

considerati “approfondimenti mirati”, volti a ricostruire in dettaglio determinati flussi finanziari e a integrare informazioni acquisite per via cartolare.

Le verifiche ispettive si confermano uno strumento particolarmente efficace di sensibilizzazione dei vertici aziendali rispetto al dovere di assumere ogni utile iniziativa volta a evitare rischi di coinvolgimento, anche inconsapevole, degli intermediari in fenomeni di criminalità economica e finanziaria.

Nel 2008 sono state avviate 28 procedure sanzionatorie per omessa segnalazione di operazioni sospette (più del doppio rispetto a quelle dell'anno precedente).

Nel corso del 2008 la collaborazione della UIF con l'Autorità Giudiziaria ha registrato un costante incremento. In particolare, sono pervenute da Procure della Repubblica e da Direzioni distrettuali antimafia 47 richieste di documentazione e 6 di collaborazione continuativa ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 231/2007.

In tale ambito, la UIF ha reso disponibili oltre 140 segnalazioni di operazioni sospette e ha attivato 54 scambi di informazioni con *Financial Intelligence Unit* (FIU) di altri Paesi.

Particolarmente intensa e proficua è stata l'attività di collaborazione con la Procura di Forlì, per le vicende che hanno interessato la Repubblica di San Marino. Scambi informativi sono proseguiti o sono stati avviati con le Procure di Milano, Roma, Napoli, Palermo, Catania, Bolzano, Cuneo e Pescara.

Un protocollo d'intesa disciplina su basi formali i rapporti tra la UIF e le diverse strutture della Banca d'Italia cointeresate all'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio. La condivisione di basi dati, lo scambio di informazioni e il coordinamento operativo accrescono l'efficacia dell'azione comune, in linea con l'autonomia delle rispettive funzioni.

Si mantengono ottimali e impostati secondo logiche di efficiente integrazione i rapporti con il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, pressoché quotidiani, e con la Direzione investigativa antimafia.

La proiezione internazionale continua a costituire una delle caratteristiche qualificanti dell'Unità. Essa si esplica sia nella partecipazione attiva ai lavori svolti dagli organismi comunitari e dalle organizzazioni internazionali dediti all'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (GAFI, MoneyVal, Gruppo Egmont) sia nello scambio di informazioni con le FIU estere.

La collaborazione tra la UIF e le FIU di altri Paesi ha consentito, tra l'altro, di individuare fondi di provenienza illecita collocati all'estero, ponendo l'Autorità Giudiziaria in grado di procedere al loro sequestro attraverso rogatorie internazionali.

Per le caratteristiche dell'attività svolta, il supporto informatico assume una valenza strategica. Particolarmente intensa è stata pertanto l'azione diretta – in stretto contatto con le competenti funzioni della Banca d'Italia – alla evoluzione del sistema

informativo della UIF in un'ottica di ammodernamento e sviluppo dell'apparato informatico preesistente.

* * *

La strategia dell'intero sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo si fonda sull'intensità della collaborazione istituzionale e sulla molteplicità e tempestività degli scambi di informazioni; pone in luce il ruolo essenziale sia delle autorità pubbliche sia dei soggetti privati nella corretta valutazione dei presupposti della normativa, prima ancora che nell'adempimento degli obblighi che ne discendono.

In tale disegno, il ruolo assegnato alla UIF è di fondamentale importanza. Essa effettua l'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette; promuove la corretta applicazione delle norme; fornisce le linee-guida e gli indicatori per l'adempimento degli obblighi; dà impulso a proficue forme di collaborazione; coopera per garantire rapidità, sicurezza e riservatezza agli scambi di informazioni all'interno dell'apparato antiriciclaggio.

Alla base di questa delicata azione vi è la consapevolezza che dalla condivisione dei principi e dalla uniforme applicazione delle norme l'intero sistema economico non possa che trarre benefici in termini di fiducia, integrità, correttezza dei comportamenti, stabilità.

PARTE PRIMA

1 EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA INTERNAZIONALE

1.1 Lo scenario

Le prassi e le regole internazionali hanno sensibilmente influenzato, negli ultimi decenni, le politiche di prevenzione e contrasto del riciclaggio; la stessa nozione di riciclaggio è stata progressivamente affinata.

Le prime indicazioni sulla definizione di riciclaggio si rinvengono nella Convenzione di Vienna delle Nazioni Unite contro il traffico di sostanze stupefacenti e psicotrope del 1988, che ha rappresentato un modello per le successive fonti internazionali e per numerosi ordinamenti nazionali. Per quanto riguarda la legislazione italiana, ancorché essa contempli il reato di riciclaggio fin dal 1978 (collegandone la disciplina a specifici delitti quali la rapina, l'estorsione e il sequestro di persona e ricalcandone i caratteri su quelli della ricettazione e del favoreggiamento), l'impulso delle prescrizioni elaborate nelle sedi internazionali ha determinato cambiamenti sostanziali: nel 1990, in funzione delle esigenze della lotta alla criminalità mafiosa, si registrò l'inserimento, tra i reati presupposto, anche del traffico di droga. Nel 1993, la nozione di riciclaggio accolta dal nostro codice penale fu definitivamente generalizzata, riferendola ai proventi di qualsiasi delitto non colposo.

In questa evoluzione si coglie la crescente consapevolezza circa lo specifico disvalore sociale del reato di riciclaggio, le cui caratteristiche si sostanziano nell'individuazione e nell'utilizzo di meccanismi specializzati nell'occultare l'origine delittuosa dei capitali e nell'impiegarli in attività economiche lecite. Tenuto conto della minaccia rappresentata dall'immissione nell'economia legale dei proventi del crimine, l'apparato giuridico per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio ha principalmente lo scopo di tutelare il corretto funzionamento e l'integrità del sistema economico e finanziario.

Il perseguimento di questo obiettivo diviene sempre più complesso in un contesto economico globalizzato, in cui la liberalizzazione dei movimenti di capitale, l'integrazione dei mercati, le potenzialità offerte dal progresso tecnologico accrescono il rischio che disponibilità di origine illecita possano inquinare la regolarità dei flussi finanziari.

Obiettivi
dell'attività
di antiriciclaggio

Lo sviluppo delle nuove tecnologie informatiche nelle transazioni finanziarie se, da un lato, costituisce un indubbio fattore di progresso, dall'altro, rende più difficoltoso seguire la traccia delle operazioni e più complessa la loro analisi, specialmente quando esse sono effettuate da soggetti localizzati in Paesi con una legislazione antiriciclaggio inadeguata o con regole di trasparenza insufficienti.

L'apertura delle economie e la dimensione sempre più internazionale delle transazioni attribuiscono un ruolo cruciale, ai fini dell'efficace lotta al riciclaggio, alla cooperazione fra le autorità dei diversi Paesi e all'adozione di assetti istituzionali omogenei e di discipline uniformi, in modo da evitare differenziali di regolamentazione e possibilità di arbitraggio a danno degli ordinamenti più rigorosi nella lotta al crimine.

La criminalità, specie quella organizzata, adatta con rapidità le proprie prassi operative per sterilizzare gli effetti dell'azione di prevenzione e contrasto posta in essere dalle autorità. Le iniziative più insidiose tendono a trasferire fondi ricorrendo a canali non bancari, talora "informali"; a utilizzare schermi fiduciari o società di comodo (spesso insediate in giurisdizioni compiacenti); a dissimulare trasferimenti attraverso il regolamento di operazioni commerciali.

1.2 I principi

Negli ultimi vent'anni, l'elaborazione di principi e regole antiriciclaggio ha impegnato numerosi organismi internazionali, determinando un'evoluzione rapida e profonda anche negli ordinamenti nazionali.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite, dopo il fondamentale contributo del 1988 alla definizione del reato di riciclaggio, nella Convenzione di Palermo del 2000 sulla criminalità organizzata transnazionale è intervenuta, tra l'altro, sull'attività delle Financial Intelligence Unit e sulla definizione dei controlli a carico dei soggetti obbligati. Una linea analoga contraddistingue la produzione normativa del Consiglio d'Europa, le cui tappe principali sono i lavori della Convenzione di Strasburgo del 1990 e della Convenzione di Varsavia del 2005. Misure volte a favorire l'integrità degli intermediari rispetto al coinvolgimento in attività economiche di natura illecita sono state elaborate anche dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, tra l'altro nei Core Principles for Effective Banking Supervision emanati nel 1997 e successivamente più volte aggiornati.

Le Raccomandazioni
del GAFI

Il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), organismo istituito presso l'OCSE e specializzato nel settore della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, è riconosciuto quale fonte principale della regolamentazione internazionale in materia. Le "Quaranta Raccomandazioni" del Gruppo raccolgono gli standard fondamentali. Ad esse si sono aggiunte, dal 2001, nove "Raccomandazioni speciali" per il contrasto del terrorismo.

Le Raccomandazioni costituiscono il termine di riferimento cui si conformano gli altri organismi internazionali e i sistemi nazionali. Nonostante la loro natura non vincolante, caratteristica delle fonti di *soft law*, esse influenzano in misura notevole il diritto comunitario e le politiche legislative dei singoli Stati.

Le Raccomandazioni del GAFI sono state profondamente rivisitate nel 2003, configurando un sistema radicalmente nuovo, fondato sulla valorizzazione della discrezionalità dei soggetti obbligati nella valutazione dei rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Intensa è anche l'attività del GAFI volta alla valutazione dei Paesi membri, per verificarne l'allineamento alle Raccomandazioni.

Numerosi sono gli organismi a carattere regionale che svolgono valutazioni sui sistemi nazionali antiriciclaggio, utilizzando una metodologia concordata dal GAFI con il Fondo monetario internazionale. Particolarmente attivo, in tale campo, è il Comitato MoneyVal, costituito in seno al Consiglio d'Europa, che agisce nella veste di organismo regionale del GAFI. La compagine dei membri comprende molti Stati comunitari, compresi quelli di recente inclusione nell'Unione, che non partecipano al GAFI. I risultati delle valutazioni sono particolarmente utili per la conoscenza dei sistemi antiriciclaggio degli Stati dell'Europa orientale e per l'incentivo che forniscono allo scambio di informazioni e alla collaborazione con tali Stati.

1.3 Le regole dell'Unione europea

Le regole comunitarie relative alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, nel recepire l'evoluzione dei principi internazionali, tendono a realizzare un ambiente normativo armonizzato tra gli Stati membri.

La cd. "Terza Direttiva antiriciclaggio" (n. 2005/60/CE) ha segnato una svolta rispetto alle precedenti Direttive (n. 91/308/CEE e n. 2001/97/CE). Essa, infatti, è largamente ispirata al principio della valutazione discrezionale del rischio e commisura a quest'ultimo la portata di alcuni obblighi antiriciclaggio e il livello delle misure di prevenzione e di contrasto; propone un'ampia definizione della condotta di riciclaggio; riordina l'ambito degli enti e dei soggetti sottoposti alla sua applicazione.

La Terza Direttiva

Il nucleo centrale e innovativo è costituito dal rafforzamento delle regole e delle procedure che devono presiedere ai rapporti con la clientela. L'obbligo di semplice identificazione è sostituito con un complesso dovere di *Customer Due Diligence*, da adempiere secondo procedure e misure variabili in funzione del rischio proprio del caso concreto e applicabili non solo all'atto dell'instaurazione del rapporto d'affari, ma in tutta la fase successiva di svolgimento della relazione. I soggetti obbligati possono calibrare il rigore degli obblighi di verifica in funzione del rischio associato al tipo di cliente, di rapporto e di prodotto (cd. principio del *Risk Based Approach*).

"Customer Due Diligence" e "Risk Based Approach"

Sugli obbligati incombe l'onere di dimostrare la coerenza delle scelte effettuate rispetto al rischio sotteso alle operazioni. La Direttiva indica le ipotesi al ricorrere delle quali è possibile effettuare verifiche semplificate o, al contrario, è doveroso porre in essere misure di verifica rafforzate.

La Terza Direttiva, inoltre, ripropone i tradizionali obblighi di collaborazione attiva, che si sostanziano nella segnalazione delle operazioni sospette alla *Financial Intelligence Unit* (FIU). Le norme pongono particolare enfasi sul profilo della riservatezza delle segnalazioni e sulla necessità che gli Stati membri adottino misure atte a proteggere da minacce o atti ostili i dipendenti degli enti che procedono alla segnalazione.

Particolare rilievo viene attribuito alla formazione del personale, attraverso programmi di ausilio nell'individuazione delle attività connesse al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo. Per rafforzare

l'effettività delle misure di prevenzione, la Direttiva prevede inoltre che i soggetti obbligati possano accedere a informazioni aggiornate sulle prassi seguite dai riciclatori e sugli indizi che connotano le operazioni anomale, ai fini dell'adempimento degli obblighi di segnalazione ("feedback generale"). Ad analoghe finalità si ispira la disposizione che stabilisce la necessità di un riscontro tempestivo sull'efficacia delle segnalazioni effettuate e sul seguito delle medesime ("feedback individuale").

I controlli

Sul fronte dei controlli, le autorità competenti sono chiamate a esercitare verifiche efficaci e ad adottare misure atte a garantire l'osservanza delle disposizioni; in tale quadro esse devono disporre di poteri di verifica, anche ispettiva, e di adeguate risorse. A completamento del sistema sono riconosciute e disciplinate le *Financial Intelligence Unit*, da istituire nei Paesi membri.

Sul piano sanzionatorio, oltre al vincolo di prevedere sanzioni penali o amministrative effettive, proporzionate e dissuasive a carico di persone fisiche e giuridiche, particolare rilevanza rivestono le specifiche disposizioni in tema di responsabilità degli enti. La Direttiva 2005/60/CE stabilisce una procedura di "comitologia" volta ad assicurare la necessaria flessibilità e un celere aggiornamento nel tempo delle disposizioni.

**Le altre
disposizioni
comunitarie**

La Terza Direttiva non esaurisce il complesso delle disposizioni comunitarie rilevanti ai fini del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Tra le altre norme comunitarie che hanno delineato un quadro organico di misure antiriciclaggio, meritano di essere ricordate:

- la Decisione del Consiglio n. 2000/642/GAI, che disciplina la collaborazione tra le FIU a livello comunitario;
- il Regolamento n. 1889/2005/CE, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa, che armonizza il quadro normativo comunitario, introducendo disposizioni volte a garantire un livello equivalente di sorveglianza sui movimenti di denaro contante attraverso le frontiere della Comunità europea;
- il Regolamento n. 1781/2006/CE, che detta disposizioni sulle informazioni che devono accompagnare i bonifici.

La normativa comunitaria è stata completata con l'adozione, da parte della Commissione europea, della Direttiva n. 2006/70/CE, recante misure di attuazione su alcune materie specifiche: l'individuazione di attività che, se svolte in forma limitata o occasionale, non rilevano per l'applicazione delle misure antiriciclaggio; la specificazione della nozione di "persone politicamente esposte", sottoposte a misure rafforzate di verifica; la descrizione di situazioni caratterizzate da rischio contenuto, per le quali è possibile l'applicazione di misure semplificate.

Su impulso della Commissione europea, i Comitati che riuniscono le Autorità di vigilanza di settore degli Stati membri (CEBS, CESR, CEIOPS) hanno costituito una task force, presieduta dal CEBS, per l'esame di questioni attinenti ai controlli sull'osservanza degli obblighi antiriciclaggio. Il presupposto dal quale muove l'iniziativa è che la nuova regolamentazione antiriciclaggio comunitaria richiede l'adattamento anche delle funzioni di vigilanza, specie per quanto attiene ai profili organizzativi e procedurali.

Il Comitato in materia di prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo, composto da delegazioni degli Stati membri e presieduto dalla Commissione europea, costituisce la sede per l'elaborazione e la discussione di alcune materie regolate nella Terza Direttiva e nelle altre disposizioni comunitarie rilevanti nella materia. Nella sua funzione consultiva, il Comitato

assiste la Commissione europea. Esso offre inoltre una piattaforma per il coordinamento degli Stati membri nella determinazione di iniziative o di posizioni comuni.

1.4 L'attività di prevenzione e contrasto del terrorismo sul piano finanziario

L'ambito di applicazione delle misure antiriciclaggio è caratterizzato da una marcata tendenza espansiva. Tali misure si rivelano proficue per l'individuazione e la ricostruzione delle condotte criminali nei mercati finanziari e, più in generale, nell'economia. Per questo, a partire dal 2001, i presidi antiriciclaggio sono stati impiegati anche per la prevenzione e il contrasto del finanziamento del terrorismo.

Finanziamento del terrorismo e riciclaggio si configurano come processi speculari: infatti, mentre attraverso il riciclaggio le risorse che si originano da condotte illecite vengono ricondotte nell'alveo dell'economia legale, con il primo può attuarsi un processo di cd. *money dirtying*, attraverso il quale risorse prodotte anche legalmente sono destinate ad attività illegali, dannose non solo per l'economia, ma soprattutto per la civile e pacifica convivenza dei popoli.

Finanziamento
del terrorismo
e riciclaggio

Le operazioni di finanziamento del terrorismo, diversamente da quelle di riciclaggio, non manifestano di norma caratteristiche peculiari che ne consentono l'individuazione come anomale. Esse consistono in molti casi in trasferimenti di denaro di limitato ammontare, non distinguibili per le loro caratteristiche oggettive nella massa di quelle lecite. Per questo, l'attenzione si concentra sui soggetti che le pongono in essere; l'appartenenza a liste di sospetti costituisce un elemento determinante.

Le misure per il contrasto finanziario al terrorismo, adottate a seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, sono contenute nella Direttiva 2001/97/CE e in appositi Regolamenti comunitari. In relazione a tali norme, l'attività di prevenzione e contrasto del terrorismo sul piano finanziario poggia, oltre che sulla segnalazione di operazioni sospette, sull'applicazione di vincoli di congelamento di fondi e risorse economiche, fondati sulla diffusione di liste di soggetti destinatari.

Le liste sono riconducibili a quattro categorie, ciascuna emessa da istituzioni differenti e caratterizzata da natura e da effetti diversi:

Le liste di
presunti
terroristi

- *liste dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, che individuano i soggetti per i quali il Consiglio di sicurezza ha deliberato l'obbligo di prevedere nelle legislazioni nazionali adeguate misure di congelamento dei beni. L'efficacia delle risoluzioni è diretta esclusivamente nei confronti dei Governi e non opera nei rapporti fra privati;*
- *liste dell'Unione europea, che individuano sia i soggetti designati dalle Nazioni Unite, sia ulteriori soggetti designati solo a livello europeo. Sono emanate con Regolamenti comunitari, direttamente efficaci negli Stati membri, che vietano di mettere a disposizione beni e risorse economiche a favore dei soggetti indicati nei Regolamenti e obbligano a sottoporre a congelamento i beni e le risorse economiche appartenenti, detenuti o controllati dai soggetti medesimi;*
- *liste statunitensi, diffuse dall'Office for Foreign Assets Control (OFAC), organo del Dipartimento del tesoro degli Stati Uniti responsabile per le sanzioni economiche e commerciali. I soggetti indicati (non solo terroristi internazionali) non possono intrattenere relazioni di alcun tipo con soggetti statunitensi. Sebbene tali liste non abbiano efficacia al di fuori degli Stati Uniti, la loro*

consultazione costituisce comunque uno strumento rilevante per l'individuazione e la segnalazione di operazioni sospette;

- *liste dell'Autorità Giudiziaria italiana che, individuando soggetti sottoposti ad accertamenti investigativi in Italia per reati connessi con il terrorismo, sono utilizzate ai fini della segnalazione di operazioni sospette.*

La UIF ha il compito di facilitare la diffusione, presso i segnalanti, delle liste ai fini del congelamento e della segnalazione di operazioni sospette. Inoltre, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 109/2007, l'Unità verifica l'applicazione delle sanzioni finanziarie adottate dall'Unione europea nei confronti di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

1.5 Le linee di sviluppo della regolamentazione

L'applicazione dei più recenti principi, fondati sulla valutazione del rischio, viene seguita con attenzione dagli organismi internazionali.

In considerazione della complessità del nuovo approccio, nel 2008 il GAFI ha fornito indicazioni ai legislatori nazionali, ai destinatari degli obblighi, alle Autorità di vigilanza al fine di specificarne il contenuto, le implicazioni, le principali conseguenze applicative. Linee-guida settoriali sono state formulate per gli intermediari finanziari, i professionisti legali, i mediatori immobiliari, i revisori contabili, i prestatori di servizi relativi a società e *trust*, i commercianti di pietre e metalli preziosi.

Il nuovo sistema regolamentare, caratterizzato da adempimenti "aperti", flessibili e determinati dalle condizioni di rischio, ha un impatto notevole sugli ordinamenti e sugli operatori. Sebbene l'esperienza (nazionale e internazionale) mostri che risultati significativi possono essere conseguiti, l'esercizio responsabile dell'azione regolamentare e di controllo implica una costante valutazione del rapporto tra i costi sopportati per il recepimento dei principi internazionali antiriciclaggio negli ordinamenti nazionali rispetto ai benefici ottenuti nell'azione di contrasto al riciclaggio. Nella propria attività, il GAFI ha deciso di svolgere sistematicamente tale valutazione.

Sulla base dei risultati delle valutazioni dei sistemi nazionali, il GAFI ha avviato una prima riflessione per l'individuazione delle linee di una possibile revisione delle Raccomandazioni. Nell'agenda della riflessione figurano il coordinamento degli obblighi antiriciclaggio e antiterrorismo, volto a evitare duplicazioni; le misure di verifica adeguata; la trasparenza dei veicoli societari; l'inclusione tassativa dei reati fiscali tra i presupposti del riciclaggio; l'estensione della collaborazione internazionale tra le FIU e tra le altre autorità.

2 LA REGOLAMENTAZIONE ITALIANA

2.1 I principi

Il complesso apparato di principi e di norme elaborato a livello internazionale concentra l'attenzione non solo sul sistema bancario e finanziario, fisiologicamente più esposto a rischi di illecite strumentalizzazioni, ma anche su altre categorie di soggetti e operatori estranei al settore finanziario; assegna un ruolo determinante alla cooperazione e allo scambio di informazioni; richiede la presenza, in ogni ordinamento, di una *Financial Intelligence Unit* (FIU), per l'esercizio delle funzioni di ricezione, analisi e trasmissione alle competenti autorità delle segnalazioni di informazioni finanziarie relative a presumibili proventi di reato o a ipotesi di finanziamento del terrorismo ovvero richieste da leggi o regolamenti nazionali.

Questi elementi hanno trovato compiuta traduzione nell'ordinamento italiano con i decreti legislativi 231 e 109 del 2007, che hanno consentito all'Italia di essere tra i primi Paesi in Europa a recepire la Terza Direttiva antiriciclaggio.

La legge 25 gennaio 2006, n. 29 (Legge comunitaria 2005) aveva delegato il Governo ad adottare, tra l'altro, uno o più decreti legislativi per dare organica attuazione alla Terza Direttiva. I decreti n. 109 e n. 231 del 2007, pertanto, hanno rispettivamente: a) previsto modalità operative per eseguire le misure di congelamento di fondi e risorse economiche stabilite dalle Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, dai Regolamenti del Consiglio dell'Unione europea n. 2580/2001 e n. 881/2002, nonché dai Regolamenti comunitari emanati ai sensi degli articoli 60 e 301 del Trattato istitutivo della Comunità europea per il contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale; b) coordinato le disposizioni vigenti in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.

Il d.lgs. n. 231/2007, nel razionalizzare una disciplina in precedenza affidata a una pluralità di fonti stratificatesi nel tempo, ha formulato, in linea con quanto previsto dal diritto comunitario, una nozione di riciclaggio che comprende anche attività di auto-riciclaggio, cioè operazioni compiute da coloro che hanno commesso o concorso alla commissione del reato presupposto.

Nozione di
riciclaggio

La nozione di riciclaggio accolta dal codice penale italiano (artt. 648 bis e ter) esclude invece l'auto-riciclaggio, in quanto l'uso e occultamento dei proventi criminosi da parte della persona che ha commesso il reato presupposto sono considerati post factum non punibile. La rilevanza assegnata dal d.lgs. n. 231/2007 all'autore del reato presupposto formalizza una prassi operativa già seguita nella rilevazione delle segnalazioni dagli intermediari bancari. Essa anticipa – seppure in relazione al solo ambito degli obblighi di segnalazione – possibili modifiche del codice penale attualmente all'attenzione del Parlamento.

Sul rapporto tra riciclaggio e reato presupposto, la Corte di cassazione (Cass. pen., Sez. II, sentenze n. 10582/2003 e n. 40793/2005) ha confermato l'autonomia punibilità per riciclaggio di soggetti aderenti ad associazioni mafiose. Da ultimo, la stessa Corte (Cass. pen., Sez. I, sentenza n. 1025 del 13 gennaio 2009), nel ricordare che il delitto di riciclaggio è svincolato dalla indicazione tassativa dei reati presupposto ed è esteso a tutti i delitti non colposi previsti dal codice penale, ha confermato che esso può presupporre non solo reati

indirizzati strutturalmente alla creazione di capitali illeciti, come la corruzione o i reati societari e fallimentari, ma anche illeciti “apparentemente anomali” come quelli fiscali. La Corte ha inoltre sottolineato che il riciclaggio esiste anche se non vengono identificati tutti gli elementi costitutivi del reato presupposto (per esempio, la data di commissione) e che non è necessario che il reato presupposto sia stato accertato giudizialmente.

La collaborazione
degli operatori

La normativa antiriciclaggio italiana attribuisce rilievo all’aspetto della prevenzione attraverso l’individuazione di meccanismi di collaborazione tra operatori, autorità amministrative e autorità investigative. Nell’impianto normativo assume importanza la collaborazione degli operatori, che devono rispettare divieti e adempiere a specifici obblighi (collaborazione passiva) nonché promuovere l’individuazione delle operazioni illegali (collaborazione attiva).

La collaborazione passiva mira a ostacolare il riciclaggio mediante l’introduzione di limiti alle operazioni di trasferimento di contante e valori assimilati e di obblighi di canalizzazione tramite intermediari vigilati – a fini di tracciabilità – delle transazioni di più elevato ammontare. Persegue la trasparenza delle operazioni imponendo agli intermediari di registrare in apposite strutture informatiche i dati identificativi dei soggetti che le pongono in essere. Il principio della collaborazione attiva è alla base dell’introduzione dell’obbligo, per gli operatori, di segnalare le operazioni sospette.

Due linee ispiratrici connotano l’apparato per la prevenzione e la repressione delineato dal d.lgs. n. 231/2007: da un lato, la tutela dell’integrità del sistema e della correttezza dei comportamenti; dall’altro, la proporzionalità delle misure di verifica della clientela rispetto al rischio di riciclaggio.

La prima presenta evidenti connessioni con le finalità dell’attività di vigilanza bancaria e finanziaria, individuate nella sana e prudente gestione aziendale e nella stabilità complessiva, nel buon funzionamento e nella competitività del sistema finanziario. La seconda commisura il contenuto degli obblighi al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo associato al tipo di cliente, al rapporto d’affari, alla prestazione professionale, al prodotto o alla transazione, nonché alle peculiarità e alle dimensioni dei destinatari della disciplina.

2.2 Le autorità e i controlli

Il d.lgs. n. 231/2007 ha riordinato le competenze e i poteri delle autorità coinvolte a vario titolo nell’azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Le linee di fondo dell’intervento legislativo possono essere così riassunte: salvaguardia della separazione tra funzione politica e competenze delle autorità tecniche; costituzione di una nuova Unità di informazione finanziaria (UIF), che eredita i compiti in precedenza svolti nell’ambito del disciolto Ufficio italiano dei cambi; ripartizione dei poteri di controllo sul rispetto degli obblighi previsti dalla normativa tra le autorità amministrative e investigative a vario titolo coinvolte nella prevenzione del riciclaggio; definizione di un clima di collaborazione istituzionale, basato su un efficace scambio di informazioni.

Il Ministro
dell’economia e
delle finanze

Il Ministro dell’economia e delle finanze è “responsabile delle politiche di prevenzione” del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e, in tale veste,

promuove la collaborazione tra la UIF, le Autorità di vigilanza di settore, gli ordini professionali e le forze di polizia. Il Ministero cura i rapporti con gli organismi internazionali ed esercita poteri di controllo in materia di limitazioni all'utilizzo del contante e, più in generale, sanzionatori.

Un ruolo centrale assume il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF), già istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, al quale sono riconosciuti compiti di coordinamento tra le autorità e di garanzia della funzionalità dell'intero sistema. Il Comitato rappresenta la sede per l'emanazione dei pareri previsti dalla legge e per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione antiriciclaggio.

Il Comitato di
sicurezza
finanziaria

In tema di finanziamento del terrorismo, il CSF si pone come punto di raccordo tra tutte le amministrazioni e gli enti operanti nel campo della prevenzione ed è dotato di poteri penetranti, quale quello di acquisire informazioni anche in deroga al segreto d'ufficio delle pubbliche amministrazioni.

Tra le autorità di carattere tecnico, il d.lgs. n. 231/2007 assegna un ruolo centrale alla UIF istituita presso la Banca d'Italia, in posizione di autonomia e indipendenza. La UIF costituisce la struttura nazionale incaricata di ricevere, analizzare e comunicare alle autorità competenti le informazioni che riguardano ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Essa, pertanto, funge da "filtro" tra i soggetti segnalanti e gli organi incaricati delle verifiche investigative.

L'Unità di
informazione
finanziaria

La collocazione della UIF presso la Banca e, in particolare, i rapporti con la funzione di Vigilanza bancaria si incentrano sullo sviluppo di sinergie tra le due strutture, in funzione del comune obiettivo di preservare il sistema bancario e finanziario dal rischio di essere, anche inconsapevolmente, strumentalizzato dalla criminalità organizzata. Questi aspetti emergono innanzitutto nel rapporto di complementarità e di stretta integrazione esistente tra le regole riguardanti la Vigilanza bancaria e quelle che presiedono ai controlli antiriciclaggio: le prime possono agire quali strumenti, sia pure indiretti, di contrasto dei fenomeni criminali; le seconde possono costituire incentivi al miglioramento dell'organizzazione e dei controlli interni di banche e società finanziarie.

Le Autorità di vigilanza di settore sovrintendono al rispetto della normativa antiriciclaggio nei confronti dei soggetti vigilati o controllati; emanano disposizioni in tema di adeguata verifica della clientela, di organizzazione, di registrazione dei dati, di procedure e controlli interni, d'intesa tra loro nonché nel rispetto delle finalità e nell'ambito dei poteri regolamentari previsti dai rispettivi ordinamenti; esercitano i poteri sanzionatori loro riconosciuti a fronte di accertate violazioni della normativa.

Le altre
autorità

Oltre al ruolo essenziale svolto dall'Autorità Giudiziaria e dalle forze di polizia (in particolare, Guardia di finanza e Direzione investigativa antimafia), il quadro dei soggetti coinvolti nell'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo è completato dalle "amministrazioni interessate" e dagli ordini professionali.

2.3 I destinatari

Il d.lgs. n. 231/2007 individua come destinatari della disciplina categorie di soggetti omogenei per l'attività svolta e, conseguentemente, per gli obblighi a essi riferibili. Le diverse categorie sono prese in considerazione in articoli distinti, al fine di agevolare la comprensione e l'applicazione degli obblighi di registrazione e di segnalazione, nonché l'individuazione delle rispettive Autorità di vigilanza e controllo.

In tale contesto, l'articolo 10 indica, nel comma 2, alcuni soggetti ai quali si applicano gli obblighi di segnalazione di operazioni sospette, ma non quelli di adeguata verifica e di registrazione: uffici della pubblica amministrazione; esercenti il commercio di beni di ingente valore (commercio, importazione ed esportazione di oro, fabbricazione, mediazione e commercio di oggetti preziosi; commercio di cose antiche, case d'asta o gallerie d'arte); società di gestione dei mercati regolamentati, dei servizi di liquidazione delle operazioni su strumenti finanziari, dei sistemi di compensazione e garanzia delle medesime operazioni e di gestione accentrata di strumenti finanziari.

L'articolo 11 raggruppa l'intera categoria degli intermediari finanziari e degli altri soggetti che svolgono attività finanziaria. Lo stesso articolo sancisce l'omogeneizzazione della disciplina di variegate figure di collaboratori esterni (promotori finanziari, agenti e *broker* assicurativi, agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi) prima assoggettati a obblighi eterogenei.

I professionisti

Il decreto conferma le categorie di professionisti già assoggettati alla disciplina antiriciclaggio; la sola aggiunta è quella – di diretta derivazione comunitaria – dei prestatori di servizi relativi a società o *trust*.

I professionisti (fatta eccezione per i prestatori di servizi) non sono tenuti ad applicare gli obblighi con riferimento alle informazioni che ricevono da o ottengono su un loro cliente, nel corso dell'esame della sua posizione giuridica o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza del cliente stesso in un procedimento giudiziario o in relazione a tale procedimento, compresa la consulenza sull'eventualità di intentare o evitare un procedimento, ove tali informazioni siano ricevute o ottenute prima, durante o dopo il procedimento stesso.

*Con riferimento ai notai e agli avvocati, l'applicazione degli obblighi continua a essere circoscritta al caso in cui questi prestino la loro opera agendo in nome e conto del loro cliente in una qualsiasi operazione finanziaria o immobiliare ovvero assistendo i loro clienti nella progettazione o realizzazione di operazioni riguardanti: l'acquisto e la vendita di beni immobili o imprese commerciali; la gestione di denaro, strumenti finanziari e altri beni dei clienti; l'apertura e la gestione di conti bancari, libretti di deposito e conti di titoli; l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società; la costituzione, la gestione o l'amministrazione di *trust*, società o strutture analoghe.*

Sull'applicabilità degli obblighi antiriciclaggio agli avvocati si è espressa la Corte di giustizia delle Comunità europee (Decisione del 26 giugno 2007) in relazione ai ricorsi promossi in Belgio da alcuni ordini forensi di Bruxelles, nei quali si sosteneva l'incompatibilità di tali obblighi con il regime del segreto professionale e con l'indipendenza della professione forense, elementi costitutivi dei diritti al giusto processo e alla difesa. La Corte ha respinto tali argomentazioni, confermando che le norme comunitarie che prevedono l'applicazione di obblighi antiriciclaggio a carico degli avvocati, poiché incidono in ambiti ben delimitati del rapporto tra avvocato e cliente, non contrastano con le prerogative della professione legale.

L'articolo 13 disciplina separatamente i revisori contabili poiché alcuni revisori sono censiti dal Ministero della giustizia, mentre altri sono vigilati dalla Consob. Infine, nell'articolo 14 sono presi in considerazione gli operatori che svolgono attività già in precedenza ritenute suscettibili di essere utilizzate a fini di riciclaggio (recupero di crediti per conto terzi, custodia e trasporto di denaro contante, titoli o valori con o senza l'utilizzo di guardie giurate, agenzia d'affari in mediazione immobiliare, gestione di case da gioco); a essi sono aggiunti i soggetti che offrono – attraverso la rete Internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione – giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite di denaro.

2.4 I presidi: adeguata verifica, registrazione, segnalazione

La disciplina degli obblighi di adeguata verifica della clientela costituisce il nucleo più innovativo del d.lgs. n. 231/2007. L'adeguata verifica sostituisce e rafforza l'identificazione della clientela, già prevista nel previgente quadro normativo quale presupposto della registrazione: i relativi oneri, prima concentrati esclusivamente sulla fase genetica del rapporto con il cliente, vengono estesi a tutta la vita della relazione; aumentano i dati da acquisire, tra cui anche quelli relativi al titolare effettivo del rapporto o dell'operazione.

Tali innovazioni, al fine di ridurre gli impatti operativi e di concentrare l'attenzione degli operatori sulle ipotesi di effettiva rilevanza, vengono coniugate con il principio comunitario dell'approccio basato sul rischio: i destinatari delle norme sono chiamati a graduare il rigore degli adempimenti richiesti per la corretta identificazione e verifica della clientela a seconda del rischio insito nei rapporti e nelle controparti.

Di derivazione comunitaria è l'introduzione di un obbligo di astensione dall'operazione o dalla continuazione della prestazione o del rapporto qualora non sia possibile effettuare l'adeguata verifica della clientela.

In applicazione dell'approccio basato sul rischio, il decreto disciplina le ipotesi in presenza delle quali è possibile, per i destinatari degli obblighi in esame, procedere a una adeguata verifica in forma semplificata ovvero rafforzata.

La verifica
"semplificata" o
"rafforzata"

La verifica semplificata riguarda specifiche tipologie di soggetti (intermediari finanziari, enti creditizi e finanziari di Paesi membri dell'Unione o di Paesi terzi con regimi antiriciclaggio ritenuti equivalenti, uffici della pubblica amministrazione, istituzioni o organismi che svolgano funzioni pubbliche conformemente al diritto comunitario) ovvero categorie di prodotti (contratti assicurazione-vita, forme individuali di previdenza, regimi pensionistici particolari, moneta elettronica). Dall'adeguata verifica semplificata sono escluse le società fiduciarie di cui alla legge 23 novembre 1939, n. 1966, in relazione all'esigenza di estendere gli obblighi di adeguata verifica al beneficiario effettivo (beneficial owner), che rappresenta una delle principali innovazioni introdotte dalla Terza Direttiva.

L'applicazione di obblighi rafforzati è invece prevista in presenza di un rischio più elevato di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo (clausola generale) nonché nelle ipotesi di operatività con clientela non

fisicamente presente, di conti di corrispondenza con enti extracomunitari e di operazioni e rapporti con persone politicamente esposte.

L'Archivio
unico
informatico

Un altro gruppo di disposizioni contempla obblighi di conservazione delle informazioni, dei documenti e delle registrazioni che possono essere utili per le indagini sui casi di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo. Ai soli intermediari finanziari è prescritta l'istituzione di un Archivio unico informatico (AUI), da realizzare secondo apposite specifiche tecniche indicate dalla Banca d'Italia, d'intesa con le altre Autorità di vigilanza e sentita la UIF.

L'Archivio informatico va "formato e gestito in modo da assicurare la chiarezza, la completezza e l'immediatezza delle informazioni, la loro conservazione secondo criteri uniformi, il mantenimento della storicità delle informazioni, la possibilità di desumere evidenze integrate, la facilità di consultazione". I principi di semplificazione e di significatività delle informazioni da censire si traducono, anche con riferimento ai soggetti tenuti a istituire l'AUI, nella previsione che la struttura dell'Archivio dovrà consentire di contenere gli oneri gravanti sulle diverse categorie di destinatari dell'obbligo, tenendo conto delle relative peculiarità operative. L'AUI deve essere istituito da ciascun intermediario a livello aziendale; non viene indicata la sua ubicazione, lasciando la scelta all'autonomia degli intermediari, che terranno conto delle esigenze organizzative e di contenimento degli oneri. Agli intermediari facenti parte di un gruppo è consentito di avvalersi di un unico centro di servizio, capace comunque di assicurare la distinzione logica e la separazione delle registrazioni, nonché di avvalersi di archivi aziendali diversi purché venga garantita la storicità dei dati e la possibilità di trarre con un'unica interrogazione informazioni aziendali integrate. Diverse modalità di registrazione sono previste, rispettivamente, per i professionisti, i revisori contabili e gli altri soggetti indicati dall'articolo 14, in coerenza con i principi di semplificazione, gradualità della regolamentazione e proporzionalità degli oneri.

Ai soli intermediari di cui all'art. 40 del d.lgs. n. 231/2007 è imposto l'obbligo di inoltrare alla UIF dati aggregati utili a effettuare studi e analisi sulle realtà territoriali al fine di far emergere elementi utili alla individuazione di fenomeni che possono essere indicativi di attività di riciclaggio.

Gli obblighi di collaborazione attiva si sostanziano nella conferma dei tradizionali obblighi di segnalazione delle operazioni sospette. La segnalazione dell'operazione sospetta non costituisce una denuncia di reato e, quindi, non rappresenta una "notizia di reato", ma una forma di collaborazione doverosa richiesta a soggetti dotati di conoscenze in grado di agevolare l'accertamento di eventuali illeciti penali. Essa costituisce uno spunto per le indagini, un'informativa che merita approfondimento da parte degli organi inquirenti, in seguito alla quale un atto pre-investigativo potrà trasformarsi, eventualmente, in una *notitia criminis*.

Per agevolare l'individuazione delle operazioni sospette, si confermano quale prezioso ausilio i cd. indicatori di anomalia emanati, su proposta della UIF, dalla Banca d'Italia per gli intermediari finanziari, dal Ministro della giustizia per i professionisti e dal Ministro dell'interno per gli altri soggetti. Gli indicatori, peraltro, costituiscono uno strumento a carattere non esaustivo, che andrà letto ed eventualmente integrato alla luce del patrimonio informativo complessivo a disposizione del segnalante.

La tutela della
riservatezza

Il corretto e puntuale adempimento degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette richiede garanzie di anonimato del segnalante che evitino di danneggiare l'intermediario e assicurino l'incolumità del personale.

Specie in alcune realtà territoriali, la diffusione della notizia è suscettibile di esporre gli operatori a rischi di ritorsione; l'esigenza di anonimato è ancora più stringente qualora nella vicenda sia implicata la criminalità organizzata. Per questi motivi, il d.lgs. n. 231/2007 conferma e rafforza alcuni presidi: gli intermediari sono obbligati a adottare misure volte ad assicurare la massima riservatezza dell'identità delle persone che effettuano le segnalazioni; la segnalazione inoltrata deve essere priva di qualsiasi riferimento al nominativo della persona fisica segnalante; gli organi investigativi sono tenuti a omettere, nella denuncia eventualmente trasmessa all'Autorità Giudiziaria, ogni indicazione sia delle persone sia degli intermediari che hanno inviato la segnalazione; l'Autorità Giudiziaria può chiedere l'identità della persona e dell'intermediario segnalanti solo con decreto motivato. L'interposizione della UIF tra gli operatori e gli organi accresce il livello di tutela dei soggetti coinvolti.

2.5 L'apparato sanzionatorio

Nel sistema normativo antiriciclaggio convivono, da un lato, il principio dell'approccio basato sul rischio, che promuove presso gli operatori l'adozione di criteri e regole di valutazione discrezionali e soggettive; dall'altro, un apparato di sanzioni sia amministrative sia penali, tipico della nostra tradizione giuridica, che valuta eventuali omissioni nella identificazione e registrazione del cliente, nonché nella segnalazione delle operazioni sospette, in base a parametri rigidamente e oggettivamente predeterminati.

Le norme sanzionatorie sia penali sia amministrative poste a tutela dell'efficacia della normativa antiriciclaggio presentano criticità. I limiti di delega non hanno consentito di superare talune discrasie applicative e di strutturare un sistema dotato della necessaria chiarezza nell'individuazione dei comportamenti rilevanti e dei soggetti eventualmente responsabili; ciò a discapito della necessaria coerenza tra potenzialità lesive delle condotte ed entità delle pene. Risultano infatti sanzionate penalmente anche condotte di scarsa potenzialità negativa; sono state rese più pesanti le sanzioni penali per carenze di controllo, ordinariamente rilevanti solo dal punto di vista amministrativo; i limiti edittali per talune violazioni, tra cui l'omessa segnalazione di operazioni sospette, sono definiti non puntualmente, ma in funzione dell'ammontare dell'irregolarità accertata; le sanzioni amministrative pecuniarie, infine, appaiono generiche e sono suscettibili di ingenerare confusione operativa, come già sottolineato dal Governatore della Banca d'Italia nel corso della Testimonianza sulle problematiche connesse al riciclaggio nell'ambito dell'esame dei disegni di legge n. 733 e collegati in materia di sicurezza pubblica, resa il 15 luglio 2008 dinanzi alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia del Senato della Repubblica.

Criticità

3 LA UIF NEL SISTEMA ANTIRICICLAGGIO

3.1 La posizione istituzionale della UIF

L'Unità di informazione finanziaria (UIF), istituita presso la Banca d'Italia in posizione di indipendenza e autonomia funzionale, è subentrata, dal 1° gennaio 2008, all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) nell'attività di ricezione, analisi e comunicazione alle competenti autorità delle informazioni sulle ipotesi di riciclaggio o finanziamento del terrorismo internazionale. Si tratta di una soluzione istituzionale conforme agli standard internazionali che individuano, quali caratteristiche essenziali di ogni FIU: l'autonomia operativa e gestionale; l'unicità a livello nazionale, connessa con l'accentramento delle segnalazioni in un unico punto; la specializzazione nelle funzioni di analisi finanziaria; la capacità di scambiare, in modo diretto e autonomo, informazioni di tipo finanziario, amministrativo e investigativo.

Il modello
adottato

Il d.lgs. n. 231/2007 ha optato per un modello di FIU di tipo amministrativo, incentrato sull'indipendenza funzionale dell'autorità responsabile della ricezione e dell'approfondimento finanziario delle segnalazioni di operazioni sospette. Questa attività si distingue sia dall'analisi investigativa sia dalla successiva repressione del reato, valorizzando la funzione di "filtro" assegnata alla UIF, a tutela dell'integrità del sistema finanziario ed economico.

La soggettività giuridica assegnata alla UIF è peculiare. L'Unità non ha personalità giuridica. L'organizzazione e il funzionamento sono disciplinate da un Regolamento del Governatore della Banca d'Italia, emanato il 21 dicembre 2007 (G.U. 9 gennaio 2008, n. 7); la Banca d'Italia fornisce alla UIF mezzi finanziari, beni strumentali, risorse umane e tecniche per l'efficace perseguimento dei fini istituzionali. Il legislatore ha inteso privilegiare una soggettività fortemente ancorata alle funzioni, che consente di configurare l'Unità come un centro di imputazione, coordinamento e canalizzazione di dati e informazioni di rilevante interesse pubblico.

3.2 I compiti della UIF

In base al d.lgs. n. 231/2007, la UIF esamina, a livello sia sistemico sia analitico, i flussi finanziari transitati sul territorio nazionale per prevenire e individuare fenomeni di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo. In particolare, riceve e analizza le segnalazioni di operazioni sospette inviate dai soggetti obbligati; esamina ed elabora le informazioni così raccolte nonché il flusso mensile di segnalazioni aggregate pervenuto dagli intermediari; effettua analisi e studi su singole anomalie.

L'analisi e
l'approfondimento
delle segnalazioni
di operazioni
sospette

Nell'ambito dell'approfondimento finanziario sulle segnalazioni ricevute, la UIF acquisisce ulteriori informazioni presso i soggetti obbligati, utilizza le informazioni e i dati in suo possesso, si avvale degli archivi ai quali può accedere ai sensi del d.lgs. n.