala sproporzionata rispetto alle dimensioni e al finanziamento dell'economia nazionale³². Uno studio dell'FMI del 2018 segnala che Paesi Bassi, Lussemburgo, Hong Kong, le Isole Vergini Britanniche, Bermuda, le Isole Cayman, l'Irlanda e Singapore ospitano più dell'85% degli investimenti diretti mondiali in società veicolo che sono spesso "scatole vuote", con pochi dipendenti, un basso livello di produzione e di attività/passività finanziarie nel paese ospite e con attività principale di holding del gruppo di cui fanno parte.

L'indice è costruito sulla base di:

- i) l'indicatore Haven Score, che misura l'ambito di azione offerto alle imprese per utilizzare il paese come paradiso fiscale (da 0 a 100);
- ii) il Global Scale Weight, che misura la quota dell'attività finanziaria gestita dalle multinazionali che entra o esce da una determinata giurisdizione (da 0 a 100%).

La tav. 2 elenca i primi 15 paesi nella graduatoria del Corporate Tax Haven Index pubblicato nel 2021, anno anche in questo caso scelto per poter effettuare confronti nell'analisi dei paesi a rischio nelle segnalazioni di operazioni sospette.

Entrambi gli indicatori offrono una visuale che tiene conto anche della attrattività dei paesi dal punto di vista dello **sviluppo dei mercati finanziari**, intesa anche come affidabilità degli stessi per gli operatori. Infatti, le facilitazioni fiscali o normative non sono sufficienti a incentivare afflussi di capitali se non sono accompagnate da sistemi bancari e finanziari relativamente efficienti.

Questi fattori determinano la presenza ai primi posti, in entrambe le graduatorie, di paesi europei non considerati dalle blacklist ufficiali a fine 2022: i Paesi Bassi, il Lussemburgo, l'Irlanda il Regno Unito e Cipro³³.

³¹ L'indice elaborato nel 2025 conferma i primi cinque paesi nella lista seguiti da Germania, Paesi Bassi, Corea del Sud, Guernsey, Giappone, Taiwan, Cina, Emirati Arabi Uniti, Irlanda e Panama.

³² Cfr. A. Zoromé, *Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition*, IMF Working Papers, n. 87, 2007. Per un'analisi dei flussi anomali verso i paesi *offshore* si veda anche M. Gara e P. De Franceschis, *I paradisi fiscali: caratteristiche operative, evidenze empiriche e anomalie finanziarie*, UIF, Quaderni dell'antiriciclaggio – Analisi e studi, n. 3, 2015, J. Damgaard, T. Elkjaer e N. Johannesen, *Piercing the Veil*, IMF, Finance & Development, June 2018, P. Pogliani e P. Wooldridge, *Cross-border financial centres*, BIS Working Papers, No. 1035, 2022, M. Albori, A. Anzuini, F. Ferriani e L. Rossi, *The gravity of offshore financial centers: estimating real FDI's using a binary choice model*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 805, 2023.

³³ La graduatoria di ottobre 2024 del Corporate Tax Haven Index non cambia sostanzialmente. La Svizzera sale al 4° posto seguita da Singapore e Hong Kong, il Regno Unito, il Lussemburgo, i Paesi Bassi e scendono rispettivamente al 18°, 10° e 7°, mentre le Isole Vergini Britanniche, le Isole Cayman, Bermuda e Cipro mantengono le loro posizioni. L'Irlanda sale al 9° posto.

Tav. 2 – Corporate Tax Haven Index – primi 15 paesi nella graduatoria complessiva e valori delle componenti sottostanti - 2021

PAESI	CTHI	Haven Score	Global Scale Weight (%)
ISOLE VERGINI BRITANNICHE	2.853	100	2,3
ISOLE CAYMAN	2.653	100	1,9
BERMUDA	2.508	100	1,6
PAESI BASSI	2.454	80	11,0
SVIZZERA	2.261	89	3,4
LUSSEMBURGO	1.814	74	9,0
HONG KONG	1.805	78	5,5
JERSEY	1.724	100	0,51
SINGAPORE	1.714	85	2,3
EMIRATI ARABI UNITI	1.664	98	0,54
IRLANDA	1.459	77	3,2
BAHAMAS	1.454	100	0,31
REGNO UNITO	1.382	69	7,3
CIPRO	1.379	85	1,1
MAURITIUS	1.012	81	0,66

Fonte: Tax Justice Network.

6. Le determinanti del rischio di riciclaggio di un paese

Sulla base della letteratura teorica ed empirica³⁴ e degli spunti offerti dalle liste non ufficiali di paesi a rischio di riciclaggio, è possibile raggruppare i principali fattori di rischio “estero” diversi dalla qualità della normativa AML e dalla sua efficacia (prevalentemente utilizzati dal GAFI) in tre principali gruppi.

Un primo gruppo di fattori rilevanti considera la **prossimità**. Questa va intesa sia in termini di similarità culturali, linguistiche e monetarie, sia come vicinanza territoriale. I paesi vicini sono una scelta vantaggiosa per riciclare fondi perché la minore distanza rende più agevole il monitoraggio dell’operazione e l’utilizzo di contante (meno facilmente tracciabile) per il trasferimento. Per loro natura i fattori di prossimità sono diversi a seconda del paese che valuta il proprio rischio estero e non possono quindi essere considerati nell’elaborazione delle blacklist generali degli organismi internazionali.

La prossimità culturale e linguistica può riguardare anche paesi distanti territorialmente fra loro ma che presentano elevati **flussi migratori**. In questi casi la differenza di reddito fra il paese ospitante e quello di provenienza si riflette sia in fisiologiche rimesse legali tipicamente verso il secondo e con pochi soggetti collegati fra loro, sia in flussi illegali in entrambe le direzioni fra reti di soggetti che svolgono tipicamente attività come il traffico di migranti e di esseri umani, le truffe e il finanziamento del terrorismo.

Da ormai alcuni decenni l’Italia ha un saldo migratorio positivo e uscite nette di rimesse nella bilancia dei pagamenti. Mentre per alcune nazionalità la presenza relativa nelle SOS, il numero dei residenti stranieri in Italia e l’entità delle rimesse sono coerenti fra loro, in altri casi ciò non avviene, segnalando la probabilità di flussi finanziari illeciti. In entrambi i casi si rileva l’utilizzo prevalente di money transfer, che garantiscono l’accesso ai fondi anche a soggetti

³⁴ Cfr. M. Riccardi, *cit.*

non bancarizzati e i cui limiti di importo trasferibile sono sufficienti per gli scopi dell'operazione. L'analisi delle SOS ha evidenziato come i money transfer possano essere utilizzati per trasferire rilevanti flussi finanziari mediante ripetute transazioni, all'apparenza occasionali e di modesta entità, realizzate attraverso artificiose tecniche di frazionamento e il frequente ricorso a prestanome³⁵. In alcuni casi il trasferimento dei fondi è realizzato tramite sistemi informali come la *hawala*, in cui agenti con notevoli disponibilità finanziarie (gli *hawaladar*) effettuano anticipazioni reciproche su base fiduciaria che compensano periodicamente. In questi casi l'operazione può essere intercettata da un segnalante sia nella fase di raccolta sia in quella di compensazione periodica. Ad esempio le operazioni emergono nei circuiti ufficiali se per la raccolta si utilizzano carte di pagamento o money transfer oppure se per la compensazione si effettuano bonifici esteri di ingente ammontare verso soggetti ricorrenti.

Un altro tipo di prossimità da considerare si riferisce alla rilevanza dell'**interscambio commerciale** fra due paesi, che può facilitare l'occultamento di fondi illeciti mediante false fatturazioni di beni e servizi importati o esportati (il c.d. *trade based money laundering* – TBML). Uno studio della UIF ha analizzato le discrepanze nelle statistiche bilaterali del commercio estero dell'Italia nel periodo 2010-13³⁶, con la finalità di individuare le anomalie potenzialmente connesse al trasferimento all'estero di fondi illeciti attraverso la sovradichiarazione delle importazioni o la sotto-dichiarazione delle esportazioni. Nella graduatoria dei partner commerciali con maggiori **flussi anomali in rapporto agli scambi**, i primi 11 paesi risultano nell'ordine: Lussemburgo, Cina, Paesi Bassi, Egitto, Arabia Saudita, Austria, Regno Unito, Irlanda, Germania e Danimarca e Francia.

Un secondo gruppo di fattori rilevanti, in parte considerato anche nelle blacklist ufficiali, riguarda l'**opacità** del sistema finanziario, collegabile sia al grado di segretezza bancaria sia all'intensità dell'utilizzo del contante nelle transazioni, che rendono più agevole l'occultamento dei fondi.

Infine un terzo gruppo di fattori comprende da un lato i **vantaggi fiscali** relativi ottenibili dal trasferimento dei fondi (caratteristica considerata anche da alcune blacklist ufficiali) e dall'altro lato il **grado di sicurezza** di un paese e lo **sviluppo del suo sistema finanziario**, che consentono a chi ricicla di ridurre rischi di perdite e di frodi e di spostare agevolmente i fondi fra strumenti finanziari e verso altri paesi.

7. I paesi esteri presenti nelle segnalazioni di operazioni sospette

Le indicazioni generali sui paesi a rischio ML fornite dalle blacklist ufficiali sono integrate in questa sezione da un'analisi empirica sulle segnalazioni di operazioni sospette italiane. Questa analisi serve a valutare da un lato la rilevanza dei paesi in blacklist nelle SOS italiane (e quindi la loro "rischiosità estera" in base alle blacklist ufficiali) e dall'altro lato a verificare se i paesi esteri maggiormente presenti nelle SOS ma non in blacklist siano caratterizzati dai fattori di rischio presentati nel paragrafo precedente e debbano quindi essere considerati comunque rischiosi.

³⁵ Cfr. C. Clemente, [Money transfer e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo](#), Audizione presso la Camera dei Deputati, Commissione VI – Finanze, Roma, 19 aprile 2016.

³⁶ M. Gara, M. Giammatteo, E. Tosti, [Magic mirror in my hand... How trade mirror statistics can help us detect illegal financial flows](#), UIF, Quaderni dell'antiriciclaggio – Analisi e studi, n. 10, 2018.

In generale la presenza di caratteristiche “estere” nelle segnalazioni di operazioni sospette tende ad accrescerne il grado di rischio. In molti casi infatti i capitali da riciclare sono trasferiti all'estero per ridurre la loro tracciabilità.

Nel seguito si analizza la rilevanza delle caratteristiche “estere” dei soggetti, delle operazioni e dei rapporti presenti nelle SOS italiane ricevute nel 2022, considerando: 1) il paese di residenza di una persona fisica; 2) la sede legale di una persona giuridica; 3) lo Stato di esecuzione o di richiesta delle operazioni segnalate; 4) la sede dell'intermediario presso il quale è incardinato il rapporto. Si considerano in particolare i paesi presenti a fine 2022 nelle liste ufficiali descritte nei paragrafi 2 e 3: 1) le blacklist GAFI; 2) la blacklist AML della Commissione europea; 3) la lista dei paesi non cooperativi a fini fiscali del Consiglio europeo; 4) la lista DM del 4 maggio 1999.

Il quadro che emerge dall'analisi dei dati va valutato con cautela perché di norma le SOS evidenziano solo i legami “diretti” con l'estero (e solo quelli che ciascun segnalante ritiene sospetti); pertanto, quanto più sono diffuse le triangolazioni delle operazioni per mascherarne la loro effettiva origine/destinazione, tanto meno completa risulta la geografia del sospetto presentata nelle SOS.

Saranno presentati anche i dati relativi ai principali paesi non in blacklist presenti nelle SOS. La rischiosità dei paesi non può essere infatti valutata solo in base alle blacklist ufficiali, ma anche sulla base di altre caratteristiche, alcune generali, come ad esempio quelle utilizzate in altri indicatori (come il Basel AML index o le liste del Tax Justice Network), altre specifiche del paese che valuta il rischio, come la prossimità.

L'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette ricevute dalla UIF nel 2022 conferma che la presenza di soggetti, operazioni o rapporti riferiti a paesi esteri presenti nelle blacklist ufficiali rende le SOS più rischiose, ancor più quando l'operatività descritta coinvolge più paesi. Inoltre l'analisi delle operazioni e dei rapporti presenti nelle SOS richiama la necessità di valutare anche i fattori “esteri” considerati negli indicatori non ufficiali presentati nei paragrafi precedenti e dei fattori di prossimità (geografici, culturali, commerciali) che sono specifici del paese che valuta il rischio.

7.1. Le SOS con riferimenti a paesi nelle blacklist

L'insieme delle SOS con riferimenti a paesi nelle blacklist per caratteristiche del soggetto (residenza della persona fisica o sede legale della persona giuridica), dell'operazione (luogo di richiesta o di esecuzione dell'operazione) o del rapporto (sede dell'intermediario estero) rappresenta il 17,7% del totale delle SOS ricevute nel 2022.

Nel complesso, le SOS con riferimenti a paesi inclusi nelle blacklist sono più concentrate di quelle totali nei rating³⁷ più elevati e ricevono una maggiore quota di riscontri della DNA sui soggetti³⁸. Oltre il 30% delle SOS in esame ha un rating finale “medio”, il 41,6% un rating

³⁷ Con il termine “rating” si intende la misura indicativa del rischio attribuito dalla UIF. Tale indicatore viene assegnato a ciascuna segnalazione in fase di acquisizione (“rating di sistema”) mediante un algoritmo basato su un insieme di variabili predefinite e può essere corretto dagli analisti della UIF alla luce del grado di rischiosità effettivo della segnalazione rilevato nella fase di analisi della stessa (“rating finale”).

³⁸ I dati sui soggetti presenti nelle SOS sono inviati dalla UIF alla DNA al fine di acquisire informazioni utili all'individuazione di contesti collegati alla criminalità organizzata e al terrorismo e di verificare l'eventuale attinenza a procedimenti giudiziari in corso. In casi di riscontro positivo la UIF invia alla DNA ulteriori informazioni sulle relative SOS.

“medio-alto” o “alto”, una percentuale superiore a quella del totale delle SOS ricevute nell’anno in esame (circa il 39%). Il 20,3% delle SOS con paesi in blacklist ha ricevuto un feedback positivo della Guardia di Finanza o della DIA o della DNA e un riscontro dei soggetti presenti dalla DNA nel 21,7% dei casi³⁹. Per il complesso delle SOS ricevute nel 2022 le corrispondenti percentuali sono 16,1% e 15,9%.

Appare inoltre di una certa rilevanza la categoria delle SOS ricevute: quelle con riferimenti a paesi nelle blacklist e che allo stesso tempo rientrano nelle categorie “finanziamento del terrorismo”, “finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa” o sono relative a irregolarità tributarie rappresentano rispettivamente il 66,4%, 43,8% e 44,5% delle SOS totali delle relative categorie. Nelle prime due categorie considerate congiuntamente i principali paesi di origine/destinazione delle operazioni sono Marocco, Albania, Turchia e Svizzera. Nel caso delle SOS relative a irregolarità tributarie la presenza di Stati esteri è più frequente nei dati sui rapporti, con la Svizzera, ampiamente in prima posizione, seguita dal Principato di Monaco e da Jersey. Per circa il 30% delle SOS con paesi in blacklist sono presenti due o più paesi (tav. 3).

Tav. 3 – Numero di SOS con paesi in blacklist per numero di paesi in blacklist presenti - 2022
(percentuali)

NUMERO DI PAESI	%
1 paese	71,74
2 paesi	18,71
3 paesi	6,35
4 paesi	1,78
5 paesi	0,75
6 paesi	0,29
7 paesi	0,16
8 paesi	0,08
9 paesi	0,03
10 paesi	0,04
11 paesi	0,03
Oltre 11 paesi	0,04
Totale SOS	100,0

La presenza in ciascuna segnalazione di operazioni collegate a più giurisdizioni estere, in termini di caratteristiche dei soggetti, del luogo di esecuzione delle operazioni e del paese in cui è incardinato il rapporto, è un aspetto rilevante nella valutazione della rischiosità del contesto segnalato nella SOS. Questa circostanza rende infatti più onerosa e complessa la ricostruzione del contesto stesso.

7.2. I soggetti

Nelle 155.426 segnalazioni di operazioni sospette ricevute dalla UIF nel 2022 i soggetti esteri (anche ripetuti) per residenza (nel caso delle persone fisiche) o sede legale (nel caso delle persone giuridiche) rappresentano il 23,9% del totale, e costituiscono quasi il 9% delle persone

³⁹ Il dato è calcolato rispetto al totale delle SOS ricevute nel 2022 con riferimenti a paesi in blacklist. I feedback sulle SOS (inviati da Guardia di Finanza, DIA e DNA alla UIF) e quelle sui singoli soggetti contenuti nelle SOS (inviati dalla DNA alla UIF) sono soggetti ad aggiornamenti; quelli presentati sono aggiornati al 1° dicembre 2023.

giuridiche e circa un terzo di quelle fisiche⁴⁰. Le presenze nelle blacklist si riferiscono al 9,0% dei soggetti totali, al 15,7% delle SOS totali ricevute nel 2022 e a 86 paesi⁴¹.

La maggior parte delle SOS che rilevano soggetti con riferimenti a paesi in blacklist sono state inviate da Istituti di Pagamento (IP, in cui rientra la categoria dei money transfer) e Istituti di Moneta Elettronica (IMEL), che segnalano numerose operazioni di ridotto ammontare eseguite da altrettanto numerosi soggetti poco conosciuti (tav. 4)⁴².

Fra i segnalanti non finanziari, solo i notai e i prestatori di servizi di gioco inviano un numero di SOS con soggetti riferiti a paesi in blacklist superiore a 100. I soggetti residenti o con sede legale in paesi non in blacklist sono circa il 15% del totale (il 19,5% delle persone fisiche e il 6,7% delle persone giuridiche presenti nelle SOS).

**Tav. 4 - Soggetti e relative SOS riferiti a paesi presenti nelle blacklist ufficiali
per tipo di soggetto e di segnalante - 2022 (1)**

SOGGETTI E SEGNALANTI	%
Soggetti	
Persone giuridiche	8,6
Persone fisiche	91,4
Totale soggetti	100,0
Tipo di segnalante	
Istituti di pagamento	44,4
<i>di cui: money transfer</i>	44,1
Banche e poste	32,5
IMEL	17,8
Notai e CNN	2,3
Prestatori di servizi di gioco	1,7
Altri	1,3
Totale SOS	100,0

1) Paese di residenza, per le persone fisiche, sede legale per le persone giuridiche. Numero di SOS distinte.

La tav. 5 elenca i principali paesi, per numero di soggetti rilevati nelle SOS, con residenza o sede legale in paesi nelle blacklist. Si evidenziano paesi con rilevanti flussi migratori verso l'Italia: il Senegal, seguito da Pakistan, Marocco e Albania. I quattro paesi sono ai primi posti sia per rimesse degli emigrati (6°, 2°, 4° e 13°, rispettivamente) sia, con ranghi diversi, per popolazione straniera residente in Italia (13°, 10°, 2° e 3°, rispettivamente)⁴³. Fra i paesi territorialmente più vicini al nostro sono presenti la Svizzera e il Principato di Monaco (al 25° posto, fuori tavola), paesi in cui tipicamente soggetti di origine italiana prendono la residenza per avvalersi di legislazioni estere di favore in termini fiscali. Anche nella lista dei principali paesi non in blacklist ai primi posti si trovano quelli collegati all'immigrazione (Romania, Cina, Bangladesh, Nigeria; tav. 6).

⁴⁰ Sono stati considerati i soggetti ripetuti perché i sistemi di risoluzione dell'identità dei soggetti non assicurano sempre la certezza della corrispondenza fra soggetti.

⁴¹ I paesi presenti nelle blacklist e non nei soggetti presenti nelle SOS sono sei: Corea del Nord, Niue, Polinesia francese, Isole Cook, Fujairah, Umm Al Qaiwain (gli ultimi due sono emirati parte degli Emirati Arabi Uniti).

⁴² Soprattutto nel caso dei money transfer l'occasionalità dell'operazione riduce la possibilità di una conoscenza approfondita del cliente.

⁴³ I dati delle rimesse sono di fonte Banca d'Italia, *Bilancia dei pagamenti*, mentre quelli sulla popolazione residente straniera sono di fonte Istat.

Tav. 5 - Principali paesi presenti nelle blacklist ufficiali per numero di soggetti, di SOS e tipologia di segnalanti – 2022 (1)
(% sul totale in blacklist)

Tutti i segnalanti			Money transfer		Altri segnalanti	
Paesi	Soggetti	SOS	Paesi	Soggetti	Paesi	Soggetti
SENEGAL	24,4	9,8	SENEGAL	33,6	MAROCCO	21,6
PAKISTAN	18,3	19,8	ALBANIA	19,6	PAKISTAN	17,5
MAROCCO	17,6	16,6	MAROCCO	15,6	SENEGAL	16,8
ALBANIA	15,4	14,7	PAKISTAN	8,4	ALBANIA	14,4
FILIPPINE	4,8	3,8	MALI	4,6	SVIZZERA	7,4
TURCHIA	3,2	4,9	FILIPPINE	4,6	FILIPPINE	6,2
MALI	3,1	2,6	TURCHIA	3,8	ECUADOR	2,9
SVIZZERA	2,9	9,2	BURKINA FASO	2,7	TURCHIA	2,2
ECUADOR	2,4	3,6	ECUADOR	2,1	BURKINA FASO	1,5
BURKINA FASO	2,0	1,6	AFGHANISTAN	1,8	IRAN	1,5
AFGHANISTAN	1,4	2,1	LIBANO	0,9	MALI	1,4
LIBANO	0,7	1,2	R.D. CONGO	0,3	HONG KONG	0,8
IRAN	0,6	1,6	SVIZZERA	0,3	AFGHANISTAN	0,8
R.D. CONGO	0,5	0,8	TANZANIA	0,2	LIBANO	0,6
HONG KONG	0,3	0,8	SIRIA	0,2	SIRIA	0,4
ALTRI PAESI	2,5	6,9	ALTRI PAESI	1,4	ALTRI PAESI	3,8
Totale	100,0	100,0	Totale	100,0	Totale	100,0

(1) Sono incluse solo le persone fisiche con residenza nel tipo di paese indicato e le persone giuridiche con sede legale nel tipo di paese indicato. Una SOS può contenere soggetti residenti o con sede legale in più di un paese.

A differenza degli altri paesi citati la Cina, terza per popolazione straniera, si colloca al 38° posto per valore delle rimesse e al secondo per numero di soggetti presenti nelle SOS. Questo elevato divario potrebbe riflettere l'utilizzo, per i trasferimenti finanziari, di corrieri che viaggiano in aereo o del *fei ch'ien*, un sistema di banca informale con agenti in Italia e in Cina. Analoghe tecniche sarebbero utilizzate in altri paesi, ad esempio la Nigeria, dove è diffuso il sistema informale di credito *hawala*⁴⁴.

I soggetti presenti nelle blacklist sono molto più concentrati degli altri: i primi quattro paesi in blacklist raggruppano il 75,6% dei soggetti, a fronte del 36,2% per i paesi non in blacklist.

La disaggregazione fra money transfer da un lato e altri segnalanti dall'altro non modifica sostanzialmente le graduatorie, con i primi posti mantenuti da paesi con rilevanti flussi migratori in Italia. Nel caso dei paesi in blacklist, l'85,6% dei soggetti residenti in Svizzera e la quasi totalità dei residenti nel Principato di Monaco è segnalata da operatori non money transfer, rispettivamente al 5° e al 19° posto nella categoria. I dati non si modificano molto anche quando, per gli IP e gli IMEL, si escludono dai soggetti presenti nelle SOS gli agenti attraverso cui gli stessi operano.

⁴⁴ Cfr. il paragrafo 6.

Tav. 6 - Principali paesi non presenti nelle blacklist ufficiali per numero di soggetti, di SOS e tipologia di segnalanti - 2022(1)
(% sul totale non in blacklist)

Tutti i segnalanti			Money transfer		Altri segnalanti	
Paesi	Soggetti	SOS	Paesi	Soggetti	Paesi	Soggetti
ROMANIA	11,8	8,9	ROMANIA	17,7	CINA	13,8
CINA	8,9	5,9	BANGLADESH	15,4	NIGERIA	10,4
BANGLADESH	8,1	6,6	TUNISIA	7,2	ROMANIA	8,3
NIGERIA	7,4	5,1	INDIA	4,9	EGITTO	4,8
TUNISIA	4,3	2,6	SERBIA	3,4	GERMANIA	4,1
EGITTO	4,0	3,1	GEORGIA	3,3	BANGLADESH	3,6
INDIA	3,9	3,2	PERU'	3,1	BRASILE	3,4
GERMANIA	3,0	5,0	UCRAINA	2,9	INDIA	3,2
R. DOMINICANA	2,6	1,4	EGITTO	2,6	R. DOMINICANA	3,2
BRASILE	2,6	2,1	NIGERIA	2,5	TUNISIA	2,5
UCRAINA	2,3	3,1	COLOMBIA	2,4	THAILANDIA	2,2
PERU'	2,1	1,8	FRANCIA	2,1	UCRAINA	1,9
COLOMBIA	1,9	1,4	COSTA D'AVORIO	1,9	RUSSIA	1,9
FRANCIA	1,8	3,0	R. DOMINICANA	1,6	REGNO UNITO	1,8
COSTA D'AVORIO	1,6	1,6	N. MACEDONIA	1,6	FRANCIA	1,7
ALTRI PAESI	33,8	45,2	ALTRI PAESI	27,3	ALTRI PAESI	33,1
Totale	100,0	100,0	Totale	100,0	Totale	100,0

(1) Sono incluse solo le persone fisiche con residenza nel tipo di paese indicato e le persone giuridiche con sede legale nel tipo di paese indicato. Una SOS può contenere soggetti residenti o con sede legale in più di un paese.

7.3. Le operazioni

Le operazioni sospette che hanno come luogo di esecuzione o di richiesta paesi esteri costituiscono il 21,1% del totale delle operazioni segnalate alla UIF nel 2022. Circa la metà di questi trasferimenti finanziari oltre confine è riferibile a paesi presenti nelle blacklist ufficiali (10,2% del complesso delle operazioni sospette).

Rileva il peso notevole dei trasferimenti avvenuti tramite il canale dei money transfer che costituiscono, nel periodo considerato, la quasi totalità delle operazioni con paesi esteri presenti in blacklist (tav. 7).

Tav. 7 –SOS con operazioni riferite a paesi presenti nelle blacklist ufficiali per tipo di segnalante – 2022 (percentuali)

Tipo di segnalante	%
Istituti di pagamento	90,5
di cui: money transfer	90,2
Banche e poste	7,1
IMEL	1,8
Notai e CNN	0,2
Altri	0,3
Totale SOS	100,0

Il canale dei money transfer è caratterizzato proprio da numerosi flussi di piccola entità, tipici di un sistema di trasferimento destinato prevalentemente alle rimesse di migranti, ma che, per le sue peculiarità di conoscenza occasionale dei clienti da parte degli esercenti, può offrire maggiori opportunità di eseguire operazioni irregolari rispetto a canali che si basano su rapporti più stabili tra cliente e intermediario, come ad esempio quello bancario.

Ogni segnalazione può essere costituita da un numero variabile di operazioni sospette, che dettagliano il contesto segnalato; come specificato sopra, le SOS inoltrate dai money transfer sono costituite da un numero di operazioni relativamente maggiore rispetto a quelle delle altre tipologie di operatori.

Tra i principali paesi presenti nelle blacklist e coinvolti in operazioni sospette, il Senegal è quello con cui si effettua il maggior numero di operazioni, pari al 36,9% del totale, seguito da Albania e Marocco, con 13,6% e 13,3% rispettivamente (tav. 8).

Considerando il numero di SOS in cui sono contenute le operazioni il Senegal resta il principale paese, ma la sua quota sul totale si riduce al 16,3%, evidenziando così che le numerose operazioni sospette riferite al paese africano sono raggruppate in contesti più circoscritti (molte operazioni segnalate in ciascuna SOS). Analoga situazione si registra, seppur in minor misura, per Albania e Filippine. Al contrario, per Turchia, Svizzera e Dubai la maggior quota di SOS rispetto a quella del numero di operazioni rileva la presenza di parecchi contesti sospetti diversi, ognuno caratterizzato da un numero di operazioni contenuto.

Tav. 8 - Principali paesi presenti nelle blacklist ufficiali per numero di operazioni, di SOS e tipologia di segnalanti – 2022 (1)
(% sul totale in blacklist)

Tutti i segnalanti			Money transfer		Altri segnalanti	
Paesi	Operazioni	SOS	Paesi	Operazioni	Paesi	Operazioni
SENEGAL	36,9	16,3	SENEGAL	37,1	SVIZZERA	41,9
ALBANIA	13,6	11,3	ALBANIA	13,6	TURCHIA	11,3
MAROCCO	13,3	15,2	MAROCCO	13,4	SENEGAL	8,1
PAKISTAN	8,2	9,3	PAKISTAN	8,2	PR. DI MONACO	6,9
FILIPPINE	7,1	5,1	FILIPPINE	7,1	ALBANIA	4,8
TURCHIA	5,7	14,8	TURCHIA	5,7	DUBAI	4,6
MALI	3,8	3,8	MALI	3,8	HONG KONG	3,2
ECUADOR	3,2	2,4	ECUADOR	3,2	ABU DHABI	2,6
BURKINA FASO	2,6	2,3	BURKINA FASO	2,6	MAROCCO	1,3
R.D. CONGO	1,5	1,7	R.D. CONGO	1,5	PANAMA	1,1
SVIZZERA	1,1	6,4	SVIZZERA	0,8	LIECHTENSTEIN	1,1
LIBANO	0,6	1,5	LIBANO	0,6	SINGAPORE	1,1
AFGHANISTAN	0,4	1,0	AFGHANISTAN	0,4	PAKISTAN	1,0
TANZANIA	0,4	0,5	TANZANIA	0,4	FILIPPINE	0,9
DUBAI	0,3	2,3	DUBAI	0,3	GIBILTERRA	0,7
ALTRI PAESI	1,5	6,0	ALTRI PAESI	1,3	ALTRI PAESI	9,6
Totale	100,0	100,0	Totale	100,0	Totale	100,0

(1) Una SOS può contenere operazioni richieste o eseguite in più di un paese presente nelle liste. Sono esclusi i casi in cui l'operazione è stata eseguita online.

In generale le operazioni con l'estero tendono a essere canalizzate dai money transfer soprattutto nel caso delle rimesse degli emigranti e sono, anche per i vincoli specifici di

operatività⁴⁵, di importo relativamente ridotto. Fra i primi dieci paesi per numero di operazioni, quattro (Albania, Marocco, Pakistan e Filippine) rientrano anche nella classifica dei primi dieci paesi per popolazione straniera residente in Italia⁴⁶.

Fra i principali paesi non in blacklist coinvolti in operazioni sospette nel periodo considerato emergono la Romania per numero di operazioni (18,3%, quasi totalmente effettuate per il tramite di money transfer, a fronte di una quota del 21,5% nella popolazione straniera) e la Germania e la Francia per numero di SOS (10,1% e 8,0%; tav. 9). Il confronto tra numero di operazioni e di SOS evidenzia diverse modalità operative: per la Romania si rileva un numero contenuto di SOS con molte operazioni ciascuna mentre per la Germania e la Francia si rileva, al contrario, un maggior numero di SOS che contengono però poche operazioni. Mentre nel caso di Romania, Bangladesh, Tunisia e Ucraina la quota di operazioni sarebbe abbastanza proporzionale alla dimensione dei flussi migratori, la presenza di Germania e Francia fra i primi paesi per numero di SOS appare più collegabile, fra i diversi fattori, alla **dimensione degli scambi commerciali** con i due paesi, che si collocano ai primi due posti nel commercio estero dell'Italia⁴⁷.

Tav. 9 - Principali paesi non presenti nelle blacklist per numero di operazioni, di SOS e tipologia di segnalante - 2022
(% sul totale non in blacklist)

Tutti i segnalanti			Money transfer		Altri segnalanti	
Paesi	Operazioni	SOS	Paesi	Operazioni	Paesi	Operazioni
ROMANIA	18,3	4,8	ROMANIA	19,2	GERMANIA	21,0
GEORGIA	5,7	1,1	GEORGIA	6,1	LITUANIA	11,9
BANGLADESH	4,4	1,7	BANGLADESH	4,6	BELGIO	7,4
TUNISIA	4,3	2,8	TUNISIA	4,5	FRANCIA	5,7
GERMANIA	4,1	10,1	FRANCIA	3,9	REGNO UNITO	5,5
FRANCIA	4,0	8,0	PERU'	3,7	PAESI BASSI	5,1
PERU'	3,5	1,3	UCRAINA	3,6	SPAGNA	5,0
UCRAINA	3,4	2,2	SERBIA	3,5	COSTA D'AVORIO	4,0
COSTA D'AVORIO	3,3	2,7	COSTA D'AVORIO	3,3	RUSSIA	3,0
SERBIA	3,3	2,4	GERMANIA	3,1	ESTONIA	2,9
COLOMBIA	2,9	1,6	COLOMBIA	3,0	AUSTRIA	2,2
SPAGNA	2,7	4,8	SPAGNA	2,6	IRLANDA	2,0
R. DOMINICANA	2,3	1,3	R. DOMINICANA	2,5	ROMANIA	1,7
INDIA	2,3	1,8	INDIA	2,4	PORTOGALLO	1,6
STATI UNITI	2,3	3,1	STATI UNITI	2,3	LUSSEMBURGO	1,6
ALTRI PAESI	33,3	50,2	ALTRI PAESI	31,9	ALTRI PAESI	19,3
Totale	100,0	100,0	Totale	100,0	Totale	100,0

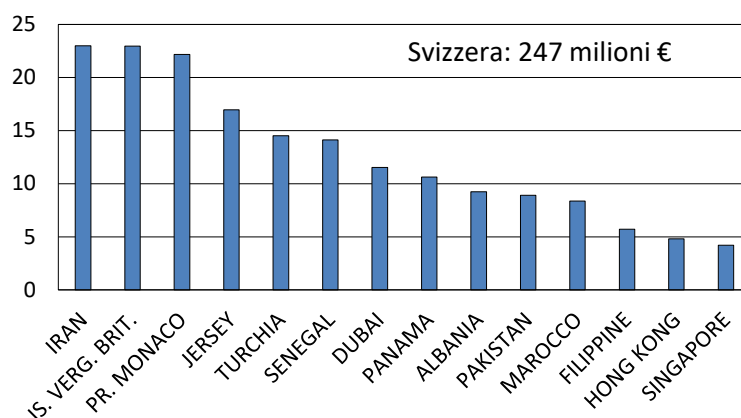
⁴⁵ Le operazioni effettuate da uno stesso soggetto presso money transfer non possono superare il limite di 999.99 euro nell'arco di sette giorni (art. 49 c. 1 del D.lgs. 231/2007).

⁴⁶ Dati Istat riferiti al 2022. I primi 15 paesi per popolazione straniera residente (popolazione iscritta all'anagrafe con cittadinanza straniera) in Italia sono: Romania, Marocco, Albania, Cina, Ucraina, India, Bangladesh, Filippine, Egitto, Pakistan, Nigeria, Moldova, Senegal, Sri Lanka, Tunisia.

⁴⁷ Dati Istat riferiti al 2022.

Le tavole precedenti considerano il numero delle operazioni rilevate nelle SOS. Le graduatorie cambiano notevolmente se si ordinano i paesi esteri per importi complessivi delle operazioni interessate (fig. 2).

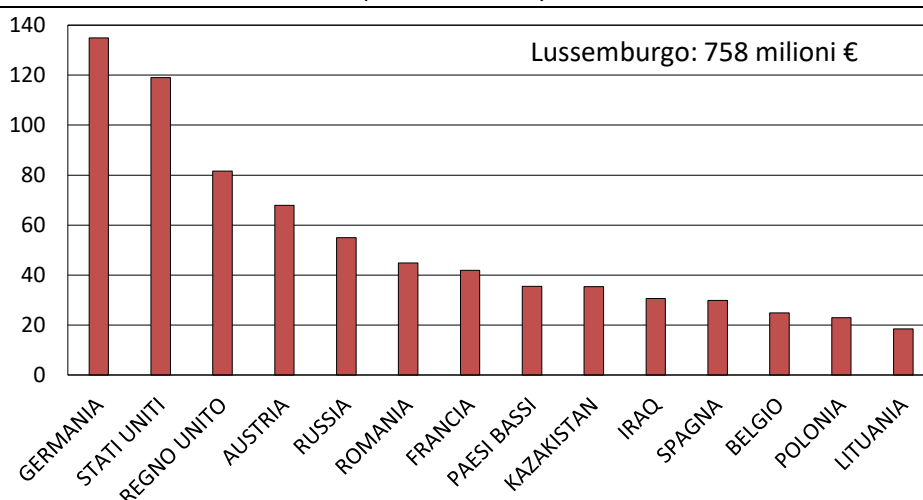
Fig. 2 – Principali paesi in blacklist per importi delle operazioni sospette – 2022 (1)
(milioni di euro)



(1) La Svizzera, non è inclusa nel grafico perché ha un importo notevolmente maggiore degli altri paesi presentati e ridurrebbe la leggibilità del grafico.

Nel caso dei paesi in blacklist la Svizzera è il primo paese con quasi 247 milioni di euro, seguita dall'Iran; i due paesi si collocano rispettivamente all'11° e al 54° posto per numero di operazioni. Per i paesi non in blacklist il Lussemburgo è il primo paese con quasi 758 milioni di euro, seguito da Germania e Stati Uniti (circa 135 e 119 milioni di euro, rispettivamente; fig. 3). Anche se non è incluso nelle blacklist il Lussemburgo, al pari dei Paesi Bassi (al nono posto in fig. 3), consente diverse agevolazioni fiscali e in generale offre sofisticati servizi di "ottimizzazione fiscale", che vanno dallo spostamento dei profitti di imprese multinazionali alla costituzione di società di comodo, ecc.

Fig. 3 – Principali paesi non in blacklist per importi delle operazioni sospette – 2022 (1)
(milioni di euro)



(1) Il Lussemburgo non è incluso nel grafico perché ha un importo notevolmente maggiore degli altri paesi presentati e ridurrebbe la leggibilità del grafico.

Come evidenziato in precedenza, secondo il Tax Justice Network, la Svizzera e il Lussemburgo sono rispettivamente al quinto e al sesto posto nella graduatoria 2021 dei paesi che favoriscono maggiormente le multinazionali nel ridurre la propria tassazione d'impresa, dopo le Isole Vergini Britanniche, le Isole Cayman, le Bermuda e i Paesi Bassi.

7.4. I rapporti

I rapporti incardinati presso intermediari con sede all'estero su cui insistono le operazioni sospette costituiscono il 3,4% del totale. Una minima quota (0,5%) del totale dei rapporti presenti nelle SOS è riferibile a paesi inseriti in blacklist ufficiali; alle relative segnalazioni contribuiscono in misura quasi totalitaria le banche e Poste, seguite in misura contenuta da IMEL e da società fiduciarie ex 106 (tav. 10)⁴⁸.

Tra i principali paesi presenti nelle blacklist in cui hanno sede gli intermediari con rapporti sospetti, la Svizzera è quello con maggior numero di rapporti e di SOS (38,9% e al 39,4% del totale, rispettivamente), seguita da Turchia, Albania, Principato di Monaco e Dubai (tav. 11). Fra i principali paesi non in blacklist in cui hanno sede gli intermediari con rapporti sospetti, emergono la Germania e la Lituania sia per numero di rapporti (13,4% e 12,8%, rispettivamente) sia per numero di SOS in cui sono segnalati (13,2% e 13,0% rispettivamente), seguiti da altri paesi europei (Regno Unito, Belgio e Francia).

Tav. 10 –SOS con rapporti incardinati presso intermediari con sede in paesi esteri presenti nelle blacklist ufficiali per tipo di segnalante – 2022 (1)
(percentuali)

Tipo di segnalante	%
Banche e Poste	97,9
IMEL	1,0
Società fiduciarie ex 106	0,4
Altri	0,8
Totale SOS	100,0

I flussi sospetti collegati a rapporti sarebbero riferibili soprattutto a riciclaggio occultato in transazioni commerciali (tipicamente canalizzati attraverso il canale bancario), ma anche a evasione fiscale o operatività sospetta su cryptoattività.

⁴⁸ L'utilizzo di IBAN virtuali da parte degli operatori potrebbe determinare una sottostima dei rapporti incardinati presso intermediari esteri quando gli IBAN virtuali non mutuano dall'IBAN principale la sigla del paese. Su questi aspetti la Banca d'Italia e la UIF hanno pubblicato congiuntamente a dicembre 2024 *Indicazioni per i soggetti obbligati sull'applicazione degli obblighi in materia antiriciclaggio nell'apertura e gestione di conti di pagamento dotati di IBAN virtuali*, al fine di mitigare i rischi di riciclaggio connessi all'utilizzo di tali strumenti. Cfr. <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/comunicati/documenti/Comunicazione-BdI-UIF-vIBAN.pdf>.

Tav. 11 – Principali paesi con rapporti incardinati presso intermediari con sede in paesi esteri presenti e non nelle blacklist ufficiali per numero di rapporti e per numero di SOS – 2022 (1)
(numero rapporti e numero di SOS)

PAESI IN BLACKLIST	N. rapporti	N. SOS	PAESI NON IN BLACKLIST	N. rapporti	N. SOS
SVIZZERA	38,9	39,4	GERMANIA	13,4	13,2
TURCHIA	14,8	13,0	LITUANIA	12,8	13,0
ALBANIA	8,6	7,6	REGNO UNITO	6,5	6,8
PR. DI MONACO	6,9	7,3	ESTONIA	6,2	6,9
DUBAI	4,4	4,5	BELGIO	5,8	6,2
HONG KONG	4,3	4,6	FRANCIA	5,4	4,8
ABU DHABI	2,8	2,8	CINA	5,1	3,3
MAROCCO	1,9	2,1	SPAGNA	4,6	4,3
LIECHTENSTEIN	1,8	2,1	PAESI BASSI	3,7	4,2
PANAMA	1,7	2,0	BULGARIA	3,1	3,0
SINGAPORE	1,2	1,4	RUSSIA	2,8	2,1
PAKISTAN	1,2	1,4	ROMANIA	2,8	2,6
TAIWAN	1,1	0,8	STATI UNITI	2,3	2,5
SENEGAL	0,9	0,8	POLONIA	2,2	2,1
FILIPPINE	0,8	0,8	LUSSEMBURGO	1,9	2,3
ALTRI PAESI	8,7	9,4	ALTRI PAESI	21,5	22,8
Totale	100,0	100,0	Totale	100,0	100,0

(1) Una SOS può contenere rapporti riferiti a più di un paese presente nelle liste.

8. Una sintesi

Le blacklist ufficiali antiriciclaggio sono un utile strumento per valutare la rischiosità di un soggetto o di una operazione e per indicare ai segnalanti la necessità di approfondire e valutare la compresenza di altre caratteristiche che possano concretizzare un sospetto di riciclaggio.

Le principali blacklist AML, quelle del GAFI e quelle della Commissione presentano tuttavia alcuni limiti. Nel caso delle liste GAFI, la presenza nelle liste riflette spesso le lunghe tempistiche di valutazione e riesame dei paesi. La blacklist della Commissione UE riprende in gran parte quella del GAFI; le differenze spesso manifestano semplicemente gli ancora più lunghi tempi di realizzazione della lista europea. Inoltre quest'ultima esclude, a priori, i paesi UE ed EEA e, di fatto, anche i paesi candidati alla *membership* UE.

Le liste relative ai paesi con regimi fiscali privilegiati o non cooperativi ai fini fiscali offrono elementi anche per la prevenzione del riciclaggio, considerato che tali giurisdizioni sono spesso utilizzate per nascondere o far transitare proventi illeciti o frutto di attività sommerse. La lista del Consiglio europeo, al pari della blacklist AML della Commissione, esclude i paesi dell'Unione europea ed è modificata sulla base di criteri valutati poco trasparenti dal Parlamento europeo. Le modifiche alla lista italiana del DM 4/5/1999, la più ampia fra quelle presentate, si basano sulla presenza o meno di convenzioni fra lo Stato italiano e altre giurisdizioni, nel presupposto che queste siano sufficienti a evitare l'utilizzo di una determinata piazza finanziaria a fini di evasione fiscale.

Alcuni istituti privati pubblicano liste che offrono spunti interessanti; in particolare, il Financial Secrecy Index (FSI) e il Corporate Tax Haven Index (CTHI) del Tax Justice Network si concentrano sulle caratteristiche che rendono appetibile un paese per il riciclaggio e l'evasione fiscale (il grado di opacità finanziaria e la dimensione dei servizi finanziari

internazionali offerti). Le indicazioni sui rischi geografici che emergono da queste liste sono spesso diverse da quelle delle liste ufficiali. Fra i primi 15 paesi con più elevato FSI, cinque paesi sono inclusi (a fine 2022) solo nel DM, due sono presenti nel DM e in altre liste, otto non sono presenti in nessuna lista ufficiale. Il CTHI ha dieci paesi in comune con il FSI, sette paesi sono inclusi solo nel DM, tre sono presenti nel DM e in altre liste, cinque non sono inclusi in nessuna lista ufficiale. Ai primi posti nei due indici figurano anche paesi europei non inclusi nelle liste ufficiali.

Ulteriori indicazioni del rischio di riciclaggio si possono trarre dall'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette. La proiezione internazionale delle SOS ricevute è cresciuta nel tempo⁴⁹. I dati confermano la rilevanza dei fattori di rischio "estero" citati in precedenza in termini di prossimità, opacità del sistema finanziario e vantaggi fiscali. I paesi rischiosi secondo il criterio di prossimità sono, per loro natura, differenti per ciascun paese che effettua la valutazione del rischio e quindi non sono utilizzabili per definire liste generali; è necessario pertanto che ogni paese effettui una valutazione specifica. L'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette lo conferma evidenziando, anche fra i paesi non in blacklist, presenze rilevanti di paesi "vicini" all'Italia.

Le SOS con riferimenti a paesi in blacklist sono relativamente più rischiose delle altre. Esse risultano infatti più concentrate delle altre nelle classi più elevate dei rating finali attribuiti dalla UIF e i soggetti presenti in quelle SOS hanno una maggiore quota di riscontri positivi della DNA. L'analisi evidenzia una frequente presenza nelle SOS di più giurisdizioni estere incluse nelle blacklist ufficiali. Questa caratteristica accresce la complessità dei contesti segnalati e della relativa analisi finanziaria. La presenza di paesi con elevati flussi migratori verso l'Italia, significativa sia nei soggetti sia nelle operazioni, diviene meno importante quando si considerano gli importi delle operazioni, generalmente piuttosto bassi. La elevata numerosità di soggetti e operazioni (strutturalmente di basso importo) segnalate da money transfer non implica di per sé un alto rischio delle singole segnalazioni, ma richiede una valutazione a livello di contesto, cioè di operatività di soggetti collegati da una stessa attività illecita.

In generale nell'esame dei soggetti, nelle operazioni di importo elevato e nei rapporti citati nelle SOS emergono come rilevanti fattori di prossimità geografica anche per paesi non in blacklist. La dimensione delle relazioni commerciali viene evidenziata soprattutto nel caso delle operazioni e dei rapporti. I paesi più frequentemente presenti nei rapporti sono, come atteso, piazze finanziarie di un certo spessore o paradisi fiscali. Fra i principali paesi non in blacklist rientrano, ancora una volta, molti di quelli ai primi posti nelle graduatorie del Tax Justice Network.

Un fondamentale strumento per la ricostruzione del percorso complessivo dei flussi finanziari transnazionali proviene dalla collaborazione con le altre FIU, che forniscono informazioni autonomamente o su richiesta. La capacità autonoma e diretta delle FIU di scambiare informazioni è un punto di forza del sistema antiriciclaggio internazionale. La sua efficacia è strettamente legata al grado di applicazione sostanziale, in ciascun paese, dei principi internazionali.

⁴⁹ Nel 2015 le operazioni segnalate con riferimenti a paesi esteri erano il 3,2% del totale (21,1% nel 2022).