

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

CATTEDRA DI ANALISI E VALUTAZIONE  
DELLE POLITICHE PUBBLICHE

## Antiriciclaggio

### La procedura di adeguata verifica della clientela

RELATORE

Prof. Antonio La Spina

CANDIDATO

Ludovico Martocchia

Matr. 627132

CORRELATORE

Prof. Efisio Gonario Espa

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

# INDICE

|                           | <i>Pag.</i> |
|---------------------------|-------------|
| <b>Introduzione .....</b> | <b>4</b>    |

## *Capitolo primo*

### **LA GOVERNANCE INTERNAZIONALE DELL'ANTIRICICLAGGIO**

|                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Il riciclaggio nella società contemporanea .....                                         | 8  |
| 2. Inquadramento della materia.....                                                         | 14 |
| 3. I motivi della regolamentazione: perché il riciclaggio è dannoso?.....                   | 20 |
| 4. L'antiriciclaggio nelle classificazioni delle politiche pubbliche .....                  | 24 |
| 5. Il sistema delle fonti.....                                                              | 30 |
| 6. La quantificazione del riciclaggio.....                                                  | 34 |
| 7. Il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale .....                                      | 45 |
| 8. Le Quaranta Raccomandazioni e i <i>non-cooperative countries</i> .....                   | 52 |
| 9. Il Gruppo Egmont, come braccio operativo dell'antiriciclaggio .....                      | 57 |
| 10. Il ruolo delle Nazioni Unite, del FMI e delle altre organizzazioni internazionali ..... | 59 |
| 11. Un gruppo di Paesi virtuosi.....                                                        | 65 |
| 12. Le Direttive AML .....                                                                  | 69 |

## *Capitolo secondo*

### **PREVENZIONE ED APPARATO AMMINISTRATIVO ITALIANO**

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| 1. L'economia sommersa .....                                   | 74  |
| 2. L'ordinamento giuridico italiano .....                      | 82  |
| 3. MEF e CSF, la cabina di regia in Italia.....                | 85  |
| 4. La collaborazione attiva .....                              | 90  |
| 5. L'Unità di Informazione Finanziaria in Italia .....         | 94  |
| 6. L'efficacia delle Segnalazioni di Operazioni Sospette ..... | 99  |
| 7. Le Autorità di vigilanza di settore .....                   | 106 |

## *Capitolo terzo*

### **L'APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA AML TRAMITE L'ADEGUATA VERIFICA DELLA CLIENTELA**

|                                                |     |
|------------------------------------------------|-----|
| 1. KYC, il principio e il processo .....       | 114 |
| 2. I custodi della disciplina AML .....        | 124 |
| 3. L'identificazione della clientela.....      | 131 |
| 4. Un approccio basato sul rischio .....       | 136 |
| 5. <i>Background checks</i> .....              | 143 |
| 6. Come individuare il titolare effettivo..... | 147 |
| 7. I costi della KYC .....                     | 151 |
| <b>Conclusione</b> .....                       | 157 |
| <b>Bibliografia</b> .....                      | 161 |
| <b>Riassunto</b> .....                         | 173 |

## INTRODUZIONE

### **Criminalità e finanza**

Criminalità e finanza sono due elementi della nostra società che spesso volte entrano in contatto. La prima sfrutta la seconda per i suoi scopi illegali. Ed il riciclaggio di denaro è uno dei casi più emblematici in cui avviene questa eventualità. L'obiettivo per molte organizzazioni criminali, così come per singole persone, è di far rientrare i proventi illeciti nel circuito dell'economia legale. Per l'appunto, l'unica vera realizzazione del profitto per chi commette illeciti si ha con la dissimulazione dell'origine dei capitali: il riciclaggio, che, infatti, viene adoperato per l'effettivo completamento dell'azione criminale. È il tassello fondamentale per il godimento dei proventi derivanti da attività illecite.

*Follow the money*, è un famoso detto nel gergo investigativo mondiale. Seguendo questa massima, si è così sviluppato, in tutti i Paesi coscienti della rilevanza dei crimini finanziari, un complesso sistema di repressione penale, civile ed amministrativa dei reati di riciclaggio. Eppure, specialmente negli ultimi venti anni, si è andati oltre. Ciò che caratterizza la disciplina AML, secondo la prospettiva di questo studio, è un altro lato della lotta al riciclaggio: la prevenzione. Quest'ultima risulta assolutamente necessaria per la difesa della reputazione dei soggetti della normativa. Il centro della seguente analisi è propriamente la disciplina AML, nella sua concretizzazione tramite l'adeguata verifica della clientela, il più grande strumento di prevenzione in capo agli intermediari finanziari. Si è scelto, per motivi di concentrazione del lavoro e di diversità concettuale del reato, di non trattare il finanziamento del terrorismo, la cui normativa è strettamente legata a quella dell'antiriciclaggio. L'adeguata verifica della clientela è una procedura complessa, composta

da numerosi adempimenti sfruttati per fornire una classificazione di rischio – alto, medio, basso – delle controparti.

Nel quadro delle politiche pubbliche l'antiriciclaggio assume una posizione peculiare e di difficile classificazione. Innanzitutto, non si può effettivamente considerare l'antiriciclaggio in generale come una politica pubblica, ma più che altro un segmento della più vasta politica di contrasto alla criminalità. Si può, più facilmente, trattare di singoli provvedimenti antiriciclaggio. Essi sono inseriti tra le politiche regolative poiché comportano un mutamento programmato di comportamenti – sia individuali sia collettivi – tramite coercizione, utilizzando controlli, sanzioni, ma anche incentivi (secondo la definizione di Lowi). Risulta più complesso l'adattamento della classificazione di Wilson, sulla base dei costi e dei benefici. In questo caso, in base alla definizione dei destinatari cambia il livello di concentrazione dei costi. Difatti, essi possono essere concentrati se si prendono in considerazione come destinatari i soggetti obbligati dalla normativa (intermediari finanziari, professionisti ed altri), mentre sono catalogabili come diffusi se si tratta di una vasta platea che vede ridotti gli spazi di azioni, per esempio, nell'uso dei contanti o che vede aumentare gli oneri burocratici nell'esercizio di operazioni finanziarie. Sui benefici, si può pacificamente accettare che i provvedimenti antiriciclaggio comportino vantaggi diffusi per la collettività, poiché essa guadagna da una diminuzione della criminalità ed una maggiore stabilità dei mercati e della concorrenza.

Lo studio, in dettaglio, si compone di tre parti specifiche. Nel primo capitolo – la *Governance* internazionale dell'antiriciclaggio – si analizzerà innanzitutto il riciclaggio nei suoi rapporti con la società contemporanea (par. 1). Si cercherà di dare una definizione, non soltanto giuridica, ma anche economico-finanziaria del reato. L'obiettivo sarà quello di capire come la globalizzazione finanziaria e la tecnologia abbiano influenzato la logica di tale crimine. Al contempo, sarà opportuno inquadrare la materia, segnando i confini tra repressione e prevenzione, tra antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo (par. 2). In seguito, si entrerà nel dettaglio delle motivazioni che hanno spinto la comunità internazionale a dotarsi di una *Governance* integrata di diverse istituzioni ed organismi, cercando di rispondere alla domanda: perché il riciclaggio è dannoso (par. 3). Sempre per inquadrare la materia, una volta compresa la pericolosità della sempre maggior diffusione di tale reato, si cercherà di definire i provvedimenti antiriciclaggio e le politiche sulla

criminalità, sfruttando le classificazioni tipiche dell'analisi delle politiche pubbliche (par. 4). Così, sarà necessario descrivere il sistema delle fonti nella sua generalità, partendo dalle organizzazioni internazionali, passando per la normativa europea, fino ad arrivare alla legislazione nazionale primaria e secondaria (par. 5). L'analisi della normativa e della *Governance* internazionale assumerà maggior senso, solamente dopo aver descritto a livello quantitativo l'estensione del riciclaggio (par. 6). Da qui, si procederà con l'esposizione delle caratteristiche principali dei diversi organismi che si occupano della regolamentazione della materia e dei soggetti obbligati: il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (par. 7), del quale si racconterà in dettaglio il rilievo della Quaranta Raccomandazioni e della disciplina dei *non-cooperative countries* (par. 8); il Gruppo Egmont e la sua operatività (par. 9); il ruolo delle Nazioni Unite, del Fondo Monetario Internazionale e delle altre organizzazioni internazionali (par. 10). Un riferimento a parte meriteranno quelli che possono essere definiti come Paesi *virtuosi*, ovvero gli Stati Membri dell'Unione europea, che per il loro coinvolgimento sulla materia e per la loro integrazione rappresentano un esempio a sé stante (par. 11). In conclusione del primo capitolo, si darà una visione rapida delle principali novità portate avanti grazie alle c.d. quattro Direttive AML, pioniere della disciplina antiriciclaggio così come anticipata dalle Raccomandazioni del GAFI (par. 12).

La seconda parte dell'analisi sarà incentrata sull'organizzazione delle autorità pubbliche che operano sul territorio nazionale nel settore AML. Prima di scendere nel dettaglio, si fornirà un'introduzione su cosa rappresenta l'economia sommersa in Italia, soffermandosi su tre principali attività criminali correlate al riciclaggio: la corruzione, l'evasione fiscale, la criminalità organizzata (par. 1). Partendo dai decreti legislativi più importanti, il 231 del 2007 ed il 90 del 2017, si delinea la struttura dell'ordinamento giuridico italiano relativo all'antiriciclaggio al giorno d'oggi (par. 2). Partendo dall'alto, saranno esaminati gli organi che compongono la cabina di regia nazionale dell'antiriciclaggio, il Ministero dell'Economia e della Finanze ed il Comitato di Sicurezza Finanziaria (par. 3). Mentre, si procederà con l'analisi di una funzione da sempre desiderata per il corretto svolgimento della prevenzione AML, la c.d. collaborazione attiva tra le varie autorità pubbliche e tra esse ed i privati (par. 4). Centrale, invece, nello studio dell'apparato amministrativo italiano, è certamente l'Unità di Informazione Finanziaria, alla quale sarà dedicato uno spazio per la descrizione delle funzioni principali (par. 5) ed un'altra sezione per l'approfondimento sull'efficacia delle Segnalazioni delle Operazioni Sospette (par. 6).

Per completare il secondo capitolo, verranno nominate ed osservate le funzioni di alcune delle principali autorità di vigilanza di settore, come Banca d'Italia, CONSOB ed IVASS (par. 7).

Il terzo capitolo sarà certamente il più specifico sulla procedura tipica che permette la prevenzione in ambito di riciclaggio: l'adeguata verifica della clientela, o *Customer Due Diligence*. Per introdurre un argomento non immediato, verranno analizzate le caratteristiche del principio alla base dell'adeguata verifica, ovvero *Know Your Customer* (par. 1). Si prenderà, come esempio, di soggetti sottoposti alla normativa ed obbligati all'implementazione della CDD, gli intermediari finanziari e bancari, che per la loro importanza saranno trattati come *custodi* della disciplina AML (par. 2). In seguito, si procederà nel concreto sulla CDD, trattando come primo argomento proprio le basi, come l'identificazione della clientela (par. 3). Descritto questo, si introdurrà il concetto fondamentale della KYC, cioè la classificazione della clientela sulla base del rischio di riciclaggio e tutte le conseguenze che ne derivano (par. 4). In aggiunta, si elencheranno i c.d. *background checks* che gli intermediari devono svolgere sulla clientela, in particolare su eventuali Persone Esposte Politicamente oppure in casi di embarghi e sanzioni finanziarie (par. 5). Al centro, però, dell'adeguata verifica, si pone anche la procedura di individuazione del titolare effettivo (par. 6). Come paragrafo finale del terzo capitolo, ci si interrogherà sui costi e gli oneri della KYC, ovvero quanto essi pesano in termini di personale, tecnologia e tempistiche sul *business* (par. 7). La conclusione sarà incentrata sui risultati dell'analisi, con qualche indicazione a livello etico-morale senza pretesa di completezza, domandandosi quali possono essere gli effetti di una mancata adeguata verifica della clientela sulle relazioni di *business*.

## CAPITOLO PRIMO

### **La Governance internazionale dell'antiriciclaggio**

*«L'osmosi fra soggetti e risorse legali e illegali ha una forza disgregante dei valori civili: un sistema economico dipendente da, o piegato a, logiche criminali non sarebbe in grado di garantire le attività lecite e sarebbe espressione di uno Stato incapace di imporre regole non condizionate da interessi indebiti» (Claudio Clemente, 2016).*

#### **1. Il riciclaggio nella società contemporanea**

Il riciclaggio, che si classifica sia in numerosi ordinamenti nazionali e sovra-statali sia in diversi trattati pacificamente accettati dalla disciplina giuridica, come un reato penalmente e civilmente perseguibile, è identificabile innanzitutto come un fenomeno economico-finanziario<sup>1</sup>.

Tale fattispecie, propriamente, è idonea a modificare e alterare in modo considerevole, l'assetto economico-finanziario e monetario<sup>2</sup> della società, base su cui si fondano assesta il profitto, la concorrenza e in termini più generali, il mercato. In base a questo assunto, quindi, appare chiaro perché l'insieme della comunità internazionale, più specificamente l'Unione europea, e i singoli Stati, abbiano intrapreso negli ultimi decenni una vera e propria lotta senza frontiere al suddetto crimine, che nella sua connotazione più problematica non rileva esclusivamente dal punto di vista penalistico.

---

<sup>1</sup> CONDEMI M., DE PASQUALE F., *Introduzione*, in BANCA D'ITALIA, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, febbraio 2008, p. 15.

<sup>2</sup> Ibidem.

Il governatore della Banca centrale europea, già governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, durante un'audizione presso la "Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare", ha definito in modo semplice il fenomeno del riciclaggio come «l'investimento dei proventi di attività illecite in attività economiche e finanziarie legali»<sup>3</sup>. Anticipando di poco i temi che occuperanno gran parte di questo lavoro, il riciclaggio è definito nell'ordinamento italiano all'art. 2 del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231<sup>4</sup>, "Definizioni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e finalità del decreto". L'articolo individua quattro tipologie giuridiche precise che sono volte a sottolineare la "dissimulazione" di denaro o beni, proventi di attività criminali. La lettera a) del comma 1, infatti, specifica che «la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi» costituiscono riciclaggio<sup>5</sup>.

Il legislatore italiano, quindi, sembra enfatizzare questo aspetto della dissimulazione. In effetti, essa coincide con un'idea di riciclaggio inteso come alterazione dell'esistente e di quel corretto funzionamento che invece esisterebbe, se non fosse per le attività illecite. Come è ribadito in più scritti diffusi dai centri di ricerca di Banca d'Italia, il riciclaggio «sfugge alle regole di governo dei fenomeni monetari»<sup>6</sup> e si innesta nei settori economici più disparati di qualsiasi nazione – chi più chi meno, naturalmente – mutando negativamente «l'ordinato assetto economico-finanziario e monetario di un Paese e, talvolta, di intere aree regionali»<sup>7</sup>. Il riciclaggio, sostanzialmente è un'attività in grado di dissimulare ed oscurare l'origine illecita di proventi criminali, creando in apparenza un'origine lecita<sup>8</sup>. Di conseguenza, viene ormai comunemente accettata la classificazione del reato di riciclaggio come «figura

---

<sup>3</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, Roma, 14 giugno 2007, p. 5.

<sup>4</sup> Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n.231 "Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione e successive modificazioni e integrazioni".

<sup>5</sup> Si esporrà in seguito, specialmente nel secondo e nel terzo capitolo, la nozione di riciclaggio nell'ordinamento italiano, così come modificata e rielaborata in base alle numerose innovazioni legislative richieste dall'adeguamento ai parametri internazionali ed europei – di cui si tratterà precisamente in questo capitolo.

<sup>6</sup> CONDEMI M., DE PASQUALE F., *Introduzione*, cit, p. 15.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> IOSCO Technical Committee, *Report on Money Laundering*, Ottobre 1992, n. 25.

criminosa di secondo grado»<sup>9</sup>, in quanto esso è sempre collegato ad un'altra attività illegale precedente, causalmente e temporalmente.

Il riciclaggio come fenomeno economico-finanziario, in dettaglio, viene inserito in categorie terminologiche più ampie, prima fra tutte quella di “crimine finanziario” (“*financial crime*”). Una definizione di quest'ultimo è fornita dalla Banca d'Italia: «categoria che raggruppa i crimini non violenti, commessi sia intenzionalmente sia colposamente, che comportino perdite finanziarie»<sup>10</sup>. Il suddetto termine – *financial crime* – viene anche utilizzato in riferimento al riciclaggio.

Inoltre, come si osserverà meglio in seguito, il riciclaggio è ormai facilitato dall'utilizzo di nuove tecniche anche coadiuvate dallo sviluppo tecnologico. Per esempio, come riporta la relazione del direttore Guido Clemente per la presentazione dell'ultimo Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia per l'anno 2016, «è molto cambiato il modo in cui vengono trasferiti fondi e beni patrimoniali a fini corruttivi», oppure sono sempre più diffuse «triangolazioni con soggetti esteri ovvero apparentemente legittimati da attività consulenziali o di altra natura, fittizie compravendite di opere d'arte, acquisto di beni di lusso o di proprietà immobiliari con fondi messi a disposizione, dietro schermatura, dal soggetto corruttore»<sup>11</sup>. Lo sviluppo di nuove tecnologie di pagamento alternative, la più elevata velocità e il minor costo della transazioni finanziarie elettroniche sono solo alcuni esempi di nuovi modi di “fare business” (in modo illegittimo) che permettono di celare profitti dietro complesse attività criminali<sup>12</sup>. Oltre a ciò, è stato lo stesso Mario Draghi nel 2007 ad aver enfatizzato come il fenomeno illegale e criminale del riciclaggio fosse in grado di sfruttare le innovazioni tecnologiche e finanziarie, che vanno dalla maggiori novità in campo della comunicazione fino alla globalizzazione dell'economia<sup>13</sup>. L'efficacia di una corretta strategia di contrasto al riciclaggio dovrà

---

<sup>9</sup> CONDEMI M., DE PASQUALE F., *Introduzione*, cit, p. 19.

<sup>10</sup> Ivi, p. 20.

<sup>11</sup> CLEMENTE C., *Presentazione del Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia per l'Anno 2016*, Banca d'Italia, Roma, 3 luglio 2017, p. 9. Per questo motivo, come sarà spiegato successivamente nel capitolo secondo, nel 2016 si è sviluppata presso l'Osservatorio sulla criminalità organizzata della UIF un'accresciuta «capacità di individuare operazioni e contesti riconducibili, con ragionevole grado di probabilità, a consorterie criminali» grazie alla preziosa collaborazione con l'Autorità giudiziaria, che ha permesso un potenziamento della comprensione delle attività mafiose.

<sup>12</sup> BANCA D'ITALIA-UIC, *Internet, i nuovi mezzi di pagamento e le problematiche di riciclaggio*, settembre 2000.

<sup>13</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2007, cit, p. 5.

necessariamente tenere in alta considerazione e quindi risponderne con decisione, della «continua evoluzione del fenomeno»<sup>14</sup>.

Come si evince, complessivamente, numerosi autori ed esponenti delle istituzioni concordano sul fatto che l'innovazione tecnologica permetta uno sviluppo maggiore di taluni reati, primo fra tutti il riciclaggio. Tuttavia, sono gli stessi che vedono nei cambiamenti tecnici una possibile *arma a doppio taglio*. La tecnica, dall'informatizzazione degli archivi fino all'utilizzo degli apparecchi più evoluti, può tranquillamente essere sfruttata a vantaggio di chi ha intenzione di combattere i reati finanziari. In poche parole, «non è affatto certo che le innovazioni finanziarie e tecnologiche siano nostre nemiche»<sup>15</sup>. Può talora esistere in concreto un *trade-off* nella tecnologia, che come una *fune* tra due squadre di uomini che la tirano, non crea vantaggi o svantaggi per una di esse. Stessa cosa vale nella lotta all'illegalità: «se è vero che l'innovazione facilita e accelera gli scambi di disponibilità finanziaria anche ingenti, spesso superando le stesse frontiere nazionali, è anche vero che la progressiva diffusione dei mezzi di pagamento elettronici può fornire un grande contributo all'azione antiriciclaggio»<sup>16</sup>. L'innovazione è in definitiva ambivalente; essa rende l'impresa criminale «polimorfa»<sup>17</sup>, in grado di «profittare di ogni fenditura del sistema, pronta ad anticipare l'evolversi dei mercati nei quali opera e a sfruttare ogni criticità mutando e sviluppando con scaltrezza e decisione»<sup>18</sup>. Allo stesso tempo, la normativa internazionale si è fatta più concreta, si è trasformata in uno strumento di contrasto determinante contro la criminalità per gli ordinamenti nazionali, che maggiormente integrati e consapevoli della possibilità di sfruttare la tecnologia, *in primis* da parte dell'Autorità Giudiziaria e dell'*intelligence*. Non si può affermare, pertanto, se *l'ago della bilancia* penda dalla parte della criminalità o dal lato di chi ha come obiettivo principale il suo contrasto.

Si può accettare, perciò, una visione neutrale della tecnologia e dello sviluppo riferendosi al riciclaggio. Di maggior difficoltà si ritiene sicuramente la valutazione di un

---

<sup>14</sup> CLEMENTE C., *La segnalazione delle operazioni sospette: il contributo alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio*, Convegno tenutosi presso la Luiss Guido Carli, Roma, 2 marzo 2016, p. 3.

<sup>15</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2007, cit, p. 5.

<sup>16</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Roma, 22 luglio 2009, pp. 5 ss.

<sup>17</sup> BINI M., *Il polimorfismo dell'impresa criminale*, in Bertoni A. (a cura di), *La criminalità come impresa*, EGEA, Milano, 1997, pp. 1-14.

<sup>18</sup> D'INNOCENZO S., *Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all'efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all'abbassamento della rischiosità sistemica*, in Banca impresa società, 2014, fasc. 3, p. 424.

fenomeno ancor più grande, strettamente connesso al primo, che è la globalizzazione. L'impatto che quest'ultimo ha avuto e continua ad avere sul riciclaggio e su tutti i crimini finanziari è senza ombra di dubbio ampissimo. Anzi, si potrebbe quasi affermare che lo sviluppo della disciplina antiriciclaggio degli ultimi venti anni sia causato essenzialmente da questo flusso di eventi storici. La letteratura, economica e generica, sulla globalizzazione è pressoché sterminata – e questo non appare lo spazio adatto per cercare di dare una definizione scientifica del fenomeno<sup>19</sup>. Ciò che verrà esposto brevemente sarà solamente una descrizione del rapporto tra il riciclaggio di denaro e la globalizzazione, intesa nel senso di internazionalizzazione e allargamento delle relazioni tra Stati, comunità e persone<sup>20</sup>.

Da un lato, difatti, la globalizzazione, intesa ad ampliare la portata di numerosi fenomeni, che vanno dall'economia alla politica, passando per la cultura, faciliterebbe la criminalità, «se non adeguatamente governata»<sup>21</sup>. Dall'altro, sono ben conosciuti gli aspetti positivi dell'integrazione, come la crescita economica, gli interscambi culturali e il miglioramento generale della qualità della vita. Questo aspetto di ambivalenza, dunque, varrebbe per la globalizzazione, che non a caso rappresenta un fenomeno della fine del Novecento strettamente correlato allo sviluppo tecnologico. Si potrebbe quasi affermare che l'evoluzione della scienza abbia permesso lo sviluppo della globalizzazione e della sua dinamica totalizzante per tutto il globo. La criminalità, ebbene, oltre ad aver dimostrato di saper sopravvivere nel mondo globalizzato, ha sfruttato le migliori occasioni per divenire internazionale, totale, senza confini. Parallelamente, anche la lotta al crimine si è dovuta adeguare all'internazionalizzazione delle attività criminose.

Il riciclaggio assume, logicamente, una dimensione mondiale; «manifesta una marcata attitudine a svolgersi in un contesto internazionale, articolando la propria azione in molteplici giurisdizioni»<sup>22</sup>. Le agevoli possibilità di trasferimento di risorse e di denaro tra

---

<sup>19</sup> Come esempio si potrebbero citare: MARCHETTI R., *La politica della globalizzazione*, Mondadori, Milano, 2014; DI GASPARÉ G., *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, CEDAM, Lavis, 2013; BAUMAN Z., *Dentro la globalizzazione*, Laterza, Roma, 2001; BECK U., *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Carocci, Roma, 1997; STIGLITZ J. E., *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Roma, 2002.

<sup>20</sup> Dall'Enciclopedia Treccani la globalizzazione viene definita come: «Termine adoperato, a partire dagli anni 1990, per indicare un insieme assai ampio di fenomeni, connessi con la crescita dell'integrazione economica, sociale e culturale tra le diverse aree del mondo».

<sup>21</sup> SANTINI C., *Globalisation and Offshore Dimension – Building Integrity, Confidence and Cooperation*, Relazione tenuta al *Nineteenth International Symposium on Economic Crime*, Cambridge, 12 settembre 2001, in *Journal of Money Laundering Control*, Volume V, n. 4, London, 2002, citato in CONDEMI M., DE PASQUALE F., *Introduzione*, p. 15.

<sup>22</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2009, cit, p. 6.

diverse giurisdizioni ha comportato una sempre maggiore internazionalizzazione del reato di riciclaggio, che ha facilitato le organizzazioni criminali nel far rientrare capitali illegittimi nel circuito legale dell'economia. Questo è stato possibile, anche e soprattutto, grazie ad un sistema istituzionale *debole* e poco standardizzato, dando vita ad «un'operatività senza limitazioni territoriali»<sup>23</sup>. Vi è in fin dei conti una razionalità semplice dietro la successiva internazionalizzazione della normativa antiriciclaggio: ad un crimine che è sempre meno territoriale e sempre più mondiale, bisognava rispondere con la creazione di una vera e propria *Governance* internazionale dell'antiriciclaggio. Come ha chiarito egregiamente il Governatore Mario Draghi: «l'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio [...] non può svolgersi efficacemente nella sua prospettiva nazionale. Vi è la necessità di regole condivise e uniformi, idonee a limitare lacune e discrepanze tra ordinamenti»<sup>24</sup>. Lo stesso argomento era stato utilizzato dal giudice Giovanni Falcone, qualche giorno prima della strage di Capaci del maggio del 1992. La via decisiva per il contrasto alla criminalità organizzata, e di conseguenza al reato di secondo grado ovvero il riciclaggio, rimane il «rafforzamento della collaborazione internazionale».

Appare, quindi, evidente che l'idea di un contrasto mondiale al riciclaggio<sup>25</sup> – e poi successivamente anche nei confronti del finanziamento al terrorismo – nasca proprio dallo sviluppo globale della criminalità. L'assenza di frontiere delle organizzazioni criminali e del reato del riciclaggio, ha fatto sì che si creasse un reticolo istituzionale e di *soft law* di contrasto. Da qui e dalla spinta delle varie autorità e dall'opinione pubblica, e da altre cause che verranno descritte in seguito, nasce la *Governance* internazionale dell'antiriciclaggio.

Tuttavia, ciò che ha reso e che rende ancora oggi la criminalità organizzata difficile da affrontare, e ciò che facilita il riciclaggio nella sua dimensione più internazionale, è lo sfruttamento degli intermediari finanziari e bancari da parte degli operatori criminali. Per questo motivo, la regolamentazione e lo sviluppo di politiche pubbliche di antiriciclaggio, che creino vincoli ed obblighi in capo agli intermediari operanti nei mercati creditizi, rappresenta il punto più rilevante nella disciplina dell'*anti-money laundering*. Già nel primo

---

<sup>23</sup> CONDEMI M., DE PASQUALE F., *Introduzione*, cit, p. 15.

<sup>24</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2009, cit, p. 7. Ha poi continuato nel suo discorso: «La *Governance* internazionale risponde con crescente intensità alle nuove sfide. Negli ultimi tempi la collaborazione tra Stati e tra le autorità competenti è stata rafforzata, sono stati individuati i Paesi non cooperativi, adottate appropriate contromisure, superati molti ostacoli allo scambio di informazioni».

<sup>25</sup> INGARGIOLA F., *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2008*, Caltanissetta, 26 gennaio 2008, in ARNONE M., *Rapina senza scasso. Programmi internazionali anti-riciclaggio: supervisione globale e situazione italiana*, in Studi sulla questione criminale, 2011, fasc. 1, pp. 107-130.

punto della Dichiarazione di Principi del Comitato di Basilea del 1988 (“Finalità”) si asseriva che le «le banche e altre istituzioni finanziarie possano servire a loro insaputa da intermediari per il trasferimento o il deposito di fondi provenienti da attività criminose»<sup>26</sup>. La stessa pericolosità delle organizzazioni criminali aumenta nel momento in cui vengono sfruttati intermediari “inconsapevoli” per operazioni di riciclaggio. Per contrastare questa deriva, «gli Stati eticamente più evoluti» hanno concentrato i propri sforzi sul sistema bancario e finanziario, comprovando esso stesso di essere adeguato per la collaborazione con l’autorità pubblica<sup>27</sup>. Si è sviluppata, da questa consapevolezza e da questa affermazione, una rete di fonti che ha convogliato le più disparate organizzazioni internazionali su un unico obiettivo: la prevenzione del riciclaggio. Appare essenziale, però, seguire per piccoli passi uno schema logico più chiaro possibile, cercando di distinguere sin dall’inizio, innanzitutto, la prevenzione con la repressione del riciclaggio, e poi l’*anti-money laundering* (AML) con il contrasto al finanziamento del terrorismo (*Combating the Financing of Terrorism* - CFT).

## 2. Inquadramento della materia

Spesse volte, sia per la struttura della normativa internazionale ed italiana, sia per la vicinanza innegabile sotto certi punti di vista dei due fenomeni, si accostano, come già menzionato, l’AML e il CFT, ovvero l’antiriciclaggio e il contrasto al finanziamento del terrorismo. I due reati, certamente, presentano caratteristiche comuni, come la natura economico-finanziaria. In questo studio, tuttavia, si è ritenuto di escludere dalla trattazione il finanziamento al terrorismo per diversi motivi.

Quanto la normativa sia d’altronde intrecciata, lo dimostra prima di tutto la volontà dei paesi del G7 di estendere la competenza di diversi organismi internazionali specializzati nell’antiriciclaggio, anche al CFT, specialmente dopo gli eventi dell’11 settembre 2001, che hanno dato una spinta repentina alla lotta al terrorismo. Entrambi, ovvero le organizzazioni criminali e quelle terroristiche, sfruttano il sistema finanziario per i loro scopi. L’obiettivo della comunità internazionale è stato quello di rendere più facile e soprattutto più immediata

---

<sup>26</sup> COMITATO DI BASILEA, *Dichiarazione di Principi sulla prevenzione dell’utilizzo a fini criminali del sistema bancario per il riciclaggio di fondi di provenienza illecita*, dicembre 1988, <http://www.bis.org/publ/bcbasc137it.pdf>

<sup>27</sup> DRAGHI M., *L’azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2007, cit, pp 5 ss.

la lotta al terrorismo, sfruttando competenze già acquisite contro la criminalità organizzata. L'esempio più pragmatico, di cui si discuterà in seguito, è l'estensione delle competenze del GAFI, anche conosciuto come FATF, il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (*Financial Action Task Force*). Alle quaranta raccomandazioni del Gruppo, sono state aggiunte altre nove speciali raccomandazioni riferite al CTF. L'esigenza, infatti, di questa aggiunta, come si può vedere anche negli ultimi rapporti del GAFI che sono molto improntati sul contrasto al terrorismo, è nata proprio per permettere una risposta coordinata più celere possibile al terrorismo internazionale, sia dopo l'attacco al *World Trade Center* del 2001, sia conseguentemente alla diffusione nel mondo occidentale di nuovi attacchi imprevedibili riconducibili al sedicente Stato Islamico (ISIS)<sup>28</sup>. In definitiva, sia l'AML che il CTF «minacciano valori fondanti della società e implicano un'osmosi fra attività legali e illegali»<sup>29</sup>.

Esclusa la rilevanza del fenomeno di finanziamento del terrorismo, possono essere elencati due motivi principali per il quale si eviterà di trattare tale argomento nel seguente lavoro. Primariamente, la natura dei due reati sembrerebbe quasi opposta, a tal punto che nella terminologia inglese tale dicotomia viene all'occhio più facilmente. Difatti, mentre nel *money laundering* – così come viene definito il riciclaggio in inglese – l'attività criminale consiste nella reintroduzione nell'economia legali di proventi illeciti, il finanziamento del terrorismo funziona in modo opposto. Esso consiste, il più delle volte, nell'impiego di capitali per così dire “puliti” per scopi terroristici, e quindi criminali – da qui la parola inglese *money-dirtying*<sup>30</sup>. Vi è quindi un diverso tipo di occultamento. Per il finanziamento del terrorismo ciò che viene nascosto risulta essere la destinazione, in questo caso criminale, del denaro; invece nel riciclaggio viene coperta l'origine illegale dei proventi<sup>31</sup>. Per una

---

<sup>28</sup> In tutto il mondo, dal 24 maggio 2014 al 14 luglio 2017, sono attribuibili all'ISIS circa 74 attentati, che hanno provocato centinaia di vittime. Per esempio: YOURISH K., et al, *How Many People Have Been Killed in ISIS Attacks Around the World*, su [nytimes.com](https://www.nytimes.com/interactive/2016/03/25/world/map-isis-attacks-around-the-world.html), 1 luglio 2016, <https://www.nytimes.com/interactive/2016/03/25/world/map-isis-attacks-around-the-world.html>.

<sup>29</sup> CLEMENTE C., *La segnalazione delle operazioni sospette: il contributo alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio*, cit., p. 4.

<sup>30</sup> REDAZIONE, *Crisi: allarme money dirtying, 1,5 miliardi puliti in economia sporca*, Il Giornale delle PMI, 16 gennaio 2015, <https://www.giornaledellepmi.it/crisi-allarme-money-dirtying-15-miliardi-puliti-in-economia-sporca/>.

«Oggi osserviamo un'ulteriore e ancora più pericolosa evoluzione del fenomeno criminale con il money dirtying che è esattamente speculare al riciclaggio nel quale i capitali sporchi affluiscono nell'economia sana; per contro, nel money dirtying sono i capitali puliti ad indirizzarsi verso l'economia sporca».

<sup>31</sup> CLEMENTE C., *La segnalazione delle operazioni sospette: il contributo alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio*, cit., p. 4.

comprensione più appropriata della differenza dei due processi, si ritiene agevole riportare la spiegazione di Mario Gara ed Adriana Pavesi:

A fronte di tale equiparazione generalizzata, tuttavia, va segnalato come riciclaggio e finanziamento al terrorismo si strutturino, almeno sul piano teorico, come processi specularmente opposti, in quanto nel primo caso l'obiettivo è di fornire un titolo di legittimità alla proprietà di attività monetarie, finanziarie e di qualsiasi altro genere che abbiano origine illecita, mentre nell'altro caso si hanno generalmente fondi o risorse di origine lecita che vengono impiegati per finanziare un'attività criminale, quella del terrorismo internazionale. Ad un processo di *money laundering* se ne oppone, dunque, uno di *money dirtying*<sup>32</sup>.

Seppure le disposizioni internazionali e l'ordinamento italiano, in un certo senso, accomunino i due reati finanziari, per la diversità intrinseca tra *laundering* e *dirtying*, si è deciso di non procedere alla disputa sul secondo fenomeno. È utile a tal fine riportare lo schema di Salvini<sup>33</sup>, che testimonia l'intrinseca diversità dei due fenomeni – vedi **Figura n.1.1.**

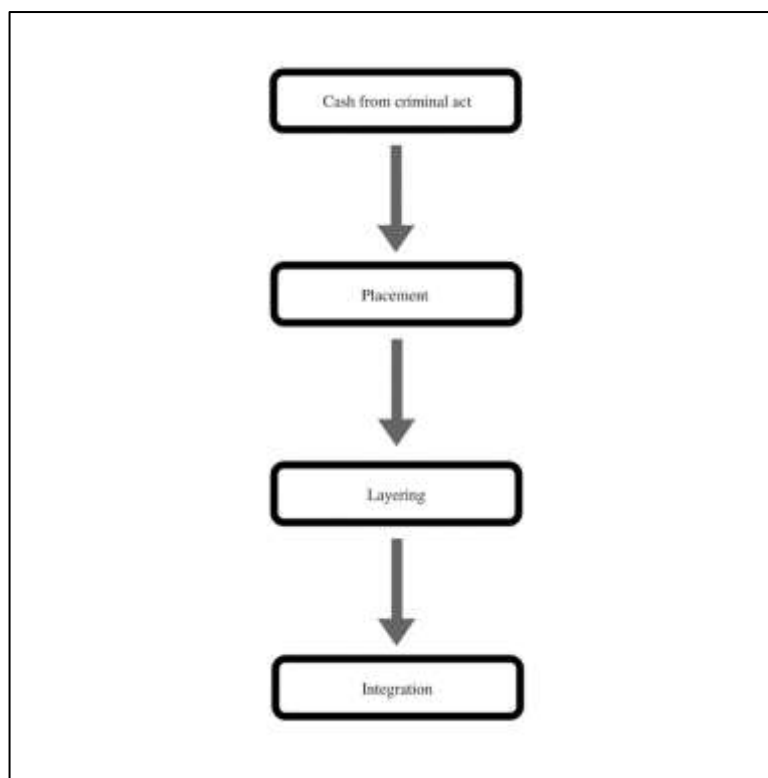


Figura 1.1 Riadattata da p. 152 Salvini O., 2016.

<sup>32</sup> GARA M., PAVESI A., *Il Gruppo d'Azione Finanziaria (GAFI/FATF)*, in BANCA D'ITALIA, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, febbraio 2008, p. 91.

<sup>33</sup> SALVINI O., *Il contrasto all'abuso del sistema finanziario per scopi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo: la IV direttiva (EU) 2015/849, tra coordinamento e cooperazione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016, fasc. 1, pp. 149-152.

L'attività, come viene definita, di *recycling* abbraccia diverse fasi: il *placement* ("collocamento dei proventi illeciti"); il *layering* ("stratificazione", ovvero operazioni finanziarie rivolte a separare i capitali illeciti dal proprio quadro di provenienza); infine l'*integration* o *commingling* (che consiste nella reintroduzione di quei proventi nell'economia "pulita", tramite azioni imprenditoriali lecite). L'attività invece del "*financing of terrorism*" si distingue per quel "*legitimate asset*" che può trovarsi dietro il diverso *placement* di denaro.

Per esempio, anche secondo i dati dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, a livello statistico la presenza delle c.d. operazioni sospette relative al finanziamento del terrorismo risulta assai esigua rispetto a quelle relative al riciclaggio. Così come riporta nella **Tabella n. 1.1**, il numero di segnalazioni di operazioni sospette (SOS) che hanno come categoria il finanziamento al terrorismo si attesta su numeri inferiori alle 300 unità nel 2015 ed al di sotto delle 200 tra il 2012 e il 2014 – al contrario del 2016 che ha visto un incremento fino a raggiungere le 619 SOS (0,61 per cento del totale). Come si può intendere, quasi la totalità delle segnalazioni sono riferite a casi diversi dal finanziamento del terrorismo – il 99,39 per cento.

Questo, tuttavia, non significa che l'attenzione da parte delle autorità pubblica sia più scarsa su questo fronte. Anzi, «oltre il 90 per cento di esse [SOS, *nda*] è stato ritenuto di interesse investigativo dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria»<sup>34</sup>. L'Unità Finanziaria, inoltre, nell'aprile del 2016 ha emanato una comunicazione su varie indicazioni per intercettare i sintomi di finanziamento al terrorismo da parte dei soggetti vigilati (come banche, professionisti etc.) e nel maggio 2016 ha dato il via al funzionamento di un sito internet dedicato alle modalità e alle caratteristiche del CFT<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> CLEMENTE C., *Presentazione del Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia per l'Anno 2016*, cit., p. 7.

<sup>35</sup> UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'anno 2016*, Banca d'Italia, Roma, maggio 2017, p. 7.

| <b>Ripartizione per categoria di segnalazione</b>                             | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016    |
|-------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|---------|
| TOTALE                                                                        | 67.047 | 64.601 | 71.758 | 82.428 | 101.065 |
| Riciclaggio                                                                   | 66.855 | 64.415 | 71.661 | 82.142 | 100.435 |
| Finanziamento del terrorismo                                                  | 171    | 131    | 93     | 273    | 619     |
| Finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa | 21     | 55     | 4      | 13     | 11      |

*Tabella 1.1 - Dati UIF 2016*

Dopo aver attestato, allo stesso tempo la diversità dei due fenomeni AML/CFT ed aver testimoniato la rilevanza di entrambi sulla scena internazionale e non, il secondo motivo per cui non si tratterà di finanziamento del terrorismo è puramente tecnico. Si ritiene impossibile dare completezza all'argomento del riciclaggio nel seguente lavoro, di conseguenza parrebbe ancora più difficoltoso trattare entrambi gli argomenti nel seguente spazio, rischiando di perdere di vista la concretezza e la circoscrizione dello studio.

L'altro nodo da sciogliere, come anticipato, riguarda la duplice natura della lotta al riciclaggio. Questo studio si interrogherà primariamente della prevenzione, fattore determinante dell'antiriciclaggio. Per combattere realmente tale attività criminale, non basta prevedere una legislazione più repressiva, ovvero prevedere pene più severe per il reato di riciclaggio. Ciò che caratterizza l'evoluzione delle politiche pubbliche relative all'AML è la prevenzione – da qui il titolo a infiniti studi, interventi e comunicati. La repressione, come è ovvio, riguarda esclusivamente la parte successiva del reale contrasto al riciclaggio. La maggior parte del lavoro svolto, sia dagli intermediari bancari, sia dagli altri operati

obbligati, avviene in vista del monitoraggio, quasi per instaurare una cultura di prevenzione piuttosto che per reprimere determinati comportamenti. Gli accertamenti «non sono volti a individuare specificatamente ipotesi di violazione della normativa penale», solo alcuni fatti che «presentano aspetti di possibile rilevanza penale vengono segnalati all'Autorità giudiziaria»<sup>36</sup>. L'affermazione precedente rientra in ciò che è già stato affermato in precedenza, ovvero che il riciclaggio non è solamente un reato penale, ma rappresenta un fenomeno in grado di modificare il funzionamento del sistema economico. Di conseguenza, «contro il riciclaggio si è sentita l'esigenza, forse più che per altri reati che pur determinano un maggior allarme sociale, di una strategia specifica non limitata all'azione di repressione penale»<sup>37</sup>. Il diritto penale potrebbe risultare insufficiente, comportare solamente «vittorie isolate»: la strategia del riciclaggio possiede un più ampio respiro, basato sull'azione di prevenzione<sup>38</sup>. Ovvio, non bisogna sottovalutare l'azione repressiva, anzi essa deve convivere in modo sinergico con la strategia di prevenzione. Le cosiddette infiltrazioni criminali devono essere *debellate* prima che possano intaccare il mercato e la concorrenza. Da questo deriva anche il primo considerando della quarta Direttiva antiriciclaggio<sup>39</sup>: «I flussi di denaro illecito possono minare l'integrità, la stabilità, e la reputazione del settore finanziario e costituire una minaccia per il mercato».

In conclusione, il *nodo cruciale* dell'antiriciclaggio è situato proprio in quell'attività di scambio di informazioni, di comunicazione tra autorità pubbliche e private, di monitoraggio di migliaia di soggetti, di instaurazione di una cultura della legalità, di approccio basato sul rischio e di adeguata verifica della clientela – *Know Your Customer* (KYC) – concetto che ritornerà innumerevoli volte in questo lavoro.

---

<sup>36</sup> FAZIO A., *Prevenzione e repressione del riciclaggio nel sistema finanziario*, Audizione al Parlamento, Roma, 25 febbraio 1997, p. 12.

<sup>37</sup> CLEMENTE C., *La segnalazione delle operazioni sospette: il contributo alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio*, cit., p. 3.

<sup>38</sup> Ivi, p. 4

<sup>39</sup> Direttiva (Ue) 2015/849 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione.

### 3. I motivi della regolamentazione: perché il riciclaggio è dannoso?

Lo schema complessivo che ha condotto a numerosi interventi di politiche pubbliche in favore dell'antiriciclaggio, appare semplice nelle sue cause e nei suoi effetti. Ciò non toglie che la regolazione dovuta al riciclaggio possa assumere caratteristiche complicate, con strati di normative e di ruoli di organizzazioni internazionali e di autorità pubbliche che rendono il quadro ancora più difficile. Nondimeno, la logica della regolamentazione AML può essere così descritta, per incominciare: le attività criminali, come il riciclaggio, incrementate con lo sviluppo della globalizzazione e della tecnologia, creano un danno enorme all'economia, fino al punto in cui debba essere necessariamente prevista una politica regolativa efficace di contrasto<sup>40</sup>.

Partendo dal primo punto dello schema, ovvero che il riciclaggio determina alterazioni dell'economia, si possono osservare tre principali specificazioni elencate da Santini: a) la presenza della criminalità modifica in negativo i meccanismi del mercato e distorce la concorrenza; b) il riciclaggio, così come la corruzione e l'evasione fiscale, determinano un rallentamento della crescita economica; c) i reati finanziari influenzano sfavorevolmente la *performance* degli intermediari e di tutto il sistema economico<sup>41</sup>. Anche secondo D'Innocenzo, uno degli effetti più onerosi del riciclaggio è l'alterazione della parità concorrenziale, che crea un forte squilibrio a sfavore degli operatori onesti e ossequiosi della legge – qualora non vengano anch'essi contaminati<sup>42</sup>. Per Arnone, il riciclaggio distorce il principio costituzionale ed europeo della libera iniziativa economica, in due modi: in senso orizzontale, ovvero le attività illecite influenzano e limitano l'accesso all'attività di impresa; in senso verticale, ovvero nei rapporti con i pubblici poteri<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Lo stesso discorso è anche replicato in PWC, *Global Economic Crime Survey, Adjusting the Lens on Economic Crime*, 2016, organizzato dalla società PwC, che si sofferma in particolar modo sul danno che l'economia criminale può causare alle imprese: «The story told in our 2016 Global Economic Crime Survey is one with which we are all too familiar: economic crime continues to forge new paths into business, regulatory compliance adds stress and burden to responsible businesses, and an increasingly complicated threat landscape challenges the balance between resources and growth».

<sup>41</sup> SANTINI C., *Prevenzione e contrasto del riciclaggio nel mercato globale*, Intervento nell'ambito del Forum Annuale su «Il controllo dei mercati finanziari», Roma, 25 maggio 2001, in CONDEMI M., DE PASQUALE F., *Introduzione*, p. 15.

<sup>42</sup> D'INNOCENZO S., *Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all'efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all'abbassamento della rischiosità sistemica*, cit, p. 424.

<sup>43</sup> ARNONE M., *Rapina senza scasso. Programmi internazionali anti-riciclaggio: supervisione globale e situazione italiana*, in Studi sulla questione criminale, 2011, fasc. 1, p. 109.

Lo stesso Fondo Monetario Internazionale (FMI) ha catalogato sei potenziali gravi conseguenze del riciclaggio, così come ricordate da Conдеми e De Pasquale: a) mutamenti incoerenti della domanda di capitali; b) imprevisti trasferimenti di fondi transfrontalieri che modificano in modo inatteso i tassi di cambio e i tassi di interesse; c) maggiore instabilità dei passivi e degli attivi delle istituzioni finanziarie; d) stima errata del reddito e della ricchezza che determinano conseguenze negative sul gettito fiscale, sulla spesa pubblica; e) inquinamento delle operazioni legali degli operatori; f) effetto *bolla* dei prezzi a causa di una maggiore disponibilità di denaro, seppur “sporco”<sup>44</sup>. Allo stesso modo, il Parlamento europeo già nel 1996 si era soffermato sulle conseguenze monetarie del riciclaggio, in particolar modo richiedendo alla Commissione delucidazioni, in quanto istituzione tecnica, sui possibili effetti distorsivi riguardo la «stabilità dei mercati finanziari situati nel circuito del riciclaggio dei fondi illeciti e nei paesi di destinazione finale»<sup>45</sup>. In sostanza, i Paesi che sono coinvolti nel circuito del riciclaggio possono avere danno sulla velocità di circolazione della moneta, sulle disponibilità monetarie e sulla forma degli investimenti. Quelli a livello mondiale, possono essere danni *immensi*, qualora il sistema finanziario non sia al riparo tramite un forte apparato di prevenzione degli abusi criminali. Lo ha affermato la Commissione Europea nella valutazione d’impatto della Quarta Direttiva Antiriciclaggio: il sistema economico che non è attrezzato contro il riciclaggio è esposto a «rischi sociali» e ad «effetti economici negativi derivanti da perturbazioni dei flussi di capitale internazionale, dalla diminuzione degli investimenti e dal rallentamento della crescita economica»<sup>46</sup>. Inoltre, gli stessi mercati economico-finanziari possono divenire fortemente instabili se venisse a mancare la fiducia negli intermediari finanziari. Brevemente, «l’azione della criminalità non si limita a turbare l’ordine pubblico; essa attenta anche alla stabilità economica e finanziaria, alterando il corretto funzionamento dei meccanismi di mercato a vantaggio degli operatori disonesti»<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> FMI, *Macroeconomic Implication of Money Laundering*, Documento presentato alla riunione plenaria del GAFI, giugno 1996, in CONDEMI M., DE PASQUALE F., *Introduzione*, p. 15.

<sup>45</sup> G.U.C.E n. C. 198 dell’8 luglio 1996, p. 245.

<sup>46</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione, sintesi della valutazione di impatto (che accompagna il documento di proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione dell’uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi)*, Strasburgo, 5 febbraio 2013, p. 3.

<sup>47</sup> DRAGHI M., *L’azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2007, cit, p. 5.

Molti autori, tra tutti D’Innocenzo, hanno sottolineato il c.d. rischio sistemico che il riciclaggio potrebbe aumentare qualora non ci fossero determinate auto-regolazioni e regolazioni<sup>48</sup>. Con questo termine, nel lessico economico e con particolare riferimento alle banche, si intende il rischio di contaminazione dell’intermediazione finanziaria che potenzialmente può coinvolgere, e quindi ledere l’economia reale<sup>49</sup>. Quindi, il sistema finanziario può essere colpito da illiquidità, insolvenza e perdite, con una rapida *reazione a catena*<sup>50</sup>. La tesi di D’Innocenzo è che «l’interazione dell’attività di riciclaggio con reati fiscali ed economia sommersa accentui l’esposizione a rischio sistemico, specie in particolari aree geografiche dove sussistano criticità e debolezze delle normative a tutela del segreto bancario»<sup>51</sup>. Sembra, pertanto, evidente che studi sviluppati a livello internazionale, autori scientifici e rappresentanti delle istituzioni<sup>52</sup>, abbiano sottolineato la necessità di una strategia complessiva, date le problematiche e i danni derivanti dal *money laundering*.

Come già ricordato, la criminalità che attacca l’economia reale, portando rischi sistemici, instabilità e dinamiche anticoncorrenziali nel mercato, è facilitata dalla globalizzazione finanziaria. Il riciclaggio è in grado di muovere immense quantità di denaro a livello internazionale e di conseguenza influenzare le variabili dei tassi di cambio e di interesse. Esso può generare effetti destrutturanti e destabilizzanti di tutto il sistema, che prevede mercati finanziari globalmente integrati<sup>53</sup>. In questo contesto, estremamente connesso, in cui i movimenti del capitale sono pressoché imprevedibili, gli intermediari finanziari assumono un ruolo fondamentale per la prevenzione del riciclaggio. Essi sono al tempo stesso dei veicoli per la criminalità e dei filtri per l’ottenimento delle informazioni per la prevenzione al riciclaggio. «L’eccessiva interconnessione tra banche sistematicamente

---

<sup>48</sup> D’INNOCENZO S., *Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all’efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all’abbassamento della rischiosità sistemica*, cit, p. 423.

<sup>49</sup> BRI (Banca dei Regolamenti Internazionali), 81° relazione annuale, Basilea, 26 giugno 2011, pp. 94-96, in ibidem [http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2011\\_it.pdf](http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2011_it.pdf).

<sup>50</sup> D’INNOCENZO S., *Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all’efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all’abbassamento della rischiosità sistemica*, cit, p. 423.

<sup>51</sup> Ivi, p. 424.

<sup>52</sup> Tra i primi anche MARCHETTI U., *Presentazione*, in *Il Riciclaggio*, AA.VV., Lido di Ostia, 2002: «Esiste quindi sullo scenario internazionale un “Paese industrializzato”, quello del crimine, che, attestando il proprio “prodotto interno lordo” su cifre intermedie tra quelle che indicano la produttività di due Paesi come la Spagna e l’Italia, è in grado di contagiare il mondo economico e finanziario con conseguente condizionamento della concorrenza, dello sviluppo e del benessere».

<sup>53</sup> CONDEMI M., *Uso illecito del sistema finanziario a scopo del riciclaggio ed effetti monetari dell’attività criminale*, in *Scritti in memoria di Pietro De Vecchis*, Banca d’Italia Roma, 1999, pp. 227 ss.

rilevanti»<sup>54</sup> contribuisce ad intensificare il rischio sistemico che intercorre il mercato mondiale, ugualmente permette di creare un reticolo di istituzioni finanziarie che possono collaborare per la lotta al riciclaggio. Il fatto che il riciclaggio, sfruttando la globalizzazione e l'interconnessione dei mercati finanziari, crei un danno potenziale gravissimo per l'economia, non può far pensare che la soluzione a questo crimine sia una limitazione e un'introduzione dei vincoli al capitalismo – o perlomeno non sarebbe comunemente accettato. Quindi, se il capitalismo e la libertà di impresa e di movimento dei capitali faticosamente potranno essere rivisti, la prevenzione, sia nell'ottica del riciclaggio che degli altri crimini comuni, si pone in primo piano nella regolamentazione e nella normativa internazionale. In questo contesto gli intermediari finanziari e bancari partecipano come attori protagonisti, intesi come soggetti che applicano gli obblighi di adeguata verifica della clientela.

La comunità internazionale, perciò, tenta di raggiungere come obiettivo quello della creazione di una precisa *soft law*, che permetta lo sviluppo di «una rete di collaborazione, scambio informativo e confronto con tutte le autorità nazionali impegnate nell'antiriciclaggio, con gli organismi internazionali e con le *Financial Intelligence Unites* (FIU)»<sup>55</sup>. Questa *soft law*, integrata con una “*hard law*” e una “*domestic law*” dei Paesi coinvolti, potrà coincidere con la c.d. *lex mercatoria*, richiamata da molti autori<sup>56</sup>, come legge uniforme su tutto il globo che non limiti i mercati, anzi che permetta una loro maggiore integrazione e interconnessione. La risposta alla pericolosità del riciclaggio non si situa nella creazione di vincoli alla concorrenza, alla libera iniziativa privata e all'estensione dei mercati, ma nello sviluppo di un sistema armonizzato di regole che garantiscano il prosperare dell'economia mondiale.

Cambiando prospettiva, quella del riciclaggio potrebbe rientrare tra le tipiche problematiche della teoria economica. Difatti, le attività criminali comportano senza ombra di dubbio a fallimenti di mercato. In termini più classici possibili, viene chiamata fallimento di mercato quella situazione in cui l'allocatione di beni – effettuata tramite il libero mercato – non risulta efficiente, ovvero non esistono modalità per incrementare il benessere di alcuni

---

<sup>54</sup> D'INNOCENZO S., *Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all'efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all'abbassamento della rischiosità sistemica*, cit, p. 423.

<sup>55</sup> CLEMENTE C., *Presentazione del Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia per l'Anno 2016*, cit., p. 6.

<sup>56</sup> BONELL M. I., *Lex mercatoria*, in *Digesto*, IV dir. Comm., IX, 1993.

individui o alcune categorie senza diminuire quello di qualcun altro<sup>57</sup>. Gli esempi tipici di fallimento di mercato sono i seguenti: l'assenza di concorrenza; i difetti di informazione come l'asimmetria informativa; le esternalità negative; la presenza di beni pubblici. Sicuramente, il riciclaggio, come è stato spiegato e come hanno riferito numerosi organismi internazionali, primo fra tutti il Fondo Monetario Internazionale, determina un'alterazione dei normali meccanismi di mercato, portando conseguentemente a fallimenti di mercato. La teoria economica, di fronte a queste manipolazioni del buon funzionamento del mercato, prevede come risposta adeguata politiche regolative e che l'autorità pubblica corregga le disfunzioni. La giustificazione sottostante alla correzione pubblica del disfunzionamento del mercato è quella di arrivare all'efficienza allocativa. L'intervento pubblico può avvenire in infiniti modi diversi. Per questo, appare adeguato comprendere come si posiziona la normativa antiriciclaggio e tutti gli obblighi in capo ai vari soggetti, all'interno delle grandi classificazioni che si inseriscono nel quadro scientifico dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche.

#### **4. L'antiriciclaggio nelle classificazioni delle politiche pubbliche**

Dal punto di vista dell'analisi delle politiche pubbliche, i provvedimenti di prevenzione del riciclaggio potrebbero essere inseriti tra le politiche regolative, seguendo la classificazione di Theodore Lowi<sup>58</sup>. Probabilmente, quella di Lowi, è una delle ripartizioni

---

<sup>57</sup> Per un trattazione scientifica del fallimento del mercato, si può considerare PINDYCK R., RUBINFELD D., *Microeconomia*, Pearson Paravia Bruno Mondadori Spa, Milano, 2009, pp. 283 ss.

<sup>58</sup> LOWI, T.J., *La scienza delle politiche*, il Mulino, Bologna, 1999, in ESPA E., LA SPINA A., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2011, p. 78. Lo scienziato politico Theodore Lowi ha creato una classificazione di quattro tipi di politiche pubbliche, in base a quanto siano più o meno coercitive: redistributive, regolative, costitutive, distributive. Per quanto riguarda le prime, mirano a ridurre le risorse – non solo di tipo finanziario – a disposizione di alcuni soggetti, per trasferirle ad altri. Con queste politiche, si ha un conflitto tra una categoria di “vincenti” e una di “perdenti”. Ne consegue che il livello di coercizione nelle politiche redistributive è il più alto tra tutte. Le terze intervengono per trasformare le modalità organizzative e procedurali dello svolgimento della attività pubbliche. Esse si riferiscono, per esempio, all'organizzazione dei pubblici poteri, oppure alla creazione di nuove istituzioni o alla suddivisione di competenze. Quindi, presentano un grado di coercitività, seppur minore rispetto al prime. L'ultima categoria riguarda quelle politiche che determinano l'elargizione di benefici nei confronti di un gruppo di soggetti ben definito, che può essere talvolta di dimensioni minute. Questa erogazione avviene in assenza di una sottrazione ad altre categorie. Come si può intuire, nel momento in cui non vi sono gruppi di “perdenti”, il livello di coercizione è ridottissimo. Nella realtà, invero, appare complesso trovare delle politiche puramente distributive, poiché le risorse necessarie per accontentare dovrebbero essere ottenute riducendo il benessere o di un'altra categoria o quanto meno della collettività.

più famose, costruita per suddividere i diversi provvedimenti pubblici a seconda della finalità che essi perseguono. In altre parole, quella regolativa è la tipologia di politica pubblica che comporta un mutamento programmato di comportamenti – sia individuali sia collettivi – tramite coercizione, utilizzando controlli, sanzioni, ma anche incentivi. È importante sottolineare questo grado di coercizione, che può dunque comportare oneri e restrizioni sui destinatari di tale politiche. Questo livello di imposizione coercitiva può determinare svantaggi per chi si trova a dover svolgere tali attività regolate<sup>59</sup>. D'altronde, anche con l'esempio di questo lavoro, la regolazione AML/CFT comporta sicuramente oneri nei confronti dei soggetti obbligati, che vedono ridursi alcuni spazi di manovra (si pensi per esempio all'enorme quantità di documentazione in più che gli intermediari finanziari devono sottoporre alla propria clientela, o il rallentamento di alcune operazioni affinché venga completata la procedura di adeguata verifica). Ciò nonostante, l'obiettivo ultimo dell'antiriciclaggio è quello di portare beneficio, non solamente ai soggetti regolati, ma al sistema intero, che può certamente veder ridotti i rischi così come sono stati esposti nei paragrafi precedenti.

Le politiche in questione sono caratterizzate dalla prescrizione di obblighi e sanzioni, che necessariamente condizionano il comportamento dei soggetti. Il grado di coercizione, che si applica sia a livello individuale che collettivo, è un elemento peculiare di questa categoria. A questo grado di coercitività, è sicuramente legato un aspetto prettamente politico, in quanto le sanzioni e gli obblighi derivano dall'esercizio di un'autorità che è riconosciuta come tale dalla collettività. L'autorità pubblica e politica può determinare quali sono i comportamenti accettati e quali quelli proibiti. La politica regolativa, tuttavia, può avere successo solamente se i destinatari ne accettino le condizioni e gli eventuali limiti: la regola, appunto, è valida qualora vi sia la legittimità dell'autorità pubblica che la vuol far rispettare.

Nello studio socio-politologico delle politiche pubbliche, generalmente, quelle regolative sono catalogate come provvedimenti implicanti un conflitto tra gruppi, ovvero tra coloro che subiscono la regolazione e quelli che invece ne traggono un beneficio<sup>60</sup>. In questo senso, la classificazione di Lowi parrebbe quasi riduttiva, in quanto per l'antiriciclaggio sarebbe difficoltoso identificare in modo preciso e puntuale categorie che ne traggono un

---

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ivi, p. 80.

vantaggio diretto. Gli stessi intermediari finanziari e i professionisti obbligati ottengono benefici nel lungo periodo, ma al momento dell'attuazione delle direttive antiriciclaggio possono essere inclusi tra coloro che ne subiscono costi diretti, in termini di procedure, organizzazione e personale. Si potrebbe anche discutere se le categorie criminali possano essere incluse tra coloro che traggono lo svantaggio massimo di tali politiche. Banalmente, dal punto di vista pratico, è veritiero che la regolazione AML/CFT limita lo spazio d'azione della criminalità, ma dal punto di vista teorico risulta difficile individuare "una categoria criminale", in quanto spesso volte l'economia legale non è così facilmente distinguibile da quella illegale e viceversa. Anzi è proprio il riciclaggio di denaro che permette alla criminalità di rientrare nei ranghi della legalità.

A tal proposito, relativamente a vantaggi e svantaggi, potrebbe risultare d'aiuto un'altra classificazione politologica, quella di Wilson<sup>61</sup>, che al contrario della ripartizione di Lowi incentrata sull'oggetto, ovvero le politiche pubbliche, quest'ultima si sviluppa intorno al modo in cui i destinatari delle politiche valutano il provvedimento pubblico in termini di costi e benefici<sup>62</sup>. Tali concetti, nel momento in cui sono riferibili alle politiche pubbliche, sono da intendere in modo relativo e non assoluto, cioè dipendono dalla percezione dei soggetti destinatari e dei *policy makers*. Sulla base dei costi e dei benefici, possono essere distinte quattro categorie di politica pubblica, che comportano "giochi a somma positiva", "a somma negativa" o "a somma zero"<sup>63</sup>. Le politiche AML, oltre ad essere regolative secondo la definizione di Lowi, potrebbero essere definite ibridamente "imprenditoriali", in quanto comportano benefici diffusi e costi concentrati. In questo caso, il *policy maker* impone vincoli in alcuni settori, associazioni e gruppi privati, avvantaggiando l'insieme della collettività. Dal lato teorico, detto in termini semplici, tali politiche sono di difficile attuazione poiché chi ne subisce i costi si opporrà all'azione pubblica, al contempo chi ne

---

<sup>61</sup> WILSON, J.Q., *Political Organizations*, Basic Books, New York, pp. 332 ss, in ESPA E., LA SPINA A., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, pp. 79 ss.

<sup>62</sup> ESPA E., LA SPINA A., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, cit. p. 80. I costi e i benefici vengono definiti concentrati, quando si riferiscono a piccolo gruppi o comunque categorie organizzate di individui. Mentre, sono considerati diffusi, quando si allude a gruppi vasti non organizzati – in un certo senso la collettività o parte di essa. In genere, i costi e i benefici diffusi sono complessi da percepire, in quanto il cambiamento della situazione non è immediatamente intuibile. Essi possono essere intesi, qualora colpiscono direttamente, in modo positivo o negativo, un individuo, oppure deboli qualora si riferiscano alla collettività.

<sup>63</sup> Un elemento che andrebbe sicuramente considerato che la classificazione di Wilson non considera, così come fa Capano in CAPANO G., PIATTONI S., et al., *Manuale di scienza politica*, il Mulino, Bologna, 2014, è la variabile tempo nella somma algebrica di costi e benefici. Questa aumenta le dimensioni della classificazione, perché i costi ed i benefici, oltre ad essere concentrati e diffusi, possono essere dilazionati o simultanei.

trae beneficio è in linea di massima una collettività non organizzata che difficilmente mostrerà una certa gratitudine a livello elettorale. Per questo, in genere le “*entrepreneurial policies*” sono di difficile attuazione e sconvenienti il più delle volte per il *policy maker*. L’antiriciclaggio, difatti, si distingue per essere una politica pubblica implementata prima a livello internazionale, in cui il concetto di “gratitudine elettorale” non si applica completamente. Sono state varie organizzazioni internazionali, di certo condotte da determinate volontà politiche ed un’opinione pubblica favorevole, che hanno permesso lo sviluppo della normativa AML. Questa è stata definita ibrida, perché secondo la classificazione di Wilson, potrebbe ricadere anche tra le “*majoritarian policies*”, ovvero quelle politiche che comportano benefici e costi diffusi. Se consideriamo i soggetti obbligati non più come una categoria, ma come una collettività composta da banche, assicurazioni, professionisti, rispettiva clientela e pubblica amministrazione, appare difficile inquadrare costi concentrati per una sola tipologia. Da questo punto di vista, i provvedimenti AML producono senz’altro costi diffusi, in quanto sono *spalmati* su categorie molto vaste di soggetti – che vanno dal titolare di un conto corrente fino agli intermediari finanziari. Questi costi, come si vedrà meglio nel terzo capitolo, sono di varia natura e non colpiscono solamente i soggetti criminali, anzi creano dei vincoli per tutte le categorie di correntisti e risparmiatori.

Il modello del ciclo di vita di una *policy* può rivelarsi utile anche per descrivere il processo tramite il quale nasce la regolamentazione AML. Nello schema circolare a cinque fasi introdotto da Jones, Anderson e Brewer<sup>64</sup>, viene riassunto un modello riutilizzabile per l’antiriciclaggio. Difatti, nella prima fase (*agenda setting*), si descrive l’origine dei problemi che comportano la regolamentazione. Per l’antiriciclaggio, i problemi che hanno portato alla definizione di politiche pubbliche regolative sono innumerevoli, ciò nonostante la prospettiva economico-sociale ne racchiude parecchi. Così, con l’*agenda setting*, «il processo tramite il quale un problema giunge all’attenzione delle autorità pubbliche», il problema della criminalità finanziaria emerge nel dibattito politico internazionale, dopo il quale si sono aperte, a seconda delle condizioni, diverse finestre di *policy*. Sfruttando il modello a tre flussi (*streams*), si potrebbe dire che la questione dell’antiriciclaggio è entrata nell’agenda sistemica mondiale quando il “flusso dei problemi”, che si riferisce ai temi che

---

<sup>64</sup> BREWER G. D., *The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline*, The Rand Paper Series, Santa Monica, 1974; ANDERSON J. E., *Public policymaking : an introduction*, Cengage, Boston, 1984; JONES C. O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Cole Publishing Company, Monterey, 1984.

nell'agenda politica hanno trovato un ruolo di primo piano, ha incontrato il “flusso delle condizioni politiche”, ovvero fattori che hanno reso il contesto favorevole per l'attuazione diverse scelte politiche analizzate dagli esperti (“flusso delle soluzioni di *policy*”). Tradotto in altri termini, la politica internazionale, in risposta alla globalizzazione criminale, ha individuato il problema del riciclaggio di denaro sporco, ed ha risposto con diverse convenzioni, trattati, creazione di organizzazioni internazionali, poiché si erano diffuse delle condizioni politiche e sociali favorevoli per una soluzione di *policy* condivisa. Ciò è stato dovuto soprattutto alla dimensione internazionale del problema criminale e all'inserimento in un contesto politico già definito per altri motivi – si pensi alla nascita dell'Unione europea oppure all'ulteriore sviluppo delle Nazioni Unite con la fine della Guerra Fredda.

Sempre secondo i modelli socio-politologici, la decisione politica che ne è derivata sembra rispecchiare in particolare un modello razionale-sinottico “temperato”, tendente anche al modello incrementale della razionalità<sup>65</sup>. Secondo il primo schema, «la decisione è considerata il risultato finale di un processo di massimizzazione che porta all'adozione dei mezzi migliori (ossia più efficaci e meno costosi) per raggiungere un dato obiettivo di *policy*»<sup>66</sup>. In realtà, il tradizionale modello razionale-sinottico non potrebbe descrivere la complessità della decisione politica. Per questo andrebbe temperato, introducendo il modello incrementale della razionalità, secondo il quale il processo di *policy making* viene contraddistinto da compromessi e negoziazioni<sup>67</sup>. I *decision makers*, che affrontano queste trattative, portando interessi di diversa natura, permettono il raggiungimento di una posizione di compromesso sulla base di tentativi ed errori.

Anche riguardo l'implementazione e l'attuazione di una politica pubblica, l'antiriciclaggio si inserisce in uno degli schemi della *policy analysis*. Sul processo di messa in atto della *policy*, sembrerebbe adatta la tipologia *top-down*, tramite la quale la politica è il risultato di un “processo gerarchico”, il cui punto di partenza è la decisione formale

---

<sup>65</sup> LINDBLOM, C. E., *The science of Muddling Through*, 1969, in ANSOFF I. H., *La strategia d'impresa*, Franco Angeli, Milano 1974, pp. 29-42 in ESPA E., LA SPINA A., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, p. 63.

<sup>66</sup> ESPA E., LA SPINA A., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, pp. 61 ss. Il processo razionale sinottico è suddivisibile in quattro fasi: 1) si stabiliscono degli obiettivi utili alla risoluzione di un problema; 2) si procede con l'analisi delle diverse alternative per conseguire l'obiettivo; 3) le alternative, oltre ad essere analizzate per la loro fattibilità, vengono valutate anche in base alle loro conseguenze; 4) fase della scelta, che prevede la predilezione per quella più efficace ed efficiente.

<sup>67</sup> LINDBLOM, C. E., *The science of Muddling Through*, 1969, in ANSOFF I. H., *La strategia d'impresa*, Franco Angeli, Milano 1974, pp. 29-42 in ESPA E., LA SPINA A., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, p. 63.

adottata dai vertici politici per far fronte ai problemi sopra indicati<sup>68</sup>. L'attuazione *top-down* è contraddistinta dalla prescrizione degli obiettivi, difatti è espressione di una logica lineare-sequenziale. Le politiche pubbliche, secondo questa visione, risultano il prodotto finale del processo legislativo, nel quale l'ottica del legislatore è quella più rilevante, in un tipico processo *a cascata*.

Si può sostenere, in conclusione di questa breve analisi socio-politologica, che le opzioni di intervento scelte sono certamente miste. Queste, secondo la classificazione di La Spina<sup>69</sup> vanno dalle meno alle più intrusive. È chiaro che nei singoli provvedimenti che prevedono una regolamentazione della normativa antiriciclaggio sono previste diverse opzioni. Però è altresì attendibile ricondurre l'antiriciclaggio alle opzioni di intervento più intrusive, in quanto condizionano l'azione di molti soggetti. Si passa da casi di opzione di regolazione tramite informazione a casi di vera e propria regolazione diretta, come la fissazione di standard di condotta o la presenza di autorizzazioni. Esempi di regolazione dovuti alla normativa antiriciclaggio sono l'Archivio Unico Informativo disposto presso la Banca d'Italia, oppure l'obbligo di identificazione della clientela per gli intermediari finanziari, che vedono ristrette le loro possibilità di azioni sotto diversi punti di vista, oppure la funzione di coordinamento e controllo posta in capo all'Unità di Informazione Finanziaria, creata nell'ambito delle *Financial Intelligence Unit* europee e mondiali.

Dopo aver individuato, seppur brevemente, le motivazioni della regolazione e una categorizzazione di quest'ultima, conviene fornire un panorama generale del sistema delle fonti e degli organismi che formano la *Governance* integrata dell'antiriciclaggio.

---

<sup>68</sup> ESPA E., LA SPINA A., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, p. 66 ss.

<sup>69</sup> Ivi, pp. 82 ss.

## 5. Il sistema delle fonti

Il radicamento del riciclaggio è dimostrato dalla pluralità di fonti e di organismi internazionali che svolgono funzioni di prevenzione, di controllo, di contrasto, di coordinamento, creando un sistema di *Governance* complicato su più livelli. Seppure va detto che, grazie principi elaborati dal GAFI – Gruppo d’Azione Finanziaria Internazionale – «negli anni si è fortemente razionalizzata una disciplina in precedenza strutturata su una disordinata pluralità di fonti stratificatisi nel tempo, che ha prodotto un aumento dei tradizionali strumenti dell’azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio»<sup>70</sup>. Di conseguenza, la volontà politica e l’opinione pubblica negli ultimi venti-trenta anni ha fortemente spinto per un concreto contrasto del riciclaggio che si è sostanziato in molteplici convenzioni, normative e organismi che hanno dettato la regolazione in materia. «*Money-laundering are escalating in priority for governments across the globe*»<sup>71</sup>, così si è diffusa “worldwide” la consapevolezza dell’AML (e solamente tramite questa metodologia è possibile scardinarla, non permettendo il rientro dei capitali “sporchi” nell’economia legale).

Il sistema si può comporre in tre livelli. I primi due, che verranno trattati in questo capitolo, riguardano la scena sovranazionale, che influenzano grandemente la normativa statale, primaria e secondaria. Come si può notare dalla **Figura 1.2**, esistono almeno sei gruppi di istituzioni che si sono attivamente interessate della prevenzione del riciclaggio: le Nazioni Unite e le relative convenzioni; il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale; il Gruppo d’Azione Finanziaria Internazionale, il Gruppo Egmont e il sistema delle *Financial Intelligence Unit*, il Consiglio d’Europa e il Comitato di Basilea.

---

<sup>70</sup> SCHOTT P.A., *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Financial Means of Organized Crime: Some Preliminary Empirical Findings*, «Paolo Baffi» Centre on Central Banking and Financial Regulation, Paper Series n° 16/2008, Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano, p. 26-30 in D’INNOCENZO S., *Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all’efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all’abbassamento della rischiosità sistemica*, cit, p. 429.

<sup>71</sup> PWC, *Global Economic Crime Survey, Adjusting the Lens on Economic Crime*, 2016, p. 41.

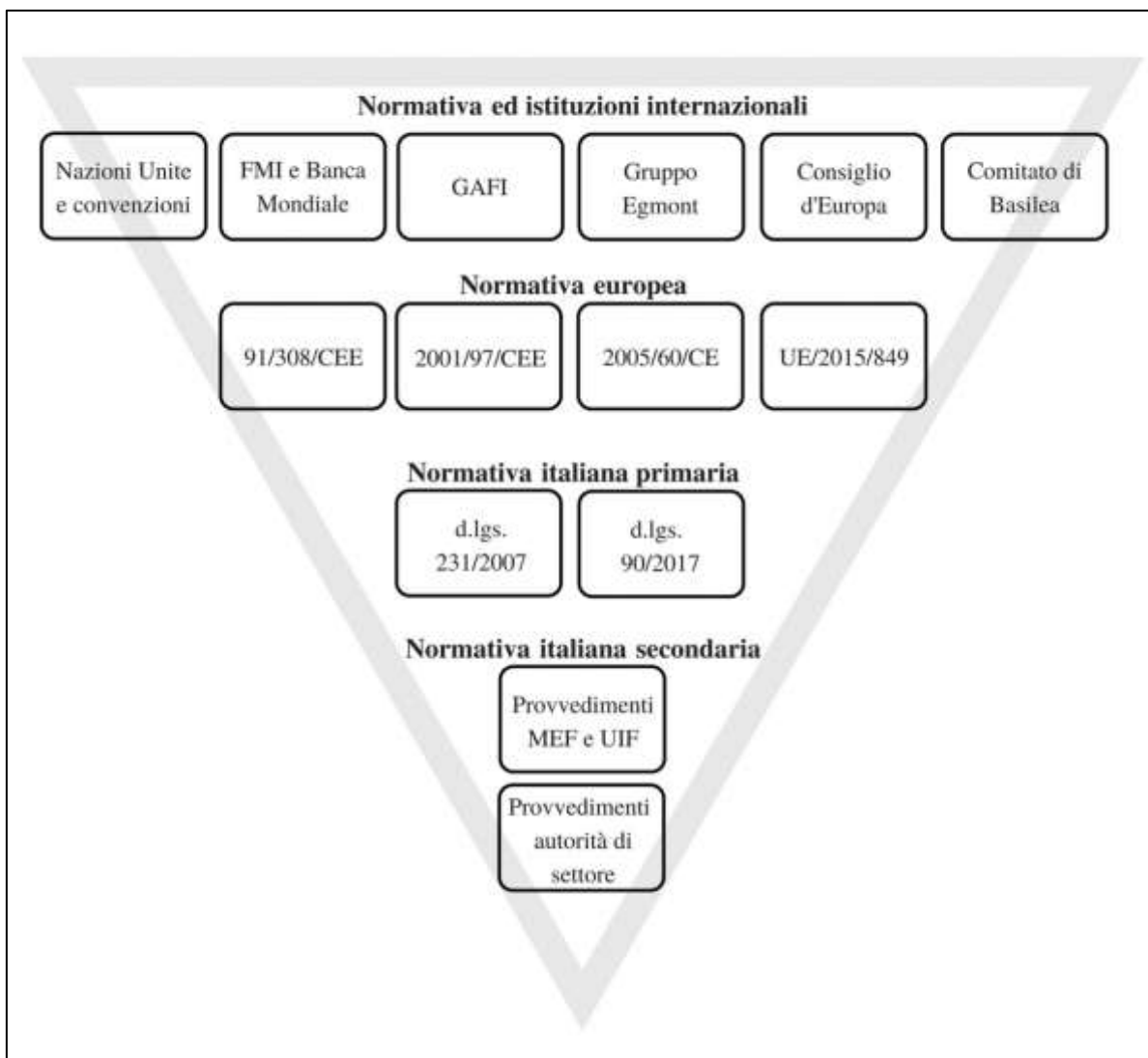


Figura 1.2

Su un gradino più basso, poiché relativo ad un numero ristretto di Stati che compongono un'Unione comune (l'UE), non troviamo specificatamente istituzioni ma una normativa strettamente vincolante – che prevede anche spazi di adattamento. Sono le c.d. Quattro Direttive Antiriciclaggio (Direttive AML) di cui si discuterà ampiamente. Il terzo livello, invece, è quello nazionale, di cui ci si occuperà nel secondo capitolo.

A livello internazionale, le fonti che determinano la disciplina antiriciclaggio sono pressoché convenzioni, accordi tra gli Stati, che inizialmente hanno natura di *soft law* ma che poi vengono implementati nella normativa nazionale come vincolanti, come per esempio le Raccomandazioni del GAFI. Tali raccomandazioni rappresentano gli standard basilari, un

ampio sistema di *moral suasion* per i Paesi che vi hanno aderito, in materia, a cui fa riferimento, oltre ai singoli Stati, anche l'Unione Europea. Nel dettaglio, le Raccomandazioni del GAFI si dividono in quaranta relative all'azione di monitoraggio in materia di riciclaggio e nove Speciali concernenti il contrasto finanziario del terrorismo internazionale. Le norme in questione hanno ricevuto una forte innovazione nel 2012, in vista di un profondo tentativo di combattere il riciclaggio di denaro. Per esempio sono stati affinati gli stessi obblighi preventivi di adeguata verifica della clientela, di cui è stata rafforzata l'intensità nei casi di maggiore esposizione.

Sicuramente più corpose, sebbene provengano dalla stessa normativa internazionale e recepiscano l'evoluzione dei principi della stessa, sono le regole comunitarie in materia. Come avviene in altri casi – per esempio riguardo l'Unione Bancaria Europea, settore di policy affine all'antiriciclaggio per gli intermediari finanziari – l'obiettivo della regolamentazione a livello dell'Unione è quello di realizzare un ambiente normativo armonizzato tra gli Stati membri. Lo scopo dell'Unione è di porsi in parallelo con le raccomandazioni internazionali, «poiché solo una migliore armonizzazione può fraporsi in modo efficace, in termini preventivi e repressivi, alle condotte illecite»<sup>72</sup>. L'impegno comunitario è sempre stato non indifferente, sin dai primi anni Novanta. Ad oggi sono state adottate quattro Direttive: la n. 1991/308/CEE del 10 giugno 1991; la n. 2001/97/CE, del 4 dicembre 2001; la c.d. “terza Direttiva” n. 2005/60/CE del 25 novembre 2005; e da ultima la c.d. “quarta Direttiva” n. 849/2015 del 20 maggio 2015. Quest'ultima, quindi, è entrata in vigore il 26 giugno 2015 ed ha avuto come termine ultimo di adozione da parte degli Stati membri il 26 giugno 2017.

Probabilmente, la più incisiva per il panorama attuale, è la terza, sia perché recepita con un decisivo decreto legislativo nel contesto nazionale (n. 231 del 2007), sia perché detta misure fondamentali di prevenzione, di contrasto e di tute del sistema finanziario e gli intermediari che vi operano. I vari organismi competenti, tra i quali si possono ricordare il Comitato antiriciclaggio dell'Unione Europea, la Piattaforma delle FIU europee e la Rete FIU.NET, producono regole per il coordinamento tra gli Stati membri che hanno il dovere di applicarle, mentre allo stesso tempo permettono la collaborazione tra le singole autorità

---

<sup>72</sup> SALVINI O., *Il contrasto all'abuso del sistema finanziario per scopi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo: la IV direttiva (EU) 2015/849, tra coordinamento e cooperazione*, cit., p. 148.

nazionali. La Quarta, invece, è stata recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90<sup>73</sup>.

Infine il panorama italiano, ovviamente influenzato dalla normativa obbligatoria comunitaria, prevede l'importantissimo decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 e le relative disposizioni di attuazione emanate dal Ministro dell'economia e delle finanze, dall'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia e dalle Autorità di vigilanza di settore. Le attività, descritte dal decreto legislativo di collaborazione tra operatori e autorità amministrative e investigative, fondano le basi del sistema di prevenzione del riciclaggio, con determinate misure sempre proporzionate al rischio.

Il panorama descritto dal decreto prevede diverse regole ed obblighi restrittivi, come per esempio: l'adeguata verifica della clientela e la registrazione dei rapporti e delle operazioni in Archivio Unico Informatico - AUI (artt. 15-39); l'individuazione e la segnalazione delle operazioni sospette, che integrano la "collaborazione attiva" (artt. 41-48); le limitazioni alle operazioni in contante e gli obblighi di canalizzazione tramite intermediari vigilati (a fini di tracciabilità) che ostacolano condotte a elevato rischio di riciclaggio (artt. 49-51)<sup>74</sup>.

Il d.lgs. è circondato da una serie di altre norme secondarie, che insieme disciplinano i differenti aspetti del settore del riciclaggio. Si possono citare le disposizioni attuative della Banca d'Italia del 10 marzo 2011 – inclusi i chiarimenti dell'11 luglio 2011 – le disposizioni attuative della CONSOB del 4 luglio 2011 e quelle dell'ISVAP del 15 febbraio 2011. Questo quadro permette di comprendere come tali autorità di vigilanza svolgano un ruolo fondamentale nell'esercizio delle funzioni di prevenzione e contrasto al riciclaggio. In definitiva, Banca d'Italia, COVIP, CONSOB, ISVAP, ciascuna secondo le proprie competenze, vigilano sul rispetto delle norme da parte dei soggetti ed emanano disposizioni in materia di obblighi di adeguata verifica del cliente, di registrazione, e di assetti organizzativi e di controllo idonei a prevenire il coinvolgimento dei soggetti vigilati in operazioni di riciclaggio.

---

<sup>73</sup> Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 "Attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006

<sup>74</sup> UIF, sito ufficiale, <http://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/uif-italia/>.

Complessivamente, la regia delle politiche in materia di prevenzione del riciclaggio è attribuita al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che usufruisce del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), presieduto dal Direttore Generale del Tesoro, istituito con d.l. 369/2001 (convertito nella legge 431/2001). Il Ministero, in aggiunta, si occupa dei rapporti con gli organismi internazionali, esercita i poteri sanzionatori e segue la materia delle limitazioni all'utilizzo del contante.

Un ruolo centrale è attribuito dal decreto legislativo all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), istituita in posizione di autonomia e indipendenza presso la Banca d'Italia. L'Unità ha iniziato a svolgere la sua attività il 1° gennaio 2008, sulla base delle direttive internazionali che disciplinano le funzioni di ogni *Financial Intelligence Unit* (FIU): «l'autonomia operativa e gestionale; l'unicità a livello nazionale; la specializzazione nelle funzioni di analisi finanziaria; la capacità di scambiare informazioni in modo diretto e autonomo»<sup>75</sup>. In generale, la UIF riceve informazioni su ipotesi di riciclaggio principalmente attraverso le segnalazioni dei soggetti vigilati. Di queste evidenze effettua un'analisi finanziaria e ne valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi (Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza-NSPV e Direzione Investigativa Antimafia-DIA) e all'Autorità Giudiziaria. Il Regolamento del Governatore della Banca d'Italia disciplina l'organizzazione e il funzionamento della UIF – così come pubblicato il 21 dicembre 2007 e rinnovato poi il 18 luglio 2014, disponendo un riassetto organizzativo. La Banca d'Italia procura gli strumenti finanziari, *assets*, risorse umane e tecniche alla UIF.

## **6. La quantificazione del riciclaggio**

Prima di procedere con l'analisi dei principali organismi internazionali che influenzano le azioni degli attori pubblici e privati, converrebbe delineare un quadro più quantitativo, ossia chiedersi: a quanto corrispondono, in termini monetari o relativamente al Prodotto Interno Lordo mondiale, i flussi illeciti determinati dall'attività di riciclaggio?

È impossibile dare una risposta definitiva ad una domanda così complicata, seppure numerosi studi hanno fornito dati concreti che permettono di definire in modo più concreto l'influenza del *money laundering* nel contesto internazionale ed italiano – primo fra tutti il

---

<sup>75</sup> Ibidem.

*Research Report* dell'United Office on Drugs and Crime (*Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*). L'UNODC si è quindi interrogato, riprendendo i dati di svariati autori ed altre organizzazioni internazionali, sulla quantificazione a livello monetario e di conseguenza in percentuale rispetto al PIL globale del *denaro sporco* generato dal traffico di droga e dalle altre attività della criminalità organizzata. «*Always follow the money*» è stato sempre il concetto che ha cercato di seguire l'organizzazione per comprendere appieno il fenomeno del riciclaggio legato ai proventi da attività illecite. In sintesi, la quantificazione dell'UNODC è stata la seguente:

*If only flows related to drug trafficking and other transnational organized crime activities were considered, related proceeds would have been equivalent to around US\$650 billion per year in the first decade of the new millennium, equivalent to 1.5% of global GDP or US\$870 billion in 2009 assuming that the proportions remained unchanged. The funds available for laundering through the financial system would have been equivalent to some 1% of global GDP or US\$580 billion in 2009*<sup>76</sup>.

Il 20 per cento di queste centinaia di miliardi di dollari che sono ad appannaggio della criminalità, provengono dal traffico illegale di stupefacenti, in particolar modo della cocaina – con una percentuale che sale ancora di più per i Paesi in via di sviluppo. Il risultato della ricerca dimostra che il “tasso di intercettazione” (*interception rate*) dovuto alla disciplina AML rimane basso. A livello mondiale, sembra che siano stati sequestrati e congelati molto meno dell'1 per cento – probabilmente circa lo 0,2 per cento – dei proventi riciclati tramite il sistema finanziario<sup>77</sup>. Attraverso un nuovo modello, denominato “*gravity model*”, vengono mostrati i probabili flussi di riciclaggio direzionati verso quei Paesi che risultano più attrattivi per chi ricicla denaro. Su più di 84 miliardi di dollari di profitti, dei quali 53 miliardi erano disponibili per essere riciclati, il modello prevede che circa 26 di questi avrebbero lasciato le giurisdizioni dove i profitti sono stati generati<sup>78</sup>. Inoltre, nel documento citato, l'UNODC mostra una **tabella (n. 1.2)** molto interessante, che fornisce una sintesi delle percentuali rispetto al PIL dei proventi derivanti da reati e della rispettivo ammontare riciclato, così come ricavato da numerosi studi:

---

<sup>76</sup> UNODC, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*, Research Report, 2011, p.7.

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> Ibidem.

| Summary of estimates of criminal proceeds and amounts laundered at the global level |                                |                  |             |             |                   |             |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------|-------------|-------------|-------------------|-------------|-------------|
|                                                                                     | Criminal proceeds              |                  |             |             | Amounts laundered |             |             |
|                                                                                     | Referen<br>ce year /<br>period | best<br>estimate | from        | to          | best<br>estimate  | from        | to          |
| a)Original FAFT estimate                                                            | 1988                           |                  |             |             | 2.0%              |             |             |
| b)FATF estimate updated with UNODC drug data                                        | 2003                           |                  |             |             | 2.4%              |             |             |
| c)Six industrialized countries                                                      | 1990-2009                      | 2.5%             | 1.4%        | 4.6%        |                   |             |             |
| d)Six industrialized countries extrapolated to global level                         | 1990-2009                      | 3.5%             | 2.0%        | 6.4%        | 2.5%              | 1.4%        | 4.5%        |
| e)Consulting firm                                                                   | 2002                           |                  |             |             | 2.5%              |             |             |
| f)NGO                                                                               | 200-2005                       |                  |             |             | 3.6%              | 2.9%        | 4.3%        |
| g)Scientific estimates (based on studies by 10 authors)                             | 1994-2009                      | 3.6%             | 2.7%        | 4.4%        | 2.5%              | 1.9%        | 3.1%        |
| <b>Average (b,d,f,g) as a percentage of GDP</b>                                     |                                | <b>3.6%</b>      | <b>2.3%</b> | <b>5.5%</b> | <b>2.7%</b>       | <b>2.1%</b> | <b>4.0%</b> |
| <b>Extrapolated to 2009 in trillion US\$</b>                                        | <b>2009</b>                    | <b>2.1</b>       | <b>1.4</b>  | <b>3.2</b>  | <b>1.6</b>        | <b>1.2</b>  | <b>2.3</b>  |
| IMF                                                                                 | 1998                           |                  |             |             | 3.5%              | 2.0%        | 5.0%        |

Tabella 1.2 – Dati UNODC

Si pensi, per esempio, al fatto che l'ISTAT, già nel 2014, forniva una stima abbastanza precisa – 1 per cento del PIL in Italia – di quanto pesava solamente l'economia illegale derivante dal commercio di sostanze stupefacenti, attività di prostituzione e contrabbando di tabacchi lavorati, escludendo quindi le attività criminali in forma organizzata. In generale, come ha confermato il governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, «non si dispone ancora di una quantificazione accurata della sua [economia criminale, *nda*] distribuzione sul

territorio e della sua penetrazione nei diversi settori dell'economia»<sup>79</sup>. Per questo, lo stesso Visco, nel suo intervento al convegno con la Fondazione CIRGIS – *Contrasto all'economia criminale: preconditione per la crescita economica* – proponeva, oltre ad una quantificazione di tipo oggettivo della criminalità italiana, anche l'utilizzo di indicatori qualitativi, come ad esempio la percezione di imprese ed individui riguardo la diffusione della malavita, la sicurezza, la qualità delle istituzioni nel territorio. Oltre a ciò, secondo il *National Risk Assessment* sui rischi di riciclaggio e finanziamento al terrorismo, elaborato dal Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) nel 2014, si esponeva una situazione italiana nella quale la minaccia dei fenomeni di riciclaggio risultava “molto significativa”<sup>80</sup>, soprattutto se combinata con la rilevanza dell'evasione fiscale, dei reati corruttivi, fallimentari, l'usura e il narcotraffico.

Secondo il documento di lavoro dei servizi della Commissione europea del 2013 – *Sintesi della valutazione dell'impatto*, che accompagna la proposta della Quarta Direttiva AML – «l'importo dei proventi di attività criminose che si tenta di far entrare nel sistema finanziario occultandone l'origine illecita è veramente enorme»<sup>81</sup>. Si stima che l'ammontare dei beni e del denaro a rischio riciclaggio sia pari all'anno al 2,7 per cento del PIL mondiale, che equivarrebbe a 1 600 miliardi di dollari. Di questa quantità immensa, solo l'1 per cento dei beni e del denaro riciclato sarebbe intercettato dalle autorità, mentre i sequestri effettuati risulterebbero meno dello 0,2 per cento del totale<sup>82</sup>. Secondo le stime del GAFI, che riprende i dati delle Nazioni Unite, nel 2009, i ricavi criminali ammonterebbero al 3,6 per cento del PIL globale, con il 2,7 per cento (o 1,6 trilioni di dollari USA) che vengono riciclati<sup>83</sup>. Entrambe le organizzazioni internazionali forniscono delle cifre simili a quelle del Fondo Monetario Internazionale, che nel 1998 aveva dichiarato che la dimensione complessiva del riciclaggio di denaro nel mondo avrebbe potuto attestarsi tra il due e il cinque per cento del PIL mondiale. Utilizzando le statistiche del 1998, queste percentuali indicherebbero che il riciclaggio variava tra 590 miliardi e 1,5 trilioni di dollari. All'epoca, la cifra inferiore era

---

<sup>79</sup> VISCO I., *Contrasto all'economia criminale: preconditione per la crescita economica*, Convegno Banca d'Italia e Fondazione CIRGIS, 7 novembre 2014, p. 3.

<sup>80</sup> CSF, *National Risk Assessment*, 2014.

<sup>81</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione, sintesi della valutazione di impatto*, p. 2.

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> GAFI, Sito ufficiale, <http://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/>.

più o meno equivalente al valore del reddito di un'economia di dimensioni simili alla Spagna.

Altresì nel *Global Economic Crime Survey 2016* effettuato dalla PricewaterhouseCoopers, le transazioni legate al riciclaggio sono stimate tra il 2 e il 5 per cento del PIL mondiale, che allo stesso modo ammonterebbe a 1 o 2 trilioni di dollari<sup>84</sup>. Stesso discorso vale per la spesa per la *compliance* AML: «*As regulation deepens in complexity and scope, the cost of compliance continues to rise [...]. According to new figures from WealthInsight, global spending on AML compliance is set to grow to more than \$8 billion by 2017*»<sup>85</sup>. Oltre a ciò, sicuramente una corretta stima è difficile *da mettere sul tavolo*. Secondo PwC soltanto il 50 per cento dei reati di riciclaggio e finanziamento del terrorismo sono rilevati dai sistemi di controllo, mentre, in base ai suoi sondaggi, ritiene che la regolamentazione AML/CFT abbia reso più difficoltoso il lavoro anche per le più sofisticate istituzioni finanziarie, che hanno dovuto sostenere costi per sostenere il ritmo del cambio della disciplina, dell'assunzione di esperti del settore e per soddisfare requisiti tecnici<sup>86</sup>. Il sondaggio di PwC indica che il 18 per cento delle banche ha di recente sperimentato un *enforcement action* da parte di un regolatore<sup>87</sup>.

Relativamente all'Italia, il *Fourth Round Mutual Evaluation Report* del 10 febbraio 2016 del GAFI<sup>88</sup>, stima l'incidenza dei proventi da attività illecite tra l'1,7 e il 12 per cento del PIL nazionale. Appare, quindi, evidente che questi numeri «risultino connotati da notevole incertezza»<sup>89</sup>, e di conseguenza sono definibili come “non ufficiali”. Per questa ragione, si è proceduto con una certa frequenza, nell'utilizzo di dati alternativi, che possano dare sì una visione parziale di alcuni fenomeni particolari, ma che allo stesso tempo dimostrino quanto l'economia criminale alberghi e prosperi nei confini nazionali e all'estero.

Per esempio, si potrebbe ritenere valida la quantificazione dell'uso del contante in Italia, che rappresenterebbe un indizio di attività criminale. Infatti, «l'Italia si distingue nel confronto europeo per lo scarso ricorso a mezzi di pagamento diversi dal contante»<sup>90</sup>. Se

---

<sup>84</sup> PWC, *Global Economic Crime Survey, Adjusting the Lens on Economic Crime*, 2016, p. 41.

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> *Ivi*, p. 44.

<sup>87</sup> *Ivi*, p. 45.

<sup>88</sup> GAFI, Sito ufficiale, <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-italy-2016.html>.

<sup>89</sup> ESTRAFALLACES G., *Le valutazioni del GAFI/FATF sul sistema italiano di contrasto del riciclaggio in Trusts e attività fiduciarie*, 2016, fasc. 5, p. 494

<sup>90</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2007, cit, p. 14.

undici anni fa, le transazioni regolate non in contante risultavano 62 per abitante (contro le 150 di media dell'Eurozona), l'Unità di Informazione Finanziaria per il secondo semestre 2016 fornisce dei dati ancora più precisi: le operatività di versamento e accredito in contanti ammontano a 103 miliardi di euro, mentre le operatività di prelevamento e addebito in contanti peserebbero 8 miliardi di euro<sup>91</sup>. Come si può vedere nel **Grafico 1.1**, vi è una leggera decrescita tra il 2012 e il 2016 di entrambi i valori – più marcata sul secondo.

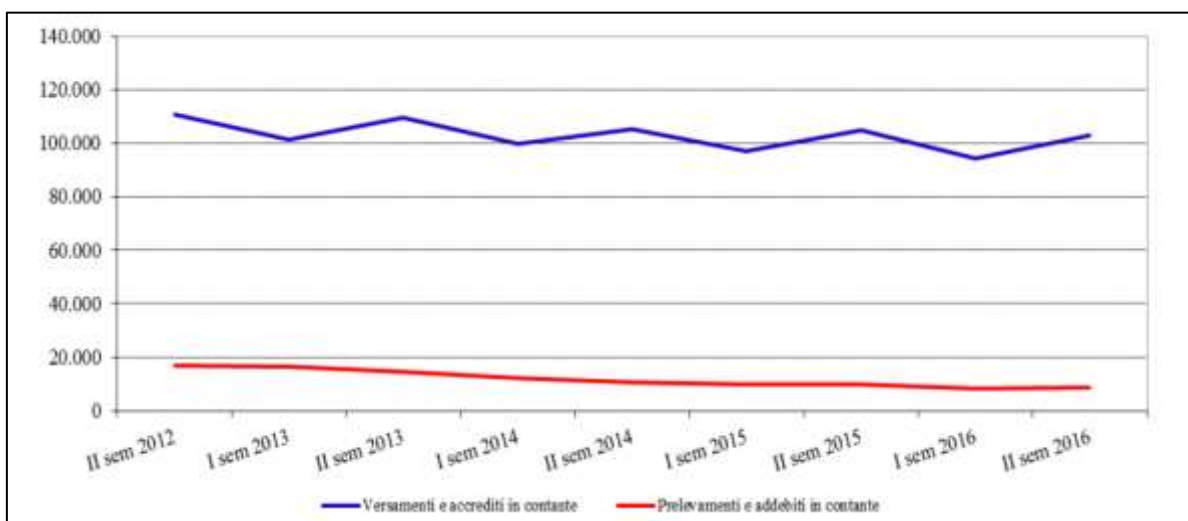


Grafico 1.1 - Dati UIF 2016

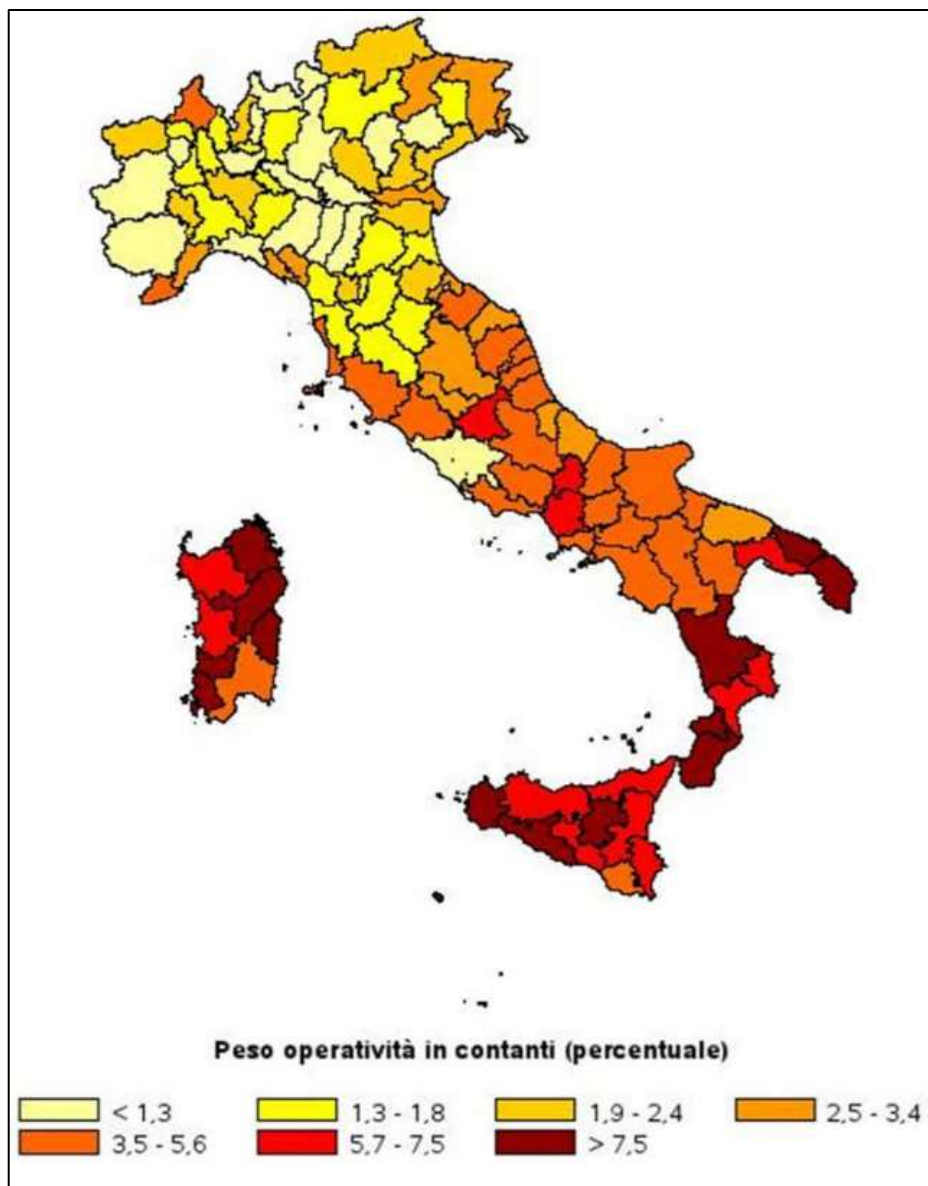
Mentre per quanto riguarda il settore di attività economica nel quale viene utilizzato il contante, di assoluto rilievo risultano il commercio e le famiglie produttrici (**Tabella 1.3**).

<sup>91</sup> UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio dell'Unità di Informazione Finanziaria – Dati statistici*, Banca d'Italia, Secondo semestre 2016, p. 39.

| <b>Settore di attività economica del cliente</b>     | <b>Importo totale<br/>(mln di euro)</b> | <b>Quota sul totale</b> | <b>Numero totale delle operazioni<br/>(migliaia)</b> | <b>Quota sul totale</b> | <b>Importo medio<br/>(unità di euro)</b> |
|------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------------|
| Industria, edilizia e agricoltura                    | 4.489                                   | 4,4                     | 530                                                  | 5,0                     | 8.470                                    |
| Commercio                                            | 50.537                                  | 49,0                    | 4.303                                                | 41,1                    | 11.745                                   |
| Servizi diversi dal commercio                        | 17.569                                  | 17,0                    | 1.648                                                | 15,7                    | 10.661                                   |
| Famiglie consumatrici                                | 3.612                                   | 3,5                     | 467                                                  | 4,5                     | 7.734                                    |
| Famiglie produttrici                                 | 19.347                                  | 18,8                    | 2.326                                                | 22,2                    | 8.318                                    |
| Resti del Mondo – famiglie e società non finanziarie | 135                                     | 0,1                     | 9                                                    | 0,1                     | 15.000                                   |
| Resto del Mondo – intermediari bancari e finanziari  | 41                                      | 0,0                     | 1                                                    | 0,0                     | 41.000                                   |
| Altri intermediari finanziari e non bancari          | 1.929                                   | 1,9                     | 322                                                  | 3,1                     | 5.991                                    |
| Altri                                                | 887                                     | 0,9                     | 114                                                  | 1,1                     | 7.781                                    |
| Non classificato                                     | 4.579                                   | 4,4                     | 757                                                  | 7,2                     | 6.049                                    |
| <b>TOTALE</b>                                        | <b>103.125</b>                          | <b>100,0</b>            | <b>10.477</b>                                        | <b>100,0</b>            | <b>9.843</b>                             |

Tabella 1.3 – Dati UIF 2016

Altro discorso interessante, che va senza ombra di dubbio anticipato, riguarda la distribuzione territoriale. Come si può vedere nella **Figura 1.3**, ripresa dagli ultimi dati rilasciati dalla UIF per il secondo semestre 2016, il peso dell'operatività in contanti – versamenti/accrediti sommati ai prelevamenti/addebiti – ha un'incisione completamente diversa tra Settentrione e Meridione.



*Figura 1.3 – Dati UIF 2016*

L'operatività in contanti ha un peso sul totale maggiore del 7,5 per cento per le seguenti province, tutte collocate al Sud: Lecce, Brindisi, Cosenza, Vibo Valentia, Reggio Calabria,

Agrigento, Enna, Trapani, Olbia-Tempio, Nuoro, Ogliastra, Medio Campidano, Carbonia-Iglesias<sup>92</sup>.

Altro indice, che si è sviluppato maggiormente negli ultimi anni per identificare e quantificare il riciclaggio in Italia, può essere il flusso segnaletico delle operazioni sospette. Come già anticipato, nel corso del 2016, l'Unità di Informazione Finanziaria ha visto un incremento di circa 18 mila segnalazioni (più 23 per cento) rispetto al 2015, raggiungendo quota 101 mila<sup>93</sup>. Per queste, hanno contribuito maggiormente le banche e le poste (78 mila unità, equivalenti al 77,6 per cento del totale). Secondo la UIF, le segnalazioni di operazioni sospette (SOS) nel 2016 equivarrebbero ad un importo di 88 miliardi – di 11 miliardi in meno rispetto a quelle del 2015<sup>94</sup>. La maggior parte di esse si è attestato su una quantità compresa tra i 50 mila e 500 mila euro – come si può vedere nel **Grafico 1.2** elaborato dalla UIF.

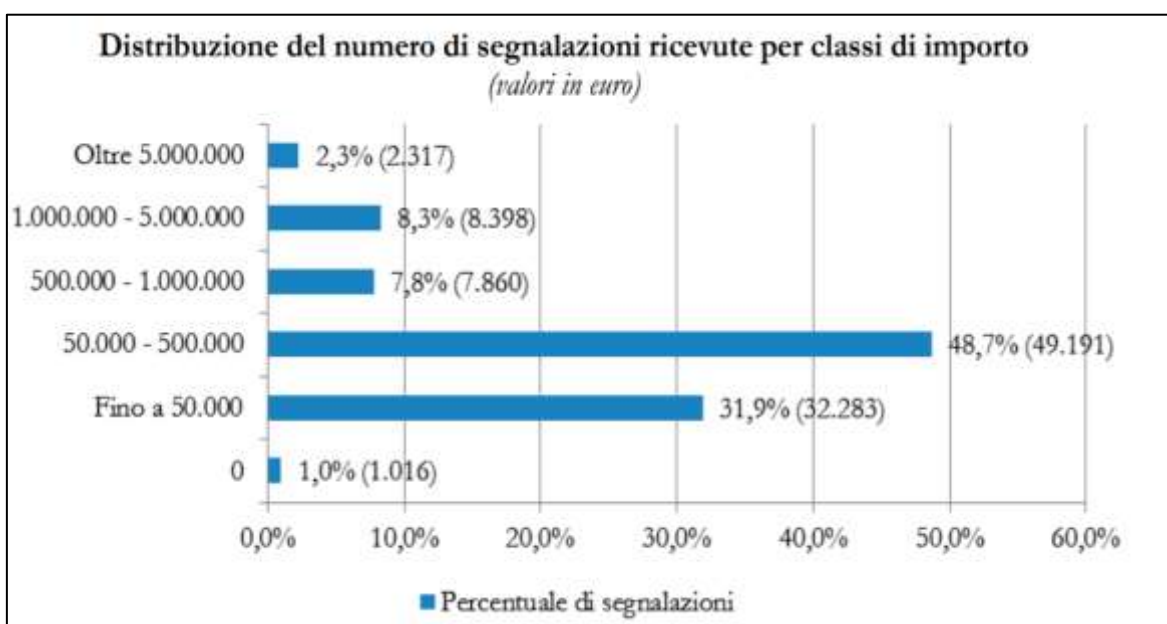


Grafico 1.2 - Dati UIF 2016

<sup>92</sup> Quest'ultime province sarde sono individuate secondo la composizione del 2001, abolite con la legge regionale 2 del 2016.

<sup>93</sup> UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'anno 2016*, cit., p. 23.

<sup>94</sup> Ivi, p. 33.

Di queste circa 100 mila segnalazioni, solamente il 21 per cento sono avvenute con l'utilizzo del contante – 24,6 per cento tramite bonifici nazionali. È aumentato, invece, di molto rispetto al 2015, la percentuale delle segnalazioni dovute a disposizioni di trasferimento (*money transfer*), che ha raggiunto il 17,2 per cento. Come in molti hanno già ricordato, in primis il direttore dell'Unità Claudio Clemente, l'aumento delle SOS per il 2016 è dovuto specialmente all'impatto della *voluntary disclosure*<sup>95</sup>. Tuttavia, al contrario dell'utilizzo del contante, la distribuzione delle SOS è completamente opposta dal punto di vista territoriale (**Figura 1.4**).

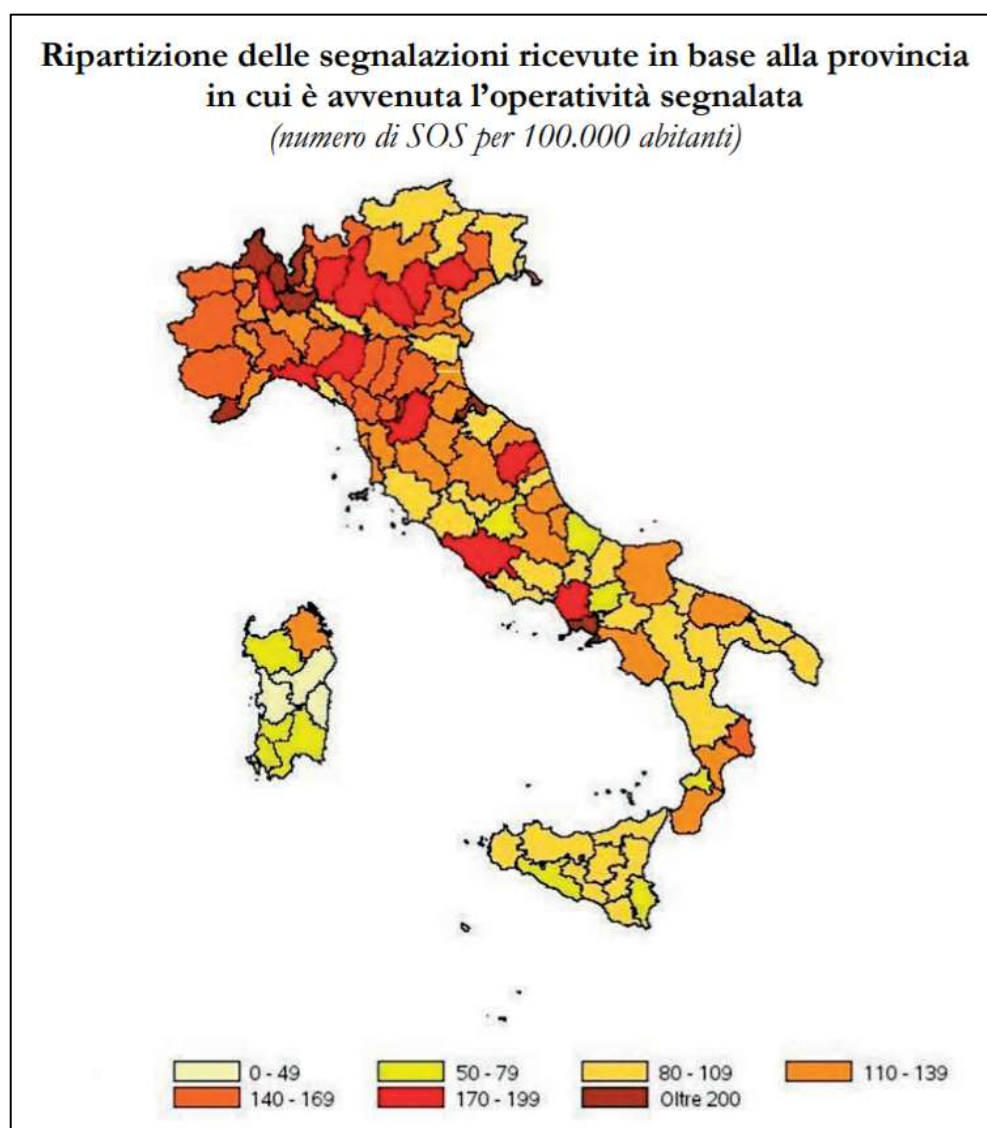


Figura 1.4 – Dati UIF 2016

<sup>95</sup> Di questo si tratterà più approfonditamente nel secondo capitolo.

Come si può vedere dall'elaborazione UIF, le province maggiormente coinvolte sono quelle del Settentrione, specialmente Piemonte e Lombardia, con l'aggiunta delle province di Roma, Napoli ed altre. Inoltre, tra quelle province che hanno avuto più di 200 segnalazioni ogni 100 mila abitanti, si posizionano in cima alla classifica quelle di confine, come Como, Imperia, Varese, Verbano-Cusio-Ossola<sup>96</sup>.

L'importo, tuttavia, va considerato come indicativo. Secondo il rapporto della UIF, «il sistema lascia alla discrezionalità del singolo segnalante la possibilità di circoscrivere l'ambito del sospetto a un sottoinsieme delle operazioni complessivamente strutturate nella SOS»<sup>97</sup>. Secondo svariati autori, come Takats e Castaldi, il timore, da parte degli operatori e dei soggetti obbligati, in particolar modo gli intermediari finanziari, porterebbe ad aumentare a dismisura il numero di segnalazioni per evitare di incorrere in sanzioni. Il risultato sarebbe quello di ottenere troppe segnalazioni, la cui adeguatezza risulterebbe ridotta al minimo.

La tematica della quantificazione del riciclaggio rimane d'altronde aperta. Come per gli altri casi, che riguardano essenzialmente la stima dell'economia sommersa, riuscire a comprendere a fondo la grandezza del fenomeno rimane una problematica tipica che dovranno affrontare le autorità competenti. Esistono in dottrina due metodologie per rilevare i flussi dell'economia sommersa. Il primo, il *direct approach* prevede l'analisi di ciascun settore di rilevanza economica, prendendo in considerazione le investigazioni di polizia e i dati fiscali<sup>98</sup>. Il secondo, invece, denominato *indirect approach* è impostato su indicatori macroeconomici che contengono al loro interno dettagli sull'economia sommersa. Sono in particolar modo cinque: 1) la differenza tra dati sul reddito e la spesa; 2) la differenza tra dati ufficiale e reali sulla forza lavoro; 3) la differenza tra dati ufficiali e nominali del PIL; 4) la differenza tra eccesso di domanda di moneta e domanda di moneta; 5) la differenza tra PIL reale ed ufficiale calcolato in base al consumo di elettricità<sup>99</sup>. Si può sostenere, complessivamente, che la rilevazione dei flussi di economia sommersa, sono in grado di modificare la consistenza delle variabili economiche stesse, e quindi hanno un'influenza non irrilevante.

---

<sup>96</sup> UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'anno 2016*, cit., p. 33.

<sup>97</sup> Ibidem.

<sup>98</sup> CONDEMI M., DE PASQUALE F., *Introduzione*, cit, p. 18.

<sup>99</sup> Ibidem.

Come si è visto, la stima del riciclaggio rappresenta un *issue* non di poco conto, che ha visto il coinvolgimento di attori istituzionali, società di *consulting* e soggetti privati. Fondamentale, nondimeno, è affermare che il fenomeno del riciclaggio si attesti su punti percentuali di PIL mondiale. Ciò comporta che lo sforzo delle istituzioni internazionali e non, messo in pratica per il contrasto al *money laundering*, debba essere il più risoluto possibile, con la determinazione di trovare soluzioni efficaci e non propagandistiche. Per questo, prima di addentrarsi nel secondo capitolo nella descrizione dell'azione della UIF e delle autorità di settore che nel concreto disciplinano l'AML, è di primario interesse definire il sistema di *Governance* internazionale, partendo dal GAFI.

## 7. Il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale

Il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) è un'organizzazione intergovernativa, nata nel 1989, dall'input del G7 al *summit* di Parigi, da cui è derivata un *economic declaration* firmata dai Paesi partecipanti<sup>100</sup>. Le finalità principali del GAFI sono, innanzitutto, fissare degli standard internazionali, in modo tale da promuovere l'implementazione di misure normative ed operative per combattere il riciclaggio – e come si è detto anche il finanziamento del terrorismo e tutte quelle minacce alla stabilità e all'integrità del sistema economico-finanziario<sup>101</sup>. Tra gli altri scopi, come si legge nella documentazione fornita dal Gruppo stesso, il GAFI ha portato avanti ricerche sull'AML per capire i nuovi metodi tecnologici usati dalla criminalità e sviluppare di conseguenza un'effettiva politica di risposta. Questa ricerca, anche chiamata “*typologies research*”, è passata da un report annuale composto da un *summary* che indicasse i punti vulnerabili dei sistemi finanziari dei Paesi aderenti al GAFI, fino ad analisi molto più approfondite.

Il GAFI è identificabile come il fulcro di quella che può essere definita come una rete antiriciclaggio globale, che vede il coinvolgimento e la cooperazione di un'immensa quantità di attori. L'azione che mette in atto il GAFI ha una natura tridimensionale: «a) sul fronte del monitoraggio della *compliance* nell'ambito dei paesi membri del consesso; b) sul fronte dell'individuazione di una rosa di paesi in possesso di sufficiente *leadership* su aree

---

<sup>100</sup> G7, Dichiarazione di Parigi, 16 luglio 1989

<http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/index.html>

<sup>101</sup> GAFI, Sito ufficiale, <http://www.fatf-gafi.org/about/whoweare/>

territoriali a scarsa o insufficiente sensibilità antiriciclaggio; c) sul fronte della collaborazione con altri organismi internazionali»<sup>102</sup>.

Oggi il GAFI si compone di trentasette membri, di cui trentacinque Stati e due organizzazioni regionali<sup>103</sup>. Ne fanno parte come osservatori rilevanti organismi finanziari internazionali e del settore – il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, la Banca Centrale Europea, le Nazioni Unite, il Gruppo Egmont e l'Europol<sup>104</sup>. Di conseguenza, il GAFI si qualifica anche come un organismo di *policy-making*, che sulla base di una precisa volontà politica, tenta di avviare riforme in ambito legislativo e regolativo. A tal proposito, il GAFI ha emanato una serie di Raccomandazioni, ormai quasi ovunque riconosciute come standard internazionali per i tre settori dell'AML, del CTF e dell'aggiunta della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Le Raccomandazioni sono state fornite per la prima volta nel 1996 e sono state riviste l'ultima volta nel 2012. Il GAFI monitora costantemente l'implementazione delle misure da parte dei suoi membri, anche tramite il suo organo decisore – la Plenaria, che si riunisce tre volte l'anno e decide per consenso – mentre la Presidenza e la Vicepresidenza sono attribuite tra i rappresentanti dei membri, con rotazione su base annuale. Il GAFI, quindi, controlla come gli Stati si adeguano alle Raccomandazioni, mentre identifica coloro che mostrano debolezze nell'AML e nel CFT. Sulla base dei report prima menzionati, il GAFI può decidere di chiarire ulteriormente alcuni aspetti, provvedendo all'emanazione di principi guida che possano permettere una migliore applicazione delle Raccomandazioni. Sin dalla sua creazione, il GAFI ha lavorato tramite mandati (*fixed life-span*), che devono essere richiesti specificatamente dai Ministri dei Paesi membri. L'ultimo mandato, in cui si trova in questo momento, è iniziato nel 2012, con una durata temporale fino al 2020<sup>105</sup>. Brevemente, nel GAFI sono presenti diversi *working groups* che concentrano il proprio lavoro su specifiche aree, in concomitanza con il Mandato. In realtà, il GAFI, nato originariamente come un organismo con scadenza limitata, «ha visto confermare nel tempo l'efficacia della sua azione, attraverso i successivi mandati conferiti,

---

<sup>102</sup> CONDEMI M., DE PASQUALE F., *Introduzione*, cit, p. 23.

<sup>103</sup> I membri sono i seguenti: Argentina, Australia, Austria, Belgio, Brasile, Canada, Cina, Danimarca, Consiglio di Cooperazione del Golfo, Commissione europea, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Hong Kong, Islanda, India, Irlanda, Italia, Giappone, Repubblica di Korea, Paesi Bassi, Lussemburgo, Malesia, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia, Portogallo, Russia, Singapore, Sudafrica, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Regno Unito, Stati Uniti d'America.

<sup>104</sup> MEF, Sito ufficiale,

[http://www.dt.tesoro.it/it/attivita\\_istituzionali/rapporti\\_finanziari\\_internazionali/fatf\\_gafi.html](http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/rapporti_finanziari_internazionali/fatf_gafi.html)

<sup>105</sup> MANDATO GAFI / FINANCIAL ACTION TASK FORCE MANDATE (2012-2020) 20 April 2012 Washington, DC

nati proprio dalla valutazione positiva che la comunità internazionale ha espresso sul suo operato»<sup>106</sup>. Tra i compiti del GAFI, vanno pertanto evidenziati: l'intensificazione dell'attività di monitoraggio delle tecniche di riciclaggio; lo sviluppo di contromisure adeguate per l'AML; il rafforzamento della cooperazione con il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale; il consolidamento dell'azione antiriciclaggio e il grado di adeguamento dei membri.

Il problema a cui cerca di rimediare il GAFI è che tali debolezze che presentato singoli attori nazionali possono facilmente diffondersi attraverso i confini di più Stati e diventare globali. Come è scritto nel Rapporto del venticinquesimo anno dalla sua creazione: «*One country with weak AML/CFT measures creates a risk for the entire global financial system*»<sup>107</sup>. Dati questi presupposti e tali problematiche, il fatto che il pericolo del riciclaggio si presenti come una *issue* globale ha fatto sì che il GAFI cominciasse ad usare strumenti di *soft law*. Questo concetto giuridico pervade la disciplina internazionale dell'AML e del CFT, poiché indica una serie di fenomeni di regolazione che permettono la produzione di norme prive di efficacia vincolante diretta. Nella generalità dei casi, l'utilizzo di questa tipologia di norme può provenire dalla necessità di una disciplina flessibile capace di evolversi rapidamente. Nel caso, però, dell'antiriciclaggio, la normativa ha senza ombra di dubbio bisogno di *soft law* e di rapida capacità di adattamento, ma allo stesso tempo esige un «successivo recepimento ad opera di fonti normative in senso tecnico»<sup>108</sup>. Il GAFI, di conseguenza, sfrutta la capacità di *moral suasion*, ovvero strumenti non-normativi che assumono forza vincolante nel momento in cui gli Stati membri decidono di adottarli con misure giuridiche. «La presenza di quest'organismo, all'interno delle varie delegazioni, di rappresentanti di ministeri finanziari, degli interni, della giustizia, di banche centrali e autorità di vigilanza, di organismi investigativi, ha assicurato efficacia alla sua azione nel corso del tempo attraverso una qualificata e coerente traduzione nei singoli Paesi dei principi fissati a livello internazionale»<sup>109</sup>.

Va sottolineata, per descrivere e capire la funzione del GAFI, il focus che sta caratterizzando l'azione del Gruppo negli ultimi anni. Difatti, come si può leggere dal *Annual Report 2015-2016*, il contrasto al finanziamento del terrorismo sta rientrando al

---

<sup>106</sup> GARA M., PAVESI A., *Il Gruppo d'Azione Finanziaria (GAFI/FATF)*, cit., p. 81.

<sup>107</sup> GAFI, *25 years and beyond*, 2014, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF%2025%20years.pdf>

<sup>108</sup> GARA M., PAVESI A., *Il Gruppo d'Azione Finanziaria (GAFI/FATF)*, cit., p. 63.

<sup>109</sup> GARA M., PAVESI A., *Il Gruppo d'Azione Finanziaria (GAFI/FATF)*, cit., p. 53.

primo posto dell'agenda del GAFI<sup>110</sup>. Gli ultimi attacchi terroristici che hanno scosso l'Europa e il resto del mondo, correlati alla minaccia dell'ISIS, hanno influenzato le priorità dell'agenda politica e conseguentemente anche del Gruppo d'Azione Finanziaria. La minaccia posta dal terrorismo continua a crescere ed è ormai diventata la prima preoccupazione per molti governi e cittadini. In questo caso, il ruolo del GAFI come organismo in grado di porre degli standard internazionali e valutare i Paesi, si pone come supporto agli sforzi di organizzazione nel contrasto del terrorismo. In questo settore, il GAFI sta assumendo sempre di più un ruolo primario di coordinamento.

Dopo questa breve introduzione sul ruolo e sul motivo dell'esistenza del GAFI, occorre nel dettaglio analizzare: primo, l'organizzazione e la natura giuridica dell'organismo; secondo, la metodologia di lavoro e valutazione dei membri del GAFI.

Come già accennato, il GAFI ha carattere di organismo non formalizzato, ciò però non ha sminuito l'efficacia degli strumenti di *soft law* che ha contribuito a produrre. Inoltre, il GAFI sfrutta le strutture dell'OCSE, l'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica con sede a Parigi, mentre possiede un proprio segretariato. Dal punto di vista finanziario, riceve stanziamenti dai membri. La denominazione inglese – *Financial Action Task Force* – pur richiamando l'idea di una *task force*<sup>111</sup>, non influenza la sua natura giuridica di organismo intergovernativo.

Il GAFI ha utilizzato, sin dai primi momenti in cui è stato formalizzato, due tipologie di valutazione: 1) il *self assessment*, ovvero un procedimento di autovalutazione su aspetti finanziari e legali che compiono gli Stati membri; 2) la *mutual evaluation*, ossia una procedura di valutazione reciproca, più analitica e approfondita. Il *self assessment* permette di aggiornare di anno in anno la condizione dei Paesi membri, assicurando altresì un sistema comparativo velocemente interpretabile. Per quanto riguarda la seconda, ritenuta più importante per la valutazione del livello di *compliance* dei membri, il GAFI, coadiuvato dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale, ha definito una metodologia di valutazione applicabile uniformemente a tutti i soggetti obbligati. Il GAFI ha cercato di utilizzare il più possibile standard oggettivi, tentando di determinare un automatismo nel

---

<sup>110</sup> GAFI, *Annual report 2015-2016*, 2016, p. 5. «Countering terrorist financing has been the top priority during the Korean Presidency. The tragic terrorist attacks in Paris, Brussels, and other parts of the world called for swift and co-ordinated crossborder action against the imminent threats posed by terrorists and the underlying terrorist financing mechanisms».

<sup>111</sup> GARA M., PAVESI A., *Il Gruppo d'Azione Finanziaria (GAFI/FATF)*, cit., p. 52.

monitoraggio, che preveda l'emergere di quelle politiche virtuose di ispirazione per gli altri Stati.

Importante per la definizione della metodologia del GAFI è l'aggiornamento che si è avuto nel 2013 degli strumenti per la misura del rispetto e dell'adempimento delle disposizioni in materia di antiriciclaggio – che è stato prodotto dopo l'emanazione delle nuove Raccomandazioni nel 2012. Il documento fornisce le basi per effettuare le valutazioni di conformità tecnica alle Raccomandazioni e di conseguenza esaminare il livello di efficacia del sistema antiriciclaggio. Si compone di tre sezioni: la prima che fornisce una panoramica della metodologia di valutazione; la seconda che riporta i criteri per valutare la conformità tecnica a ciascuna delle Raccomandazioni; la terza riporta i risultati, gli indicatori, i dati ed altri fattori utilizzati per valutare l'efficacia dell'attuazione delle raccomandazioni del FATF. La metodologia comprende due componenti: 1) la valutazione della conformità tecnica per la corrispondenza ai requisiti specifici delle Raccomandazioni, principalmente per quanto riguarda il sistema giuridico e istituzionale del Paese; 2) la valutazione dell'efficacia, che differisce dal primo punto poiché essa mira a stabilire l'adeguatezza dell'attuazione delle Raccomandazioni, individuando quanto il sistema giuridico-istituzionale stia producendo risultati. Prese insieme, la valutazione dell'efficacia e di conformità tecnica forniscono un'analisi integrata della misura in cui un Paese sia adeguato rispetto alle norme GAFI. Tale metodologia riflette i requisiti stabiliti nelle Raccomandazioni e nelle note interpretative, che a loro volta costituiscono lo standard internazionale per il contrasto al riciclaggio<sup>112</sup>.

La valutazione viene svolta solitamente da un gruppo di *assessors* che vede la partecipazione di un esperto legale, due esperti finanziari e un esperto del settore investigativo. Essi si coordinano e nel momento del completamento dell'*assessment* danno un parere conclusivo congiunto. Alle operazioni, partecipano due rappresentanti del GAFI, supportando tecnicamente gli *assessors*. Il Paese sottoposto a valutazione compone un

---

<sup>112</sup> Ivi, p. 57. «La Metodologia distingue gli *essential criteria*, ossia quegli elementi che devono sussistere affinché si via la *compliance* del paese rispetto ai precetti fondamentali delle Raccomandazioni, dagli *additional elements*, che sono quei dati ulteriori previsti dalle Raccomandazioni, dalle *best practices* o da altri standard internazionali utili ai fini dell'efficienza dei sistemi antiriciclaggio ed antiterrorismo, e tuttavia soggetti unicamente a considerazione da parte degli *assessors* ma non anche giudizio di *compliance*. Rispetto a ciascuna Raccomandazione sono previsti quattro livelli di possibile conformità del paese valutato ai precetti considerati quali *essential criteria*: conforme (*compliant*), quando si riscontra la piena osservanza dei predetti criteri; largamente conforme (*largely compliant*), quando sussistono unicamente deficienze minori rispetto ad alcuni criteri; parzialmente conforme (*partially compliant*), quando sono adempiuti solo alcuni criteri; non conforme (*non-compliant*), se la maggior parte dei criteri essenziali della Raccomandazione di riferimento non sono adempiuti. Infine, in casi eccezionali la Raccomandazione può risultare non applicabile in considerazione del particolare sistema legale, strutturale o istituzionale del paese.

questionario: qui comincia la procedura di valutazione. Accanto alle risposte a cui il Paese intende provvedere, vengono generalmente fornite delle documentazioni tecniche, che prevedano la presenza di atti normativi e/o statistici. Il gruppo di *assessors* procede alla *on-site visit*, dopo aver osservato attentamente il questionario. Essa «costituisce senz'altro il nucleo fondamentale del processo di valutazione»<sup>113</sup>. Tuttavia, solamente dopo aver organizzato una svariata serie di incontri istituzionali, gli *assessors* possono redigere una prima bozza del rapporto di valutazione, tramite uno schema condiviso. La bozza, conseguentemente alla sua trasmissione al Paese oggetto di valutazione, viene negoziata con esso, tramite incontri tra i rappresentanti, per giungere ad una redazione condivisa del rapporto. La versione definitiva nasce dopo una discussione in Plenaria del GAFI. Un altro gruppo di valutatori prende in esame il rapporto prima del dibattito in Plenaria, stabilendo se il rapporto risulti *compliant* con gli standard. Questi altri tecnici possono richiedere altri aggiornamenti sul sistema antiriciclaggio e antiterrorismo.

Il punto di partenza per ogni valutazione è la comprensione iniziale dei rischi e del contesto del paese, nel senso più ampio, e degli elementi che contribuiscono a formarli. Ciò include: 1) la natura e l'estensione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; 2) le circostanze del paese, che influenzano la sostanza delle diverse Raccomandazioni; 3) gli elementi strutturali che supportano il sistema AML; 4) gli altri fattori contestuali che potrebbero influenzare il modo in cui le misure AML/CFT sono attuate e quanto sono efficaci.

L'Italia, in quanto Paese soggetto alle Raccomandazioni del GAFI, rientra nel sistema di valutazione dello stesso. Secondo il direttore dell'UIF, per la presentazione dell'ultimo rapporto sull'anno 2016, il GAFI ha riconosciuto nella *Mutual Evaluation* dell'Italia i risultati ottenuti dal nostro Paese<sup>114</sup>. Per il direttore Clemente, come ha poi ribadito nell'ambito della Presentazione del decreto legislativo di attuazione della Quarta Direttiva AML, «il sistema antiriciclaggio italiano ha ottenuto una delle migliori valutazioni accordate dal GAFI nel corrente ciclo di *mutual evaluation*», confermando che il «nostro sistema, nonostante gli elevati rischi criminali che deve fronteggiare, è stato giudicato maturo e sofisticato, consapevole delle minacce, fondato su un robusto quadro giuridico e istituzionale

---

<sup>113</sup> Ibidem.

<sup>114</sup> CLEMENTE C., *Presentazione del Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia per l'Anno 2016*, cit., p. 6.

e su un elevato grado di cooperazione e coordinamento tra autorità»<sup>115</sup>. Difatti, il 10 febbraio 2016, il GAFI ha pubblicato il *Fourth Round Mutual Evaluation Report*<sup>116</sup>, del quale vale la pena riportare i primi undici *key findings* per intero:

1. Italy has a mature and sophisticated AML/CFT regime, with a correspondingly well developed legal and institutional framework. It is nonetheless confronted with a significant risk of money laundering (ML) stemming principally from tax crimes and activities most often associated with organised crime, such as corruption, drug trafficking, and loan sharking.

2. All the main authorities have a good understanding of the ML and terrorist financing (TF) risks, and generally good policy cooperation and coordination. Italy is now developing a nationally coordinated AML/CFT strategy informed by its 2014 national risk assessment (NRA).

3. Law enforcement agencies (LEAs) access, use, and develop good quality financial intelligence. The authorities are able to successfully undertake large and complex financial investigations and prosecutions, and have confiscated very large amounts of proceeds of crime.

4. Nevertheless, current results are not fully commensurate with the scale of ML risks. This is partly due to the insufficient focus on standalone ML cases and other cases, generated by foreign predicate and/or involving legal persons' offenses, as well as to the length of the judicial process.

5. The risk of TF in Italy appears to be relatively low, and Italy has effectively implemented targeted financial sanctions (TFS). It also actively mitigates the proliferation financing (PF) risk, but additional outreach to the private sector would be beneficial.

6. Financial institutions (FIs) generally have a good understanding of ML threats that they face, and the larger banks appear to be strongest in their mitigation efforts. The nonfinancial sector, with some exceptions, is far less attuned to ML/TF risk, and is hampered by the absence of detailed secondary legislation.

7. Customer due diligence (CDD) measures are well embedded in the financial sector, but 6 Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures in Italy – 2016 @ FATF 2016 EXECUTIVE SUMMARY there appears to be an over-reliance on the due diligence undertaken by the banks when accepting business through agency arrangements, and the processes for identifying beneficial owners are not consistent. Reporting by the nonfinancial sector is generally poor, especially among the lawyers and accountants, but on the rise.

8. Financial sector supervisors have been using a risk-based approach (RBA) to varying degrees, but their supervisory tools could be improved. Cooperation among domestic supervisory authorities, and with home country supervisors notably needs to be enhanced in regards to agents acting on behalf of remittance companies that have benefited from the EU passporting arrangements.

9. While the framework governing the supervision of EU payment institutions (PIs) operating in Italy under the EU framework is in place, there is very limited cooperation between Organismo Agenti e

---

<sup>115</sup> CLEMENTE C., *Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849 (A. 389)*, Audizione del Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, Roma, 27 marzo 2017, p.3.

<sup>116</sup> GAFI, *Mutual evaluation report for Italy*, febbraio 2016. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Italy-2016.pdf>

Mediatori (OAM) and the home country supervisor of the EU PI in the context of on-going supervision of these persons.

10. The sanctions regimes for ML and non-compliance with preventive measures need to be strengthened.

11. Information on beneficial ownership of legal persons is generally accessible in a timely fashion, but cross-checking is necessary to ensure its reliability. Companies are misused to some extent, in particular by organised crime groups, and foreign legal arrangements operating in Italy pose a minor but growing challenge.<sup>117</sup>

Tali valutazioni, in generale, presentano il pregio di avere un approccio analitico su ciascuna delle sfumature trattata negli *assessment*, dando nell'immediato soluzioni diverse per le differenti specifiche problematiche. Complessivamente, riguardo l'Italia, il GAFI ha concesso al nostro Paese una buona "conoscenza" dei rischi derivanti dal riciclaggio e dal terrorismo, ciò nonostante il settore *non-finanziario* denota – tranne alcune eccezioni – molta meno familiarità con i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Il GAFI utilizza un fattore preciso per individuare questa carenza: un basso numero di segnalazioni di operazioni sospette inoltrate dagli operatori non-finanziari. Alcuni autori, come Estrafallaces, hanno mosso una critica a questa conclusione del GAFI:

Affidare un giudizio (negativo o positivo che sia) in ordine al contributo delle diverse categorie di segnalanti al funzionamento dell'apparato di contrasto al riciclaggio a tale "contabilità" delle segnalazioni, che in molti casi sembrerebbero avere carattere "tuzioristico", potrebbe condurre a una visione non del tutto realistica con la conseguente scelta di rimedi, ad esempio di carattere meramente sanzionatorio, poco produttivi di risultati<sup>118</sup>.

## **8. Le Quaranta Raccomandazioni e i *non-cooperative countries***

Dopo aver analizzato la metodologia sfruttata dal GAFI per comprendere il rispetto degli standard antiriciclaggio da parte dei Paesi membri, andrebbero elencate e brevemente descritte le quaranta Raccomandazioni che tale sistema corroborano. Esse, come riporta il GAFI nell'aggiornamento del 2012, «delineano un quadro completo e coerente di misure che i paesi devono attuare al fine di contrastare il riciclaggio di denaro ed il finanziamento

---

<sup>117</sup> Ivi, pp. 5-6.

<sup>118</sup> ESTRAFALLACES G., *Le valutazioni del GAFI/FATF sul sistema italiano di contrasto del riciclaggio*, cit., p. 501.

del terrorismo»<sup>119</sup>. Le Raccomandazioni sono state emanate per rendere armonizzata la *Governance* internazionale dell'antiriciclaggio, creando le basi per sistemi omogenei in Paesi con tradizioni giuridiche, amministrative e culturali completamente diverse. Hanno sei funzioni, così come riporta il GAFI: 1) permettono l'identificazione dei rischi per far progredire in azioni pubbliche coerenti; 2) sono poste a contrasto del riciclaggio, del terrorismo e della proliferazione di armi nucleari; 3) prevedono misure preventive per la riduzione dei rischi legati all'interconnessione dei sistemi finanziari; 4) forniscono le autorità e le forze dell'ordine di poteri e responsabilità accettate a livello istituzionale; 5) aumentano la disponibilità di informazioni su titolari effettivi ed accordi legali; 6) permettono un miglioramento della cooperazione internazionale<sup>120</sup>.

La prima definizione delle Raccomandazioni è avvenuta nel 1990, con lo scopo di ostacolare l'uso dei sistemi finanziari per riciclare i profitti derivanti dal narcotraffico, mentre la loro prima revisione si è verificata nel 1996, dilatando la funzione del GAFI anche verso quei proventi al di là del traffico di stupefacenti. Fondamentale è stato il 2001, quando il GAFI ha espanso il proprio mandato aggiungendo alla propria *moral suasion* anche la lotta al finanziamento del terrorismo. Nel 2003, di conseguenza, sono state aggiunte altre nove Raccomandazioni speciali relative a quest'ultimo argomento. Infine, l'ultimo aggiornamento delle Raccomandazioni è datato 2012: rinnovamento avvenuto in collaborazione con i Gruppi Regionali<sup>121</sup>. Sulla base delle ultime modifiche, viene riportato nella **Tabella 1.4**, uno schema riassuntivo delle Quaranta Raccomandazioni.

---

<sup>119</sup> GAFI, Raccomandazioni GAFI-FATF, Standard internazionali per il contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa, febbraio 2012, p.7. [http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/prevenzione\\_reati\\_finanziari/prevenzione\\_reati\\_finanziari/RACCOMANDAZIONI\\_GAFI\\_2012\\_ITALIANO.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/RACCOMANDAZIONI_GAFI_2012_ITALIANO.pdf)

<sup>120</sup> Ivi, p. 8.

<sup>121</sup> I Gruppi Regionali sono costituiti sul modello del GAFI. I più rilevanti sono i seguenti: Caribbean Financial Action Task Force (CFATF); Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG); Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG); Eurasia Group (EAG), MENAFATF, Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment en Afrique (GIABA); GAFISUD.

## Sintesi delle 40 Raccomandazioni<sup>122</sup>

### Sistema legale (1-3)

- Ambito dell'attività criminale di riciclaggio
- Misura temporanee e confisca

### Misure da intraprendersi da parte di istituzioni finanziarie, attività non finanziarie e professioni per prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo (4-25)

- *Due diligence* sui clienti e tenuta delle informazioni
- Denuncia delle operazioni sospette e *compliance*
- Altre misure per scoraggiare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo
- Misure da prendere nei confronti di quei paesi che non rispettano le 40 Raccomandazioni del FATF o lo fanno in maniera insufficiente
- Regolamentazione e supervisione

### Misure istituzionali e altre misure necessarie per contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo (26-40)

- Autorità competente, loro poteri e risorse
- Trasparenza delle persone legali e disposizioni
- Cooperazione internazionale
- Assistenza legale reciproca ed estradizione
- Altre forme di cooperazione

Tabella 1.4

Tra le altre funzioni fondamentali, il GAFI individua i Paesi con problemi strategici, sia per la prevenzione sia per il contrasto del riciclaggio e del terrorismo. In questo modo, i soggetti, *in primis* gli intermediari finanziari, sono in grado di valutare il rischio di determinate operazioni che hanno a che fare con Paesi c.d. *non cooperative*. Quindi, il GAFI, in aggiunta alle Quarantanove Raccomandazioni, ha stilato una lista di “*Non-Cooperative Countries or Territories*” (NCCTs), anche conosciuta come *blacklist*. Un primo elenco del GAFI includeva quindici giurisdizioni che non solo non erano ritenute in linea con le Raccomandazioni, ma che da un certo punto di vista ostacolavano il progresso nella disciplina antiriciclaggio. Il GAFI, perciò, procede con l'individuazione e il monitoraggio dei paesi con carenze strategiche pubblicando due volte l'anno una lista contenenti i paesi

<sup>122</sup> Le altre Nove speciali sono: 1) ratificazione e implementazione degli strumenti dell'ONU; 2) criminalizzazione del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio associato; 3) congelamento e confisca delle attività finanziarie e reali del terrorismo; 4) denuncia di transazioni sospette legate al terrorismo; 5) cooperazione internazionale; 6) rimesse finanziarie alternative; 7) trasferimenti finanziari via cavo; 8) organizzazioni no profit; 9) corrieri di denaro contante.

ad alto rischio<sup>123</sup>. Essi sono determinati sulla base della Raccomandazione 21 – “paesi con deficienze regolamentari gravi”<sup>124</sup>. La non-cooperazione degli Stati si sostanzia in quattro aree disciplinari di giudizio: la legislazione bancaria, il diritto societario, la cooperazione internazionale e le risorse destinate al riciclaggio.<sup>125</sup>

L’obiettivo sottostante all’azione del GAFI è quello di creare uniformità, elemento essenziale per l’efficacia dell’attività di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Generalmente, le differenze tra gli Stati negli approcci e nelle pratiche di adeguata verifica, possono portare a “*gaps and discrepancies*”<sup>126</sup> nella gestione delle relazioni di *business* che vedono coinvolti Paesi ad alto rischio, permettendo a criminali e terroristi di sfruttare scappatoie ed avvantaggiarsi di legislazioni più indulgenti e tolleranti. I Paesi non cooperativi «si impegnano sovente in una vera e propria attività concorrenziale volta a rendere il proprio ordinamento meno rigoroso di quello di altri»<sup>127</sup>, divenendo quindi attrattivi per la criminalità finanziaria facilitata dalla crescente globalizzazione. Se da un lato si crea concorrenza al ribasso per attrarre capitali illeciti, dall’altro i principi GAFI cercano di contrastare questa tendenza, poiché i Paesi siano «indotti al loro recepimento per reggere il confronto competitivo internazionale e per dimostrare di avere un sistema economico evoluto e affidabile»<sup>128</sup>, condizione essenziale per essere allettanti nei confronti dei capitali internazionali leciti. Anche la Commissione europea, nella valutazione d’impatto della proposta della Quarta Direttiva AML, ha ricordato che il settore dell’industria in particolare beneficia del valore aggiunto dovuto alle procedure di adeguata verifica rafforzate in riferimento ad operazioni che hanno relazioni con Paesi terzi ad alto rischio<sup>129</sup>.

---

<sup>123</sup> Anche la Commissione europea, secondo la IV Direttiva AML, è incaricata di adottare un elenco di Paesi terzi ad alto rischio con carenze strategiche, tre volte l’anno.

<sup>124</sup> I criteri per l’individuazione sono stati pubblicati dal GAFI nel *Report on Non – Cooperative Countries and Territories* del 2000, che concernono la prevenzione finanziaria, il monitoraggio degli aspetti legali e finanziari e le disposizioni di carattere penale. Essi riguardano, quindi: le lacune nelle regolamentazioni finanziarie; le debolezze negli obblighi di identificazione della clientela e di registrazione delle transazioni; eccessiva protezione del segreto bancario; carenza nei sistemi di SOS; problemi nell’identificazione del titolare effettivo.

<sup>125</sup> GARA M., PAVESI A., *Il Gruppo d’Azione Finanziaria (GAFI/FATF)*, cit., p. 60.

<sup>126</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Working document, impact assessment accompanying the document Proposal for Directive of the European Parliament and the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC*, Strasburgo, 7 luglio 2016, p. 25.

<sup>127</sup> DRAGHI M., *L’azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2009, cit, p. 7.

<sup>128</sup> CLEMENTE C., *La segnalazione delle operazioni sospette: il contributo alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio*, Convegno tenutosi presso la Luiss Guido Carli, Roma, 2 marzo 2016, p. 5.

<sup>129</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Working document, impact assessment*, cit., p. 7.

I tratti comuni, nel complesso, che possono essere rilevati tra i NCCTs inseriti nella *blacklist*, è individuabile dalle carenze sistemiche nelle discipline AML – come l’assenza del reato di riciclaggio nei vari codici penali oppure la mancanza dell’utilizzo delle segnalazioni sospette. Le stesse difficoltà che incontrano alcuni Stati nell’implementazione della vigilanza degli intermediari che dovrebbero procedere all’adeguata verifica della clientela, comporta un inserimento probabile in Paesi a medio-alto rischio. Secondo Banca d’Italia, l’inserimento nella *blacklist* del GAFI «ha avuto l’effetto di accelerare i processi di riforma in buona parte dei 15 paesi originariamente classificati come non cooperativi»<sup>130</sup>.

Dal punto di vista dei vantaggi e degli svantaggi, secondo il report di Banca d’Italia più volte citato: «la politica GAFI nei confronti dei paesi e territori non cooperativi ha fatto sì che venissero introdotte opportune modifiche normative ai rispettivi sistemi normativi antiriciclaggio sia nei paesi inseriti della *blacklist*, al fine di una successiva cancellazione degli stessi dalla lista, sia negli altri paesi, proprio per il timore, di esservi inseriti e di subire delle conseguenze negative in termini di affidabilità e reputazione»<sup>131</sup>. Mentre secondo l’ultimo rapporto UIF, «l’efficacia di tale azione incontra alcune limitazioni in quanto l’attenzione è concentrata in prevalenza sulla conformità dell’assetto regolamentare, lasciando in secondo piano i profili dell’attuazione e dell’efficacia delle misure. Inoltre il processo valutativo non è stato ancora pienamente adeguato alle nuove Raccomandazioni del 2012 e alla relativa Metodologia (particolarmente orientata sui profili di efficacia)»<sup>132</sup>. Alla fine dei conti, l’utilizzo della *blacklist* appare sicuramente uno strumento utile, ma che necessariamente dovrà essere affinato, almeno secondo la critica mossa nel Rapporto della UIF del 2017. Da sottolineare sono, senza ombra di dubbio, i miglioramenti che sta svolgendo il GAFI nell’aumentare la precisione e gli sforzi nell’analisi dei Paesi non-cooperativi. Bisogna, però, ricordare che la *blacklist* non comporta sanzioni formali, seppure una giurisdizione posta all’interno di essa spesso può trovarsi in condizioni particolari che comportano intense pressioni finanziarie.

---

<sup>130</sup> GARA M., PAVESI A., *Il Gruppo d’Azione Finanziaria (GAFI/FATF)*, cit., p. 63.

<sup>131</sup> *Ivi*, p. 67.

<sup>132</sup> UIF, *Rapporto Annuale dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’anno 2016*, cit., p. 17.

## 9. Il Gruppo Egmont, come braccio operativo dell'antiriciclaggio

Fondamentale per la disciplina antiriciclaggio ed attuatore delle politiche AML e CFT, è un altro organismo internazionale, che si estende in modo ancora più esteso in moltissime giurisdizioni. Si tratta del Gruppo Egmont, «un organismo globale di natura tecnica costituito nel 1995 per iniziativa spontanea e informale di alcune *Financial Intelligence Unit* (FIU)»<sup>133</sup>. Secondo Banca d'Italia, il Gruppo Egmont è «l'organismo deputato allo sviluppo dell'attività di collaborazione tra le autorità specializzate nella lotta del riciclaggio»<sup>134</sup>. Tali autorità, le FIU, sono unità di informazione finanziaria – in Italia la UIF, già più volte citata, di cui ci si occuperà principalmente nel prossimo capitolo – che fungono da centro nazionale per l'analisi e il contrasto dei crimini finanziari. Ricevono e analizzano i rapporti sulle operazioni sospette e le informazioni finanziarie per il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. I 156 Paesi che aderiscono al Gruppo Egmont, quindi, possiedono nel loro ordinamento una *Financial Intelligence Unit*, generalmente tramite le leggi AML/CFT. L'applicazione di tale legge, di conseguenza, necessita di un'unità specializzata per il rispetto degli standard internazionali, inclusi quelli emanati dal GAFI. Difatti, proprio quest'ultimo gruppo, nella nota interpretativa alla Raccomandazione ventinove, stabilisce che i Paesi dell'Egmont dovrebbero sviluppare FIU adeguate, rispettando il principio di scambio di informazioni tra di esse. Secondo la Raccomandazione, alla FIU deve essere affidata la ricezione, l'analisi, la selezione, la disseminazione agli organi competenti delle informazioni che riguardano l'attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo<sup>135</sup>.

Esistono quattro modelli di FIU: 1) giudiziario, ovvero quelle FIU disciplinate in genere all'interno dei Ministeri di Giustizia, che collaborano strettamente con i poteri giudiziari e che possono sequestrare fondi, congelare conti, condurre interrogazioni ed arrestare persone fisiche; 2) esecutivo, anche detto “*law enforcement model*”, ossia quelle Unità che affiancano agenzie e sistemi di vigilanza già esistenti, sostenendo le forze dell'ordine; 3) amministrativo, quello scelto dall'Italia, cioè l'esistenza di un'autorità amministrativa indipendente che riceve e gestisce informazioni dal settore finanziario –

---

<sup>133</sup> UIF, Sito ufficiale, <http://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/organizzazione-internazionale/>

<sup>134</sup> CONDEMI M., DE PASQUALE F., *Introduzione*, cit, p. 24.

<sup>135</sup> Raccomandazione 29

viene definita come un *buffer* tra l'economia finanziaria e le forze dell'ordine; 4) infine il modello ibrido, che combina elementi delle diverse FIU<sup>136</sup>.

Il Gruppo Egmont fornisce una piattaforma comune al fine di assicurare lo scambio di conoscenze e informazioni tra i suoi membri. Nella *Governance* internazionale il Gruppo e la Rete delle FIU assumono un ruolo centrale in quanto sono gli unici ad avere accesso ad informazioni riguardanti lo stato di implementazione della disciplina AML/CFT e poiché permettono una condivisione di *practices* tra tutti i Paesi partecipanti. Il Gruppo Egmont cerca di dare attuazione alle dichiarazioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, dei Ministri delle Finanze del G20 e del GAFI – in poche parole il Gruppo Egmont è il braccio operativo della *Governance* internazionale antiriciclaggio. Tramite un *forum* internazionale delle FIU, il Gruppo mette a disposizione le sue sedi per il massimo della condivisione di informazioni tra le 156 *Financial Intelligence Unit*. Gli obiettivi complessivi dell'*Egmont Group* possono essere riassunti in sei funzioni: 1) l'espansione e la sistematizzazione della cooperazione internazionale per lo scambio reciproco di informazioni; 2) l'aumento dell'efficacia del lavoro delle FIU, offrendo formazione e promuovendo gli scambi di personale; 3) il maggior coordinamento delle divisioni operative delle FIU; 4) la creazione e lo sviluppo delle FIU nei Paesi ai margini del sistema internazionale dell'antiriciclaggio; 6) l'avanzamento dell'autonomia operativa delle FIU.

Come si può vedere dalla **Figura 1.5**, la struttura del Gruppo è articolata verticalmente tra *Heads of FIUs* (HoFIU), Comitato, Segretariato e *Working Groups* e geograficamente in base alle regioni di appartenenza delle FIU.



Figura 1.5 – Sito ufficiale del Gruppo Egmont

<sup>136</sup> EGMONT GROUP, Sito ufficiale, <https://www.egmontgroup.org/>

Gli HoFIUs rappresentano l'organo direttivo del gruppo, poiché prendono decisioni che influenzano l'appartenenza, la struttura e il bilancio dei membri. Essi decretano tramite *consensus*, comunicano quotidianamente tramite l'*Egmont Secure Web* e si incontrano una volta l'anno per la Plenaria del Gruppo. Invece, il Comitato ha una funzione di coordinamento tra gli *Heads* e i gruppi di lavoro: assiste il Gruppo Egmont con una serie attività, dall'amministrazione alla rappresentanza in altre organizzazioni internazionali, fino al controllo del Segretariato. Per svolgere la sua missione, il Comitato ha dato il via alla creazione di quattro *working groups*, che sono rispettivamente: Information Exchange on Money Laundering/Terrorist Financing Working Group (IEWG); Policy and Procedures Working Group (PPWG); Membership, Support, and Compliance Working Group (MSCWG); Technical Assistance and Training Working Group (TATWG).

La Rete FIU, inoltre, si avvale di strumenti e canali informatici protetti come l'*Egmont Secure Web* e il *FiuNET* (quest'ultimo specifico per le unità europee). Secondo Clemente, «ciò che caratterizza la rete delle FIU sono i tempi rapidi per lo scambio delle informazioni che si misurano in termini di pochi giorni, in particolari casi di urgenza anche di ore»<sup>137</sup>.

Come testimoniano i dati rilasciati dalla UIF, gli scambi informativi con le FIU estere aumentano a dismisura. Il totale delle richieste ricevute è stato nel 2016 di 3.314 unità, contro i 2.153 del 2015 – un aumento di ben 53 punti percentuali. Di queste circa tremila richieste ricevute, 1.259 provengono dal canale del Gruppo Egmont, mentre 2.055 dal canale *FiuNET*.

## **10. Il ruolo delle Nazioni Unite, del Fondo Monetario Internazionale e delle altre organizzazioni internazionali**

Seppure i ruoli del Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale e del Gruppo Egmont, emergono nella disciplina mondiale dell'antiriciclaggio – il primo per fissare standard condivisi che creino una piattaforma comune nell'AML, il secondo per permettere un coordinamento migliore delle unità operative FIU – il panorama di contrasto ai crimini finanziari è circondato da altre numerose convenzioni e organizzazioni.

---

<sup>137</sup> CLEMENTE C., *Presentazione del Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia per l'Anno 2016*, cit., p. 13.

La prima convenzione che ha trattato il riciclaggio come un vero proprio crimine è quella delle Nazioni Unite di Vienna del 1988<sup>138</sup> – *Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope*. Essa è stata ratificata dall'Italia con legge 5 novembre 1990, n. 328. Difatti, la convenzione è l'atto giuridicamente vincolante che per primo identifica in una fattispecie di reato il riciclaggio e la contraffazione dell'origine di denaro o di beni. Secondo l'articolo 3, paragrafo 1, ogni Stato «adotta i provvedimenti necessari per attribuire il carattere di reato, conformemente con la sua legislazione nazionale, qualora l'atto sia stato commesso intenzionalmente, [...] alla dissimulazione o alla contraffazione della reale natura, origine, luogo, disposizione, movimento o proprietà dei beni o relativi diritti, il cui autore sa essere proveniente da uno dei reati» che rientrano nella produzione e nel traffico di stupefacenti. Questo documento, oltre ad essere vincolante, qualifica il reato di riciclaggio come tale, seppure in una prima analisi correlata esclusivamente alle sostanze stupefacenti.

Da sottolineare, è altresì la Risoluzione adottata dalla Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 giugno 1998<sup>139</sup>, sempre relativa al traffico della droga, ma che ancora una volta riprende il ruolo della lotta al riciclaggio. Gli Stati membri, preoccupati dello sviluppo dei traffici del narcotraffico internazionale che rafforzano la criminalità organizzata diffusa in tutto il pianeta, si sono impegnati a mettere in atto sforzi speciali contro il riciclaggio di denaro legato al traffico di droga, evidenziando l'importanza del rafforzamento della cooperazione internazionale, regionale e statale (paragrafo quindici della Dichiarazione Politica).

Un altro passo considerevole è avvenuto a Palermo nel novembre del 2000 con la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, che ha riaffermato i principi gli strumenti e i principi posti in essere dal GAFI. Tutt'oggi la Convenzione è il più importante atto normativo internazionale di contrasto alla criminalità organizzata transnazionale. Essa è ulteriormente integrata da tre protocolli che riguardano rispettive aree specifiche di manifestazione della criminalità organizzata (traffico di esseri umani; tratta dei migranti; produzione illecita di armi). In generale, la Convenzione ha rappresentato un grande passo avanti nella lotta contro la criminalità organizzata

---

<sup>138</sup> UNODC, Convenzione di Vienna, 20 dicembre 1988, [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_en.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf)

<sup>139</sup> UNODC, Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 10 giugno 1998, [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Political\\_Declaration/Political\\_Declaration\\_1998/1998-Political-Declaration\\_A-RES-S-20-2.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Political_Declaration/Political_Declaration_1998/1998-Political-Declaration_A-RES-S-20-2.pdf).

transnazionale, comportando il riconoscimento da parte degli Stati firmatari della serietà dei problemi posti da essa, nonché la necessità di promuovere e rafforzare la stretta cooperazione internazionale per affrontare tali problemi<sup>140</sup>. In particolare, relativamente all'AML, l'articolo 6 della Convenzione «impone a ogni paese firmatario di introdurre il reato di riciclaggio nel proprio ordinamento e fornisce una descrizione delle condotte a cui far riferimento per la formulazione della fattispecie penale»<sup>141</sup>, mentre l'articolo 7 si spinge anche oltre obbligando gli Stati che hanno firmato la Convenzione «ad adottare un regime regolamentare e di vigilanza per le banche, le istituzioni finanziarie non bancarie e eventuali altri enti suscettibili di utilizzo a fini di riciclaggio, e a introdurre gli obblighi di identificazione della clientela, di registrazione delle operazioni e di segnalazione di transazioni sospette»<sup>142</sup>.

Correlate all'AML, sono altri quattro strumenti normativi dell'ONU: 1) la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo conclusasi a New York il 9 dicembre 1999 ed approvata dall'Assemblea federale il 12 marzo 2003<sup>143</sup>; 2) la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione<sup>144</sup> entrata in vigore nel 2005, anch'essa essenziale per l'importo che ha dato allo sviluppo di un regime di supervisione e di regolamentazione per le banche e gli intermediari finanziari; 3) la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU 1617/2005 che ha evidenziato ancora una volta l'importanza dell'implementazione delle Raccomandazioni del GAFI; 4) la Risoluzione dell'Assemblea Generale 60/288 del Settembre 2006<sup>145</sup>, che ha definito una struttura unica di sviluppo di una strategia contro il terrorismo internazionale.

Di conseguenza, come si può notare, il contrasto del riciclaggio a livello delle Nazioni Unite avviene in correlazione rispetto ad altri reati come il traffico di stupefacenti, la corruzione e il contrasto al terrorismo. In particolare, l'ONU si è dotato dell'Ufficio sulle Droghe e il Crimine – denominato UNODC – la cui “*Law Enforcement, Organized Crime and Anti-Money-Laundering Unit*” (LEOCMLU) è responsabile dell'attuazione del

---

<sup>140</sup> UNODC, Sito ufficiale, <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/>.

<sup>141</sup> GARA M., PAVESI A., *Il Gruppo d'Azione Finanziaria (GAFI/FATF)*, cit., p. 81.

<sup>142</sup> Ibidem.

<sup>143</sup> ONU, Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo conclusasi, New York, 9 dicembre 1999, <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20020765/201304260000/0.353.22.pdf>

<sup>144</sup> ONU, Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, 2005, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2007/6733.pdf>

<sup>145</sup> ONU, la Risoluzione dell'Assemblea Generale 60/288, Settembre 2006, <http://www.ipu.org/splz-e/unga07/counter.pdf>

Programma Globale contro il riciclaggio di denaro, istituito nel 1997 attraverso la Convenzione delle Nazioni Unite del 1988 sopracitata<sup>146</sup>. L'obiettivo generale del Programma è quello di rafforzare la capacità degli Stati membri di attuare misure contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e di aiutarli a individuare, sequestrare e confiscare i proventi illeciti, come richiesto dagli strumenti delle Nazioni Unite. L'UNODC, tramite il LEOCMLU ed in collaborazione con il FMI, si è dotato di un altro strumento normativo fondamentale: il “*Model Provisions for Common Law Legal Systems on Money-Laundering, Terrorist Financing, Preventive Measures and the Proceeds of Crime*”<sup>147</sup> del 2009. Questo modello serve come strumento di lavoro per gli Stati membri affinché inseriscano i nuovi standard internazionali all'interno dei propri ordinamenti, adeguandoli alle particolarità dei sistemi giuridici nazionali e delle diverse culture amministrative.

Tra gli altri, il Fondo Monetario Internazionale è uno degli organismi più in prima linea nella lotta al riciclaggio. In un *factsheet* proprio su questo argomento, il FMI ha pronunciato che:

Money laundering and the financing of terrorism are financial crimes with economic effects. They can threaten the stability of a country's financial sector or its external stability more generally. Effective regimes to combat these threats are essential to protect the integrity of markets and of the global financial framework as they help prevent financial abuses. Action against money laundering and terrorist financing thus responds not only to a moral imperative but also to an economic need<sup>148</sup>.

Per questi motivi, nel 2000, il Fondo Monetario ha esteso le sue competenze all'antiriciclaggio; e soprattutto dopo i tragici eventi dell'11 settembre 2001, ha anche intensificato le sue attività nel CFT. Dal 2004, il Comitato esecutivo del FMI si è preso la responsabilità di svolgere valutazioni AML. Inoltre, nel 2009, il FMI ha creato un *trust fund* per finanziare lo sviluppo della dottrina AML/CFT tra i suoi Paesi membri, il quale ha contribuito a fornire 6,5 milioni di dollari ogni anno per l'assistenza tecnica diretta e la formazione a oltre quaranta paesi. L'istituzione internazionale collabora a stretto contatto con il GAFI. Infatti, le stesse Raccomandazioni sono state esaminate nel 2014 dal Comitato

---

<sup>146</sup> UNODC, Sito ufficiale, <http://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/index.html?ref=menuaside>

<sup>147</sup> UNODC, Sito ufficiale, [http://www.unodc.org/documents/money-laundering/Model\\_Provisions\\_2009\\_Final.pdf](http://www.unodc.org/documents/money-laundering/Model_Provisions_2009_Final.pdf)

<sup>148</sup> FMI, *The IMF and the Fight Against Money Laundering and the Financing of Terrorism*, Aprile 2017, <http://www.imf.org/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism?pdf=1>

Esecutivo del FMI. Tra le altre mansioni, quest'ultimo partecipa anche alle *mutual evaluations* del GAFI. L'impegno, quindi, del Fondo Monetario Internazionale si è esteso negli ultimi diciassette anni. In questo campo, il FMI è particolarmente attivo nella consulenza sull'integrità finanziaria, valutando la conformità dei Paesi con gli standard internazionali AML/CFT e sviluppando programmi che li aiutino ad affrontare eventuali carenze. Nel 2012, il FMI ha emanato una *Guidance Note*<sup>149</sup> per l'inclusione dei requisiti AML/CFT nelle Valutazioni di Stabilità Finanziaria (ESA). Sia nel 2005 che nel 2015, il FMI ha espresso una valutazione positiva del sistema antiriciclaggio italiano, comunicando un'opinione favorevole sull'implementazione delle Raccomandazioni GAFI nel Paese (IMF: *Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*).

Per quanto riguarda la Banca Mondiale, essa si occupa di quella che viene definita *financial integrity*, tramite la quale cerca di permettere trasparenza e sviluppo economico e sociale globale, promuovendo una *good governance*<sup>150</sup>. Rimane fondamentale lo stesso concetto più volte descritto in questo capitolo: «*Transnational organized criminal activity, corruption, the illegal trade in natural resources and the laundering of the proceeds of crime generate illicit flows that undermine good governance, financial sector stability, and economic development*»<sup>151</sup>. L'integrità del sistema finanziario, quindi, è al primo posto negli obiettivi della Banca Mondiale. In partnership con l'UNODC, la Banca ha messo a punto la *Stolen Asset Recovery Initiative* (StAR), che sostiene gli sforzi internazionali per limitare l'utilizzo dei paradisi fiscali, soprattutto per i Paesi in via di sviluppo e per quelli che ospitano grandi centri finanziari. La Banca si pone cinque obiettivi: 1) sviluppare regolamenti e quadri istituzionali efficaci; 2) valutare l'impatto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo sull'economia; 3) formare magistrati, supervisori e investigatori che possano aiutare nel settore AML/CFT; 4) progettare e implementare sistemi di *disclosure* di beni per i funzionari pubblici; 5) misurare le minacce e le debolezze dei sistemi finanziari attraverso valutazioni nazionali dei rischi. Quest'ultimo punto riguarda la

---

<sup>149</sup> FMI, *Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism - Inclusion in Surveillance and Financial Stability Assessments*, Guidance Note, dicembre 2012, <http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Anti-Money-Laundering-and-Combating-the-Financing-of-Terrorism-Inclusion-in-Surveillance-PP4726>

<sup>150</sup> BANCA MONDIALE, sito ufficiale, <http://www.worldbank.org/en/topic/financialmarketintegrity>

<sup>151</sup> Ibidem.

valutazione dei regimi AML/CFT, che permette di individuare aree di rischio potenziale e nel caso fornire assistenza tecnica per le situazioni più complesse<sup>152</sup>.

Complessivamente, i ruoli del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale sono decisivi, in quanto, al contrario del GAFI al quale partecipano meno di una quarantina di Stati, le due istituzioni possono assicurare una maggiore applicazione uniforme delle Raccomandazioni per la presenza di quasi tutti i Paesi del mondo<sup>153</sup>. Come è spesso auspicato da diversi autori e da diverse opinioni politiche<sup>154</sup>, l'azione delle due organizzazioni internazionali dovrebbe giungere fino a che esse diventino una “*Banca centrale globale*”, che sia in grado di coordinare le politiche economiche di un gruppo di Stati<sup>155</sup>.

Sono da menzionare altri due organismi, che presentano delle specifiche caratteristiche che restringono i loro rispettivi ambiti di competenza: il Consiglio d'Europa, che ovviamente dal punto di vista geografico riguarda solo determinate nazioni; il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria – che opera sotto il patrocinio della Banca dei Regolamenti Internazionali –, il quale si occupa settorialmente dell'ambito bancario-finanziario.

All'interno del Consiglio d'Europa, nel 1997, è stato istituito il PC-ER-V (*Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures*), che dal 2002 viene definito Moneyval (*Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism*). Esso è un organismo di controllo permanente del Consiglio, a cui è affidato il compito di valutare l'osservanza delle principali norme internazionali AML/CFT e l'efficacia della loro attuazione, nonché di formulare raccomandazioni agli Stati membri<sup>156</sup>. Similmente al GAFI, il Moneyval, procede alla creazione ed alla divulgazione di *self assessment* e *mutual evaluation*, che permettono «un'analisi delle tipologie di riciclaggio emergenti, di verifiche dell'efficacia delle misure adottate da ciascun paese sul piano legislativo, finanziario, investigativo e giudiziario»<sup>157</sup>

---

<sup>152</sup> La Banca Mondiale ha fatto sapere di aver fornito 400 rapporti di assistenza tecnica, dei quali più del 50 per cento hanno beneficiato Paesi a basso-medio reddito.

<sup>153</sup> ARNONE M., *Rapina senza scasso. Programmi internazionali anti-riciclaggio: supervisione globale e situazione italiana*, cit., p. 111.

<sup>154</sup> SOROS G., FISCHER S., *Per l'FMI un futuro di Banca centrale*, in *Il Sole-24Ore*, 5 gennaio 1998.

<sup>155</sup> CONDEMI M., DE PASQUALE F., *Introduzione*, cit, p. 17.

<sup>156</sup> CONSIGLIO D'EUROPA, Sito ufficiale, <http://www.coe.int/en/web/moneyval/home>

<sup>157</sup> BALDASSARRE A., PAVESI A., *Il Consiglio d'Europa*, in *BANCA D'ITALIA, Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, febbraio 2008, p. 250.

Riguardo l'ultima organizzazione, il Comitato di Basilea si occupa di promuovere la cooperazione tra le banche centrali per il perseguimento della stabilità monetaria e finanziaria. È un'organizzazione ristretta, poiché composta da soli ventotto Stati, istituita alla fine del 1974 dal G10. Tra i principali contributi del Comitato all'AML va citata la Dichiarazione di Principi sulla prevenzione dell'utilizzo a fini criminosi del sistema bancario per il riciclaggio di fondi di provenienza illecita, adottata il 12 dicembre 1988. Fornisce, inoltre, una "*General guide to account opening*", per la prima volta pubblicato nel 2003 ed aggiornato nel 2016<sup>158</sup>. Essa è una linea guida sulla gestione dei rischi legati al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, al momento dell'apertura dei conti da parte degli intermediari finanziari. La versione aggiornata della guida tiene conto dei miglioramenti significativi delle raccomandazioni del GAFI.

## 11. Un gruppo di Paesi virtuosi

Lo stato di avanzamento maggiore per la *Governance* dell'antiriciclaggio si può notare all'interno dell'Unione europea, che garantisce l'applicazione dei principi internazionali fin qui descritti e implementa misure aggiuntive di protezione dei mercati e della concorrenza. Ne consegue che gli standard di adeguata verifica della clientela trovino una migliore attuazione nel momento in cui un ampio gruppo di Stati coesi decide di utilizzare normative simili. Si è creata, perciò, una vera e propria armonizzazione di *practices* che avvantaggia la lotta alla criminalità e al riciclaggio. Ciò non esclude che tale armonizzazione sia perfetta nella sua applicazione, anzi, per svariati motivi, ogni Stato membro può trovarsi nella situazione di prevedere diverse discipline per un differente adattamento della normativa europea.

La disciplina AML si inserisce in una lunga serie di settori di *policy* sui quali ormai l'Unione europea ha una competenza esclusiva o concorrente. Questo processo, nella dottrina politologica e di analisi delle politiche pubbliche, viene definito in modo generale *europeizzazione*<sup>159</sup>. Con questo termine si intende «il processo attraverso il quale una parte crescente delle politiche nazionali è influenzata o talora vincolata da decisioni riferibili

---

<sup>158</sup> COMITATO DI BASILEA, Sito ufficiale, <http://www.bis.org/press/p160204.htm>

<sup>159</sup> ESPA E., LA SPINA A., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, pp. 95 ss.

all'Unione europea»<sup>160</sup>. L'*europeizzazione* ha una valenza, come è intuibile, nell'ambito delle diverse *policies*, ma anche nella c.d. *politics*, «nella misura in cui le dinamiche politiche e economiche entrano a far parte della logica organizzativa della politica e del *policy making* nazionale»<sup>161</sup>. Questo processo influenza sia le macrostrutture nazionali che le politiche pubbliche. Per quanto riguarda le prime, esso non condiziona solamente le strutture formali, come le istituzioni, il sistema amministrativo e giudiziario, ma altresì le norme, i valori e i *discorsi* che si impongono nell'opinione pubblica europea. Per quanto concerne le seconde, l'*europeizzazione* ha un forte impatto sulle politiche pubbliche, basti pensare alle risorse e ai diversi strumenti della politica. Alcuni autori sostengono che l'impatto dell'integrazione europea abbia reso il *policy style* meno conflittuale, più verso la regolamentazione. La convergenza, pertanto, è uno degli obiettivi della regolamentazione europea, incluso l'antiriciclaggio. Secondo la Commissione europea, nell'analisi della sussidiarietà nella valutazione d'impatto della Quarta Direttiva: «eventuali misure adottate esclusivamente a livello degli Stati membri potrebbero avere effetti negativi sul mercato unico dell'UE e determinare una risposta frammentaria»<sup>162</sup>.

La disciplina europea, naturalmente, vive anch'essa una dicotomia tra contrasto e prevenzione. La prima è basata essenzialmente sulla cooperazione intergovernativa, in quanto ancora non è pienamente sviluppato il pilastro della giustizia comune. Mentre, la seconda sfrutta gli strumenti giuridici tipici dell'Unione, come le Direttive e i Regolamenti, facendo sì che il diritto europeo porti al massimo dell'armonizzazione possibile. Sempre sulla base delle analisi della Commissione europea, sono stati fissati quattro macro-obiettivi: 1) innanzitutto proteggere la prosperità economica dell'UE assicurando l'efficienza del contesto imprenditoriale; 2) garantire la stabilità finanziaria e il corretto finanziamento del sistema economico europeo; 3) fortificare il mercato interno riducendo la laboriosità delle operazioni tra gli Stati; 4) salvaguardare gli interessi di tutta la società dalla criminalità<sup>163</sup>. L'unica risposta possibile per l'antiriciclaggio a livello europeo, è stata quella di una risposta coordinata, perché «*uncoordinated action may reduce the good functioning of financial*

---

<sup>160</sup> Ivi, p. 97.

<sup>161</sup> Ivi, p. 96.

<sup>162</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione, sintesi della valutazione di impatto*, cit., p. 5.

<sup>163</sup> Ibidem.

*intelligence at EU level, and create gaps or weak spots that can be exploited by criminals and terrorists to channel their funds in and out the EU financial system»<sup>164</sup>.*

L'Unione europea, oltre alle quattro Direttive AML, si è impegnata su molti fronti per contrastare i crimini finanziari. Sono stati usati, appunto, diversi strumenti normativi con vari gradi di imposizione vincolante. Per esempio, si possono citare: il libro verde della Commissione europea pubblicato l'11 gennaio 2012 (*Verso un mercato europeo integrato dei pagamenti tramite carte, Internet e telefono mobile*)<sup>165</sup>; la Direttiva 2007/64/CE sui servizi di pagamento per la realizzazione del Progetto SEPA (*Single Euro Payments Area*); il Regolamento (Ue) 2015/847 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il Regolamento (CE) n. 1781/2006; le Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea Giustizia e Affari Interni sulla lotta al terrorismo del 20 novembre 2015; le Conclusioni del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2015; la Comunicazione n. 50 del 2016 della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio relativa a un piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo. Inoltre, gli Stati membri dell'Unione si sono mossi nel 2016 nella prospettiva di implementare maggiormente il contrasto al riciclaggio con quattro nuove proposte: il Regolamento delegato (UE) 2016/1675 della Commissione, del 14 luglio 2016 – Paesi terzi ad alto rischio con carenze strategiche; la Proposta del 21 dicembre 2016 di Regolamento UE sui controlli sul denaro contante; la Proposta di direttiva europea del 21 dicembre 2016 per combattere il riciclaggio mediante il diritto penale; la Proposta del 5 luglio 2016 di Direttiva europea che modifica la direttiva (UE) 2015/849 – la quarta Direttiva. Per quanto riguarda quest'ultima, si pone cinque obiettivi: 1) promuovere un elevato livello di garanzie per i flussi finanziari da paesi terzi ad alto rischio; 2) rafforzare i poteri delle FIU e facilitare la loro cooperazione; 3) garantire la creazione di registri nazionali centralizzati; 4) affrontare i rischi di finanziamento del terrorismo legati alle valute virtuali; 5) combattere i rischi legati agli strumenti di pagamento anonimo *pre-paid*<sup>166</sup>. La proposta fa parte del già citato piano d'azione della Commissione contro il finanziamento del terrorismo. L'iter legislativo europeo è già iniziato, con l'assunzione del testo da parte

---

<sup>164</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Working document, impact assessment*, p. 7.

<sup>165</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Libro Verde, 11 gennaio 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0941:FIN:IT:PDF>

<sup>166</sup> PARLAMENTO EUROPEO, Sito ufficiale monitoraggio legislativo, [http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-revision-of-the-anti-money-laundering-directive-\(aml\)](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-revision-of-the-anti-money-laundering-directive-(aml))

di due Commissioni del Parlamento europeo, quella per i problemi economici e monetari (ECON) e quella per le libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE). Il progetto di legge è stato adottato con voto congiunto il 28 febbraio 2017. La proposta AML dovrebbe riguardare anche i *trust*, che ora dovrebbero soddisfare requisiti di trasparenza completi, inclusa la necessità di individuare i titolari effettivi. Sono state considerate, in quest'ultima proposta di modifica, anche le piattaforme che utilizzano le valute virtuali, le quali avranno gli stessi obblighi di identificazione della clientela come avviene per gli intermediari finanziari. Il 14 marzo 2017, la Plenaria del Parlamento europeo ha confermato la decisione comune delle Commissioni di avviare negoziati inter-istituzionali, i c.d. *triloghi* (l'ultimo dei quali si è svolto il 7 giugno 2017).

Prima di passare ad una breve rassegna delle principali novità delle quattro Direttive AML, conviene capire le motivazioni più nel dettaglio del perché l'Unione europea abbia deciso di proseguire ad una maggiore integrazione della disciplina antiriciclaggio tra i suoi Stati membri. Questo può essere facilmente compreso tramite una lettura dei Considerando della Terza Direttiva AML, che in più contesti è ritenuta il vero traino dello sviluppo della materia – per esempio, secondo il rapporto UIF 2016, la terza Direttiva «ha impresso un significativo impulso al sistema di prevenzione nazionale»<sup>167</sup>, come è ora computabile a dieci anni dalla sua emanazione. I primi tre Considerando forniscono una rapida spiegazione dei motivi che hanno mosso quella che un tempo si chiamava Comunità europea:

- 1) Flussi ingenti di denaro provenienti da attività criminose possono danneggiare la stabilità e la reputazione del settore finanziario e minacciare il mercato unico; il terrorismo scuote le fondamenta stesse della nostra società. Oltre ad affrontare il problema con gli strumenti di diritto penale, si possono ottenere risultati con un impegno di prevenzione a livello del sistema finanziario.
- 2) La solidità, l'integrità e la stabilità degli enti creditizi e finanziari, nonché la fiducia nel sistema finanziario nel suo complesso, potrebbero essere gravemente compromesse dagli sforzi compiuti dai criminali e dai loro complici per mascherare l'origine dei proventi di attività criminose o per incanalare fondi di origine lecita o illecita a scopo di finanziamento del terrorismo. Per evitare che gli Stati membri adottino misure incompatibili con il funzionamento del mercato interno e con le regole dello Stato di diritto e dell'ordine pubblico comunitario per proteggere i loro sistemi finanziari, è necessaria un'azione comunitaria in questo ambito.
- 3) Qualora non si adottino misure di coordinamento a livello comunitario, i soggetti che riciclano denaro e i soggetti che finanziano il terrorismo potrebbero tentare di approfittare della libertà dei movimenti di capitale e della libertà di prestare servizi finanziari, che il mercato finanziario integrato comporta, per esercitare più agevolmente le proprie attività criminose.

---

<sup>167</sup> UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'anno 2016*, cit., p. 7.

Si legge tra le righe che la libertà dei movimenti di capitali e dei servizi, in questo caso finanziari, possa rappresentare un impulso alle attività criminali, qualora non vengano ammesse misure di coordinamento europee, con il rischio di attentare alla solidità, all'integrità e alla stabilità degli enti creditizi e finanziari e alla fiducia del sistema stesso. L'essenza ultima della normativa europea è questa: «misure adottate esclusivamente a livello nazionale o anche comunitario, senza coordinamento né cooperazione internazionale, avrebbero effetti molto limitati» (Considerando cinque della Terza Direttiva). Questo dimostra come la stessa disciplina comunitaria abbia bisogno di inserirsi in un panorama più ampio di contrasto al riciclaggio, che è rappresentato dal GAFI e dalla *Governance* internazionale fin qui descritta.

## **12. Le Direttive AML**

La Prima Direttiva in materia di contrasto al riciclaggio è la 91/308/CEE del 10 giugno 1991 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite. Essa è stata adottata in Italia con il d.l. n. 143/1991, convertito con legge n. 197/1991, "Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio". Queste prime disposizioni, nate dalla consapevolezza «che l'assenza di iniziative comunitarie contro il riciclaggio potrebbe indurre gli Stati membri, allo scopo di proteggere il proprio sistema finanziario, ad adottare provvedimenti che potrebbero essere in contrasto con il completamento del mercato unico», hanno posto l'attenzione soprattutto sul ruolo degli intermediari finanziari. Ad essi è stato affidato, per la prima volta in materia antiriciclaggio, l'onere di identificazione della clientela tramite un documento valido e probante, nel momento di instaurazione di un rapporto d'affari – specialmente quando si tratta di conti, libretti di deposito, o custodia di beni<sup>168</sup>. Era stata primariamente prevista la possibilità di adottare da parte degli intermediari «congrue misure per ottenere informazioni sull'effettiva identità delle persone per conto delle quali questi clienti agiscono» (art. 3,

---

<sup>168</sup> SALVINI O., Il contrasto all'abuso del sistema finanziario per scopi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo: la IV direttiva (EU) 2015/849, tra coordinamento e cooperazione, cit., p. 153.

comma 5). In aggiunta, erano già indicate diverse disposizioni che si vedranno implementate e fortemente ampliate nei venti anni successivi. Per esempio, gli enti creditizi e finanziari dovevano astenersi dal rapporto qualora vi fosse un sospetto o un rischio di riciclaggio, collaborando con l'autorità responsabili (artt. 6 e 7). Altresì l'articolo 11 prevedeva per gli enti creditizi l'instaurazione di procedure di controllo interno e di comunicazione, per impedire che operazioni connesse al riciclaggio si realizzassero, includendo speciali programmi di formazione per i dipendenti al fine di istruirlo in questi casi.

Mentre la Prima si soffermava essenzialmente sugli intermediari finanziari, la Seconda Direttiva AML ha esteso a categorie professionali e ad operatori commerciali gli obblighi di partecipazione attiva al sistema di prevenzione e contrasto al riciclaggio<sup>169</sup>. Per precisione, è la Direttiva 2001/97/CE<sup>170</sup> del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 dicembre 2001 recante modifica della direttiva 91/308/CEE del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite. Quindi, la Seconda è modificativa della precedente, adottata dall'Italia con il d.lgs. n. 56/2004. Infatti, secondo il settimo Considerando, la Prima direttiva non riusciva a definire il riciclaggio come reato indipendente dal traffico degli stupefacenti. Per questo, la Seconda ha ampliato la definizione secondo le tendenze emerse nel decennio di differenza che intercorre tra le due, anche in base alle modifiche delle 40 Raccomandazioni del GAFI avvenute nel 1996. Introduce, altresì, gli obblighi di segnalazione di operazioni sospette ed estende le procedure di identificazione della clientela ad un numero più ampio di attività e di soggetti, divenuti suscettibili ai fini del riciclaggio.

Come ampiamente ricordato, è la Terza Direttiva – 2005/60/CE del 26 ottobre 2005 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo – che detta le basi dell'attuale sistema antiriciclaggio europeo e quindi nazionale, quel «*corpus normativo cruciale* per l'integrità del sistema economico»<sup>171</sup>, che ha visto l'integrazione completa delle Raccomandazioni del GAFI. Come spiega la Banca d'Italia:

«Le ragioni alla base di un aggiornamento della normativa comunitaria vanno ricercate in alcune esigenze manifestatesi negli ultimi anni: l'adeguamento degli strumenti di prevenzione e contrasto, una maggiore omogeneità tra le normative degli Stati membri, l'obiettivo condiviso dell'inserimento

---

<sup>169</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2007, cit, p. 7.

<sup>170</sup> UIF, Sito ufficiale, [https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-antiricic/direttiva\\_2001-97-CE.pdf](https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-antiricic/direttiva_2001-97-CE.pdf)

<sup>171</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2007, cit, p. 8.

della materia del finanziamento del terrorismo; tutto ciò, ovviamente, tenendo in considerazione i nuovi standard affermatasi in ambito internazionale, tra cui assumono rilievo particolare le nuove 40 Raccomandazioni (sul riciclaggio) e le 8 Speciali (sul finanziamento al terrorismo) approvate dal GAFI nel giugno 2003, a cui si è aggiunta una 9a Raccomandazione sui trasferimenti al seguito di denaro contante, approvata ad ottobre 2004»<sup>172</sup>.

Come regola generale, la Terza Direttiva impone l'obbligo di identificare i propri clienti all'atto di instaurazione del rapporto d'affari o quando essi pongono in essere operazioni di importo pari o superiore a 15.000 euro (Considerando numero 18). Se si potesse riassumere la Terza Direttiva, le cui previsioni saranno analizzate per quanto riguarda la *KYC activity* nel terzo capitolo, si potrebbero utilizzare queste due: *customer due diligence* e *risk based approach*. La prima indica gli obblighi di adeguata verifica tipici della procedura antiriciclaggio, che i soggetti obbligati devono espletare per l'identificazione e la verifica della clientela, fino all'individuazione del titolare effettivo. Questa *customer due diligence* – sintetizzabile con l'acronimo CDD – viene disciplinata sulla base della valutazione del rischio, che, come si vedrà più avanti, dipende da diversi fattori geografici e qualitativi. La CDD, così come descritta dalla Direttiva AML, si differenzia in varie tipologie, ovvero può essere semplificata, in casi di rischi minori, oppure rafforzata (per esempio quando sono presenti *politically exposed persons* – PEP – nel consiglio di amministrazione di una società controparte dell'intermediario finanziario, oppure quando il cliente ha delle relazioni d'affari in *high risk countries*). Questi concetti – *high risk countries*, PEP, titolare effettivo, *financial sanctions*, procedure semplificate e rafforzate – saranno tematiche che si affronteranno nel dettaglio nel terzo capitolo. In un certo senso, la procedura di adeguata verifica della clientela – KYC – è centrata proprio su questi elementi distintivi, una terminologia tipica dell'AML/CFT, entrata nel lessico finanziario con le Raccomandazioni del GAFI e con le direttive antiriciclaggio. Invece, dal punto di vista della *Governance*, la Terza Direttiva ha previsto l'obbligo per ogni Stato membro (art. 21) di dotarsi di una *Financial Intelligence Unit*, immaginando anche un dovere di collaborazione posto alle autorità di vigilanza (art. 25). Da un primo impatto, ciò che si può subito comprendere, è che l'adeguata verifica della clientela non corrisponde ad una misura singola di identificazione, bensì in numerose attività che insieme creano un processo non statico che influenza e crea oneri nei confronti degli intermediari finanziari e creditizi.

---

<sup>172</sup> COSTANZO P., et al., *L'attività dell'Unione Europea nel campo della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, in BANCA D'ITALIA, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, febbraio 2008, p. 201.

La Commissione europea, nel 2013, aveva individuato tre settori principali nei quali erano necessarie modifiche. Innanzitutto, «le norme in vigore non erano coerenti con la recente revisione degli standard internazionali in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo»<sup>173</sup>, poiché il GAFI ha allargato l'ambito di applicazione delle sue Raccomandazioni, sia estendendo la categoria delle persone politicamente esposte, sia gli obblighi della *due diligence* semplificata. Inoltre «la vigente normativa UE era interpretata in maniera diversa nei vari Stati membri»<sup>174</sup>, come per esempio le diverse interpretazioni dell'obbligo di identificazione del titolare effettivo. Terzo punto, sono state individuate «carenze e lacune» provenienti dall'applicazione della normativa, per esempio sui requisiti per i servizi di gioco d'azzardo e i commercianti di beni di elevato valore. Da qui è derivata la Quarta Direttiva AML 2015/849/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione. La Quarta Direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano il 24 maggio 2017, con il d.lgs. n. 90, modificando ampiamente alcuni aspetti ma confermando la struttura dell'adeguata verifica della clientela. Anche Claudio Clemente è di questo avviso: «la nuova disciplina è confermativa degli assetti preesistenti, ma il quadro regolamentare europeo e le prassi offrono modalità e strumenti innovativi»<sup>175</sup>.

Le modifiche della Quarta Direttiva AML riguardano numerosi aspetti, dalla diversa valutazione del rischio, fino a diversi obblighi di conservazione dei registri, passando per il ritocco alle misure semplificate e rafforzate. Secondo l'Unità di Informazione Finanziaria:

La nuova disciplina europea valorizza l'approccio basato sul rischio, criterio fondamentale per la graduazione delle misure preventive e dei controlli; accresce la trasparenza delle informazioni relative alla titolarità effettiva di società e trust; conferma il regime di assoluta riservatezza dei dati relativi alle operazioni sospette; delinea criteri sanzionatori specifici per le violazioni degli obblighi in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo<sup>176</sup>.

---

<sup>173</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione, sintesi della valutazione di impatto*, cit., p. 4.

<sup>174</sup> Ivi, p. 5.

<sup>175</sup> UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'anno 2016*, cit., p. 17.

<sup>176</sup> Ivi, p. 9.

L'obiettivo della Direttiva, tra gli altri, è anche quello di rendere più efficiente la tracciabilità finanziaria, portando gli obblighi di adeguata verifica nei casi di operazioni occasionali che comportino un trasferimento di fondi superiore a 1000 euro (art. 3, punto 9), ed altresì per operazioni in contanti d'importo pari o superiore a 10.000 euro (art. 11). La nuova normativa modifica anche l'assetto propriamente del contrasto, oltre che della prevenzione, includendo i reati fiscali tra quelli che hanno un possibile presupposto di riciclaggio dei proventi derivanti da tale attività. Nel Capo I, Sezione 2 della Quarta Direttiva, sono precisati i settori economici ritenuti più vulnerabili, con associati i diversi rischi per ciascun settore, cercando di prevedere mezzi più efficaci di valutazione del rischio rafforzando obblighi di monitoraggio per le persone politicamente esposte. «L'obiettivo è quello di creare un sistema rafforzato, ma più flessibile, tramite un approccio più mirato basato sui rischi, che preveda la possibilità per gli Stati membri di ricorrere a misure rafforzate per settori di attività ad alto rischio e a misure semplificate per quelli a basso rischio<sup>177</sup>.

In questo capitolo, si è cercato di dare una visione generale ed internazionale di che cos'è l'*anti-money laundering*. Si è passati, per l'appunto nei primi sei paragrafi, da un inquadramento della materia – sia qualitativo sia quantitativo – ad una descrizione del sistema istituzionale e normativo che caratterizza la *Governance* antiriciclaggio. In conclusione di questa prima parte, si può assumere come concetto appreso, la grande influenza che le istituzioni a livello globale mantengono sugli Stati e sui soggetti obbligati dalle singole normative nazionali. Nella parte successiva, si cercherà di delineare l'apparato istituzionale, normativo ed amministrativo italiano, caratterizzato dall'influsso dell'Unione europea e dalla forte presenza della criminalità organizzata nel tessuto economico del Paese.

---

<sup>177</sup>STAROLA L., *Approvata la IV Direttiva antiriciclaggio* in *Corriere tributario*, 2015, fasc. 26, p. 2048.

## CAPITOLO SECONDO

### **Prevenzione ed apparato amministrativo italiano**

*«L'economia riconducibile alla criminalità (e più in genere derivante dall'illecito) influenza gli equilibri mondiali, non solo economici, ma anche di sicurezza e geopolitici» (Pietro Grasso, 2016).*

#### **1. L'economia sommersa**

Il complesso reticolato istituzionale, la composita *soft law*, la collaborazione attiva richiesta alle numerose autorità, rappresentano il sintomo di quanto il riciclaggio venga considerato una minaccia alla stabilità economica ed al corretto funzionamento dei mercati. La stessa natura del reato comporta la pervasione del sistema legale di proventi derivanti da attività illecite. Difatti, essa è un'attività dinamica che riesce a creare quel collegamento tra il lato lecito dell'economia e quell'immensa parte criminale di difficile quantificazione. Il profitto proveniente da origini illecite, tramite le operazioni di riciclaggio, viene *ripulito* e reintrodotto nell'economia legale, dissimulando la fonte iniziale di ricavo. Si potrebbe, perciò, immaginare il riciclaggio come una sorta di *ponte* tra l'economia sommersa e quella legale. L'obiettivo della criminalità è di trasportare più beni e denaro *sporco* possibile, *ripulendolo* (“*laundering*”) dalla sua derivazione illegittima.

Seppure le tecniche di riciclaggio non sempre si basano su sistemi uniformi, un metodo spesso utilizzato è quello delle c.d. teste di legno. Esse, in termini giuridici, sono i prestanome, ovvero coloro che sostituiscono dal punto di vista formale l'amministratore di

fatto, colui che gestisce effettivamente un'impresa, l'artefice materiale. Quest'ultimo, utilizzando teste di legno, non si assume la titolarità di reale beneficiario, pur essendo il detentore dei reali poteri amministrativi della società o dell'attività. Come è intuibile, assumere una carica e divenire amministratore di diritto, pur non essendo il titolare effettivo di un'impresa o di una società, comporta dei rischi non indifferenti. Secondo la Corte di Cassazione, nella sentenza n. 18924/17, «chi accetta la carica di rappresentante legale si assume i rischi connessi e, pertanto, in caso di responsabilità penali, amministrative o fiscali, può subire tutte le conseguenze previste dalla legge insieme all'amministratore di fatto»<sup>1</sup>.

Altri tre casi tipici di riciclaggio sono: l'acquisto di attività economiche, l'acquisto di biglietti della lotteria, il *loan back*<sup>2</sup>. Quest'ultima consiste ne «l'accensione di mutui in capo a prestanome per riciclare i proventi dell'attività illecita di contraffazione»<sup>3</sup>. Inoltre, l'Arma dei Carabinieri ha elencato alcuni casi e metodi di riciclaggio di denaro sporco: come il trasporto di valuta contante a mezzo di corrieri; gli investimenti immobiliari, in oro e pietre preziose in opere ed oggetti d'arte; gli investimenti nel settore commerciale; le agenzie di viaggio; il sistema di sottofatturazioni all'esportazione, delle sovrappatture all'importazione e delle fatturazioni inesistenti; l'attività usuraia; la creazione di società fittizie; le società fiduciarie; le società di *leasing*; l'utilizzo di società multinazionali; l'utilizzo del sistema bancario nazionale ed internazionale; l'acquisto di titoli di Stato; gli investimenti in titoli all'estero; l'utilizzo dei paradisi fiscali e bancari<sup>4</sup>.

La vastità delle attività di riciclaggio – di cui è impossibile fornire una descrizione completa in questo studio – fa «emergere con evidenza il ruolo di preminenza assunto dal reato di riciclaggio come moltiplicatore delle attività afferenti al settore illegale»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> REDAZIONE, *Prestanome, i rischi per la testa di legno*, in «laleggepertutti.it», 23 aprile 2017. [https://www.laleggepertutti.it/158930\\_prestanome-i-rischi-per-la-testa-di-legno](https://www.laleggepertutti.it/158930_prestanome-i-rischi-per-la-testa-di-legno)

<sup>2</sup> CE.S.FI. (Centro studi su Fiscalità Internazionale e Antiriciclaggio), *Antiriciclaggio: La normativa per contrastare l'economia illegale*, 20 maggio 2015. <http://www.moneylaundering.it/2015/05/20/antiriciclaggio-la-normativa-per-contrastare-leconomia-illegale/>

<sup>3</sup> Ibidem. In CE.S.FI., *Metodi e tecniche di riciclaggio del denaro*, 1 maggio 2012, si specifica il funzionamento del *loan back*: «Tale metodo presuppone che il membro dell'organizzazione depositi del denaro sporco su un conto corrente acceso presso una banca avente sede in un c.d. "paradiso finanziario". Nel secondo step il sodalizio criminale chiede un prestito alla sua banca, prestando come garanzia reale il denaro depositato presso il primo istituto finanziario. In seguito il denaro concesso dalla banca sotto forma di prestito sarà reinvestito in proprietà immobiliari, società o in diversi strumenti finanziari. Questa tecnica si fonda, si badi bene, sul vantaggio offerto dalle legislazioni dei vari Paesi in materia di tutela del segreto bancario».

<sup>4</sup> LA GALA C. G., *Il riciclaggio di denaro: strumenti di contrasto e misure patrimoniali*, in Rassegna dell'Arma dei Carabinieri, n. 2, 2000, pp. 93 ss. <http://www.carabinieri.it/docs/default-source/default-document-library/supplemento-al-n-4.pdf?sfvrsn=2>

<sup>5</sup> D'INNOCENZO S., *Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all'efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all'abbassamento della rischiosità sistemica*, cit, p. 428.

L'economia sommersa, dunque, prospera e si moltiplica grazie al riciclaggio. Solamente una combinazione di prevenzione da un lato e di «repressione e aggressione ai proventi economici»<sup>6</sup> dall'altro, possono determinare una lotta effettiva a questo substrato criminale della società. Come già accennato, la prevenzione deve essere sostenuta e correlata ad un apparato repressivo, che con i corretti strumenti normativi, «assicuri la possibilità di perseguire più efficacemente reati oggi diffusi, ancorché di difficile attuazione come la corruzione e l'evasione fiscale»<sup>7</sup>. Oggi, questo apparato repressivo è concretizzato in tre diverse azioni/normative: «norme penali, previste dal Codice Penale (art. 648 bis) tese a punire sia il riciclaggio che l'autoriciclaggio; sanzioni amministrative e penali irrogate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nei confronti dei soggetti che, pur essendovi obbligati, non abbiano adempiuto agli obblighi di collaborazione previsti dal d.lgs. 231/2007; sanzioni amministrative adottate ex d.lgs. 231/2001»<sup>8</sup>.

Le attività criminose, come il riciclaggio e la corruzione, sono strettamente legati alla presenza di organizzazioni criminali di stampo mafioso – sia italiane sia straniere – sul nostro territorio<sup>9</sup>. Il riciclaggio può essere collegato, seppure con inevitabile approssimazione, a tre fenomeni che secondo il Ministero dell'Economia e delle Finanze costituiscono un maggior rischio per il Paese: il crimine organizzato, la corruzione e l'evasione fiscale<sup>10</sup>. Tenendo conto dell'eterogeneità di tali fenomeni e dei contesti in cui si verificano, la UIF «ha fatto emergere l'esistenza tra essi di punti di contatto ed elementi di sovrapposizione, confermando la frequente presenza di interrelazioni soggettive e operative tra le diverse fattispecie criminali»<sup>11</sup>. In Italia, secondo il GAFI, il rischio di riciclaggio risulta elevato a causa soprattutto dei reati tributari ad esso correlato e di quelli legati alla criminalità organizzata, come il traffico di stupefacenti, l'usura e la corruzione<sup>12</sup>. Allo stesso tempo, sorprendono i dati dell'economia sommersa ed in particolar modo delle criminalità organizzata in Italia. A tal proposito, appare certamente opportuno riportare i dati di quella che viene definita quasi ironicamente da Confesercenti, “Mafia Spa” – utilizzando i numeri

---

<sup>6</sup> VISCO I., *Contrasto all'economia criminale: precodizione per la crescita economica*, cit., p. 7.

<sup>7</sup> Ivi, p. 11.

<sup>8</sup> CE.S.FI., *Antiriciclaggio: La normativa per contrastare l'economia illegale*, cit.

<sup>9</sup> ARNONE M., *Rapina senza scasso. Programmi internazionali anti-riciclaggio: supervisione globale e situazione italiana*, cit., p. 107.

<sup>10</sup> CLEMENTE C., *La segnalazione delle operazioni sospette: il contributo alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio*, cit., p. 8.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> ESTRAFALLACES G., *Le valutazioni del GAFI/FATF sul sistema italiano di contrasto del riciclaggio*, cit., p. 494.

del XIII rapporto SOS Impresa (*Le mani della criminalità sulle imprese* del 2009). Per assurdo, «il patrimonio ed i capitali accumulati fanno della Mafia Spa la prima azienda italiana per fatturato ed utile netto, ed una delle più grandi per addetti e servizi»<sup>13</sup>, tradotto in decine di miliardi di euro. Come si può notare dalla **Tabella n. 2.1**, i ricavi della criminalità organizzata sono più 135 miliardi di euro, mentre le passività corrispondono a 57 miliardi – questo comporta un utile netto ovvero un profitto di ben 78 miliardi di euro, equivalente al 3,8 per cento del PIL.

| <b>Attività e passività della criminalità organizzata in Italia (2009)</b> |                    |       |                              |                    |      |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------|------------------------------|--------------------|------|
| <b>Attività</b>                                                            | <b>In mld di €</b> |       | <b>Passività</b>             | <b>In mld di €</b> |      |
| Traffico droga                                                             | 60.00              |       | Capi                         | 0.60               |      |
| Tratta esseri umani                                                        | 0.87               |       | Affiliati                    | 0.45               |      |
| Armi ed altri traffici                                                     | 5.80               |       | Detenuti                     | 0.09               |      |
| Contrabbando                                                               | 1.20               |       | Latitanti                    | 0.03               |      |
| <i>Subtotale dei traffici illeciti</i>                                     |                    | 67.87 | <i>Subtotale 'salari'</i>    |                    | 1.17 |
| Racket                                                                     | 9.00               |       | Covi                         | 0.10               |      |
| Usura                                                                      | 15.00              |       | Reti                         | 0.10               |      |
| <i>Subtotale attività predatoria</i>                                       |                    | 24.00 | Armi                         | 0.25               |      |
| Furti, rapine, truffe                                                      | 1.00               | 1.00  | <i>Subtotale 'logistica'</i> |                    | 0.45 |
| Appalti                                                                    | 6.50               |       | Corruzione                   | 0.95               |      |
| Agromafia                                                                  | 7.50               |       | Consulenti e specialisti     | 0.05               |      |
| Giochi e scommesse                                                         | 2.50               |       | Fiancheggiatori              | 1.75               |      |
| Contraffazione                                                             | 6.50               |       | <i>Subtotale corruzione</i>  |                    | 2.75 |
| Abusivismo                                                                 | 6.50               |       | Spese legali                 | 0.80               | 0.80 |
|                                                                            |                    |       |                              |                    |      |

<sup>13</sup> SOS Impresa, *Le Mani della criminalità sulle imprese*, XIII Rapporto, Roma, 27 gennaio 2010, p. 71. [http://www.quaderniartigianato.com/wp-content/uploads/2011/05/03\\_Sos-impresa-Confesercenti\\_-Le-mani-della-criminalit%C3%A0..N.50.pdf](http://www.quaderniartigianato.com/wp-content/uploads/2011/05/03_Sos-impresa-Confesercenti_-Le-mani-della-criminalit%C3%A0..N.50.pdf)

|                                      |               |               |                           |              |              |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------------------|--------------|--------------|
| <i>Subtotale attività imprendit.</i> |               | 25.00         | Investimenti              | 26.00        | 26.00        |
| Ecomafie                             | 16.00         | 16.00         | Riciclaggio               | 19.50        | 19.50        |
| Prostituzione                        | 0.60          | 0.60          | Accantonamenti            | 6.50         | 6.50         |
| Proventi finanziari                  | 0.75          | 0,75          |                           |              |              |
| <b>Totale attività</b>               | <b>135.22</b> | <b>135.22</b> | <b>Totale passività</b>   | <b>58.71</b> | <b>58.71</b> |
|                                      |               |               | <b>UTILE NETTO</b>        | <b>78.05</b> | <b>78.05</b> |
|                                      |               |               | <b>UTILE IN % DEL PIL</b> |              | <b>3.8%</b>  |

Tabella 2.1 – Dati SOS Impresa

Già nel 1982, il legislatore italiano ha introdotto, al fine di riassumere in un solo concetto la totalità dei reati elencati nella tabella, il reato di associazione di tipo mafioso, avvertendo l'estrema pericolosità delle organizzazioni criminali. Ma rimane evidente come la criminalità organizzata pervada il tessuto socio-economico italiano e possieda utili di decine di miliardi di euro; essa, quindi, cerca, utilizzando le diverse tecniche prima citate, di far rientrare i suoi profitti all'interno dell'economia legale. Questo è lo scopo del riciclaggio. Come affermava Draghi nel 2009, le organizzazioni criminali frenano il tasso di crescita in vaste zone dell'Italia, in quanto esse hanno caratteristiche di aggressività, pervasione e oppressione<sup>14</sup>. Per questo, le autorità che cercano di contrastare i reati finanziari si stanno attrezzando, tramite, per esempio, l'istituzione e il consolidamento dell'attività dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata, nato nel novembre 2015 presso la UIF, con la finalità di raccogliere informazioni e renderle fruibili da parte dalle compagini esecutive interne all'Unità, per la valutazione delle zone in cui la mafia si dipana<sup>15</sup>. In questo contesto, è da citare anche la stretta collaborazione che va sempre più instaurandosi tra la UIF, la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA), in base all'articolo 8 dell'ultimo decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 di attuazione della Quarta Direttiva AML<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2009, cit, p. 5.

<sup>15</sup> UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'anno 2016*, cit., p. 47.

<sup>16</sup> CLEMENTE C., *Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849 (A. 389)*, cit., p. 8.

Per quanto concerne il secondo fenomeno, più precisamente, per numerosi autori ed istituzioni, corruzione e riciclaggio si alimentano reciprocamente<sup>17</sup>. La UIF, altresì, «ha da tempo posto in evidenza i legami tra corruzione e riciclaggio, la particolare pericolosità sociale di tali fenomeni, la loro capacità di determinare gravissime distorsioni nell'economia legale»<sup>18</sup>. Questo *statement* è apparso anche nel primo *National Risk Assessment* del luglio 2014, secondo il quale «un'efficace azione di prevenzione e contrasto della corruzione può contribuire in modo sostanziale a ridurre il rischio di riciclaggio»<sup>19</sup>. La corruzione, per l'appunto, risulterebbe ostacolata nel momento in cui la disciplina AML impedisse la reintroduzione nell'economia legale di proventi illeciti, utilizzabili a fini corruttivi. Per questo, come ha ribadito Clemente, appare essenziale contrastare l'illegalità, incrementando la collaborazione tra tutte le istituzioni pubbliche: «diviene sempre più chiara l'esigenza che le autorità antiriciclaggio e anticorruzione integrino le rispettive azioni nel quadro di strategie complementari e condivise»<sup>20</sup>. A dimostrazione di questa integrazione e collaborazione, si può segnalare la sottoscrizione nel 2014 dell'accordo tra la UIF e l'ANAC – l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

In riferimento all'evasione fiscale, essa risulta estremamente connessa alle tematiche del riciclaggio. Innanzitutto, le organizzazioni criminali riescono ad immettere nell'economia legale immense quantità di denaro illecito, tramite l'emissione di fatture false, ovvero che «si riferiscono a movimenti di merce esclusivamente contabili e fittizi, società fiduciarie e trust esteri, grazie alla elevata soglia di riservatezza che assicurano e soprattutto mediante i c.d. caroselli fiscali»<sup>21</sup>. I due reati sono così *amalgamati*, che la lotta all'evasione fiscale è uno strumento utilizzato per combattere il riciclaggio stesso. Tuttavia, come fa il Centro Studi su Fiscalità ed Antiriciclaggio, occorre distinguere tra evasione fiscale e riciclaggio, ovvero tra denaro *nero* e denaro *sporco*: entrambi provengono da attività illecite, però, mentre il secondo deriva da proventi di attività criminali, il secondo da evasione fiscale,

---

<sup>17</sup> CLEMENTE C., *Prevenzione del riciclaggio e della corruzione: strategie convergenti, modelli comuni, possibili integrazioni*, intervento al Seminario Prevenzione della corruzione nella riforma della pubblica amministrazione e nella nuova disciplina dei contratti pubblici, Roma, 9 novembre 2015, p. 11.

<sup>18</sup> Ivi, p. 3.

<sup>19</sup> Ivi, p. 4.

<sup>20</sup> Ivi, p. 11.

<sup>21</sup> CE.S.FI., *Antiriciclaggio: La normativa per contrastare l'economia illegale*, cit.: «Il carosello fiscale consiste in un circuito commerciale al cui interno si realizzano movimenti a catena solo a livello formale (di solito la merce non si sposta), grazie all'azione di società cartiere (società che producono solo carte) e di società filtro (che mirano a complicare l'individuazione del meccanismo fraudolento), le quali non presentano dichiarazioni sui redditi conseguiti, e talvolta non hanno dipendenti oppure i mezzi che avrebbero dovuto permettere il trasporto delle merci oggetto di compravendita».

la quale non è sempre penalmente rilevante<sup>22</sup>. Anche secondo Mario Draghi, «molte segnalazioni di operazioni sospette attengono a violazioni della legge fiscale che possono assumere la veste di reato»<sup>23</sup>. Il ruolo, in questo caso, dell'Unità di Informazione Finanziaria è ovviamente condiviso con la Guardia di Finanza, che svolge un'attività operativa, oltre che di prevenzione, soprattutto di contrasto e prevenzione all'evasione fiscale. In questo contesto, risultano molto utili due elementi che hanno caratterizzato gli ultimi anni nella lotta all'evasione fiscale, uno più generale, uno più di dettaglio ma ugualmente essenziale. Il primo riguarda la c.d. "collaborazione volontaria" (*voluntary disclosure*), tramite la quale qualsiasi contribuente italiano ha potuto, tra il 24 ottobre 2016 e il 31 luglio 2017, regolarizzare la propria posizione fiscale. Questo ha avuto il ruolo attivo di incentivare il rientro di capitale prima detenuto all'estero e di aumentare il numero delle segnalazioni delle operazioni sospette – come si vedrà meglio in seguito. L'altro strumento è stata l'autorizzazione alla ratifica ed esecuzione del Protocollo di modifica della Convenzione tra l'Italia e la Svizzera – legge 69/2016 – che ha permesso di regolare questioni in materia fiscale, con un aumento dello scambio di informazioni tra i due Paesi.

Secondo diversi autori<sup>24</sup>, gli stessi mercati soffrirebbero di smisurata vulnerabilità, nel momento in cui non venissero previste misure di tracciamento adeguato per quanto riguarda le attività illecite fiscali e di riciclaggio: inoltre, «l'eccessiva connessione fra un ristretto numero di *big players* può risultare generatrice di rischio sistemico, dato che nodi fortemente connessi tendono a propagare ogni *shock* con facilità»<sup>25</sup>. Allo stesso modo, come commenta Cavallaro, i dati custoditi nell'Archivio Unico Informatico costituito presso la Banca d'Italia secondo il d.lgs. 231/2007 per la normativa antiriciclaggio, sono utilizzabili anche ai fini fiscali<sup>26</sup>.

L'Italia, in definitiva, pur essendo un Paese avanzato, tra le prime otto economie industriali del mondo, sembra vivere paradossalmente in una situazione anomala, in cui la

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2009, cit, p. 14.

<sup>24</sup> Per esempio SCHNEIDER F., *Money laundering and Financial Means of Organized Crime: Some preliminary Empirical Findings*, Centre on Central Banking and Financial Regulation "Paolo Baffi", Paper Series n. 16/2008, Università Commerciale Luigi Bocconi.

<sup>25</sup> ALLEN F., GALE D., *The Financial Contagion*, in *The Journal of Political Economy*, The University of Chicago Press, 2000, vol. 108, n.1, pp. 1-18, in D'INNOCENZO S., *Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all'efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all'abbassamento della rischiosità sistemica*, cit, p. 426.

<sup>26</sup> CAVALLARO V. J., CORDEIRO GUERRA P., *Si scrive monitoraggio ma si legge antiriciclaggio*, *Commento a l. 6 agosto 2013*, n. 97, in *Corriere tributario*, 2013, fasc. 36, p. 2854.

criminalità organizzata ha profitti con numeri inimmaginabili. Questo ha bloccato e continua a bloccare, in molti casi, lo sviluppo imprenditoriale del Paese, specialmente al Meridione e in quelle zone più penetrate dalle organizzazioni mafiose. In un periodo di crisi come quello contemporaneo, «l'ambiente in cui si "fa impresa", incide in maniera cruciale sulla possibilità di innalzare produttività, di riallocare le risorse verso comparti e imprese più competitivi»<sup>27</sup>. Gli effetti, della criminalità, della corruzione e dell'evasione fiscale, sono «deleterii sull'allocazione delle risorse finanziarie e umane sull'efficacia delle riforme»<sup>28</sup>. Il contesto imprenditoriale, di conseguenza, soffre gravemente della presenza della criminalità del territorio; la densità criminale, per esempio, aumenta di molto il costo del credito per le imprese, le quali devono fornire maggiori garanzie alle banche per ottenere finanziamenti<sup>29</sup>. La crisi stessa rende «le imprese più facilmente aggredibili da parte della criminalità organizzata»<sup>30</sup>.

Tutto ciò dimostra ancora una volta, la necessità per l'Italia di adottare un sistema efficace di prevenzione del riciclaggio. È fondamentale che le autorità svolgano le proprie funzioni in un contesto istituzionale che preveda competenze distinte e che garantisca allo stesso tempo la collaborazione attiva tra di esse. Per fare ciò, appare opportuno dotarsi di riferimenti normativi snelli che non presentino troppi dubbi di interpretazione, in modo tale da mettere in moto velocemente il sistema di prevenzione. In Italia, i due decreti più importanti, sono il d.lgs. 231/2007 e il 90/2015 – di questi si tratterà nei prossimi paragrafi. E dopo aver delineato brevemente l'apparato normativo di sostegno alla prevenzione, sarà conveniente descrivere l'apparato istituzionale in Italia, costituito in primo luogo dal Ministero dell'Economia con il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) e dall'Unità di Informazione Finanziaria, e poi conseguentemente delle autorità di settore principali, ovvero la Banca d'Italia, l'Istituto di Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) e la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB).

---

<sup>27</sup> VISCO I., *Constrato all'economia criminale: precodizione per la crescita economica*, cit., p. 2.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Ivi, p. 6.

<sup>30</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2009, cit, p. 5.

## 2. L'ordinamento giuridico italiano

Come già ricordato, la normativa nazionale relativa all'antiriciclaggio è attuativa della Terza e della Quarta Direttiva AML dell'Unione europea. Il d.lgs. 231/2007 ha effettivamente creato il sistema di prevenzione come lo si conosce oggi, ovvero basato sull'adeguata verifica della clientela, «l'aspetto più innovativo del quadro normativo»<sup>31</sup>. Gli articoli dal quindici al trentanove riguardano proprio questo processo di operazioni: esso consiste nell'identificazione del cliente e nella verifica dei documenti e dei dati acquisiti da parte del soggetto obbligato. Da qui scaturiscono diversi obblighi di identificazione e di verifica, come per esempio quelli relativi al titolare effettivo (*ultimate beneficial owner*). Come si è già visto riguardo la Terza Direttiva, il decreto legislativo pondera la KYC – *Know Your Customer* – con un approccio basato sul rischio (basso, medio, alto). La raccolta delle informazioni sulla relazione con il cliente comporta la registrazione di tale rapporto nel c.d. Archivio Unico Informatico (AUI), un sistema omogeneo tra tutti gli operatori, al quale la Banca d'Italia e le altre Autorità di vigilanza possono attingere. Il decreto 231 ha introdotto anche l'apparato relativo alle segnalazioni delle operazioni sospette, descritto dagli articoli dal quarantuno al quarantotto. Inoltre, gran parte del decreto si sofferma sugli obblighi esclusivi in capo agli intermediari finanziari, seppure vengano identificati i diversi soggetti destinatari, come i professionisti, i revisori contabili e gli altri operatori di specifici comparti (attività di recupero crediti; di custodia e trasporto di denaro contante, titoli, valori; di gestione di case da gioco; offerta di giochi e scommesse *on line* e su rete fisica; agenzie di mediazione immobiliare)<sup>32</sup>. Ulteriormente, è proprio il decreto che riassume la composizione e le funzioni del Comitato di Sicurezza Finanziario e dell'Unità di Informazione Finanziaria, perfezionando la cooperazione tra le istituzioni nazionali. Si può notare che il decreto abbia svolto un'intesa opera di razionalizzazione della disciplina AML.

Due anni dopo l'emanazione della Quarta Direttiva, il Governo italiano ha approvato il decreto legislativo 90/2017, che «apporta numerose modifiche alla precedente normativa»<sup>33</sup>. In primo luogo, è stata ampliata la definizione di Persona Politicamente Esposta (PEP), per esempio includendo i Sindaci di comuni con popolazione non inferiore a

---

<sup>31</sup> Ivi, p. 8.

<sup>32</sup> UIF, Sito ufficiale, <https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/ordinamento-italiano/index.html>

<sup>33</sup> IORIO A., *Impatto più rilevante per gli studi non strutturati*, in il Sole 24 Ore, Focus Norme e Tributi “Antiriciclaggio, le nuove regole”, 21 giugno 2017.

15 mila abitanti ed i direttori generali di ASL e di aziende ospedaliere (art. 1, comma 2). L'effetto di questa dilatazione della definizione è sicuramente un'adequata verifica con maggiori oneri per i soggetti obbligati. Inoltre, secondo l'articolo 35 del modificato d.lgs. 231, l'obbligo di segnalazione sospetta dovrà essere adempiuto prima di eseguire l'operazione, cioè il contrario rispetto a quanto previsto dalla precedente disciplina. Ancora più importante, appare l'inserimento nella normativa dell'obbligatorietà di identificazione del titolare effettivo per qualsiasi cliente diverso dalle persone fisiche – non più solamente con partecipazioni superiori al 25 per cento.

A grandi linee, gli adempimenti previsti dal nuovo decreto possono essere definiti «più severi, con la conseguenza che difficilmente, tale recepimento, poteva tradursi in estreme facilitazioni in capo ai soggetti obbligati»<sup>34</sup>. La domanda che la dottrina e la vasta platea di soggetti interessati si stanno ponendo è se la nuova disciplina finirà per semplificare o aggravare gli oneri AML. Secondo Iorio, «vi è solo da sperare che, a differenza del passato, gli adempimenti e i relativi controlli, non finiscano per aumentare soltanto le incombenze formali dimenticando, invece, che lo scopo di queste norme è in primo luogo la prevenzione delle operazioni a rischio di riciclaggi»<sup>35</sup>.

Bisogna sottolineare l'esclusione tra i soggetti obbligati delle Pubbliche Amministrazioni, che da sempre, quindi dal 1991, erano sottoposte alla normativa AML. Questo, per il direttore della UIF, risulterebbe come «un segnale non corretto che indurrebbe a ritenere che il legislatore reagisca alla scarsa collaborazione fin qui prestata dagli uffici pubblici escludendoli dagli obblighi invece di creare le condizioni per incentivare un loro fattivo contributo»<sup>36</sup>. Viene, così, a tratteggiarsi un «regime ibrido», all'interno del quale solamente alcuni uffici pubblici saranno sottoposti all'obbligo di divulgazione dinanzi alla UIF<sup>37</sup>. Infatti, soltanto determinati uffici, come quelli che riguardano procedimenti amministrativi di appalto o di concessione di sovvenzione, saranno soggetti obbligati. Questo, secondo l'opinione di Clemente, comporterebbe che taluni procedimenti amministrativi vengano esclusi dalle segnalazioni, magari utili a fini della normativa<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> CLEMENTE C., *Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849 (A. 389)*, cit, p.6.

<sup>37</sup> Ivi, p. 15.

<sup>38</sup> Ibidem

Un'altra critica riportata al decreto legislativo 90 concerne le misure sanzionatorie così come modificate. Sempre secondo Clemente, la tipologia di sanzioni previste nel decreto «appiano non condivisibili», in quanto potrebbe accadere che «il sistema venga percepito come ingiusto perché colpisce pesantemente mancanze formali o prive di reale offensività»<sup>39</sup>. In generale, l'opinione conclusiva sulla base dell'audizione del direttore della UIF, è la seguente: «lo schema di decreto apporta una serie di miglioramenti alla collaborazione fra le autorità ma non risulta sempre chiaro, pienamente efficace e coerente con le richieste degli organismi internazionali»<sup>40</sup>.

Dal punto di vista della repressione, per completezza, il reato di riciclaggio è previsto dal Codice Penale dall'art. 638*bis*, che così statuisce:

Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 5.000 a euro 25.000.

La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale.

La pena è diminuita se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni. Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648.

Sono da segnalare, per quanto riguarda la normativa primaria, le seguenti novità legislative dell'ultimo anno: 1) la legge 28 luglio 2016 n. 153 (*Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione di Convenzioni*); 2) la legge 12 agosto 2016 n. 170, per la legge di delegazione europea 2015 e gli schemi di decreto legislativo in consultazione, che aveva delegato il Governo a recepire la Quarta Direttiva AML; 3) il decreto legislativo 29 ottobre 2016, n. 202 che modifica dell'articolo 55 del d.lgs. n. 231/2007 sulle sanzioni penali; 4) la legge 1 dicembre 2016, n. 225 (*Riapertura dei termini per la collaborazione volontaria*), c.d. *voluntary disclosure*.

In riferimento alla normativa secondaria, un ruolo essenziale è affidato alle autorità già menzionate. Da segnalare, sono certamente: 1) le Disposizioni attuative di Banca d'Italia in materia di antiriciclaggio del 10 marzo 2011 e i relativi chiarimenti dell'11 luglio 2011; 2) le Disposizioni attuative della CONSOB in materia di antiriciclaggio del 4 luglio 2011; 3) le Disposizioni attuative dell'ISVAP in materia di antiriciclaggio del 15 febbraio 2011;

---

<sup>39</sup> Ivi, p. 5.

<sup>40</sup> Ivi, p. 6.

4) il Provvedimento della UIF per l'invio delle Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate del 23 dicembre 2013; 5) il Provvedimento della UIF per le Segnalazioni di Operazioni Sospette del 4 maggio 2011; 6) il Decreto del MEF del 10 aprile 2015 per l'individuazione degli Stati extracomunitari e dei territori stranieri che impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005.

In conclusione di questa breve analisi della normativa primaria e secondaria che riguarda la realizzazione della strategia antiriciclaggio, occorre sottolineare che l'elaborazione di questa necessita sempre più di regole indubitabili che fungano di garanzia nel momento in cui soggetti privati debbano avviare determinate azioni<sup>41</sup>. Da qui, ne consegue l'analisi dei ruoli istituzionali delle Autorità più rilevanti del panorama AML.

### **3. MEF e CSF, la cabina di regia nazionale**

Al vertice della piramide amministrativa per la gestione della prevenzione del riciclaggio, si trova il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed in particolar modo il Comitato di Sicurezza Finanziaria istituito presso di esso. Difatti, la necessità più impellente è quella del massimo coordinamento tra tutte le autorità impegnate nell'AML/CFT. In questo senso, nella politica antiriciclaggio, come accade del resto anche per molte altre, le decisioni principali, soprattutto riguardo il piano operativo, vengono prese da una cabina di regia amministrativa nazionale, che dall'alto definisce le strategie per far fronte ad i rischi derivanti dal *money-laundering* con il supporto di tutte le istituzioni e le autorità interessate. Ognuna di esse fornisce «il proprio contributo tecnico alle politiche di prevenzione, all'elaborazione della normativa, all'attività di raccordo con gli organismi internazionale e a quella sanzionatoria»<sup>42</sup>. In particolare, il MEF è responsabile delle politiche di prevenzione all'utilizzo del sistema finanziario per il riciclaggio, «promuove la collaborazione tra le

---

<sup>41</sup> CLEMENTE C., *Presentazione del Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia per l'Anno 2016*, cit., p. 15.

<sup>42</sup> MEF, *Relazione al Ministro dell'economia e delle finanze del Comitato di sicurezza finanziaria. Valutazione delle attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, anno 2015, p. 14. Per quanto riguarda le sanzioni, «il Comitato cura l'adozione delle misure sanzionatorie internazionali, ponendosi come punto di raccordo fra tutte le amministrazioni e gli enti operanti nel settore».

diverse autorità, cura i rapporti con le istituzioni europee ed effettua ispezioni e controlli presso i soggetti obbligati»<sup>43</sup>.

Il Comitato di Sicurezza Finanziaria è un organo intergovernativo nato nel 2001 con il decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369, con l'obiettivo di contrastare il terrorismo internazionale. Solamente in un momento successivo, più precisamente dopo l'emanazione del d.lgs del 2007, la sua competenza si è estesa al «contrasto al riciclaggio dei proventi di attività criminose ed all'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale»<sup>44</sup>. Il CSF svolge un ruolo di coordinamento, di analisi e di monitoraggio nelle materie citate, ponendosi al centro del sistema di contrasto ai crimini finanziari. Per sua definizione, è dotato di poteri «particolarmente penetranti come quello di acquisire informazioni in possesso delle amministrazioni in esso rappresentate, anche in deroga al segreto d'ufficio»<sup>45</sup>. In generale, il CSF fornisce consulenza al Ministro dell'Economia in materia antiriciclaggio, mentre tra le sue funzioni specifiche, presenta al MEF entro il 30 maggio di ogni anno la relazione sull'attività di valutazione dell'attività di prevenzione al riciclaggio tenendo conto dei dati statistici e delle informazioni derivanti da tutti gli organi ed amministrazioni coinvolte nell'AML/CFT (UIF, Autorità di vigilanza, la Guardia di Finanza e la Direzione Investigativa Antimafia). Esso ha già condotto nel 2014 la prima analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento al terrorismo, svolta in attuazione della prima Raccomandazione del GAFI, che riassume in sé la logica e il senso della disciplina antiriciclaggio:

I Paesi devono identificare, valutare e comprendere i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo a cui sono esposti e adottare misure (tra cui la designazione di un'autorità o di un meccanismo per coordinare le azioni volte alla valutazione dei rischi), e dedicare risorse, al fine di assicurare che tali rischi siano efficacemente mitigati. Sulla base di tale valutazione, i Paesi devono applicare un approccio basato sul rischio per garantire che le misure volte a prevenire o mitigare il riciclaggio e/o il finanziamento del terrorismo siano proporzionali ai rischi effettivamente individuati. Tale approccio deve costituire il fondamento essenziale dell'efficace allocazione di risorse nell'ambito dei regimi di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo e assicurare l'attuazione di misure basate sulla valutazione dei rischi specifici per ciò che attiene a tutte le Raccomandazioni GAFI. Ove individuino rischi maggiori, i Paesi devono garantire che i rispettivi regimi di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo vi facciano fronte in maniera adeguata. Qualora, invece, individuino rischi minori, i Paesi possono decidere di autorizzare, a determinate condizioni, misure semplificate per alcune delle Raccomandazioni GAFI.

---

<sup>43</sup> CAVALLUZZO N., MONTINARI A., *Al Comitato di Sicurezza Finanziaria la cabina di regia dei controlli*, in il Sole 24 Ore, Focus Norme e Tributi "Antiriciclaggio, le nuove regole", 21 giugno 2017.

<sup>44</sup> MEF, sito ufficiale,

[http://www.dt.tesoro.it/it/attivita\\_istituzionali/prevenzione\\_reati\\_finanziari/comitato\\_sicurezza\\_finanziaria/](http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/comitato_sicurezza_finanziaria/)

<sup>45</sup> Ibidem.

I Paesi devono obbligare le istituzioni finanziarie e le attività e professioni non finanziarie designate a identificare, valutare e adottare azioni efficaci atte a mitigare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo a cui sono esposte

L'organizzazione del CSF è abbastanza semplice ed estesa su molti dicasteri ed autorità nazionali. È composto da rappresentanti dei seguenti: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della giustizia, Ministero degli interni, Banca d'Italia, CONSOB, IVASS, UIF, Guardia di Finanza, Direzione Investigativa Antimafia, Direzione Nazionale Antimafia, Arma dei Carabinieri<sup>46</sup>. Il Comitato, oltre a ciò, è coadiuvato da una rete di esperti, ognuno segnalato da ciascuna pubblica amministrazione.

I poteri e le funzioni del Comitato sono stati ampliati con il d.lgs 90/2017, attuativo della Quarta Direttiva AML. D'altronde, «la prevenzione del riciclaggio necessita di un sistema di vigilanza efficace che coordini le azioni delle diverse autorità interessate anche attraverso l'operato del Comitato di Sicurezza Finanziaria in cui sono tutte presenti»<sup>47</sup>. In concomitanza con il MEF, ha numerose competenze amministrative e normative. Il CSF, al fine di progettare le strategie AML/CFT: 1) predispone a livello nazionale i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; 2) elabora le misure di contenimento del rischio da parte delle autorità che hanno accesso alle informazioni contenute nel registro delle imprese; 3) propone al MEF la deroga dall'adempimento degli obblighi di monitoraggio di determinati soggetti; 4) elabora pareri e proposte al MEF. La Quarta Direttiva presenta, quindi, un impatto rilevante sulla tipologia di funzioni del Comitato di Sicurezza Finanziaria

Sulla base dell'ultimo rapporto disponibile del CSF al Ministero dell'Economia, nel 2015 il Comitato si è fortemente impegnato nell'ambito delle sanzioni finanziarie nei confronti dell'Iran, della Siria e della Libia per il quale è stato previsto il congelamento degli asset finanziari come disposto dalle Nazioni Unite e dall'Unione europea<sup>48</sup>. Sempre nel 2015, il CSF ha iniziato i lavori di aggiornamento del *National Risk Assessment* del 2014, a cui seguiranno i lavori di preparazione di linee di azione per le attività di rimedio, anche sotto consiglio del Fondo Monetario Internazionale. Questo permette di comprendere come

---

<sup>46</sup> In aggiunta, riguardo al contrasto della proliferazione delle armi di distruzione di massa, possono partecipare ai lavori ed alle riunioni del CSF da un rappresentante del Ministero dello Sviluppo Economico e da uno dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

<sup>47</sup> CAVALLUZZO N., MONTINARI A., *Al Comitato di Sicurezza Finanziaria la cabina di regia dei controlli*, in il Sole 24 Ore, Focus Norme e Tributi "Antiriciclaggio, le nuove regole", 21 giugno 2017.

<sup>48</sup> MEF, *Relazione al Ministro dell'economia e delle finanze del Comitato di sicurezza finanziaria*, Anno 2015, cit., p. 14. Stesso discorso andrebbe affrontato per le sanzioni connesse al conflitto russo-ucraino.

l'analisi del rischio a livello nazionale sia una competenza del CSF, a cui spetta il ruolo di rilevare le minacce giudicate maggiormente rimarchevoli e di evidenziare le debolezze dell'intero sistema di prevenzione. Da qui deriva l'elaborato sopra citato, che ha una cadenza triennale. Esso è basato sulle rilevazioni criminali eseguite dalle forze di polizia, dalla UIF e dal Ministero della Giustizia. Le minacce di riciclaggio, perciò, sono correlate ai reati di associazione per delinquere e di tipo mafioso, al traffico illecito di armi e droga, alla corruzione, ai reati tributari, alla contraffazione, alla frode, così come elencati dal GAFI<sup>49</sup>. Precisamente in tale frangente emerge la modulazione nazionale dei principi internazionali, che appunto devono essere specificati per i singoli Paesi<sup>50</sup>. «In conclusione il CSF elabora una tabella, che viene sottoposta alla validazione degli esperti, in cui viene associato a ciascuna minaccia [...] un indicatore di intensità crescente: con valori che vanno da 1 a 4»<sup>51</sup>.

Secondo la nota di sintesi del *National Risk Assessment* pubblicata sul sito ufficiale del Ministero dell'Economia: «il rischio che attività illecite e riciclaggio di denaro interessino l'economia italiana è considerato significativo ma, allo stesso tempo, il sistema di prevenzione e contrasto italiano appare nel suo complesso adeguato»<sup>52</sup>. Questo «giudizio di significatività» della minaccia del riciclaggio è corroborato da quella che viene definita una stima non ufficiale del valore economico delle attività criminali – 12 per cento del PIL. Poi, prosegue:

Corruzione, evasione fiscale, narcotraffico, reati fallimentari e usura alcune delle condotte criminali più preoccupanti. La criminalità organizzata italiana ma anche straniera operante nel territorio, è la modalità prevalente con cui i crimini sono perpetrati. Con esclusione dell'evasione fiscale la quasi totalità delle condotte criminali, inclusa la corruzione, è per larghissima parte e, in talune ipotesi esclusivamente, riconducibile al crimine organizzato (es. narcotraffico, estorsione, gioco d'azzardo, traffico illecito dei rifiuti, contrabbando e contraffazione). [...] L'eccessivo uso del contante e l'economia sommersa influenzano negativamente in modo molto significativo il livello di rischio del paese. Secondo uno studio della Banca Centrale Europea del 2012, nel nostro paese il volume delle transazioni regolate in contante è pari all'85% del totale, contro una media dell'Unione Europea del 60%. Il contante è considerato il mezzo di pagamento preferito per le transazioni riferite all'economia informale e illegale in quanto garantisce la non tracciabilità e l'anonimato degli scambi<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> CAVALLUZZO N., MONTINARI A., *L'analisi dei rischi «mappa» il territorio e la criminalità*, in il Sole 24 Ore, Focus Norme e Tributi "Antiriciclaggio, le nuove regole", 21 giugno 2017.

<sup>50</sup> CLEMENTE C., *La segnalazione delle operazioni sospette: il contributo alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio*, cit., p. 9.

<sup>51</sup> CAVALLUZZO N., MONTINARI A., *L'analisi dei rischi «mappa» il territorio e la criminalità*, cit.

<sup>52</sup> MEF, sito ufficiale, [http://www.mef.gov.it/inevidenza/article\\_0059.html](http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0059.html). Per approfondire: CSF, *National Risk Assessment*, 2014, [http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/news/news/Sintesi\\_NRA\\_divulgabile\\_a\\_soggetti\\_obbligati\\_2\\_dicembre\\_2014.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/news/news/Sintesi_NRA_divulgabile_a_soggetti_obbligati_2_dicembre_2014.pdf)

<sup>53</sup> Ibidem.

Da queste considerazioni, ne è derivato uno studio dell'UIF, fatto proprio dal CSF, sull'utilizzo in contanti, suddiviso per classi provinciali di rischio – come si può notare nella **Tabella 2.2**.

| <b>Classi di rischio</b> | <b>Province</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Rischio Alto             | Benevento, Biella, Caserta, Catania, Catanzaro, Cosenza, Foggia, Isernia, Macerata, Messina, Napoli, Reggio Calabria, Vibo Valentia.                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Rischio Medio-Alto       | Agrigento, Alessandria, Avellino, Bari, Bologna, Imperia, La Spezia, L'Aquila, Latina, Lecce, Livorno, Matera, Novara, Pavia, Pescara, Pistoia, Potenza, Rieti, Rimini, Savona, Siena, Siracusa, Teramo, Terni, Varese, Verbano-Cusio-Ossola.                                                                                                                                                                        |
| Rischio Medio            | Ancona, Aosta, Arezzo, Ascoli Piceno, Asti, Belluno, Bergamo, Brescia, Brindisi, Caltanissetta, Campobasso, Chieti, Como, Cremona, Crotone, Cuneo, Enna, Ferrara, Firenze, Forlì-Cesena, Frosinone, Genova, Gorizia, Grosseto, Lodi, Lucca, Nuoro, Palermo, Perugia, Pesaro e Urbino, Piacenza, Pisa, Pordenone, Prato, Ravenna, Roma, Rovigo, Salerno, Sondrio, Taranto, Torino, Trapani, Udine, Vercelli, Viterbo. |
| Rischio Basso            | Barletta-Andria-Trani, Bolzano, Cagliari, Carbonia-Iglesias, Fermo, Lecco, Mantova, Massa-Carrara, Medio Campidano, Milano, Modena, Monza e della Brianza, Ogliastro, Olbia-Tempio, Oristano, Padova, Parma, Ragusa, Reggio Emilia, Sassari, Trento, Treviso, Trieste, Venezia, Verona, Vicenza.                                                                                                                     |

*Tabella 2.2 – Fonte UIF*

Sebbene la normativa preveda questa tipologia di assetto, con una cabina di regia istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, non mancano critiche a tale

decisione. Già nel 2007, per Mario Draghi «la soluzione proposta scusita(va) perplessità»<sup>54</sup>. Per l'ex governatore della Banca d'Italia, non era condivisibile «la scelta di attribuire al Ministero, con riguardo dell'intera disciplina del riciclaggio, incisivi poteri di indirizzo nei confronti di tutte le autorità e le amministrazioni interessate»<sup>55</sup>. L'assetto che ne è risultato, quindi, nelle parole di Draghi, non sembrerebbe allineato con l'idea di indipendenza che la normativa internazionale dovrebbe riconoscere alla UIF, che nel caso italiano sarebbe sottoposta agli indirizzi del CSF. Da sottolineare, tuttavia, l'impostazione dell'Unità di Informazione Finanziaria in una posizione di autonomia all'interno della Banca d'Italia, a sua volta già Autorità amministrativa indipendente dal Governo. Allo stesso modo, probabilmente, in un sistema così complesso come quello AML/CFT, sarebbero da ritenersi necessari *un comando centrale o una supervisione dall'alto*, che permetta la collaborazione attiva tra tutte le autorità. Per Clemente, il CSF, a livello italiano, «non si limita a coordinare le attività delle istituzioni coinvolte nel sistema di prevenzione ma è una sede di confronto, discussione, comune decisione tra tutte le autorità che hanno un ruolo e un interesse nella politica di prevenzione»<sup>56</sup>.

#### 4. La collaborazione attiva

A livello internazionale, nel precedente capitolo, si è descritta la forte collaborazione tra i diversi organismi, *in primis* tra GAFI e FMI, passando per il Consiglio d'Europa e il Comitato di Basilea. Ne è conseguito che il tentativo degli Stati sia stato quello di riprodurre una effettiva cooperazione all'interno dei confini nazionali al fine di permettere una concreta applicazione della disciplina e dei principi globali AML e allo stesso tempo di creare una dinamica positiva per le operazioni di prevenzione e contrasto al riciclaggio. In generale, «il sistema di prevenzione del riciclaggio si fonda sulla collaborazione tra operatori, autorità amministrative e investigative»<sup>57</sup>.

Al centro del sistema di collaborazione attiva tra le autorità amministrative in Italia, si pongono il CSF, con una posizione dall'alto, e l'Unità di Informazione Finanziaria, in un

---

<sup>54</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2007, cit, p. 21.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> CLEMENTE C., *La segnalazione delle operazioni sospette: il contributo alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio*, cit., p. 12.

<sup>57</sup> UIF, Sito ufficiale, <https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/ordinamento-italiano/index.html>

certo senso in un punto strategico centrale. Come ha specificato il direttore della UIF Clemente, «l'Unità si trova in una posizione di confine tra i segnalanti, cui la normativa affida il compito di intercettare le risorse di provenienza illecita allo scopo di preservare il sistema economico dai tentativi di infiltrazione criminale, e le istituzioni pubbliche, incaricate di dare concretezza a questa tutela in sede investigativa e giudiziaria»<sup>58</sup>. Ebbene, essa è ubicata in questo confine per permettere che non solo avvenga l'obbligatorio scambio di informazioni – come la segnalazione di operazioni sospette – ma anche che da questa interconnessione ne risulti un quadro efficace di condivisione tra i soggetti privati obbligati e le autorità. Questa condivisione di informazioni e di sforzi tra soggetti ed autorità assume caratteristiche di priorità nel momento in cui si comprende che il numero di entità coinvolte all'interno della disciplina antiriciclaggio. Per Clemente, l'Unità, affinché venga diramata una vera cultura antiriciclaggio, deve necessariamente rendere il sistema il più possibile condiviso, «in cui i singoli partecipanti contribuiscono, ciascuno in funzione delle proprie caratteristiche e dei propri compiti, al perseguimento di un comune obiettivo finale, ovvero una società in cui non è consentito, con i frutti del crimine, di alterare il funzionamento del mercato, di acquisire potere economico e, in ultima istanza, di influenzare le regole della comune convivenza»<sup>59</sup>.

Il sistema di collaborazione attiva possiede, dunque, una struttura orizzontale tra le varie istituzioni pubbliche, ed una composizione verticale tra i soggetti privati e le autorità preposte. Il problema della collaborazione attiva di tipo verticale è il forte sbilanciamento, ovvero il fatto che i soggetti segnalanti che inviano le informazioni sono essenzialmente intermediari finanziari e banche. Le altre categorie di soggetti sono in netta minoranza – come si può vedere nel **Grafico 2.1.** – il quale mostra l'impatto all'89 per cento degli intermediari finanziari.

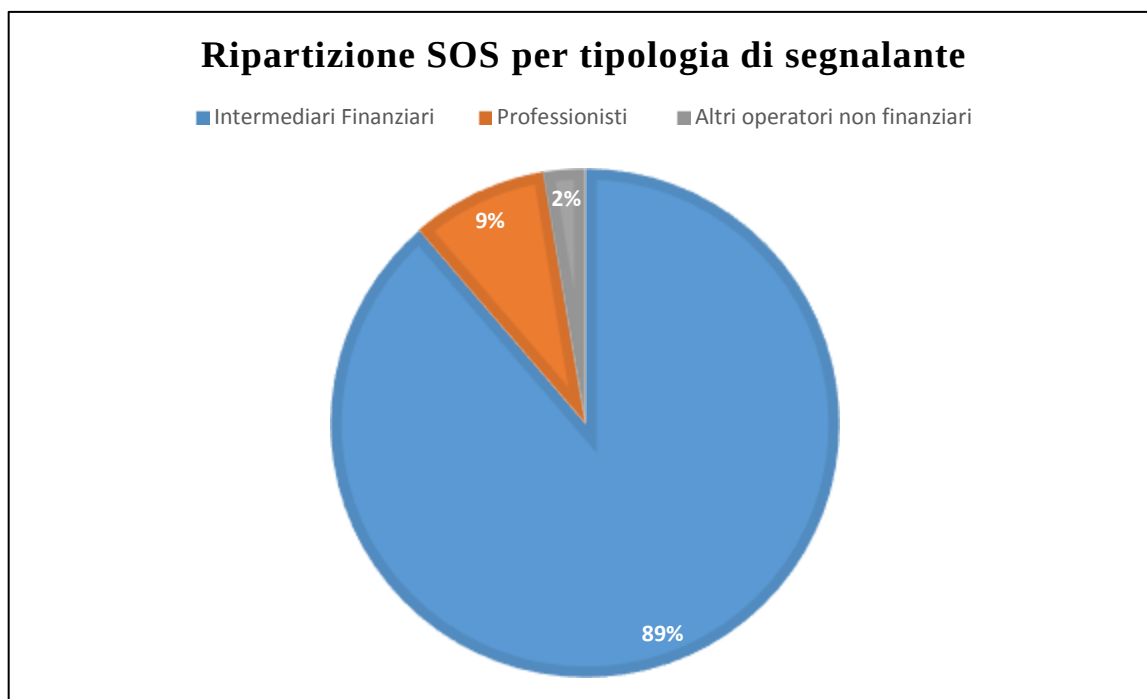
Un altro esempio della collaborazione attiva è stato lo sviluppo degli strumenti tecnologici di condivisione, specialmente negli ultimi anni. In questo frangente, ha avuto ruolo primario la UIF, che ha avviato tre diversi *networks*: 1) il sistema RADAR dal 2011; 2) un sito di condivisione tra la UIF e gli Organi investigativi; 3) un nuovo portale definitivo denominato SAFE<sup>60</sup>. Il primo è un sistema informatizzato, che in sostanza permette

---

<sup>58</sup> CLEMENTE C., *Presentazione del Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia per l'Anno 2016*, cit., p. 3.

<sup>59</sup> Ivi, p. 4.

<sup>60</sup> CLEMENTE C., *Presentazione del Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia per l'Anno 2016*, cit., p. 6.



*Grafico 2.1 – Elaborazione da dati UIF*

l'acquisizione delle segnalazioni sospette da parte della UIF, tramite il quale i soggetti obbligati si registrano e forniscono le informazioni. Le segnalazioni che vengono acquisite dal RADAR, sono elaborate in connessione con quelle presenti nei database della UIF. Su ognuna SOS, il portale esegue una prima valutazione automatica di rischio, basata su algoritmi con indicatori su: «l'esistenza di precedenti segnalazioni e la numerosità dei segnalanti, gli importi segnalati, la presenza di transazioni con controparti o intermediari ubicati in paesi considerati "a rischio", l'esistenza di provvedimenti giudiziari a carico dei soggetti segnalati, le informazioni acquisite da FIU estere»<sup>61</sup>. Il terzo, invece, riguarda un'infrastruttura maggiormente integrata tra autorità nazionali, che implica la cooperazione con le FIU degli altri Paesi, «un'iniziativa volta ad ampliare il ricorso a canali telematici e a informatizzare l'intero processo di trattamento degli scambi informativi (fascicolo elettronico)»<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'anno 2013*, Banca d'Italia, Roma, maggio 2014, p. 25.

<sup>62</sup> UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'anno 2016*, Banca d'Italia, Roma, maggio 2017, p. 95.

Mentre, il secondo *networks* è il più decisivo, oltre che per la prevenzione, principalmente per la fase di repressione del riciclaggio. Difatti, la collaborazione tra UIF e Magistratura, fa sì che la seconda si avvantaggi grazie all'ampia mole di informazioni posseduta dalla prima. In aggiunta, la UIF esercita elevate capacità di analisi, che a sua volta vengono migliorate grazie agli organi giudiziari che aiutano nello sviluppo di prassi e tipologie criminali<sup>63</sup>. Per esempio, l'art. 9, comma 7, del d.lgs 231/2007, stabilisce che l'Autorità giudiziaria, qualora abbia un fondato motivo di credere che i fatti di riciclaggio siano avvenuti attraverso operazioni avvenute presso gli intermediari, debba informare la UIF. Sulla base dei dati raccolti nel 2016, la UIF riporta il numero di richieste d'informazioni dall'Autorità giudiziaria e la quantità di risposte fornite alla stessa dal 2011 al 2016 – come si può vedere in **Tabella 2.3**.

|                                                          | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Richieste d'informazioni all'Autorità giudiziaria</b> | 170  | 247  | 216  | 265  | 259  | 241  |
| <b>Risposte fornite all'Autorità giudiziaria</b>         | 172  | 217  | 445  | 393  | 432  | 473  |

*Tabella 2.3 – Fonte UIF*

Secondo Clemente, «nel corso del 2016 la collaborazione fornita su richiesta dell'Autorità giudiziaria è stata particolarmente intensa e proficua, con apporti di analisi finanziaria di riconosciuta rilevanza per le attività d'indagine»<sup>64</sup>. Esempi di questo dinamismo intercorso tra UIF e Magistratura, sono i protocolli di intesa siglati con la Procura di Roma e la Procura di Milano. In generale, la UIF offre la sua consulenza anche alle Procure di Napoli e Palermo. In aggiunta a questi, la UIF ha stretto sempre di più i rapporti

<sup>63</sup> MEF, *Relazione al Ministro dell'economia e delle finanze del Comitato di sicurezza finanziaria*, Anno 2015, cit., p. 10.

<sup>64</sup> CLEMENTE C., *Presentazione del Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia per l'Anno 2016*, cit., p. 10.

con la Direzione Investigativa Antimafia e Antiterrorismo e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, oltre ovviamente alle Autorità di Vigilanza – IVASS, Banca d'Italia, CONSOB<sup>65</sup>.

Il fine ultimo, come si vedrà in seguito parlando più specificatamente della UIF, è l'accentramento del flusso informativo presso un unico organismo, che possa dare conseguentemente una visione "omogenea ed integrata"<sup>66</sup>.

## 5. L'Unità di Informazione Finanziaria

Nel precedente capitolo si è trattato del Gruppo Egmont e della rete internazionale delle Financial Intelligence Units, intese come il braccio operativo del sistema antiriciclaggio sia globale che all'interno dei confini statali. Lo stesso Gruppo Egmont definisce le FIU e le funzioni principali ad esse attribuite: «*Countries should establish a Financial Intelligence Unit (FIU) that serves as a national centre for the receipt and analysis of suspicious transaction reports and other information relevant to money laundering, associated predicate offences and financing of terrorism, and for the dissemination of the results of that analysis*»<sup>67</sup>. Di conseguenza, anche l'Italia si è adeguata ai principi internazionali, in particolar modo la Raccomandazione ventinove del GAFI, ed ha istituito presso la Banca d'Italia, seppure dotandola di autonomia ed indipendenza funzionale, l'Unità di Informazione Finanziaria, con il decreto 231<sup>68</sup>. Il posizionamento all'interno di un'altra autorità di vigilanza, come una Banca centrale, rispetta l'ordinamento internazionale in quanto la FIU italiana rispecchia le caratteristiche richieste: indipendenza, unicità, specializzazione finanziaria<sup>69</sup>.

All'articolo 1 del d.lgs. 231, viene definita la UIF, come «la struttura nazionale incaricata di ricevere dai soggetti obbligati, di richiedere, ai medesimi, di analizzare e di comunicare alle autorità competenti le informazioni che riguardano ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo». Mentre, rimanendo nell'ambito definitorio, la stessa UIF

---

<sup>65</sup> Ivi, p. 13.

<sup>66</sup> UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'anno 2016*, Banca d'Italia, Roma, maggio 2017, p. 38.

<sup>67</sup> GRUPPO EGMONT, Sito ufficiale, <https://egmontgroup.org/en/content/financial-intelligence-units-fiu>

<sup>68</sup> UIF, Sito Ufficiale, <https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/uif-italia/index.html>. La UIF «ha iniziato a operare il 1° gennaio 2008, subentrando all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) nel ruolo di autorità centrale antiriciclaggio».

<sup>69</sup> Ibidem.

nell'introduzione all'ultimo rapporto annuale disponibile, riassume le sue attività e il suo funzionamento:

La UIF riceve e acquisisce informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori; ne effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e ne valuta la rilevanza ai fini dell'invio ai competenti Organi investigativi e giudiziari, per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione.

La normativa stabilisce, a vantaggio della UIF, obblighi di informazione in capo alle Autorità di vigilanza, alle amministrazioni e agli ordini professionali. L'Unità e gli Organi investigativi e giudiziari collaborano ai fini dell'individuazione e dell'analisi di flussi finanziari anomali. L'Unità partecipa alla rete mondiale delle FIU per gli scambi informativi essenziali a fronteggiare la dimensione transnazionale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo<sup>70</sup>.

Tra le quattro tipologie di modello di FIU, il legislatore italiano ha scelto quello amministrativo affinché «funga da filtro tra i soggetti segnalanti e gli organi investigativi; la scelta è ispirata dall'opportunità di separare la fase della prevenzione da quella repressiva del reato»<sup>71</sup>. In questo modo, l'analisi investigativa è separata da quella finanziaria, che spetta ai soggetti obbligati in concomitanza con la UIF<sup>72</sup>. Tuttavia, poiché incorporata all'interno della Banca d'Italia, la UIF non possiede personalità giuridica, seppure abbia una «soggettività ancorata alle proprie funzioni istituzionali, che consente di configurarla come centro di imputazione, coordinamento e canalizzazione di dati e informazioni di rilevante interesse pubblico»<sup>73</sup>.

Prima di procedere con l'analisi delle funzioni svolte dall'Unità, conviene presentare, il quadro organizzativo incluso l'organigramma e la collaborazione a livello internazionale. Per quanto riguarda il primo punto, la UIF consta circa centotrenta funzionari, disposti nei servizi così come indicati nella **Figura 2.1**. L'organizzazione della UIF è disciplinata con il Regolamento del Governatore della Banca d'Italia, emanato il 21 dicembre 2007 e rinnovato il 27 ottobre 2014. Per quanto riguarda le risorse umane e gli strumenti finanziari, essi sono forniti dalla Banca d'Italia per il perseguimento di tutti i fini dell'Unità. La struttura si divide tra il Servizio Operazioni Sospette e il Servizio analisi e rapporti istituzionali, al di sopra dei quali è posta la Direzione. A quest'ultima, e di conseguenza al Direttore, spetta la responsabilità della gestione dell'Unità, per la quale adotta provvedimenti ed atti. Inoltre, il

---

<sup>70</sup> UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'anno 2016*, cit., p. 2.

<sup>71</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2009, cit, p. 9.

<sup>72</sup> UIF, Sito ufficiale, <https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/uif-italia/index.html>

<sup>73</sup> Ibidem.

direttore si occupa anche del controllo e della conduzione delle attività. Al Servizio Operazioni Sospette compete l'analisi finanziaria delle SOS e si divide tra due Divisioni Operazioni Sospette ed una Divisione per la Gestione delle Informazioni. Le prime due stabiliscono la fondatezza delle SOS, curano le istruttorie riguardo la sospensione delle SOS, esaminano il rispetto delle disposizioni in tema e partecipano all'elaborazione delle metodologie per l'analisi e la valutazione delle SOS. Mentre, la Divisione per la Gestione delle Informazioni si occupa della raccolta delle SOS e delle altre segnalazioni operative, anche provvedendo a processi di classificazione automatica.

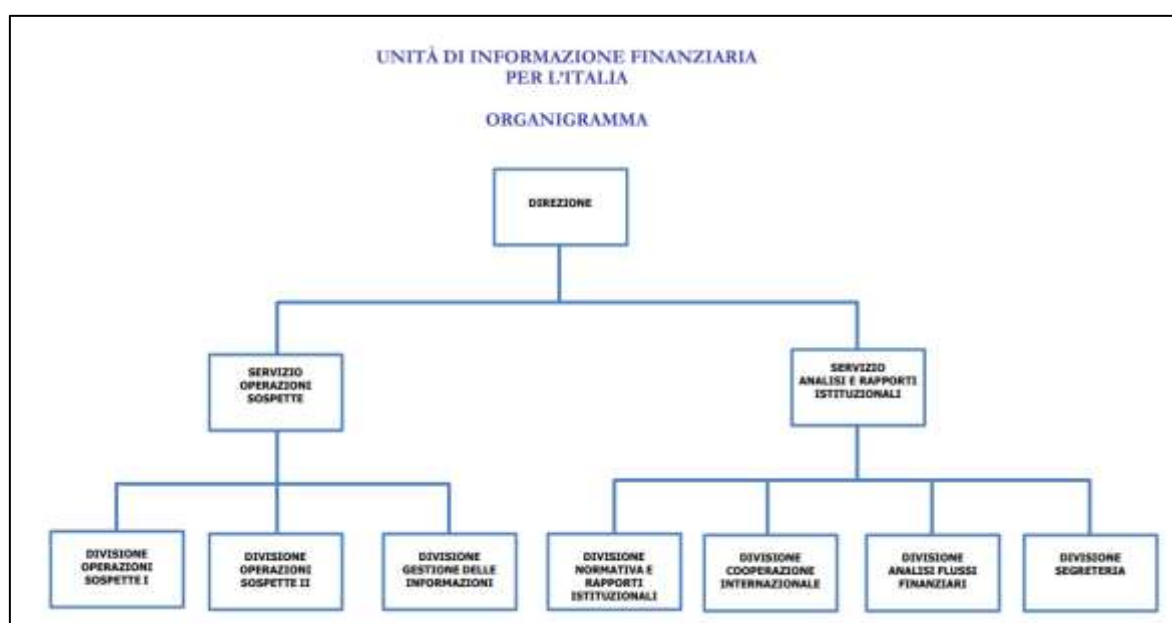


Figura 2.1 – Fonte Sito UIF

Il Servizio Analisi e Rapporti Istituzionali interloquisce con l'Autorità Giudiziaria e le altre istituzioni, occupandosi della limatura della normativa. Si divide in: 1) Divisione Normative e rapporti istituzionali, che elabora modelli di comportamenti anomali, gestisce i rapporti con la Magistratura e le altre autorità, incluso il CSF e il Parlamento, pianificando e coordinando gli interventi ispettivi; 2) la Divisione Cooperazione Internazionale, che come indica il nome cura i rapporti con gli organismi internazionali e segue l'evolversi della normativa internazionale, aiutando nella definizione dei protocolli d'intesa con le FIU estere; 3) la Divisione Analisi e flussi finanziari, che si occupa di studi scientifici sul riciclaggio; 4) la Segreteria, che svolge compiti pressoché amministrativi.

Relativamente alla collaborazione internazionale, l'art. 9 del decreto 231 regola il rapporto tra la UIF e le FIU estere. Lo scambio di informazioni tra di esse è continuo: ciò determina la deroga del segreto d'ufficio. Partecipano a questa collaborazione anche il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e la Direzione Investigativa Antimafia. Come già ricordato, le FIU si avvalgono degli strumenti informatici come *l'Egmont Secure Web*.

La UIF svolge un'attività complessa di raccordo con le altre istituzioni. Ogni anno, ex art. 6 del decreto 231, rende conto di questa attività e redige un rapporto, poi trasmesso dal Direttore al Ministro dell'Economia e al Parlamento, insieme con una relazione della Banca d'Italia. Una delle funzioni principali, spiegata ed analizzata in ogni Rapporto annuale, riguarda il ricevimento e l'esame delle segnalazioni di operazioni sospette ex artt. 6, 40 e 41, che sono inviate dai soggetti obbligati – che verranno maggiormente approfondite nel prossimo paragrafo. La UIF svolge funzioni ispettive nei confronti di tali soggetti obbligati, in base all'art. 53 del citato decreto. Queste segnalazioni, sulle quali la UIF svolge analisi quantitative e qualitative, se ritenute a rischio di riciclaggio o altri reati, vengono trasmesse alla Guardia di Finanza ed alla Direzione Investigativa Antimafia, oppure nel caso di fatti rilevanti penalmente, anche in modo diretto all'Autorità giudiziaria. Il resto dei casi, cioè le segnalazioni che sono reputate infondate, vengono archiviati. Questa attività ispettiva della UIF avviene come ricordato secondo una logica *risk-based*, avendo come interlocutori di riferimento i destinatari degli obblighi di segnalazione<sup>74</sup>. Le ispezioni hanno sia un carattere di generalità, sia di specificità dei settori in base al rischio al quale sono sottoposti, tramite controlli mirati, volte ad arricchire le informazioni ottenute durante la raccolta delle segnalazioni di operazioni sospette<sup>75</sup>. Di queste due tipologie, nel 2015 la UIF ha effettuato ventiquattro ispezioni, di cui ventidue generali e due mirate<sup>76</sup>. Invece, nel 2016 sono state ventitré, quattordici nel primo semestre e nove nel secondo. Attraverso la collaborazione con le altre autorità di vigilanza, la UIF ha effettuato accertamenti con l'IVASS su imprese assicurative e sugli intermediari del mercato mobiliare con la CONSOB. Sono stati nel 2016, oltre alle ispezioni, trentadue i procedimenti avviati per l'irrogazione di sanzioni amministrative, soprattutto relativamente a operazioni non segnalate per un valore totale di

---

<sup>74</sup> MEF, *Relazione al Ministro dell'economia e delle finanze del Comitato di sicurezza finanziaria*, Anno 2015, cit., p. 57.

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> Ibidem.

51 milioni di euro<sup>77</sup>. Il dato è pressoché duplicato rispetto all'anno precedente: «tale aumento è da ricondurre al maggiore orientamento dello strumento ispettivo verso soggetti che operano in settori a più elevato rischio e in comparti privi della normativa secondaria necessaria per il corretto adempimento degli obblighi di prevenzione»<sup>78</sup>.

In riferimento ai soggetti obbligati, la UIF può ricevere ed ottenere diverse informazioni, anche accedendo agli archivi. Sulla base di questi e sul proprio patrimonio informativo, la UIF analizza, individua e valuta «fenomeni, tendenze, prassi operative e punti di debolezza del sistema»<sup>79</sup>. Qualora si verificassero delle infrazioni concernenti gli obblighi di segnalazione, la UIF intraprenderebbe il procedimento di irrogazione delle sanzioni, la cui competenza è assegnata al MEF. La UIF, come ribadito, utilizza un approccio basato sul rischio e svolge spesso analisi su diversi strumenti di pagamento, su zone territoriali circoscritte e su singole anomalie. Secondo l'articolo 9 del decreto, la UIF deve porre a disposizione delle altre autorità i risultati delle sue analisi.

In aggiunta, «la UIF analizza sotto il profilo finanziario le segnalazioni di operazioni sospette inviate dai soggetti obbligati e le trasmette al NSPV e alla DIA corredate da una relazione tecnica che compendia le risultanze degli approfondimenti effettuati»<sup>80</sup>. Questa analisi, come si vedrà meglio nel prossimo paragrafo, è definita come un «momento centrale dell'attività di *intelligence* finanziaria svolta dalla UIF e passaggio essenziale per estrarre dalle segnalazioni gli spunti investigativi e d'indagine da trasmettere alle Autorità preposte all'accertamento del riciclaggio»<sup>81</sup>. Per quanto riguarda, quindi, la stretta operatività della UIF, conviene riportare il passaggio dell'ultimo Rapporto 2016, in cui si illustra brevemente come avvengono le analisi dell'autorità:

L'analisi finanziaria svolta dalla UIF consiste in una serie di attività tese a ridefinire e ampliare l'originario contesto segnalato, a identificare soggetti e legami oggettivi, a ricostruire i flussi finanziari sottostanti all'operatività descritta, a individuare operazioni e situazioni riconducibili a finalità di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, aumentando così il patrimonio informativo di ciascuna segnalazione. Si tratta di un processo di trasformazione in cui i dati resi disponibili attraverso le segnalazioni di operazioni sospette sono elaborati per il tramite di sistemi automatici, arricchiti dagli approfondimenti degli analisti, classificati in base al rischio e alla tipologia di operazioni per selezionare quelli più rilevanti e per procedere, infine, alla loro “disseminazione” nel modo più efficace per i successivi sviluppi investigativi. Il processo descritto segue l'approccio *risk-*

---

<sup>77</sup> Ivi, p. 59.

<sup>78</sup> Ibidem.

<sup>79</sup> UIF, Sito ufficiale, <https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/uif-italia/index.html>

<sup>80</sup> UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'anno 2016*, cit., p. 40.

<sup>81</sup> Ibidem

*based* definito dagli *standard* internazionali e consente di adattare l'azione dell'Unità tenendo conto delle minacce e delle vulnerabilità identificate nell'ambito degli esercizi di *risk assessment* e dei risultati dell'analisi strategica<sup>82</sup>.

Oltre a ciò, secondo l'art. 6, comma 7, lett. b, l'Unità trasmette modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali dal punto di vista economico-finanziario, indicando gli indicatori di anomalia così come redatti dai Ministeri dell'interno, della giustizia e dalla Banca d'Italia. Questo meccanismo di divulgazione è ciò che avviene, secondo la UIF, “a monte” della collaborazione attiva; mentre “a valle” essa provvede ai soggetti obbligati delle comunicazioni di ritorno sui risultati delle SOS<sup>83</sup>. Gli indicatori di anomalia vengono definiti dalla UIF come «una elencazione a carattere semplificativo di connotazioni di operatività ovvero di comportamenti della clientela da ritenere “anomali” e potenzialmente caratterizzanti intenti di riciclaggio o finanziamento del terrorismo»<sup>84</sup>.

Inoltre, nel 2016, la UIF ha emanato una Comunicazione in materia antiriciclaggio definendo uno schema di anomalia «per far fronte alla rapida crescita che, negli ultimi anni, ha caratterizzato i mercati *over the counter*, sedi di negoziazione di titoli diverse dai mercati regolamentati e dai sistemi multilaterali, connotate dalla mancanza di regole organiche sul sistema degli scambi»<sup>85</sup>.

## **6. L'efficacia delle Segnalazioni di Operazioni Sospette**

In base all'articolo 41 del decreto legislativo 231/2007, la UIF elabora ed emana la normativa relativamente alle segnalazioni di operazioni sospette. Come già ricordato, esse sono il fulcro del sistema di prevenzione a cui fanno capo la UIF e il CSF: le SOS, vera e propria realizzazione pratica del principio di collaborazione attiva, permettono alle autorità di scrutare l'andamento del mercato e dell'economia con le *lenti* dell'antiriciclaggio e dell'antiterrorismo. Difatti, le SOS costituiscono un patrimonio informativo inestimabile, che necessariamente deve essere sfruttato ed usato ai fini del rispetto della legalità, come strumento di prevenzione contro la dissimulazione nell'utilizzo del denaro. «L'intero sistema antiriciclaggio è alimentato dalle segnalazioni di operazioni finanziarie ritenute

---

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> UIF, Sito ufficiale, <https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/uif-italia/index.html>

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'anno 2016*, cit., p. 21.

sospette, provenienti da una ampia gamma di operatori economici e dirette dalla UIF»<sup>86</sup>. Così sottolineava Draghi, già nel momento di una prima implementazione del modello SOS nel sistema di prevenzione italiano: «la segnalazione non costituisce una denuncia, ma una collaborazione doverosa richiesta a soggetti che, per l'attività svolta, vengono a conoscenza di elementi utili per l'accertamento di ipotesi di riciclaggio»<sup>87</sup>. La legge definisce il modo in cui si deve procedere nel caso di operazioni non chiare che vanno segnalare: essa «richiama non solo il “sapere” o il “sospettare”, ma anche l’avere “ragionevoli motivi per sospettare” che siano in corso o che siano state compiute operazioni di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo»<sup>88</sup>. In ogni modo, l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette viene qualificato come momento centrale del sistema di prevenzione<sup>89</sup>.

Dal 2012 al 2016 – ultimi dati disponibili – l'evoluzione quantitativa delle segnalazioni di operazioni sospette è stata la seguente (**Grafico 2.2**):

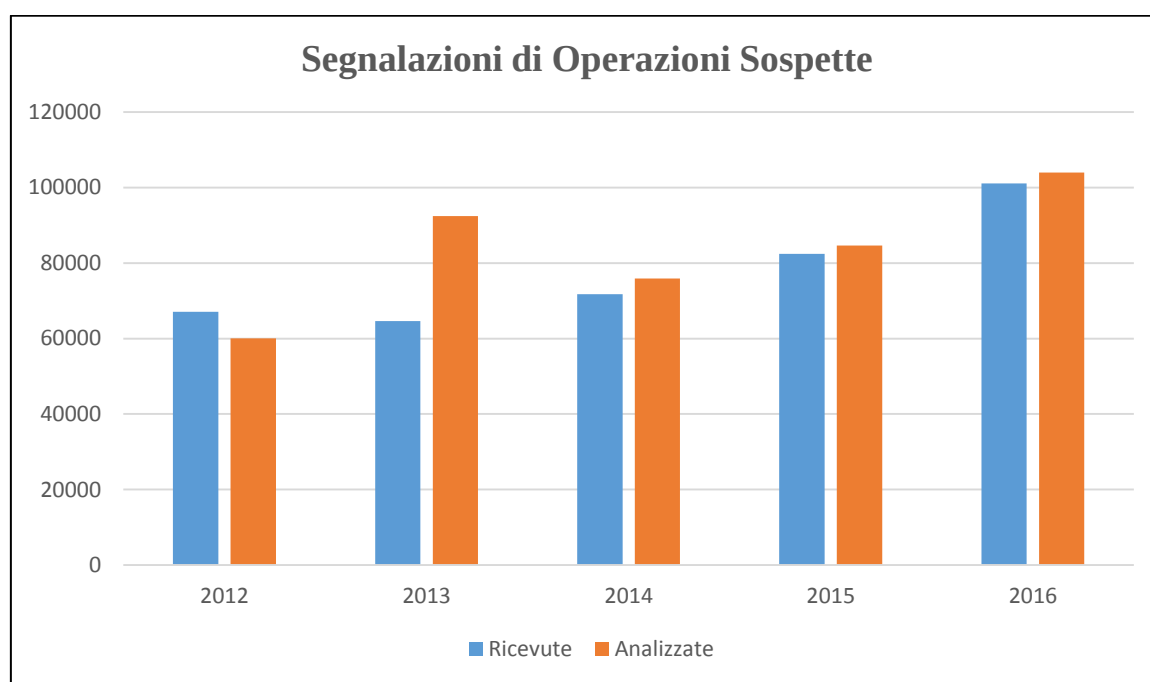


Grafico 2.2 – Elaborazione propria da dati UIF

<sup>86</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2009, cit, p. 15.

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> Ivi, p. 9.

<sup>89</sup> UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'anno 2016*, cit., p. 12.

Dal grafico si può comprendere il progressivo incremento delle SOS ricevute, al quale coincide sempre un maggior numero di SOS analizzate. Nel 2016 sono state ricevute più di 101 mila segnalazioni. Rispetto agli altri anni, il 2016 è stato particolarmente proficuo. Si registra, infatti, un incremento percentuale rispetto al 2015 del 22,6 per cento, in confronto del 14,9 tra 2014 e 2015 e dell'11,1 tra il 2013 e il 2014. Secondo Clemente, nella presentazione dell'ultimo Rapporto UIF, si è registrato «un *trend* di eccezionale crescita del flusso di segnalazioni che, nel 2016, ha raggiunto 101.065 unità, livello oltre otto volte superiore a quello che si registrava alla costituzione della UIF»<sup>90</sup>. Questi dati, sempre per il direttore della UIF, rappresentano una trasformazione radicale del modo di agire dei soggetti obbligati, i quali inizialmente, nel 2007, si erano dimostrati abbastanza riluttanti nell'implementazione del sistema delle SOS, soprattutto sottolineando la possibile gravosità della collaborazione attiva<sup>91</sup>. Da citare è anche l'aumento del numero dei soggetti segnalanti (più 620 unità che hanno contribuito alla raccolta dei dati antiriciclaggio rispetto al 2015, raggiungendo il totale di 5 133 iscritti)<sup>92</sup>.

Gran parte di questo *trend* – più 22,6 per cento – è dovuto alla presenza di segnalazioni per la collaborazione volontaria, c.d. *voluntary disclosure*<sup>93</sup>, finestra aperta con la legge 1 dicembre 2016, n. 225 – *Riapertura dei termini per la collaborazione volontaria* – valida fino al 31 luglio 2017. Sono state circa 21 mila le segnalazioni correlate ai casi di partecipazione alla *voluntary disclosure*. Essa ha avuto un effetto anche sulla distribuzione geografica delle SOS, comportando un aumento nelle regioni del Nord, come la Lombardia, l'Emilia Romagna e del Piemonte, rispettivamente del più 22,3 per cento, più 16,2 per cento e più 13,8 per cento<sup>94</sup>. In particolare, nel 2016 la quota delle segnalazioni dovute alla *voluntary disclosure* ha raggiunto il 21 per cento del totale, rispetto all'8 per cento del 2015. Rimane molto simile la distribuzione per categoria di segnalante, con banche e poste che si attestano al 66,2 per cento, contro il 15,8 per cento degli studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati:

---

<sup>90</sup> CLEMENTE C., *Presentazione del Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia per l'Anno 2016*, cit., p. 4.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'anno 2016*, cit., p. 29.

<sup>93</sup> D'INNOCENZO S., *Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all'efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all'abbassamento della rischiosità sistemica*, cit, p. 434. È importante ricordare che la *voluntary disclosure* è «una procedura di collaborazione volontaria per la denuncia delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori dal territorio nazionale e per altre violazioni in materia fiscale».

<sup>94</sup> UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio dell'Unità di Informazione Finanziaria – Dati statistici*, cit., p. 3.

Il maggior contributo fornito dagli intermediari finanziari può trovare giustificazione nel fatto che le segnalazioni pervenute nel 2016 fanno riferimento all'ultima fase del ciclo vitale della voluntary disclosure 2015 e quindi hanno a oggetto, più che la presentazione dell'istanza di adesione, le transazioni volte all'effettivo rientro dei capitali o al loro investimento<sup>95</sup>.

Anche per quanto riguarda i primi dati del 2017 disponibili, sebbene sia fortemente diminuita per la fine del regime di collaborazione volontaria, il livello delle SOS rimane per lo più lo stesso. Nonostante ciò, non è solamente la *voluntary disclosure* che influenza il numero delle operazioni sospette nel 2016. A livello percentuale, circa il 24 per cento proviene dall'esecuzione di bonifici nazionali, il 21,3 per cento per operazioni in contante, il 10,6 per i bonifici esteri. Importanti sono anche gli addebiti e i versamenti dei titoli di credito (5,8 per cento) e le emissioni, versamenti e negoziazione di assegni circolari (4,1 per cento). Permane il ruolo essenziale giocato dagli intermediari finanziari, che contribuiscono in percentuali molto più elevate rispetto agli operatori nella segnalazione delle operazioni sospette.

Rimanendo sul punto della distribuzione territoriale, come già lievemente anticipato nel primo capitolo, addirittura dieci anni fa, all'inizio dell'utilizzo della metodologia SOS, era nota la correlazione con il livello del PIL di ciascuna regione: «sembra quindi che il luogo nel quale l'attività di riciclaggio si realizza sia determinato più dalla domanda di fondi espressa dall'economia legale che dall'offerta dal mercato illegale»<sup>96</sup>. Conviene quindi riportare una rielaborazione del 2016 sulla base dei dati UIF per le SOS e dei dati ISTAT per il PIL su base regionale – **Grafico 2.3**.

Appare, di conseguenza, stranamente basso il numero delle SOS dalle regioni meridionali, ovvero quelle di «tradizionale insediamento della criminalità organizzata»<sup>97</sup>. Una spiegazione plausibile potrebbe essere innanzitutto la «pressione ambientale» che caratterizzerebbe questi territori<sup>98</sup>. Senza dubbio, la correlazione tra PIL e SOS non è casuale. Semplicemente dove il mercato è più florido, in termini non tecnici *dove vi è più business*, il rischio di riciclaggio aumenta.

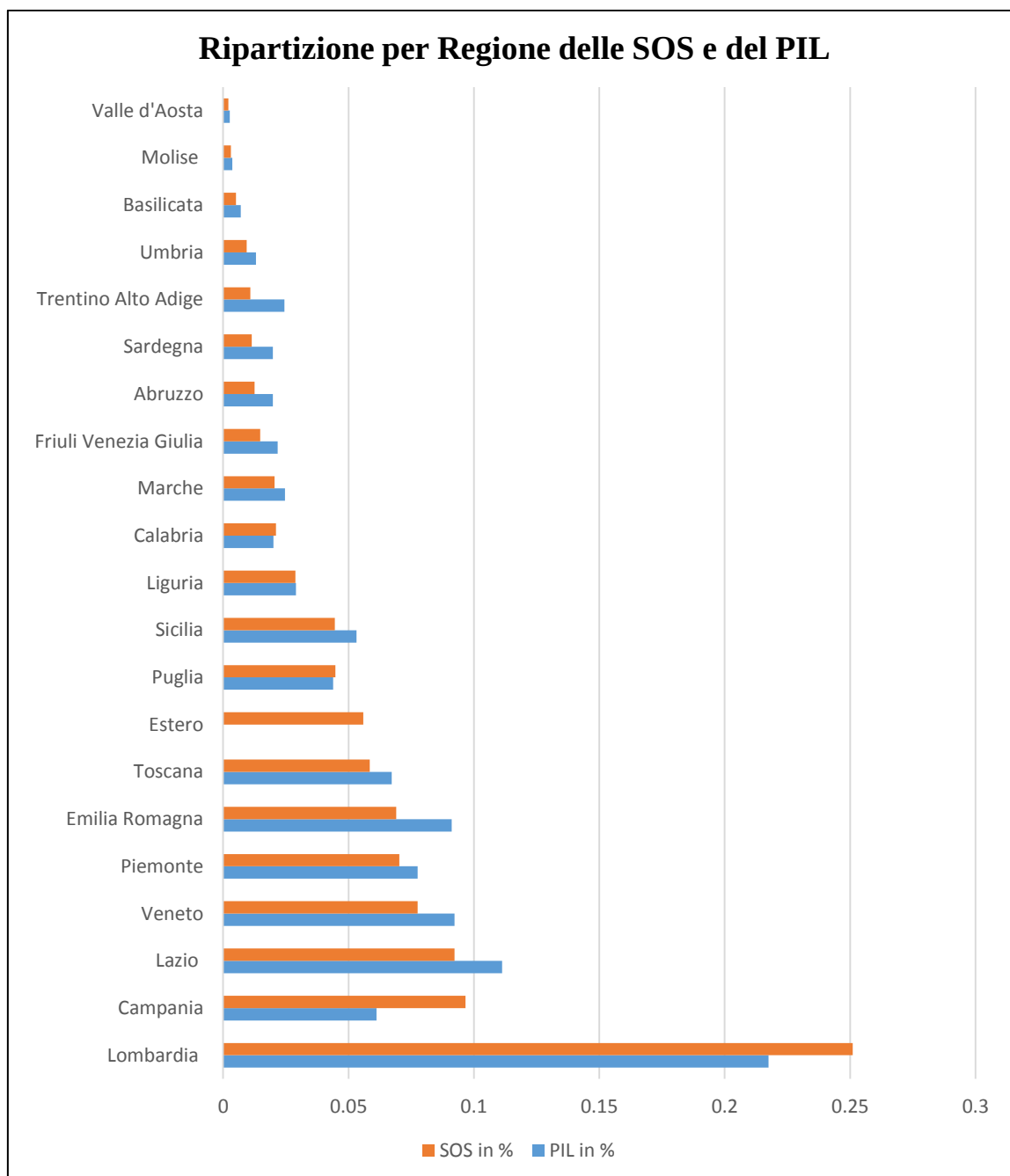
---

<sup>95</sup> UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'anno 2016*, cit., p. 28.

<sup>96</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2009, cit, p. 15.

<sup>97</sup> Ivi, p. 19.

<sup>98</sup> Ibidem.



*Grafico 2.3 – Elaborazione propria con dati UIF ed ISTAT*

Le SOS, pertanto, erano poco più di dodicimila all’inizio della riforma intrapresa con il d.lgs. 231/2007: ad oggi si è arrivato ad un centinaio di migliaia, provenienti da circa cinquemila operatori. Una domanda sorge spontanea, ovvero sull’utilità e sull’efficacia del sistema di prevenzione segnaletico. Per Clemente, le SOS «portano alla luce, o consentono di circostanziare a beneficio delle indagini, innumerevoli casi non solo di riciclaggio ma

anche di corruzione, di appropriazione di risorse pubbliche, di reati finanziari, di crimini delle mafie, di frodi fiscali»<sup>99</sup>. Non a caso migliaia di segnalazioni ogni anno passano ad un livello successivo, ovvero di approfondita analisi investigativa – con l’aiuto della Guardia di Finanza, la DIA e la DNA<sup>100</sup>. Lo stesso GAFI si occupa, nell’ambito della *mutual evaluation*, della verifica sul funzionamento dei sistemi nazionali. Innanzitutto, il Gruppo valuta la quantità dei flussi segnaletici, poi si interroga sulla praticità che le segnalazioni hanno sia a livello di prevenzione sia dal punto di vista repressivo. In poche parole, il GAFI pone ai Paesi aderenti al Gruppo, le seguenti domande: «quale utilizzo ne viene fatto, in rapporto alle indagini per riciclaggio? In quale misura esse contribuiscono a dare avvio alle indagini?»<sup>101</sup>.

Spesse volte si è sottolineato che, nonostante un generale voto positivo da riservare alla crescita dell’utilizzo delle SOS, «permane una quota non marginale di segnalazioni che continua a presentare una scarsa utilità»<sup>102</sup>. Alcune cause di questa scarsa utilità sono pressoché note: 1) in diversi casi, molte operazioni sono ritenute sospette solamente perché lo strumento finanziario utilizzato, per esempio il contante, è intrinsecamente *opaco*, seppure usato per importi ridotti e per fini non criminali; 2) generalmente, i soggetti obbligati e soprattutto gli operatori degli intermediari finanziari, prediligono segnalare per evitare multe o sanzioni successive, scadendo in una spirale cautelativa che rende molte SOS pressoché inutili e fuorvianti<sup>103</sup>. Altre insicurezze sono state mostrate sin da subito, evidenziando «l’apporto modesto all’avvio, e ancor più alla conclusione, di procedimenti penali per il reato di riciclaggio»<sup>104</sup>. In realtà, per molti, questa critica parrebbe azzardata in quanto la logica delle SOS non è tanto nell’utilità nel momento della repressione, ma più che altro a livello di prevenzione, quindi in una fase precedente<sup>105</sup>.

Ciò che deve essere considerato in una valutazione del sistema segnaletico di prevenzione, in fin dei conti, non riguarda esclusivamente la quantità di operazioni che vengono poste all’attenzione della UIF, ma la qualità di quelle SOS che vengono ritenute

---

<sup>99</sup> CLEMENTE C., *Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849 (A. 389)*, cit., p.4.

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> GARA M., PAVESI A., *Il Gruppo d’Azione Finanziaria (GAFI/FATF)*, cit., p. 58.

<sup>102</sup> CLEMENTE C., *Presentazione del Rapporto Annuale dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia per l’Anno 2016*, cit., p. 14.

<sup>103</sup> Ibidem.

<sup>104</sup> DRAGHI M., *L’azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2009, cit, p. 17.

<sup>105</sup> Ibidem.

utili. I problemi sulla qualità sono ben noti e sono attribuibili alle seguenti ragioni: «verifiche insufficienti della clientela, registrazioni incomplete negli archivi aziendali, processi carenti di valutazione delle operazioni anomale, ritardi e omissioni nelle segnalazioni, scarsa formazione del personale, metodologia di controllo poco incisive»<sup>106</sup>. L'efficienza, secondo la UIF, delle SOS dipende da due fattori come qualità e completezza delle informazioni<sup>107</sup>. In tal senso, la UIF procede ogni anno con una valutazione della qualità e complessità delle segnalazioni, registrando un leggero miglioramento tra il 2015 e il 2016. Quindi, agli occhi della UIF e di tutto l'apparato amministrativo di prevenzione del riciclaggio in Italia, risulta evidente che il problema fondamentale è rendere il sistema SOS più efficace possibile, non nel senso di ricezione del maggior numero di segnalazioni, ma intervenendo sulla qualità di esse.

Il problema della crescita dell'attività di segnalazione era già stato anticipato da Takats, «per cui l'inasprimento delle sanzioni e la percezione della dannosità dell'antiriciclaggio innescano un'improvvisa crescita di *reporting*, che – oltre a far scadere la qualità delle segnalazioni – a lungo andare ostacola le indagini e il procedimento giudiziario, nonché l'efficacia generale dell'applicazione normativa»<sup>108</sup>. Il rischio è quello che il sistema venga *ingolfato* di SOS inutili, a tal punto da non potere più utilizzare neanche quelle che effettivamente servirebbero per la prevenzione e la repressione. È importante che non si scada nella logica della raccolta massima di informazioni e segnalazioni per ottenere un buon punteggio nelle classifiche internazionali sulla prevenzione AML, ovvero sulla base delle valutazioni del GAFI. Sarà fondamentale il ruolo che la UIF vorrà dare agli interventi di ausilio e di formazione per i soggetti obbligati, tutt'ora minacciata da forti sanzioni che di conseguenza portano ad un atteggiamento troppo cautelativo.

La discrepanza tra qualità e quantità dei dati è un problema tipico dei provvedimenti pubblici, che fa riscontrare problemi nel momento della valutazione di una politica. Al giorno d'oggi, in generale, i problemi «legati all'informazione sono più dipendenti dalla

---

<sup>106</sup> Ibidem.

<sup>107</sup> UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'anno 2016*, cit., p. 36. A tal proposito, «Sin dal 2012, l'Unità ha avviato un programma di incontri con i principali segnalanti, incentrati sulla ricorrenza di comportamenti segnaletici non conformi o non efficaci. A partire dal 2014 viene effettuato, per i segnalanti della categoria banche e Poste, un monitoraggio sulla qualità della collaborazione attiva prestata i cui esiti vengono condivisi con i principali esponenti della categoria».

<sup>108</sup> TAKATS E., *A theory of «Crying wolf»: The Economics of Money Laundering Enforcement*, IMF Working Paper, Aprile 2007, in D'INNOCENZO S., *Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all'efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all'abbassamento della rischiosità sistemica*, cit, p. 430.

mole enorme di dati che vengono quotidianamente prodotti da una pluralità di soggetti, più che dalla scarsità o carenza di dati: vi è pertanto un problema di definizione di criteri di qualità del processo di produzione e di identificabilità della reputazione dei soggetti produttori, della trasparenza delle procedure adottate, dell'accessibilità e fruibilità delle informazioni prodotte»<sup>109</sup>. Così, dalla dottrina sociologica e politologica, sono stati introdotti diversi criteri per identificare la qualità dei dati, anche definite dimensioni della qualità: rilevanza, completezza, accuratezza, tempestività, comparabilità, trasparenza<sup>110</sup>. Non ci può essere, quindi, valutazione di un intervento pubblico senza possibilità di definire dei criteri demarcatori che stabiliscano se un dato è utile al processo oppure no.

In conclusione, come anticipava Draghi nel 2007, il sistema di prevenzione si sta rilevando abbastanza efficace, tenendo in considerazione il fatto che il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, così come i fenomeni dell'economia sommersa ad essi collegati – evasione fiscale, corruzione e criminalità organizzata – sono mali endemici della società<sup>111</sup>.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, è necessario ora analizzare brevemente il ruolo delle autorità di vigilanza di settore, che prevedono, in base ai soggetti regolati, diverse disposizioni, e permettono allo stesso tempo che la disciplina antiriciclaggio si adegui alle esigenze degli attori privati che devono obbligatoriamente applicarla.

## **7. Le Autorità di vigilanza di settore**

Oltre agli Ordini Professionali, che controllano il rispetto degli obblighi antiriciclaggio da parte degli iscritti ai vari albi, sono identificate tre Autorità di vigilanza di settore: la Banca d'Italia, l'Istituto per la vigilanza delle assicurazioni (IVASS) e la Commissione nazionale per la società e la borsa (CONSOB). Esse, per gli ambiti ed i soggetti di rispettiva competenza – banche e intermediari finanziari, le assicurazioni, le società operanti nel mercato mobiliare – emanano la regolamentazione di rango secondario su vari aspetti, per esempio l'adeguata verifica della clientela e la registrazione dei dati ed organizzazione, così

---

<sup>109</sup> ESPA E., LA SPINA A., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, cit. p. 269.

<sup>110</sup> Ivi, p. 270.

<sup>111</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2007, cit. p. 22.

come previsto dall'articolo 7 del d.lgs. 231/2007<sup>112</sup>. Oltre a queste funzioni, le Autorità di vigilanza esercitano poteri sanzionatori, come indicano gli artt. 55-60 del citato decreto.

La Banca d'Italia, secondo la relazione del Ministro dell'economia per l'anno 2015, «attraverso l'attività di vigilanza ispettiva e cartolare, svolge un costante monitoraggio del rispetto della normativa da parte di banche ed intermediari finanziari, al fine di contrastare la penetrazione criminale nell'economia legale, assicurando la stabilità dell'intero sistema finanziario»<sup>113</sup>. Come è logico, anche la Banca centrale italiana, rispettando le Raccomandazioni del GAFI e le direttive comunitarie, controlla i soggetti di competenza impiegando il *risk-based approach*. Le motivazioni che muovono la Banca d'Italia sono ben note. È necessario, tramite il controllo per il rispetto della normativa e l'integrità dei comportamenti degli intermediari, salvaguardare la stabilità del sistema economico-finanziario. Contro l'infiltrazione criminale dell'economia legale, più specificatamente il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, la Banca d'Italia realizza innumerevoli attività di controllo.

Sulla base del decreto 231, la Banca si usufruisce dei seguenti strumenti e di fonti informative per il controllo di banche e intermediari finanziari: 1) interlocuzione diretta con i soggetti vigilati; 2) comunicazioni inviate dagli organi di controllo, dall'Autorità giudiziaria e dalle altre Autorità di vigilanza; 3) approfondimenti e verifiche ispettive di largo raggio; 4) lettere di richiamo, provvedimenti inibitori, sanzioni, anche amministrative, in proporzione alla gravità della situazione qualora fossero presenti violazioni della normativa; 5) eventuali *follow-up* per appurare l'efficacia dei provvedimenti eseguiti<sup>114</sup>. Il MEF riporta nel suo ultimo documento in cinque paragrafi altrettante tipologie di attività di vigilanza, che si possono così schematizzare – **tabella 2.4**.

Secondo gli ultimi dati relativi al 2015, in riferimento al primo punto – accertamenti ispettivi di carattere generale – la Banca d'Italia ha portato a termine ben 172 accertamenti, definiti anche “a spettro esteso” nei confronti di: 111 banche; 8 gruppi bancari; 19 società di gestione del risparmio; 9 società di intermediazione mobiliare; 17 società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex art. 107 del Testo Unico Bancario; 5 società finanziarie iscritte nell'elenco generale ex art. 106 Testo Unico Bancario; 3 istituti di pagamento<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> UIF, Sito ufficiale, <https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/ordinamento-italiano/index.html>

<sup>113</sup> MEF, *Relazione al Ministro dell'economia e delle finanze del Comitato di sicurezza finanziaria*, Anno 2015, cit., pp. 59-60.

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>115</sup> Ibidem.

Considerando che nel 2015, erano presenti 649 banche operanti sul territorio nazionale, la Banca d'Italia ha ispezionato circa il 17 per cento di esse.

| <b>L'attività di vigilanza della Banca d'Italia</b>                         |
|-----------------------------------------------------------------------------|
| 1. Gli accertamenti ispettivi di carattere generale                         |
| 2. Le verifiche presso le dipendenze delle banche                           |
| 3. I controlli di vigilanza cartolare                                       |
| 4. I profili "antiriciclaggio" nei procedimenti amministrativi di vigilanza |
| 5. Le procedure sanzionatorie                                               |

*Tabella 2.4 – Elaborazione propria con elementi MEF*

In questi accertamenti, la Banca d'Italia ha identificato: «a) ritardi o carenze nell'adempimento degli obblighi relativi all'attività di adeguata verifica della clientela; b) mancato rispetto degli obblighi di conservazione dei documenti e di registrazione delle transazioni in AUI, quali omesse o tardive registrazioni, duplicazioni, errate imputazioni delle causali o della titolarità delle operazioni, ovvero mancata o errata rappresentazione dei dati anagrafici; c) criticità nel processo di valutazione delle operazioni sospette; d) carenze nel rispetto degli obblighi in materia di organizzazione e controlli antiriciclaggio, di cui al relativo Provvedimento emanato dalla Banca d'Italia nel 2011<sup>116</sup>.

Relativamente al secondo punto – verifiche presso le dipendenze delle banche – nel 2015, la Banca d'Italia ha condotto ispezioni mirate presso 107 dipendenze. Le criticità che sono state riscontrate presso i vari intermediari sono state relative alle seguenti funzioni: profilatura e costante monitoraggio nell'adeguata verifica della clientela; individuazione del titolare effettivo; segnalazione di operazioni sospette<sup>117</sup>. Per quanto riguarda il terzo profilo

<sup>116</sup> Ibidem.

<sup>117</sup> Ivi, pp. 63-64.

– controlli di vigilanza cartolare – nel 2015, la Banca ha ricevuto ed analizzato ben 61 comunicazioni per violazioni delle disposizioni AML, a seguito delle quali l’Autorità giudiziaria ha approfondito quelle di possibile rilevanza penale comunicate dalla Banca d’Italia<sup>118</sup>. Mentre, «i risultati dell’attività di controllo ispettivo e cartolare formano oggetto di una valutazione specifica per determinare se eventuali disfunzioni nel comparto antiriciclaggio possano costituire un elemento ostativo all’accoglimento dell’istanza o se sia opportuno associare al rilascio del provvedimento la richiesta di specifici interventi»<sup>119</sup>. Da qui deriva l’inserimento del profilo antiriciclaggio nei procedimenti amministrativi di vigilanza – quarto punto. In riferimento al quinto, nel 2015 sono stati emanati otto provvedimenti sanzionatori per un totale di 362 mila euro.

Per terminare sulla Banca d’Italia, è importante ricordare la normativa secondaria che fa da cornice ai poteri ed alle funzioni in ambito riciclaggio dell’Autorità di vigilanza: le Comunicazioni di chiarimento del Ministro dell’Economia e delle Finanze sul d.lgs. 231/2007; le Comunicazioni di giugno e settembre 2008 sui rapporti con banche, istituzioni finanziarie e soggetti residenti nella Repubblica di San Marino; il Provvedimento recanti gli indicatori di anomali per gli intermediari del 28 agosto 2010; il Provvedimento su organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l’utilizzo degli intermediari e degli altri soggetti che svolgono attività finanziaria a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo del 10 marzo 2011; il Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela dell’11 aprile 2013; il Provvedimento per la tenuta dell’Archivio Unico Informatico e per le modalità semplificate di registrazione del 31 dicembre 2013; il Provvedimento recante gli indicatori di anomali per le società di revisione e revisori legali del 17 novembre 2014<sup>120</sup>. Si attende, a seguito dell’emanazione del d.lgs. 90/2017, un aggiornamento sulle disposizioni di adeguata verifica della clientela.

L’Autorità di vigilanza per il settore delle assicurazioni è per l’appunto l’IVASS, istituita tramite il decreto legge 6 luglio 2012, n. 96, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, famosa anche come provvedimento per la *spending review*. L’IVASS ha difatti sostituito la precedente autorità amministrativa indipendente denominata ISVAP – l’Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo. Fondamentale per capire

---

<sup>118</sup> Ibidem.

<sup>119</sup> Ibidem.

<sup>120</sup> BANCA D’ITALIA, Sito ufficiale, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/riciclaggio-terrorismo/decreto-leg-2312007/index.html>

il ruolo dell'IVASS nella prevenzione e nella lotta al riciclaggio è il Regolamento n. 5 del 21 luglio 2014 concernente disposizioni attuative circa le modalità di adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela e di registrazione da parte delle imprese di assicurazione e degli intermediari assicurativi, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231. Sulla base di questo Regolamento, si basano le ispezioni dell'IVASS, che «continuano a costituire, al momento, la più importante fonte di analisi del rischio intrinseco di ciascuna impresa di assicurazione e del sistema nel suo insieme»<sup>121</sup>.

Innanzitutto, urge un chiarimento per quanto riguarda gli obblighi di adeguata verifica in capo alle assicurazioni, sui quali l'IVASS conduce ispezioni per il rischio del *money-laundering*. Le compagnie assicurative devono procedere con la c.d. KYC solamente nei confronti dei clienti che sottoscrivono polizze nel ramo vita<sup>122</sup>. Inoltre, nell'ultimo intervento, il Segretario generale dell'IVASS Stefano De Polis ha ricordato concisamente gli obblighi previsti dal Regolamento 5/2014 in capo agli intermediari assicurativi:

1) le imprese devono svolgere l'adeguata verifica della clientela in base a una compiuta valutazione di tutti i fattori di rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo cui l'impresa è esposta; 2) le imprese devono individuare le vulnerabilità dell'organizzazione e dei controlli interni, adottare conseguentemente i presidi necessari a mitigare le vulnerabilità individuate e, infine, misurare il residuo rischio di riciclaggio; 3) le imprese devono assoggettare il cliente, il beneficiario e i rispettivi titolari effettivi a misure (semplificata, ordinaria, rafforzata) di adeguata verifica, misure da differenziare in base al profilo di rischio attribuito a ciascun soggetto; 4) le imprese devono registrare rapporti continuativi e operazioni nell'Archivio Unico Informatico, devono dotarsi di processi e procedure idonee ad enucleare rapporti e operazioni potenzialmente anomali e devono segnalare alla UIF i rapporti e le operazioni che destano sospetti di riciclaggio o di finanziamento. Nel 2015 le imprese di assicurazione hanno segnalato 1.201 operazioni sospette, in aumento del 66% rispetto alle 723 dell'anno precedente; 5) gli intermediari assicurativi sono assoggettati ad autonomi obblighi in materia di adeguata verifica della clientela, che devono assolvere nel rispetto delle direttive impartite dalle imprese di assicurazione; queste ultime restano responsabili dell'intero processo di adeguata verifica della clientela, anche se si avvalgono di un intermediario per effettuarla<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> GRILLO A., *Antiriciclaggio: IVASS, Regolamento "Adeguata verifica clientela" per le imprese di Assicurazioni (21 luglio 2014)*, in Compliance.net, 23 luglio 2014, <http://www.compliance.net.it/antiriciclaggio-ivass-regolamento-adequata-verifica-clientela-per-le-imprese-di-assicurazioni-21-luglio-2014>

<sup>122</sup> DE POLIS S., *L'adeguata verifica nel settore assicurativo: cliente, beneficiario e percipiente effettivo*, intervento al Forum Antiriciclaggio: la "Nuova 231/2007" Impatti organizzativi, operativi e legali, Milano, 3 maggio 2017, p. 4.

<sup>123</sup> Ivi, pp. 2-3.

Oltre a questi obblighi, come per Banca d'Italia, si è in attesa di un nuovo Regolamento che si adatti sia alla Quarta Direttiva AML sia al d.lgs. 90/2017. Secondo alcuni autori, infatti, la procedura di adeguata verifica della clientela messa in atto dagli intermediari assicurativi presenta spazi di miglioramento, se si considera un'evoluzione nell'utilizzo delle informazioni dei questionari per la creazione dei profili dei clienti<sup>124</sup>. In genere, sono stati riscontrati «ritardi e carenze [...] nel funzionamento di procedure volte a selezionare operazioni anomale o inattese ai fini delle segnalazioni di operazioni sospette»<sup>125</sup>.

In riferimento alla vigilanza posta in essere dall'IVASS, nel 2015 l'Istituto ha avviato cinque accertamenti ispettivi, che hanno riportato l'emersione delle seguenti problematiche: diverse attività incomplete di profilatura della clientela, che portano ad un'errata classificazione del rischio; un caso di mancato monitoraggio costante della clientela; un presidio AML ritenuto inadeguato per personale e tecniche utilizzate; sistemi inefficienti di controlli interni<sup>126</sup>. Sono anche presenti, nell'attività di vigilanza dell'IVASS, dubbi interpretativi sulle registrazioni nell'Archivio Unico Informatico<sup>127</sup>.

La terza ed ultima Autorità di vigilanza di settore da citare è la CONSOB, creata con legge 7 giugno 1974, n. 216 ed attiva per la sorveglianza del mercato mobiliare italiano per la tutela degli investitori e dei risparmiatori. Come indica l'art. 2, comma 1, del Protocollo d'intesa del 2011 tra la CONSOB, la UIF e la Banca d'Italia, la Commissione «verifica, anche mediante accertamenti ispettivi e secondo le proprie specifiche competenze sui soggetti vigilati, il rispetto delle disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo». Mentre, sempre secondo l'art. 2, comma 2, la CONSOB informa la UIF delle anomalie nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica, anche per evitare sovrapposizioni di interventi e duplicazioni di controlli (art. 3, comma 1). Anche in ambito di collaborazione attiva, la CONSOB effettua studi ed approfondimenti con l'Unità di Informazione su tematiche comuni (art. 5, comma 3) e fornisce le informazioni per rendere più complete le analisi dei flussi finanziari della UIF (art. 5 comma 2). Nel rispetto del Protocollo, la CONSOB nel 2015 ha effettuato accertamenti ispettivi su una società di intermediazione mobiliare e su due società di gestione

---

<sup>124</sup> GRILLO A., *Antiriciclaggio: IVASS, Regolamento "Adeguata verifica clientela" per le imprese di Assicurazioni* (21 luglio 2014), cit.

<sup>125</sup> Ibidem.

<sup>126</sup> MEF, *Relazione al Ministro dell'economia e delle finanze del Comitato di sicurezza finanziaria*, Anno 2015, cit., p. 69.

<sup>127</sup> Ibidem.

del risparmio, relativamente all'adeguata verifica della clientela, sugli assetti organizzativi dei presidi antiriciclaggio, sui controlli interni e sul personale<sup>128</sup>. Nel 2015, la CONSOB ha aggiornato il *ranking* dei soggetti vigilati, utilizzando il *risk-based approach* così come richiesto dalla norma. Inoltre, essa disciplina altresì gli assetti organizzati e operativi delle società di revisione con incarichi presso enti di interesse pubblico<sup>129</sup>. In generale, la CONSOB, come autorità di vigilanza, ha «svolto ispezioni in loco, condotto azioni di vigilanza *off-site* e intrapreso iniziative volte a sensibilizzare le società sui rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento al terrorismo, sottolineando l'importanza degli obblighi di legge, in particolare all'adeguata verifica della clientela»<sup>130</sup>

Per concludere sulla CONSOB, conviene riportare celermente la normativa secondaria di riferimento: la Delibera n. 17836/2011 per l'adozione del Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo delle società di revisione; la Delibera n. 18731/2013 sulle disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela da parte dei consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede; la Delibera n. 18802/2014 per l'adozione del Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela da parte dei revisori legali e delle società di revisione<sup>131</sup>.

Si è concluso il primo capitolo evidenziando due concetti base: l'influenza della normativa internazionale ed europea sulla disciplina antiriciclaggio nazionale; la forte presenza della criminalità nel tessuto economico-sociale dell'Italia. Le due nozioni sono state riconfermate in questo secondo capitolo. Si è cercato di quantificare e di spiegare la relazione tra il riciclaggio ed i vari fenomeni oppressivi dell'economia sommersa – prima di tutto la corruzione, l'evasione fiscale e la criminalità organizzata. Questi fenomeni sono così complessi ed integrati nell'economia legale, che rendono, come si è visto, l'Italia una sorta di Paese anomalo tra i più sviluppati del globo – se si pensa all'incidenza in percentuale del PIL della criminalità, finanziaria e non. Ciò ha fatto sì che il sistema antiriciclaggio avesse bisogno per prima cosa di un preciso quadro normativo di partenza – come si può leggere

---

<sup>128</sup> Ivi, p. 68.

<sup>129</sup> Ibidem.

<sup>130</sup> Ibidem.

<sup>131</sup> CONSOB, Sito ufficiale, <http://www.consob.it/web/area-pubblica/antiriciclaggio-nazionale-secondaria>

nel paragrafo sull'ordinamento giuridico italiano – e successivamente di un'attenta ed effettiva collaborazione attiva, sia orizzontale tra istituzioni, sia verticale tra Autorità e soggetti privati. Così, è apparso utile sottolineare brevemente il ruolo degli organi principali all'interno dell'ordinamento italiano – UIF, MEF, CSF e l'Autorità di vigilanza di settore – e di come esse si raffrontino con i soggetti obbligati, in particolar modo con le segnalazioni di operazioni sospette (SOS). Ne è conseguita una breve valutazione dell'efficacia di questo sistema segnaletico, fortemente voluto dalle Raccomandazioni del GAFI, dalla normativa europea e nazionale, e naturalmente implementato dalle Autorità, in particolar modo dall'Unità di Informazione Finanziaria in Italia.

Poiché ormai sono stati chiariti i ruoli delle istituzioni e l'impatto socio-economico della normativa multilivello, occorre arrivare al punto centrale da discutere nel prossimo capitolo: ovvero come sono influenzati gli intermediari finanziari dalla disciplina AML/CFT. Si analizzerà, pertanto, la procedura di adeguata verifica della clientela – che a seconda dei contesti potrà essere brevemente indicata con KYC (*Know Your Customer*) o CDD (*Customer Due Diligence*). Soprattutto, si cercherà di capire nel dettaglio come funziona l'adeguata verifica nel settore *corporate* delle banche e degli intermediari finanziari. Il senso di una valutazione più approfondita degli intermediari finanziari e bancari risiede nella loro maggior rilevanza nell'ambito della KYC.

## CAPITOLO TERZO

### **L'applicazione della disciplina AML tramite l'adeguata verifica della clientela**

*«Money laundering is the criminal's way of trying to ensure that, in the end, crime pays. Unchecked, money laundering can erode the integrity of a nation's financial institution» (Mc Dowell e Novis, 2001).*

#### **1. KYC, il principio e il processo**

Nel 2012 si è consumato il più grande scandalo per riciclaggio della storia. Gli Stati Uniti d'America hanno multato per 1.9 miliardi di dollari la sesta banca per capitalizzazione del mondo e prima banca europea, ovvero la britannica HSBC. Secondo l'accusa e poi anche secondo l'ammissione del *management* della banca, la lassità nei controlli e le regole inadeguate hanno permesso ai cartelli della droga messicani di riciclare i proventi derivanti dal narcotraffico e da altre attività illegali, per un totale di circa 7 miliardi di euro. Inoltre, la HSBC è stata ritenuta colpevole di aver aggirato le sanzioni finanziarie internazionali imposte all'Iran e di aver stanziato finanziamenti a banche saudite connesse ad organizzazioni terroristiche. La negligenza maggiore imputata ad HSBC, per quanto riguarda i rapporti con la criminalità organizzata, riguardava la valutazione del rischio di un Paese come il Messico, non inserito nella lista degli *high risk countries*. Ciò avrebbe richiesto procedure di adeguata verifica e di controlli rafforzati rispetto alla normalità delle casistiche. Per evitare altri danni

di reputazione, la *holding* bancaria ha dovuto immediatamente prendere posizioni di scuse, dichiarandosi responsabile delle inadeguatezze intercorse<sup>1</sup>.

Il caso HSBC, di conseguenza, ricomprende tutti gli elementi e le motivazioni che hanno spinto la comunità globale a stabilire un sistema mondiale antiriciclaggio. Se la multa nei confronti di HSBC è stata salata, i danni di immagine per la banca sono inestimabili, senza contare l'alterazione economica che ne è derivata con l'ingresso di immense quantità di capitali nel sistema legale. L'indolenza degli intermediari finanziari e bancari porta inevitabilmente allo sfruttamento dei suddetti per scopi criminali, cioè per far rientrare i profitti illeciti nell'economia legale. Ciò aumenta la sicurezza e la forza delle organizzazioni criminali, che senza scrupoli sono in grado di sfruttare qualsiasi lacuna normativa ed ogni *crepa* nella prevenzione del riciclaggio. Esiste, quindi, una relazione inversamente proporzionale tra la solidità degli intermediari finanziari e l'intromissione delle organizzazioni malavitose nell'economia: «intermediari più solidi ed efficienti, risultato di una supervisione finanziaria efficace, sono meno vulnerabili di fronte all'aggressione della criminalità»<sup>2</sup>. Si crea, pertanto, un *trade off* nel momento in cui gli intermediari ed i soggetti obbligati dalla normativa devono decidere la strategia da affrontare per i casi di rapporti con clienti rischiosi. Esso consiste nella scelta tra un atteggiamento massimamente prudente, che per gli intermediari può tramutarsi in interruzioni di relazioni di affari e quindi la perdita di profitto, e l'adozione di opzioni più imprudenti che nel breve periodo possano portare a minori costi, ma che nel lungo termine rischiano di condurre a sanzioni pesanti ed ingenti danni di reputazione. Già la Commissione europea, nella valutazione di impatto degli obblighi derivanti dalla Quarta Direttiva, evidenziava che «il livello di tali costi dipenderà probabilmente in gran parte dal tipo di strategia adottata per garantire il rispetto delle norme»<sup>3</sup>. Naturalmente, la Commissione non si riferiva alla possibilità per i soggetti

---

<sup>1</sup> Sull'argomento si possono citare: TREANOR J., *City watchdog investigating HSBC over potential financial crime, bank reveals*, in The Guardian, 21 febbraio 2017, <https://www.theguardian.com/business/2017/feb/21/hsbc-cuts-pay-of-senior-executives-after-failing-to-combat-financial>; MAISANO L., *Hsbc, multa record negli Usa da 1,9 miliardi \$ per riciclaggio soldi narcos e Iran*, 11 dicembre 2012, in Sole 24 Ore, <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2012-12-11/hsbc-multa-record-miliardi-082906.shtml?uuid=AbSD9xAH>; DEGLI INNOCENTI N., *Riciclaggio, nuovo scandalo per HSBC*, in Sole 24 Ore, 9 novembre 2012, <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2012-11-09/hsbc-mirino-autorita-131417.shtml>; REDAZIONE, *Nuovo scandalo bancario: gli Usa accusano Hsbc di riciclaggio*, in Corriere della Sera, 18 luglio 2012, [http://www.corriere.it/economia/12\\_luglio\\_17/scandalo-banca-hsbc\\_dcb119c8-d027-11e1-85ae-0ea2d62d9e6c.shtml](http://www.corriere.it/economia/12_luglio_17/scandalo-banca-hsbc_dcb119c8-d027-11e1-85ae-0ea2d62d9e6c.shtml).

<sup>2</sup> DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, 2009, cit, p. 6.

<sup>3</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione, sintesi della valutazione di impatto*, cit., p. 7.

obbligati di assumere comportamenti dissoluti nell'implementazione della normativa AML, ma anticipava la diversità di implicazioni a seconda delle differenti strategie di adattamento. Difatti, essa concludeva: «sebbene l'attuazione di un sistema efficace di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo comporti notevoli costi per gli enti obbligati, la Commissione ritiene che i vantaggi (molto più difficili da quantificare) derivanti dalla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo continueranno a prevalere sui costi, compresi quelli aggiuntivi legati alle modifiche del quadro»<sup>4</sup>.

A tal punto, dall'accordo di vari organismi internazionali, spinti dalla globalizzazione e dallo sviluppo dei mercati, è stato introdotto il concetto del *Know Your Customer* e la procedura – *Customer Due Diligence* – che ormai caratterizzano gli affari e il *business*, così come devono essere affrontati dalle banche, dagli intermediari finanziari in generale e dagli altri soggetti obbligati dalla normativa. Il principio, anche tradotto in italiano, risulta molto semplice: *conosci la tua clientela*. Come descrive correttamente Trulioo, la società leader mondiale per l'*identity verification*, «*after all, where there's money, there are also criminals lurking to take advantage wherever they can*»<sup>5</sup>, da qui deriva lo *statement*: «*Know your customer (KYC) is the process of a business verifying a client's identity, and, if you are a financial institution, it's more than a good idea, it's enshrined in legislation*»<sup>6</sup>. Prima di intraprendere qualsiasi operazione, gli intermediari devono necessariamente identificare, verificare, certificare, a seconda del profilo di rischio, le proprie controparti. La disciplina AML/CFT, in tutte le sue sfumature, impone che le relazioni d'affari vengano intraprese con clienti identificati, classificati sulla base del rischio ed infine correttamente registrati. Per anticipare i temi di cui si tratterà in questo terzo ed ultimo capitolo, la KYC, la CDD – in italiano l'adeguata verifica della clientela – sono dei processi complessi che prevedono numerose attività. Si cercherà di delineare quali sono le caratteristiche principali di queste procedure, trattando prima di tutto dei principi alla base di esse, come l'identificazione dei clienti, l'approccio basato sul rischio, i *background checks* e l'individuazione del titolare effettivo, tenendo allo stesso tempo fermo il punto di vista dello studio, ovvero il *focus* sugli intermediari finanziari, i più toccati dai provvedimenti AML/CFT.

---

<sup>4</sup> Ivi, p. 10.

<sup>5</sup> TRULIOO, *Customer Due Diligence: Ensuring You Know Your Customer*, 23 agosto 2016, <https://www.trulioo.com/blog/customer-due-diligence/>

<sup>6</sup> Ibidem.

Prima di procedere con l'analisi della KYC, bisogna innanzitutto ricordare chi sono i soggetti obbligati, almeno per la normativa europea – e di conseguenza italiana. Oltre agli intermediari bancari e finanziari, secondo il d.lgs. 90/2017, precisamente all'articolo 3, sono indicati tra i soggetti obbligati (capo I): gli intermediari bancari e finanziari; gli altri operatori finanziari (per esempio i soggetti che svolgono l'attività di cambia valute); i professionisti, che esercitano la loro professione in forma individuale, associata e societaria (tra questi sono inclusi, i revisori legali, le società di revisione, gli operatori professionali in oro); gli altri operatori non finanziari (come per esempio i prestatori di servizi di gioco; i prestatori di servizi di valuta virtuale, i soggetti che esercitano attività di mediazione civile)<sup>7</sup>. Soffermendosi sui primi, gli intermediari finanziari, si possono menzionare, oltre alle banche, incluse quelle aventi sede legale e amministrazione centrale in un altro paese membro dell'Unione senza succursale sul territorio italiano: le Società di Investimento a Capitale Fisso (SICAF); le imprese assicurative e gli intermediari assicurativi; i consulenti finanziari e le società di consulenza finanziaria; i soggetti che si occupano della cartolarizzazione del credito<sup>8</sup>. Sugli intermediari, interviene anche il provvedimento della Banca d'Italia, datato 3 aprile 2013, che elenca i destinatari della sua vigilanza, ampliando la platea di quelli individuati dalla normativa primaria ed europea<sup>9</sup>. Da sottolineare è sicuramente la critica di Starola, la quale ritiene «il sovrapporsi ed intrecciarsi di definizioni in parte diverse» come «un elemento di incertezza»<sup>10</sup>. Questo può essere il caso di alcune «definizioni contenute nel glossario terminologico» che «in parte non coincidono esattamente con quelle previste nella legge antiriciclaggio, sia per alcune definizioni

---

<sup>7</sup> GALMARINI S., *La nuova disciplina dell'antiriciclaggio: i soggetti obbligati e l'analisi del rischio*, il Quotidiano Giuridico, 30 marzo 2017.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> BANCA D'ITALIA, Provvedimento 3 aprile 2013. Sono i seguenti: «a) banche; b) Poste italiane S.p.A.; c) istituti di moneta elettronica; d) istituti di pagamento; e) società di intermediazione mobiliare (SIM); f) società di gestione del risparmio (SGR); g) società di investimento a capitale variabile (SICAV); h) agenti di cambio; i) intermediari finanziari iscritti nell'albo previsto dall'articolo 106 del TUB; j) società fiduciarie di cui all'art. 199, comma 2, del TUF; k) succursali insediate in Italia dei soggetti indicati alle lettere precedenti aventi sede legale in uno Stato estero; l) Cassa depositi e prestiti S.p.A.; m) società fiduciarie di cui alla legge 23 novembre 1939, n. 1966, ad eccezione di quelle di cui all'art. 199, comma 2, del TUF; n) soggetti disciplinati dagli articoli 111 e 112 del TUB; o) mediatori creditizi iscritti nell'elenco previsto dall'articolo 128-sexies, comma 2 del TUB; p) agenti in attività finanziaria iscritti nell'elenco previsto dall'articolo 128-quater, comma 2, del TUB e gli agenti indicati nell'articolo 128-quater, commi 6 e 7, del medesimo testo unico».

<sup>10</sup> STAROLA L., *Si completano le istruzioni sull'adeguata verifica della clientela*, in Corriere tributario, 2013, fasc. 23, pp. 1819-1820.

riferibili agli intermediari finanziari, sia per alcune puntualizzazioni, non presenti nel glossario del d.lgs. n. 231/2007»<sup>11</sup>.

Complessivamente, «l'adeguata verifica rappresenta una delle principali linee direttive della disciplina antiriciclaggio, che si traduce in uno dei fondamentali adempimenti posti a carico degli intermediari»<sup>12</sup>. Si comprende, perciò, che tra i provvedimenti principali dell'antiriciclaggio, vi è proprio l'istituzione dell'adeguata verifica, sia perché permette agli intermediari ed alle autorità pubbliche di conoscere in modo più approfondito la clientela, sia perché comporta oneri di diversa tipologia, che verranno affrontati alla fine di questo capitolo. La Banca d'Italia ha spiegato, con l'emanazione del provvedimento sopra menzionato, cosa vuol dire adeguata verifica della clientela. Conviene, a questo punto, riportare per intero quali sono le attività della *Customer Due Diligence*, così come descritte dalla Banca d'Italia: «a) identificazione del cliente e dell'eventuale esecutore; b) identificazione dell'eventuale titolare effettivo; c) verifica dell'identità del cliente, dell'eventuale esecutore e dell'eventuale titolare effettivo sulla base di documenti, dati o informazioni ottenuti da una fonte affidabile e indipendente; d) acquisizione di informazioni sullo scopo e sulla natura prevista del rapporto continuativo e, quando rilevi secondo un approccio basato sul rischio, dell'operazione occasionale; e) esercizio di un controllo costante nel corso del rapporto continuativo»<sup>13</sup>. Il provvedimento della Banca d'Italia del 2 aprile 2013, è il documento centrale per l'analisi dell'adeguata verifica della clientela. È con questo testo di regolazione e vigilanza, che la Banca recepisce l'ultima revisione delle Raccomandazioni del GAFI del 2012 e le modifiche che erano in corso della direttiva 2005/60CE<sup>14</sup>. La dottrina giuridica, in seguito, ha provato a dare una definizione della nozione di adeguata verifica. Si riporta qui, per comodità, la versione finale impostata da Giovanni Castaldi, già Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria: «dalla lettura complessiva del Provvedimento [di Banca d'Italia] emerge una concettualizzazione della funzione del processo di adeguata verifica, che potrebbe icasticamente definirsi attività conoscitiva/valutativa ad estensione e profondità crescente in rapporto al livello di

---

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> ASSOFIDUCIARIA, *Procedura per la adeguata verifica della clientela (Integrata con le disposizioni emanate dalla Banca d'Italia in data 3 aprile 2013)*, 2014, [http://www.assofiduciaria.it/antiriciclaggio/COMPENDI/ANTIR\\_G0\\_003.pdf](http://www.assofiduciaria.it/antiriciclaggio/COMPENDI/ANTIR_G0_003.pdf)

<sup>13</sup> BANCA D'ITALIA, Provvedimento 3 aprile 2013, Parte Seconda, Obblighi di Adeguata Verifica, Sezione I, contenuto degli obblighi di adeguata verifica della clientela.

<sup>14</sup> STAROLA L., *Si completano le istruzioni sull'adeguata verifica della clientela*, cit., p. 1819.

rischio»<sup>15</sup>. In questa nozione, si riconoscono numerosi elementi della CDD, come per esempio la parte relativa all'identificazione ("attività conoscitiva") e le questioni relative alla misurazione del rischio ("attività valutativa in rapporto al livello di rischio").

Come si vedrà nel prossimo paragrafo, il *focus* centrale dell'ultima parte di questo breve studio, riguarderà soprattutto come gli intermediari finanziari affrontano gli obblighi della KYC e come essi impattano sulla relazione d'affari con il clienti. In particolare, per quanto concerne l'identificazione del titolare effettivo e l'identificazione della clientela, si farà specificatamente riferimento alle particolari procedure che gli intermediari bancari e finanziari devono adottare per l'analisi AML/CFT della clientela c.d. CIB, ovvero *Corporate and Investment Banking*. Si è scelto questo preciso inquadramento sulle banche per diverse motivazioni. Primariamente, la ragione risiede nella maggior rilevanza del ruolo delle banche come intermediari tra la clientela e l'eventuale illegalità. Difatti, un metodo per le organizzazioni criminali per far rientrare i proventi nell'economia è quello di sfruttare l'intermediazione bancaria. Lo strumento dell'adeguata verifica cerca di prevenire questo passaggio, che sarebbe catastrofico per la stabilità socio-economica. In aggiunta, si è ritenuto utile, banalmente, concentrarsi solamente su alcuni aspetti della CDD/KYC, per non avere un punto di vista troppo ampio, in cui si perda la concentrazione sui concreti adempimenti a carico dei soggetti obbligati.

Il processo KYC permette di raccogliere tutte quelle informazioni, che dovrebbero consentire ad un soggetto obbligato di valutare l'esposizione ad eventuali rischi di riciclaggio e finanziamento al terrorismo. Come già più volte accennato, «*the application of CDD is required when a firm covered by money laundering regulations, enters into a business relationship with a customer or a potential customer*»<sup>16</sup>.

L'International Compliance Association riporta alcune ragioni per cui è obbligatorio *conoscere i propri clienti*. Ovviamente, è necessario identificare le proprie controparti per rispettare i requisiti della normativa. Poi, vengono elencate altre motivazioni: aiutare ad individuare ciò che è inusuale in un rapporto di business; fornire gli adeguati prodotti o servizi finanziari richiesti; proteggersi da frodi; essere certi dell'identità dei clienti<sup>17</sup>. Il processo di *Customer Due Diligence* è stato così schematizzato dall'ICT (**Figura 3.1**):

---

<sup>15</sup> CASTALDI, *L'adeguata verifica della clientele bancaria e il recente provvedimento della Banca d'Italia*, in *Bancaria* n.10/2013, <http://www.bancaria.it/assets/PDF/2013-10.pdf>.

<sup>16</sup> ICA, *What is Customer Due Diligence (CDD)?*, International Compliance Association, <https://www.int-comp.org/careers/a-career-in-aml/what-is-cdd/>

<sup>17</sup> Ibidem.

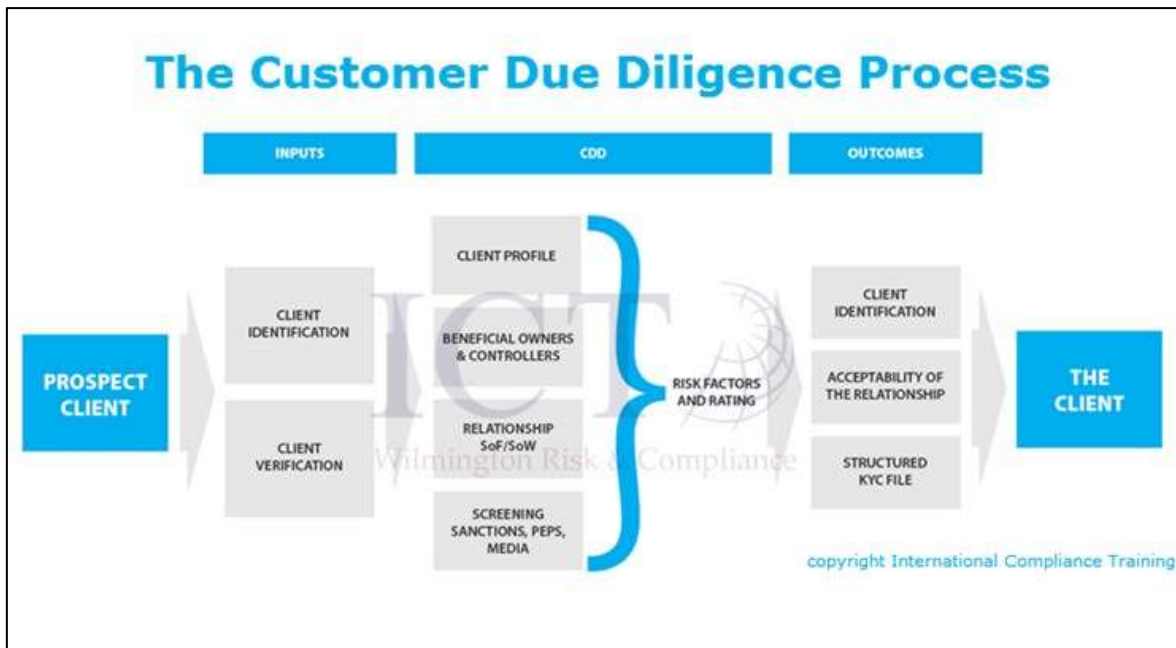


Figura 3.1 – CDD Process – ICT copyright

Il cliente, così, prima dell'instaurazione di un rapporto d'affari, viene identificato e poi verificato tramite documenti ufficiali. Avviene, in seguito, una fase in cui sono valutati diversi fattori, come la catena di controllo societaria per risalire al titolare effettivo – in caso di clienti che non sono persone fisiche – e i c.d. *background checks*, su eventuali sanzioni finanziarie ed embarghi a carico, su possibili *Politically Exposed Persons* (PEP) o notizie negative. Tutti questi controlli aumentano o diminuiscono la misura del rischio della controparte, da cui dipende l'accettazione o no del cliente.

Come si è visto nel primo capitolo, essendo la disciplina AML diffusa in tutto il mondo, anche la *Customer Due Diligence* trova applicazione; secondo i dati della PricewaterhouseCoopers, almeno 74 Paesi hanno implementato misure di adeguata verifica della clientela. Esclusi i Paesi che fanno parte dell'Unione europea, che condividono la stessa normativa comunitaria, si possono riportare alcuni esempi di applicazione della normativa AML. Per esempio, il concetto di *Due Diligence* fu introdotto nel 1933 dall'americano *US Security Act*<sup>18</sup>. Nel 2001, con il *Patriot Act*, l'idea è stata applicata anche con il principio

<sup>18</sup> TRULIOO, *Customer Due Diligence: Ensuring You Know Your Customer*, cit.

*Know Your Customer*<sup>19</sup>. Secondo la tradizione statunitense, esistono tre step nella CDD: 1) identificazione del cliente tramite l'applicazione del *Customer Identification Program* (CIP); 2) accertamento dell'attività del cliente; 3) valutazione del rischio di riciclaggio<sup>20</sup>. Per esempio in Sudafrica, sono previste procedure rafforzate di CDD in caso di PEP nazionali e stranieri; o in Cina l'adeguata verifica della clientela cambia a seconda della tipologia di conto.

In Italia ed in Europa, il filo conduttore, però, dell'adeguata verifica della clientela riguarda un aspetto, ovvero le tempistiche. La legge, e verrebbe da dire il buon senso, stabilisce che la procedura KYC e i controlli di vario tipo sul riciclaggio e sul finanziamento al terrorismo debbano avvenire anteriormente rispetto all'apertura di una relazione d'affari con un cliente. Ciò risulta abbastanza scontato. Tutti i controlli e vari *checks* devono necessariamente essere completati prima di qualsiasi instaurazione di rapporto. Per esempio, una banca non può erogare un finanziamento ad un cliente, senza che non abbia verificato la sua identità o che non abbia valutato l'eventuale rischio. Difatti, l'articolo 18 del d.lgs. 231/2007 «prevede che le attività dirette all'identificazione e verifica dell'identità del cliente siano effettuate prima dell'esecuzione dell'operazione occasionale, ovvero al momento dell'instaurazione del rapporto o del conferimento dell'incarico e consente [...] esclusivamente in presenza di un basso rischio di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo, che la verifica dell'identità sia posticipata ad un momento successivo»<sup>21</sup>. Sono estremamente rare le fattispecie in cui si possa aprire un rapporto senza aver completato la procedura di adeguata verifica. Per di più, bisogna aggiungere che le *policies* interne degli intermediari talvolta risultano essere più restrittive della previsione normativa. Questo restringe ancora di più le possibilità di ritardare l'adeguata verifica. In genere accade il contrario, ovvero un allungamento dei tempi di instaurazione di una relazione d'affari dovuto al non espletamento della *Customer Due Diligence*.

La procedura KYC o CDD, quindi, non si compone solamente di una misura, ma di un vero e proprio processo che gli intermediari devono mettere in atto per il rispetto della normativa antiriciclaggio. Il fatto che la KYC venga identificata come un processo comporta un onere maggiore per gli intermediari finanziari, che devono necessariamente muoversi

---

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> GALMARINI S., *La nuova disciplina dell'antiriciclaggio: i soggetti obbligati e l'analisi del rischio*, cit.

verso una proceduralizzazione della funzione di prevenzione<sup>22</sup>. Alcune delle attività previste nella procedura KYC avvengono e si concludono nel momento del censimento e di instaurazione della relazione d'affari con la clientela – tipo la verifica dell'identità. Altre, si perpetuano per tutta la durata del rapporto con la controparte, dando vita ad una vera attività di monitoraggio<sup>23</sup>. «Si vede come il nuovo regime di adeguata verifica si estende dalla mera acquisizione dei dati identificativi sino alla considerazione continua e costante delle operazioni svolte nel corso del rapporto, passando attraverso la ricostruzione delle finalità economiche perseguite; viene così considerevolmente esteso l'ambito dei compiti di conoscenza della clientela, muovendo dalla mera identificazione sino a giungere, a valle, alla possibile rilevazione di operazioni sospette»<sup>24</sup>. La Banca d'Italia, nei suoi Quaderni di ricerca giuridica, considera l'adeguata verifica come un *continuum*<sup>25</sup> che ha una data di inizio, uno svolgimento ed una fine alla conclusione del rapporto d'affari.

L'attività di monitoraggio a cui sono sottoposte le controparti attive degli intermediari, consistono in un vero e proprio controllo costante, cadenzato con tempistiche diverse, più o meno stringenti, a seconda della misura del rischio. Queste cc.dd. attività di verifica in corso di rapporto sono impiegate per l'aggiornamento del profilo del cliente. Da questa procedura KYC, possono naturalmente emergere nuovi fattori di rischio, che sono in grado di comportare ulteriori obblighi e valutazioni sulla natura della controparte («adozione di misure rafforzate di adeguata verifica, segnalazioni di operazioni sospette, astensione dall'esecuzione dell'operazione o dalla prosecuzione del rapporto»<sup>26</sup>). Il provvedimento di Banca d'Italia, per l'appunto, nella sezione VII, tratta di controllo costante nel corso del rapporto continuativo. Esso «si esercita attraverso l'esame della complessiva operatività del cliente»<sup>27</sup>, mentre spetta ai destinatari obbligati, ovvero gli intermediari, stabilire la frequenza del controllo – che possiamo anche denominare *review* dello stato della controparte. Tale procedura può comportare anche analisi burocratiche, come la scadenza dei documenti di identità, di procure e poteri di rappresentanza oppure l'acquisizione di

---

<sup>22</sup> COSTANZO P. et al., *L'attività dell'Unione Europea nel campo della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, in BANCA D'ITALIA, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, febbraio 2008, p. 206.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ivi, p. 207.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> ASSOFIDUCIARIA, *Procedura per la adeguata verifica della clientela*, cit.

<sup>27</sup> BANCA D'ITALIA, Provvedimento 3 aprile 2013, Parte Seconda, Obblighi di Adeguata Verifica, Sezione VII, il controllo costante nel corso del rapporto continuativo.

nuove cariche, che incidono sulla classificazione, per esempio dei PEP. Il provvedimento richiama la possibilità di pianificare il controllo costante tramite procedure automatiche di segnalazione di eventuale scadenza dei documenti.

Concludendo sul punto, cioè cercando di rispondere alla semplice domanda “quando bisogna procedere con la KYC”, si possono affermare tre principi basilari: 1) la procedura di adeguata verifica della clientela deve avvenire quando si instaura un rapporto continuativo e quando viene eseguita anche una sola operazione occasionale (che comporti la movimentazione di un importo pari o superiore a 15.000 euro, anche con più operazioni frazionate)<sup>28</sup>; 2) la *Customer Due Diligence* deve avvenire prima dell’instaurazione di suddetto rapporto continuativo o occasionale; 3) la procedura KYC deve essere rinnovata, sulla base di tempistiche certe definite dall’intermediario a seconda del rischio. I casi di esenzione dall’adeguata verifica dipendono altresì dalla tipologia di determinati prodotti e transazioni, individuati da Banca d’Italia: a) alcune varietà di contratti di assicurazione-vita; b) forme pensionistiche complementari; c) regimi di pensione obbligatoria e complementare o sistemi simili; d) casi di moneta elettronica; e) qualunque altro prodotto caratterizzato da un basso rischio di riciclaggio o finanziamento del terrorismo<sup>29</sup>.

L’adeguata verifica della clientela non impone obblighi solamente alle autorità ed agli intermediari finanziari, anzi prevede anche delle imposizioni nei confronti del cliente (articolo 22 dell’ultimo d.lgs., obblighi del cliente). Per l’appunto, il cliente è altresì responsabile della dotazione di tutte le informazioni pertinenti. Per esempio, in relazione all’individuazione del titolare effettivo, «la norma introduce un elemento di novità ponendo l’obbligo, per le imprese dotate di personalità giuridica e per le persone giuridiche private, di acquisire e conservare informazioni accurate e aggiornate sulla propria titolarità effettiva»<sup>30</sup>.

Se l’adeguata verifica della clientela può essere pacificamente definita come un processo, Castaldi ha aggiunto un elemento in più. L’attività di CDD «è efficacemente rappresentata come una funzione non lineare ma circolare, secondo la sequenza

---

<sup>28</sup> Ivi, Parte Seconda, Obblighi di Adeguata Verifica, Sezione II, Ambito di applicazione. Le altre casistiche, che determinano l’ambito di applicazione degli obblighi di adeguata verifica, sono le seguenti, così come definite da Banca d’Italia: «quando vi è sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, indipendentemente da qualsiasi deroga, esenzione o soglia applicabile; quando sorgano dubbi sulla completezza, attendibilità o veridicità delle informazione o della documentazione precedentemente acquisite dalla clientela».

<sup>29</sup> Ivi, Parte Terza, Misure semplificate di adeguata verifica, Sezione II, Prodotti e transazioni.

<sup>30</sup> GALMARINI S., *La nuova disciplina dell’antiriciclaggio: i soggetti obbligati e l’analisi del rischio*, cit.

informazione-valutazione-decisione»<sup>31</sup>. La rappresentazione di Castaldi pare centrata, in quanto successivamente alla fase di decisione sull'instaurazione del rapporto d'affari, ne consegue la revisione periodica della controparte, a cui si affianca un aggiornamento del rischio. In questo modo si crea un circolo che ha una fine solamente qualora si decidesse di estinguere i rapporti con il cliente. Come si è visto, in conclusione di questa breve introduzione generale alla materia della KYC, la disciplina AML/CFT comporta un processo dinamico, non privo di incognite e di difficoltà. I soggetti obbligati devono acquisire numerose informazioni, che non sempre i clienti vogliono fornire. Senza considerare i fattori di rischio, gli intermediari devono necessariamente conoscere delle finalità del rapporto d'affari, le relazioni tra il cliente e gli esecutori, l'attività lavorativa ed economica svolta, così come ha dichiarato Banca d'Italia. Da questi obblighi e dalla natura dinamica della CDD, ne consegue la struttura di questo capitolo. Si cercherà di spiegare qual è il ruolo degli intermediari nei confronti dell'AML e come si è implementato il *Know Your Customer Principle* all'interno di essi – ovvero come devono identificare la clientela, come devono valutare il rischio, come devono individuare il titolare effettivo ed infine quali sono gli oneri di queste procedure.

## **2. I custodi della disciplina AML**

I primi e veri destinatari dei provvedimenti antiriciclaggio sono senza ombra di dubbio le banche. Sinteticamente, gli intermediari bancari si pongono al cardine del sistema finanziario: le banche «si interpongono fra i soggetti che offrono risparmio e quelli che lo domandano, raccogliendo risorse finanziarie dal pubblico e offrendo prestiti alle imprese o sottoscrivendo titoli di partecipazione al capitale delle stesse»<sup>32</sup>. Per questo motivo, ovvero il fatto che le banche rappresentano una specie di filtro per l'appunto di intermediazione finanziaria, devono essere considerate le prime esecutrici della normativa AML/CFT.

Quando l'Unione europea ha trattato, per esempio nella Quarta Direttiva, di una possibile crisi di integrità, reputazione e stabilità dei mercati dovuta all'ingresso del denaro illecito nel sistema finanziario, si è poi riferita alle banche ed agli intermediari in generale

---

<sup>31</sup> CASTALDI, *L'adeguata verifica della clientele bancaria e il recente provvedimento della Banca d'Italia*, cit.

<sup>32</sup> BRESCIA MORRA C., *Il diritto delle banche*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 11.

come possibile canale di trasmissione per riciclatori e finanziatori del terrorismo. Si è coscienti che il riciclaggio possa comportare effetti destrutturanti e destabilizzanti specialmente per il sistema bancario<sup>33</sup>. Gli organi istituzionali dell'Unione sono sempre stati convinti di quanto fosse essenziale «l'individuazione di misure ed incentivi a indurre intermediari, professionisti e altri operatori a svolgere l'azione di scrutinio delle operazioni, di intercettazione e blocco di quelle che appaiono illegali e della relativa segnalazione all'Autorità»<sup>34</sup>. A tal proposito, ritorna utile il concetto, avanzato nello scorso capitolo, di collaborazione attiva verticale, ovvero una cooperazione che avvenga non solamente tra Autorità ma anche e soprattutto tra istituzioni pubbliche e soggetti privati. Questi soggetti obbligati dalla normativa non sono rappresentati soltanto da banche e intermediari finanziari, ma sono i più disparati come si è visto sia con i decreti legislativi sia con il provvedimento della Banca d'Italia. Sono inclusi, per esempio, tra i soggetti obbligati le figure professionali, come notai, revisori contabili, avvocati. Possono essere definiti *gatekeepers*, in quanto svolgono «operazioni di carattere finanziario per conto dei propri clienti, offrono loro servizi di altra natura, dal preminente carattere legale, che spesso rappresentano un passaggio necessario per la conclusione di contratti»<sup>35</sup>, dimostrando particolare rilevanza, nel momento in cui si svolgono operazioni di riciclaggio grazie alla costituzione di società fittizie. In questo studio, però, si è preferito soffermarsi in particolar modo sugli intermediari bancari, in quanto sono veramente il fulcro del sistema antiriciclaggio e sono i soggetti che hanno dovuto sostenere i costi maggiori per l'implementazione della *Customer Due Diligence*, per personale, strutture ed altre tipologie di oneri come studi sulla normativa e il rallentamento del *business* – di questo si tratterà nella conclusione del capitolo. Concludendo su questo preciso argomento, ovvero della tipologia dei soggetti obbligati dai provvedimenti AML/CFT, si può statuire che ogni organizzazione che permette transazioni di tipo finanziario, incluse quelle non bancarie e non assicurative, rientra nell'ambito della legislazione antiriciclaggio. Secondo il sondaggio già citato di PwC, «*alarmingly, but not*

---

<sup>33</sup> BANCA D'ITALIA, *Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari e degli altri soggetti che svolgono attività finanziaria a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ai sensi dell'art. 7 comma 2 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, 10 marzo 2011*, premessa.

<sup>34</sup> CLEMENTE C., *La segnalazione delle operazioni sospette: il contributo alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio*, cit., p. 6.

<sup>35</sup> GARA M., PAVESI A., *Il Gruppo d'Azione Finanziaria (GAFI/FATF)*, cit., p. 93-94.

*surprisingly, many of these new participants are not yet up to speed on the requirements they must meet or on the compliance programmes they will need»<sup>36</sup>.*

Nel sistema antiriciclaggio globale, «le banche sono chiamate a svolgere il ruolo di principali custodi della linea di confine tra finanza legale e illegale»<sup>37</sup>, il quale confine è una «zona grigia a sfumature più o meno scure, nella quale gli intermediari sono chiamati a discernere i flussi legali, quelli più o meno anomali e quelli decisamente sospetti»<sup>38</sup>. A causa di questo ruolo così decisivo, le banche sono soggette ad una stretta regolazione da parte di Banca d'Italia. Lo dimostra il provvedimento del 10 marzo 2011 che disciplina l'organizzazione, le procedure ed i controlli interni, che ha di conseguenza un impatto significativo sulle banche. Conviene, pertanto, analizzare più nel dettaglio tali disposizioni.

Secondo il provvedimento di Banca d'Italia la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio si realizzano tramite l'istituzione all'interno degli intermediari finanziari di presidi AML, che si occupano particolarmente di adeguata verifica della clientela, di registrazione dei rapporti e di segnalazione di operazioni sospette. Gli intermediari devono introdurre efficienti assetti organizzativi, «condizione essenziale per prevenire e mitigare i fattori di rischio aziendali»<sup>39</sup>. I presidi vengono utilizzati per svariate funzioni: a) aumentare la responsabilizzazione del personale dipendente e dei collaboratori esterni; b) chiarire ruoli, responsabilità e procedure; c) realizzare un'appropriata funzione di controllo. Inoltre, il provvedimento di Banca d'Italia, per quanto riguarda il punto di vista organizzativo, predispone un coinvolgimento degli organi societari per la mitigazione del rischio di riciclaggio. Essi devono realizzare politiche aziendali in linea con la disciplina antiriciclaggio, in modo tale da custodire l'integrità con misure organizzative-operative, portando avanti controlli stringenti<sup>40</sup>.

A tal proposito, la Banca d'Italia disciplina l'organizzazione dei soggetti regolati, in particolare degli intermediari finanziari, regolando l'istituzione e le funzioni di diverse strutture: 1) l'organo con funzione di supervisione strategica, 2) l'organo con funzione di gestione; 3) l'organi con funzioni di controllo; 4) l'organismo di vigilanza di cui al d.lgs.

---

<sup>36</sup> Come il già citato PWC, *Global Economic Crime Survey*, cit., p. 41.

<sup>37</sup> CASTALDI, *L'adeguata verifica della clientele bancaria e il recente provvedimento della Banca d'Italia*, cit., p. 72-73.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> BANCA D'ITALIA, *Provvedimento del 10 marzo 2011*, gli assetti organizzativi a salvaguardia dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

<sup>40</sup> Ivi, Capitolo Primo, Ruolo degli organi aziendali e dell'organismo di controllo.

231/2001. Tuttavia, l'organo determinante nella struttura degli intermediari finanziari previsto dalla normativa dell'autorità di vigilanza, è il c.d. presidio antiriciclaggio. I soggetti obbligati dalla Banca centrale sono tenuti a dotarsi «di un assetto organizzativo, di procedure operative e di sistemi informativi che – tenuto conto della natura, della dimensione e della complessità dell'attività svolta nonché della tipologia e della gamma dei servizi prestati – siano comunque in grado di garantire l'osservanza delle norme di legge e regolamentari»<sup>41</sup>.

Cosicché, tramite l'istituzione dei presidi antiriciclaggio presso le banche ed in generale i soggetti destinatari della regolamentazione, si instaura la c.d. funzione antiriciclaggio: «l'impresa si dota di una funzione specificatamente deputata a prevenire e contrastare la realizzazione di operazioni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo»<sup>42</sup>. I compiti, definiti dal provvedimento, della funzione antiriciclaggio, sono molteplici. Innanzitutto, il soggetto obbligato, tramite la funzione, deve permettere la corretta identificazione delle nome relative all'antiriciclaggio e l'impatto di esse sui processi interni. Fatto ciò, la prevenzione ed il contrasto dei rischi vengono limitati tramite l'istituzione di un sistema di controlli interni. Questo sistema deve essere garantito tramite apposite modifiche organizzative e procedurali. La funzione antiriciclaggio, tra gli altri compiti, usufruendo dei presidi, offre assistenza agli altri organi aziendali, e permette l'accertamento dell'affidabilità del sistema informativo interno e la trasmissione mensile dei dati alla UIF<sup>43</sup>.

In definitiva, come si può ben notare, il provvedimento definisce nei dettagli i compiti dei presidi antiriciclaggio ed in generale la funzione AML all'interno degli intermediari. Questo è solo un esempio di come i provvedimenti regolativi influenzano enormemente il comportamento dei soggetti regolati. Di conseguenza, come hanno dimostrato molti studi<sup>44</sup>, la necessità di implementazione delle misure AML/CFT ha comportato delle sfide importanti anche per le istituzioni finanziarie più complicate<sup>45</sup>.

Sempre riguardo il ruolo di custodi delle banche, risulta fondamentale il concetto già richiamato della collaborazione con le autorità. Alla base di essa, si pone il principio della trasparenza «delle relazioni tra clientela, operatori e autorità [che] è stato perseguito attraverso l'imposizione di obblighi di adeguata verifica, di registrazione delle operazioni, di segnalazione di quelle che si sospetta abbiano oggetto fondi di origine illecita o siano di

---

<sup>41</sup> Ivi, Capitolo Secondo, l'assetto dei presidi antiriciclaggio.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Come il già citato PWC, *Global Economic Crime Survey*, cit., p. 44.

<sup>45</sup> Ibidem.

finanziamento al terrorismo»<sup>46</sup>. Le banche si pongono, quindi, al centro del sistema della prevenzione antiriciclaggio basato sulla trasparenza dei rapporti, non soltanto perché devono effettuare l'adeguata verifica della clientela per operazioni da migliaia, fino a miliardi, di euro, ma perché permettono il confluire delle informazioni verso le autorità pubbliche. Più le autorità sono coinvolte, più la prevenzione antiriciclaggio può funzionare. Più vi è collaborazione tra soggetti privati e pubblici, più è facile individuare flussi sospetti di proventi criminali. Come si è espresso nei primi due capitoli, i primi fornitori di informazioni, prima di tutto con la segnalazione di operazione sospette, sono le banche, che per evitare possibili *shock* di reputazione, devono assolutamente cooperare con le istituzioni – come l'Unità di Informazione Finanziaria in Italia.

L'altro fattore che caratterizza la partecipazione attiva alla prevenzione del *money laundering* da parte delle banche è la rilevante autonomia decisionale. Su questo punto è illuminante il saggio di Santa D'Innocenzo ("Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all'efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all'abbassamento della rischiosità sistemica"). L'intermediario finanziario, per l'appunto, può «modulare le attività di controllo sulle proprie dimensioni e operatività, funzionalmente al rischio considerato, tuttavia godendo a tutti gli effetti di piena discrezionalità sulle scelte di natura organizzativa»<sup>47</sup>. Agli intermediari viene pertanto lasciata un'ampia possibilità di scelta, soprattutto grazie alla valutazione del rischio. Si parla per questo di valutazione, in quanto ci sono delle linee guida stabilite dalla normativa ma molto spetta alla discrezionalità delle banche. Tale autonomia risiede anche negli altri soggetti obbligati, seppure per grandezza e svariati obblighi di *compliance* la normativa è scientificamente interessante in particolar modo per gli intermediari bancari.

L'autonomia decisionale comporta, come era prevedibile, dei risvolti negativi non indifferenti, documentati dalla dottrina e dagli studi sull'efficacia dei provvedimenti antiriciclaggio. Il concetto è espresso da D'Innocenzo: «in ordine al timore dell'applicazione di sanzioni severissime, l'operatore tende a segnalare anche quando non ve ne sia obiettiva necessità, dando luogo al fenomeno del *crying wolf*, già descritto da Takats»<sup>48</sup>. Difatti, Elod

---

<sup>46</sup> CLEMENTE C., *La segnalazione delle operazioni sospette: il contributo alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio*, cit., p. 7.

<sup>47</sup> D'INNOCENZO S., *Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all'efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all'abbassamento della rischiosità sistemica*, cit, p. 429.

<sup>48</sup> Ivi, p. 430.

Takats, nel suo studio per il Fondo Monetario Internazionale denominato “*A Theory of ‘Crying Wolf’: The Economics of Money Laundering Enforcement*”, riassume così:

The paper shows how excessive reporting, called "crying wolf", can dilute the information value of reports. Excessive reporting is investigated by undertaking the first formal analysis of money laundering enforcement. Banks monitor transactions and report suspicious activity to government agencies, which use these reports to identify investigation targets. Banks face fines should they fail to report money laundering. However, excessive fines force banks to report transactions which are less suspicious. The empirical evidence is shown to be consistent with the model's predictions. The model is used to suggest implementable corrective policy measures, such as decreasing fines and introducing reporting fees<sup>49</sup>.

Il problema riportato è abbastanza intuibile. Le banche cercano di tutelarsi da possibili multe salatissime, utilizzando un approccio al *reporting* eccessivamente cautelativo. Questo crea una crescita esponenziale, così come si legge nel *paper* di Takats, comporta due conseguenze assolutamente negative: a) nel medio periodo, diminuisce la qualità delle segnalazioni; b) nel lungo termine, «ostacola le indagini e il procedimento giudiziario, nonché l'efficacia generale dell'applicazione normativa»<sup>50</sup>. Così, si può evidenziare la non casualità della crescita annuale delle segnalazioni delle operazioni sospette, che hanno superato le centomila unità nel 2016. Sono aumentate parallelamente anche le segnalazioni definite inutili, falsi positivi ed informazioni con gravi lacune.

Si crea, dunque, quello che D'Innocenzo denomina il *paradosso della collaborazione*<sup>51</sup>, secondo il quale l'aumento della partecipazione degli intermediari finanziari comporta una diminuzione inversamente proporzionale della qualità dei dati. *Reporting* eccessivo, *Crying Wolf*, paradosso della collaborazione, sono tutti elementi dello stesso problema, che rientrano in un approccio troppo prudente che gli intermediari stanno cominciando ad avere. La ponderazione del rischio serve teoricamente per evitare questo improvviso aumento di segnalazioni. La tentazione degli operatori finanziari, in particolar modo dei dipendenti delle banche, è quella di aumentare il livello di rischio considerato per il cliente, tutelandosi da successivi controlli. Tra la miriade di controparti classificate in alto

---

<sup>49</sup> TAKATS E., *A Theory of ‘Crying Wolf’: The Economics of Money Laundering Enforcement*, IMF Working Paper, Aprile 2007, p. 2.

<sup>50</sup> D'INNOCENZO S., *Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all'efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all'abbassamento della rischiosità sistemica*, cit, p. 430.

<sup>51</sup> Ivi, p. 442.

rischio, diventa arduo capire quali sono realmente problematiche secondo la normativa AML/CFT.

D’Innocenzo per questo ha presentato nel suo *paper* una possibile soluzione, che è quella della creazione di un sistema diverso di incentivi (riprendendo gli studi di Laffont e Martimort)<sup>52</sup>. Essi «avevano evidenziato che qualunque soggetto è portato a mantenere un comportamento attivo solo se da tale pratica scaturisca un qualsivoglia vantaggio, consiste negli opportuni incentivi ad adottare un determinato comportamento, attraverso il c.d. *incentive approach*»<sup>53</sup>. Dovrebbe fare lo stesso la normativa antiriciclaggio, presupponendo che la collaborazione attiva non si basi solamente su sanzioni amministrative, bensì su incentivi e tentativi di miglioramento.

Ricapitolando, le banche svolgono un ruolo essenziale. Possono tenere aperte o chiuse le porte all’illegalità, sono una sorta di zona di confine che può bloccare o incrementare il riciclaggio. Molto dipende da esse. Se l’operazione illecita di un soggetto privato va a buon fine, con la lassità dei controlli di una banca, sarà in seguito difficile e costoso reprimere tale comportamento. Per tale motivo, risulta molto più facile ed immediato tentare di prevenire i comportamenti legati al riciclaggio di denaro. Non ci può, nondimeno, essere prevenzione senza un’attenta collaborazione attiva degli intermediari, che non porti solamente una mole elevata di dati, ma che le renda qualitativamente utilizzabili.

Ora, avendo analizzato la KYC come principio e come processo articolato in varie azioni complesse, servirà osservare come suddetto si concretizza. Gli operatori devono applicare la *Customer Due Diligence* con diligenza, osservando i fondamenti normativi dettati innanzitutto dal GAFI. Perciò, nei prossimi paragrafi si descriverà come gli intermediari identificano, verificano e certificano la clientela; come la classificano sulla base del rischio AML e come svolgono su di essa controlli intensi; come individuano il titolare effettivo – in particolar modo in riferimento alle persone giuridiche.

---

<sup>52</sup> LAFFONT J.J., TIROLE J., *A theory of incentives : the principal-agent model*, Princeton University Press, Princeton 2002.

<sup>53</sup> D’INNOCENZO S., *Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all’efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all’abbassamento della rischiosità sistemica*, cit, p. 445.

### 3. L'identificazione della clientela

Da un'attenta identificazione e un approfondito studio delle controparti, ne deriva una corretta adeguata verifica della clientela. Documenti d'identità, indirizzi di residenza, nazione di attività, sono solamente alcuni dei numerosi elementi che devono essere conosciuti e verificati dagli operatori finanziari al fine di valutare appieno il cliente e procedere con la classificazione del rischio. Come si è visto nello schema dell'ICA, *identification* e *verification* sono il primo passo nella *Customer Due Diligence*. Senza di essi, non esiste adeguata verifica della clientela. Banalmente, *Know Your Customer* significa proprio questo: conoscere affondo i propri clienti per evitare di incappare nel riciclaggio di denaro.

Per acquisire veramente le nozioni sulla clientela, è necessario un momento di contatto con essa, ovvero «un passaggio cruciale per l'applicazione degli obblighi antiriciclaggio»<sup>54</sup>. Questo concetto della KYC è stato implementato, così come viene conosciuto tutt'oggi, soprattutto grazie alla Terza Direttiva AML, che si distacca completamente rispetto alle due precedenti, abrogandole e superandole. Si è, di fatto, passati da un «semplice obbligo di identificazione (consistente sostanzialmente nell'acquisizione di informazioni sull'identità) ad un più ampio dovere di verifica»<sup>55</sup>. Tale affermazione rientra nell'idea di CDD intesa non come una singola azione, ma come un processo composto da varie attività volte a conoscere il cliente ed affidargli un rischio correlato. Molte di queste azioni si completano all'inizio dell'instaurazione del rapporto continuativo, mentre altre devono essere monitorate e rinnovate nel tempo. La complessità è pertanto crescente: si passa da controlli sui documenti di identità – come la semplice scadenza del documento – fino alla valutazione su possibili *financial sanctions* oppure operatività in Paesi ritenuti rischiosi. Con le parole del *paper* già citato della Banca d'Italia: «il nuovo regime di adeguata verifica si estende dalla mera acquisizione dei dati identificativi sino alla considerazione continua e costante delle operazioni svolte nel corso del rapporto, passando attraverso la ricostruzione delle finalità economiche perseguite; viene così considerevolmente esteso l'ambito dei compiti di conoscenza della clientela, muovendo dalla mera identificazione sino a giungere, a valle, alla possibile rilevazione di operazioni sospette (suscettibili di essere segnalate), in un

---

<sup>54</sup> COSTANZO P. et al., *L'attività dell'Unione Europea nel campo della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, cit. p. 206.

<sup>55</sup> Ibidem.

continuum nel quale l'applicazione dei presidi antiriciclaggio (consistenti nella raccolta di informazioni, nella valutazione dell'attività svolta, nella rilevazione di fenomeni sospetti) accompagna tutto il corso dello svolgimento del rapporto d'affari, affiancandosi ad essa e, come si vedrà, impiegando in parte gli stessi strumenti di valutazione (specie per ciò che attiene all'apprezzamento dei rischi)»<sup>56</sup>.

Andando nel concreto, la Banca d'Italia si è occupata dell'identificazione del cliente nella Sezione III della Parte Seconda – obblighi di adeguata verifica – del Provvedimento del 2013. Al contempo, la sezione V tratta della verifica dei dati relativi al cliente. La normativa secondaria distingue due casi, in cui in parte si è accennato. Se il cliente consiste in una persona fisica, l'identificazione è immediata ed avviene tramite l'acquisizione dei dati ottenuti da un documento di identità non scaduto<sup>57</sup>. Qualora il cliente sia un soggetto diverso da una persona fisica, «esso opera attraverso le persone fisiche dotate del potere di rappresentarlo»<sup>58</sup>. Il suddetto rappresenta senza ombra di dubbio un caso degno di nota, in quanto influenza enormemente il *business* delle banche che hanno una vasta clientela c.d. *corporate*. Per l'operatore antiriciclaggio – definibile anche come *KYC analyst* (o *KYC specialist*), l'identificazione, per esempio, di una società per azione, di una società a responsabilità limitata, ma anche di soggetti di natura diversa come SICAV, fondi, comparti di fondi, oppure società estere, assume dei maggiori caratteri di complessità. Innanzitutto, l'analista deve identificare la tipologia della persona giuridica, ovvero la forma giuridica, i fini perseguiti, l'attività svolta, cioè l'oggetto sociale. Inoltre, deve valutare la possibilità che la società sia iscritta al registro delle imprese, italiano o straniero, oppure sia regolata da un'autorità di vigilanza (Banca d'Italia, CONSOB, IVASS, COVIP).

Per le società, va identificato anche l'esecutore, cioè il legale rappresentante dell'impresa (o in generale della persona giuridica). Per esecutore, si intende colui il quale abbia i poteri di rappresentanza della società. Tale potere comporta la capacità dell'esecutore

---

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> L'allegato tecnico del decreto 231/2007 elenca e definisce quali sono i documenti di identità utilizzabili dai soggetti obbligati, ovvero quelli validi per l'identificazione. Vengono chiamati documenti di riconoscimento, tutti quei documenti muniti di fotografia del titolare, rilasciati da una amministrazione pubblica italiana o estera, che permettono l'identificazione del titolare. Oltre alla carta d'identità, sono ritenuti validi i seguenti documenti: «il passaporto, la patente di guida, la patente nautica, il libretto di pensione, il patentino di abilitazione alla conduzione di impianti termici, il porto d'armi, le tessere di riconoscimento, purché munite di fotografia e di timbro o di altra segnatura equivalente, rilasciate da un'amministrazione dello Stato» (art. 3 allegato tecnico al d.lgs. 231/2007).

<sup>58</sup> BANCA D'ITALIA, *Provvedimento del 13 aprile 2013*, Parte Seconda, Sezione III, l'identificazione del cliente e dell'esecutore.

di rappresentare la società all'esterno e per esempio poter firmare per essa. Si differisce dal potere di gestione o di amministrazione che ha solo una valenza esterna. Per Banca d'Italia, è necessario identificare il legale rappresentante tramite un documento di identità valido. Frequentemente, il legale rappresentante di una società coincide con l'amministratore delegato o il presidente del consiglio d'amministrazione (talvolta anche con procuratori speciali o firmatari aggiuntivi). Come regola generale si può tenere in mente: «1) nel caso di persone fisiche il Cliente è la stessa persona fisica; 2) nel caso di entità giuridiche (ad esempio una società) il cliente è la Società stessa, mentre il legale rappresentante è l'esecutore del quale va verificato il potere di rappresentanza in forza del quale opera in nome e per conto del cliente»<sup>59</sup>.

L'identificazione del legale rappresentante ha assunto ancora di più valenza con l'adattamento alla Quarta Direttiva AML. Come si vedrà in seguito trattando del titolare effettivo, nel caso di persone giuridiche, l'art. 20, comma 3, del d.lgs. 90/2017 stabilisce che qualora non fosse possibile identificare, in modo diretto o indiretto, una persona fisica a cui attribuire la proprietà o il beneficio dell'attività economica, dovrà essere obbligatoriamente indicato come titolare effettivo la persona fisica titolare del potere di amministrazione o direzione della società – che molte volte è anche colui che possiede il potere di rappresentanza. Appare subito evidente, come la normativa antiriciclaggio crei degli oneri immediati a grosse banche che devono procedere con l'indicazione e la registrazione di titolari effettivi.

Nella Sezione V del provvedimento di Banca d'Italia, si tratta di un'altra fase della *Customer Due Diligence* che è la verifica dei dati relativi al cliente, all'esecutore e al titolare effettivo. Innanzitutto, bisogna distinguere tra identificazione e verifica. Mentre la prima si riferisce essenzialmente al riconoscimento della clientela, la seconda, parte più importante della attività KYC, «avviene mediante il confronto con quelli desumibili [i dati] da una fonte affidabile e indipendente, di cui va acquisita e conservata copia, in formato cartaceo o elettronico»<sup>60</sup>. La verifica rappresenta certamente una fase più complessa della CDD. I

---

<sup>59</sup> FRANCO V., *Nuovo antiriciclaggio: adeguata verifica – identificazione del cliente – esecutore – titolare effettivo*, Ateneoweb.com, 21 agosto 2017, <https://www.ateneoweb.com/approfondimenti-fiscali/nuovo-antiriciclaggio-adequata-verifica-identificazione-del-cliente-esecutore-titolare-effettivo.html>

<sup>60</sup> BANCA D'ITALIA, *Provvedimento del 13 aprile 2013*, Parte Seconda, Sezione III, la verifica dei dati relativi al cliente, all'esecutore e al titolare effettivo. Alla definizione di verifica della clientela, bisogna aggiungere: «Ai fini della verifica dei dati del cliente e dell'esecutore persone fisiche, i destinatari effettuano il riscontro su un documento d'identità originale non scaduto, tra quelli di cui all'Allegato tecnico del decreto antiriciclaggio, e ne acquisiscono copia, in formato cartaceo o elettronico. Quando le persone di cui verificare

soggetti obbligati, quindi, sono tenuti, sulla base della valutazione del rischio ad effettuare riscontri ricorrendo a fonti “affidabili ed indipendenti”, così elencate da Banca d’Italia: a) i documenti di identità già citati; b) gli atti pubblici, le scritture private autenticate, i certificati qualificati; c) le dichiarazioni della rappresentanza diplomatica e dell’autorità consolare italiana; d) le visure camerali, gli atti costitutivi, gli statuti, gli albi ed elenchi di soggetti autorizzati, i bilanci; e) le informazioni provenienti da organismi e autorità pubbliche<sup>61</sup>. Bensì, è necessario distinguere da un lato identificazione e verifica, dall’altro la profilatura della clientela. Quest’ultima attività è strettamente relata alla valutazione del rischio. Con le dovute analisi, con la profilatura delle controparti si arriva alla misurazione del rischio (basso, medio, alto).

L’articolo 19 del d.lgs. 90/2017 prevede anche nuove possibilità di valutazione della validità dei documenti di identità, qualora sorgano problematiche rispetto alla veridicità. Nel caso vengano riscontrate indeterminatezze o incongruenze, l’operatore AML deve consultare «il sistema pubblico per la prevenzione del furto di identità» o esaminare «fonti attendibili e indipendenti tra le quali rientrano le basi di dati, ad accesso pubblico o condizionato al rilascio di credenziali di autenticazione, riferibili ad una pubblica amministrazione» (art. 19).

Al fine dell’identificazione della clientela, esiste anche un’altra categoria di controlli, che servono per capire lo scopo e la natura dell’operazione che il cliente intende effettuare. Infatti, Banca d’Italia stabilisce che sistematicamente «i destinatari acquisiscono informazioni sullo scopo e sulla natura prevista del rapporto», le cui «profondità ed estensione delle verifiche sono correlate al profilo di rischio»<sup>62</sup>. Le indicazioni obbligatorie che gli intermediari devono necessariamente acquisire, sono divise in tre tipologie: 1) le finalità per cui si accende un rapporto; 2) la relazione tra il cliente non persona fisica ed il legale rappresentante; 3) l’attività economica e lavorativa del cliente. In base al rischio, ovvero qualora dovessero risultare casistiche più complesse, si prevede la possibilità per i destinatari di: 1) identificare l’origine dei fondi utilizzati per l’instaurazione del rapporto; 2) le relazioni d’affari con altri destinatari; 3) la situazione economica e patrimoniale; 4) la

---

i dati siano più di uno – nel caso di cointestatori, di più esecutori – le verifiche dei dati possono avvenire in momenti diversi, purché prima di rendere operativi la cointestazione o i poteri di delega o comunque di rappresentanza».

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Ivi, Parte Seconda, Sezione VI, l’acquisizione delle informazioni sullo scopo e la natura prevista del rapporto continuativo e delle operazioni occasionali.

relazione tra il cliente ed il titolare effettivo<sup>63</sup>. Tuttavia, la natura del *business* e l'oggetto sociale per i clienti non persone fisiche, influenzano enormemente il livello di rischio della controparte. Anzi, si potrebbe quasi dire che per la misurazione del rischio, si parte materialmente dall'oggetto di un'impresa, ovvero cosa fa nel concreto.

Tutti i precedenti controlli, che quindi consistono nell'identificazione e nella verifica della clientela, sono generalmente accompagnati da altre tipologie di accertamenti, che alcuni intermediari chiamano *background checks*. Essi consistono in controlli aggiuntivi sulle controparti per misurare al meglio il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Come si osserverà, da essi dipende molto la valutazione del rischio, poiché cambiano la prospettiva tramite il quale si identifica il cliente. Essenzialmente consistono in *checks*, per esempio, sul consiglio d'amministrazione, oppure su possibili notizie negative riferite alla controparte, o addirittura su sanzioni finanziari ed embarghi.

Dopo aver effettuato l'identificazione, la verifica e la profilatura della clientela, le banche ed essenzialmente i soggetti obbligati, devono procedere con la registrazione. A tal fine, la Banca d'Italia ha istituito il c.d. Archivio Unico Informatico (AUI). Esso viene definito come: «un archivio, formato e gestito a mezzo di sistemi informatici, nel quale sono conservati in modo accentrato i dati e le informazioni acquisite nell'adempimento degli obblighi di identificazione e registrazione, secondo i principi e le modalità previsti nel decreto antiriciclaggio e nelle disposizioni emanate dalla Banca d'Italia»<sup>64</sup>. L'autorità pubblica disciplina l'AUI, tramite il Provvedimento recante disposizioni attuative per la tenuta dell'Archivio Unico Informatico e per le modalità semplificate di registrazione di cui all'articolo 37, commi 7 e 8, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 del 3 aprile 2013. Secondo l'art. 6 di tale provvedimento di Banca d'Italia, i destinatari «devono istituire l'archivio unico informatico per registrare i dati identificativi e le altre informazioni relative ai rapporti continuativi e alle operazioni»<sup>65</sup>. Come regola generale, la registrazione deve avvenire sia in presenza di rapporti continuativi sia per ogni prestazione professionale svolta. «Gli obblighi di registrazione sussistono per ogni operazione, anche frazionata»<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> BANCA D'ITALIA, *Provvedimento del 13 aprile 2013*, Glossario.

<sup>65</sup> BANCA D'ITALIA, *Provvedimento recante disposizioni attuative per la tenuta dell'archivio unico informatico le modalità semplificate di registrazione di cui all'articolo 37, commi 7 e 8, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, 3 aprile 2013*, art. 6.

<sup>66</sup> Ivi, art. 4.

Esistono deroghe agli obblighi di registrazione, così come indicate dall'articolo 10 del provvedimento. Sono esclusi i conti, i depositi e gli altri rapporti continuativi che i destinatari intrattengono con le sezioni di tesoreria dello Stato e con la Banca d'Italia<sup>67</sup>. Inoltre, sono esclusi dagli obblighi di registrazione tutti i soggetti indicati all'articolo 10, comma 2, del d.lgs 231/2007 (società di gestione di strumenti finanziari; società di gestione dei mercati regolamentati; società di gestione di servizi di liquidazione; società di gestione di sistemi di compensazione; attività, in cui esercizio resta subordinato al possesso di autorizzazioni o iscrizioni in albi; inclusi le succursali italiane dei soggetti indicati). In poche parole l'obbligo di registrazione non sussiste per quei clienti che a loro volta entità regolate, come banche, assicurazioni vita, SGR, SIM, fondi di vario tipo.

Quali sono i dati che bisogna acquisire per la registrazione in AUI? Essi sono espliciti nell'articolo 7 del provvedimento: la data ed il punto operativo in cui è stato instaurato l'operazione; i dati identificativi del cliente o del soggetto per conto del quale un'operazione è effettuata; i dati dei titolari effettivi.

Questo per quanto concerne la fase *standard* di adeguata verifica della clientela, che, senza contare la diversità di rischi, prevede degli obblighi specifici di *due diligence*. Come si può notare, la KYC non coincide con un'unica misura, ma con una serie di attività semplici e complesse, che fanno sì che le banche, in particolar modo, abbiano dovuto dotarsi di personale specializzato. Da qui nasce, la figura dell'*AML Officer* e del *KYC Specialist*, i quali hanno come prerequisito la conoscenza della normativa antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Ora, avendo analizzato la struttura base di *Customer Due Diligence* – ovvero identificazione, verifica e registrazione – conviene capire la ponderazione delle altre misure in base al rischio (da qui la c.d. profilatura della clientela).

#### **4. Un approccio basato sul rischio**

Il rischio è il fulcro della logica antiriciclaggio. In base ad esso, dipendono procedure semplificate o rafforzate di adeguata verifica della clientela. Questo approccio agevola di molto la *Customer Due Diligence* qualora il cliente analizzato rispecchi determinati prerequisiti – per esempio è un'impresa quotata in borsa (*listed corporate*), quindi soggetta

---

<sup>67</sup> Ivi, art. 10.

al controllo di altri istituti finanziaria, come in Italia la CONSOB. Sin da subito, il rischio è stato definito «parametro essenziale per determinare, in estensione e in profondità, il contenuto stesso dei compiti di verifica»<sup>68</sup>. Il maggior sviluppo dell'approccio basato sul rischio (*risk based approach*) si è avuto proprio nei primi anni del 2000 con le Raccomandazioni del GAFI e la Terza Direttiva AML, che aggiunge alle altre due maggior flessibilità a seconda della classificazione<sup>69</sup>. La *Customer Due Diligence*, di conseguenza, cambia a seconda della differenziazione di rischio – basso, medio, alto – che ormai precede la registrazione e l'eventuale segnalazione di operazione sospetta. All'opposto, il *risk based approach* è il fattore essenziale da cui proviene la decisione sull'instaurazione del rapporto con il cliente, che avviene al momento dell'identificazione. Il senso dell'implementazione di tale misura a livello internazionale e comunitaria riguarda naturalmente la necessità di avere nozioni *standard* di ciò che vuol dire rischio.

Per capire la centralità dell'argomento, la Banca d'Italia dedica la totalità della prima parte del provvedimento del 2013 al "Rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo", dividendo tra: sezione I, il principio; sezione II, elementi per la valutazione del rischio di riciclaggio; sezione III, la profilatura della clientela. «In base al principio dell'approccio basato sul rischio, l'intensità e l'estensione degli obblighi di adeguata verifica della clientela vanno modulati secondo il grado di rischio di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo»<sup>70</sup>. Tale approccio rispetta il principio di proporzionalità ed è esercitato in autonomia dai soggetti obbligati dalla normativa. «I destinatari adottano sistemi valutativi e processi decisionali chiari, oggettivi, periodicamente verificati e aggiornati»<sup>71</sup>, aiutati anche da algoritmi informatici che permettono un'immediata classificazione susseguentemente all'inserimento di dati e di elementi di valutazione.

Nella sezione II, la Banca d'Italia, seguendo il decreto antiriciclaggio, ha stabilito quattro macro-criteri per la misurazione del rischio concernenti il cliente ed altri sette criteri per la valutazione del rischio dei rapporti continuativi ed i rapporti occasionali. I primi criteri sono i seguenti: 1) la natura giuridica e le caratteristiche del cliente; 2) le attività svolte e gli interessi economici; 3) il comportamento tenuto in occasione del compimento

---

<sup>68</sup> COSTANZO P. et al., *L'attività dell'Unione Europea nel campo della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, cit. p. 207.

<sup>69</sup> Ivi, p. 201.

<sup>70</sup> BANCA D'ITALIA, *Provvedimento del 13 aprile 2013*, Parte Prima, Sezione I, il principio dell'approccio basato sul rischio.

<sup>71</sup> Ibidem.

dell'operazione o dell'instaurazione del rapporto continuativo; 4) l'area geografica di interesse del cliente o della controparte<sup>72</sup>.

Per quanto riguarda le caratteristiche del cliente, l'operatore deve valutare eventuali procedimenti giudiziari, in particolare la violazione delle disposizioni AML. Sono assolutamente rilevanti i casi di precedenti segnalazioni inviate all'Unità di Informazione Finanziaria. Si distingue, poi, tra persone fisiche e non. Se il soggetto-cliente è una persona fisica, sono da valutare: «le cariche ricoperte in ambito politico-istituzionale, societario, in associazioni o fondazioni, soprattutto se si tratta di entità residenti in Stati extra-comunitari diversi dai paesi terzi equivalenti»<sup>73</sup>. Mentre, se si è di fronte a persone giuridiche, fondamentale è l'analisi degli scopi che la società in questione persegue. L'operatore deve anche monitorare la forma giuridica ed eventuali casistiche in cui risulta ardua l'identificazione del titolare effettivo, a causa di fumosi collegamenti finanziari tra più entità giuridiche di varia tipologia. «Vanno inoltre valutare situazioni di difficoltà o debolezza economica e finanziaria del cliente, che possono esporre al rischio di infiltrazioni criminali»<sup>74</sup>.

Relativamente al secondo macro-criterio, è necessario stabilire con precisione quali siano gli interessi economici del cliente, e se la natura di essi possa comportare rischi di riciclaggio. Anche i settori, i quali sono a contatto con ingenti fondi pubblici – come la sanità, i rifiuti, la produzione di energia – sono rilevanti nella valutazione di rischio. In generale, con la presenza di ingenti flussi monetari, specialmente in contanti, un bravo operatore deve allertarsi e scrutare maggiormente la situazione economica. Mentre, il terzo criterio è relativo all'atteggiamento dissimulatorio, che in alcuni casi il cliente può adottare («riluttanza del cliente o dell'eventuale esecutore nel fornire le informazioni richieste ovvero l'incompletezza o l'erroneità delle stesse»<sup>75</sup>).

Il quarto punto è di assoluta rilevanza. La valutazione del rischio non ha un'estensione solamente interna al *business* di riferimento, ma anche su come esso è inserito a livello geografico. Innanzitutto, un indice di allarme potrebbe essere il fatto che l'affare sia stranamente distante dalla filiale di riferimento. Vanno, perciò, considerati «il grado di infiltrazione della criminalità economica, i fattori di debolezza socio-economica o

---

<sup>72</sup> Ivi, Sezione II, Elementi per la valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (art. 20 del decreto antiriciclaggio).

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Ibidem.

istituzionale, i fenomeni di “economia sommersa” e, in generale, le informazioni utili a definire il profilo di rischio del territorio»<sup>76</sup>.

In aggiunta, gli altri relativi al cliente sono sette: 1) la tipologia del rapporto continuativo o dell’operazione; 2) le modalità di instaurazione e svolgimento del rapporto continuativo o dell’operazione; 3) l’ammontare; 4) la frequenza delle operazioni e la durata del rapporto continuativo; 5) la ragionevolezza del rapporto continuativo o dell’operazione in rapporto all’attività svolta dal cliente; 6) l’area geografica di destinazione dei fondi o degli strumenti finanziari oggetto del rapporto continuativo o dell’operazione 7) l’effettuazione dell’operazione in contanti. Sulla base di queste informazioni acquisite, rispettando gli undici criteri che Banca d’Italia ha ripreso dal decreto antiriciclaggio, ne deriva la c.d. profilatura della clientela: «i destinatari provvedono a definire il profilo di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo attribuibile a ogni cliente, sulla base delle informazioni acquisite e delle analisi effettuate. In esito alla profilatura, ciascun cliente è incluso in una delle classi di rischio predefinite dai destinatari»<sup>77</sup>. Dal profilo di rischio dipendono diversi comportamenti che gli intermediari devono adottare. Spesse volte, i profili di rischio rispecchiano la tipologia della **Tabella 3.1**:

|                  |
|------------------|
| <i>Very Low</i>  |
| <i>Low</i>       |
| <i>Medium</i>    |
| <i>High</i>      |
| <i>Knock-Out</i> |

*Tabella 3.1 – Elaborazione propria*

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> Ivi, Sezione III, la profilatura della clientela.

I profili di rischio classici sono in genere basso, medio e alto. Tuttavia, gli intermediari ed i destinatari, spesso volte prevedono altre categorie (molto basso ed altissimo, in bianco e nero nella tabella), per facilitare le operazioni di classificazione e per una più precisa gestione delle controparti. Dal rischio, dipende la frequenza di aggiornamento – anche detta *review* della KYC del cliente. Spetta all'intermediario stabilire ogni quanto monitorare le controparti sulla base del rischio. Esempi sono uno, due o tre anni per le tre categorie di rischio (oppure uno, tre, cinque). Nel dettaglio, nel caso di profilo basso, «non sussistono elementi atti a ritenere il soggetto e le operazioni dello stesso eseguite sul rapporto siano a rischio di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo»<sup>78</sup>. Mentre, una classificazione ancora più bassa, può derivare dal fatto che la controparte sia un'istituzione finanziaria già regolata da altri istituti equivalenti. Se sono presenti questi profili, «l'instaurazione della relazione e le operazioni in corso di rapporto non richiedono autorizzazioni da parte del responsabile»<sup>79</sup>.

Se il cliente ha una profilatura di rischio di livello medio, significa che non sono presenti elementi di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo, seppure la natura della controparte, l'oggetto sociale, notizie negative non riconducibili all'AML/CFT, etc. comportino un'attenzione maggiore da parte del destinatario. Molte volte, per l'instaurazione del rapporto con un cliente a medio rischio, è necessaria l'approvazione da parte di un responsabile. Relativamente al rischio alto, «sussistono elementi atti a ritenere che il soggetto e le operazioni dallo stesso eseguite sul rapporto possano essere a rischio di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo; ovvero lo stesso è stato oggetto di notizie riguardante possibili reati a monte del riciclaggio»<sup>80</sup>. Le conseguenze di una profilatura di questo tipo, sono accertamenti e controlli più stringenti, con verifiche effettuate con sole fonti ufficiali. Sicuramente, nell'esecuzione dell'adeguata verifica della clientela su queste controparti, è di aiuto il c.d. *four eyes principle*, il quale garantisce il riscontro sui documenti da parte di più operatori del settore.

Diverso è il caso del *Knock-Out*, o di profilo di rischio altissimo (colore nero): «in questo caso l'instaurazione del rapporto non è possibile e ove il rapporto sia già in essere e il profilo venga assegnato a seguito di revisione, si dovrà sospendere l'attività ordinaria»<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> ASSOFIDUCIARIA, *Procedura per la adeguata verifica della clientela*, cit., p. 20.

<sup>79</sup> Ibidem.

<sup>80</sup> Ivi, p. 21.

<sup>81</sup> Ibidem.

Sono le eventualità in cui il soggetto alla KYC, viene incluso in notizie negative legate al riciclaggio o reati ad esso correlati – evasione fiscale, corruzione, criminalità organizzata.

Una critica ai criteri di valutazione, così come emanati da Banca d'Italia, è stata fatta da Starola, la quale li ritiene «particolarmente onerosi»<sup>82</sup>, «per talune strutture di piccole dimensioni»<sup>83</sup>. Per questo motivo, la regolamentazione internazionale ha previsto tre tipologie di *Customer Due Diligence* a seconda del rischio: ordinaria, semplificata e rafforzata.

In alcune situazioni, dunque, se il rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo è basso o molto basso, non è necessario svolgere una CDD completa. È prevista, di conseguenza, la possibilità di espletare una *Simplified Due Diligence* (SDD), che comunque rispetta tutti i requisiti legali. Ciò può avvenire, per esempio, per conti di valore esiguo oppure *account* che sono già soggetti alla regolamentazione di Autorità di vigilanza. La normativa italiana, con il Provvedimento di Banca d'Italia, prevedeva otto casistiche di procedura semplificata, di cui tre basate sulla tipologia di clienti e altre cinque su particolari tipi di transazioni o prodotti: 1) i soggetti indicati all'art. 25 del d.lgs. 231/2007<sup>84</sup>; gli uffici della pubblica amministrazione; 3) i soggetti indicati con decreto dal Ministero dell'Economia; 4) contratti di assicurazione-vita; 5) alcune tipologie di forme pensionistiche; 6) i regimi di pensione obbligatoria e simili; 7) casi di utilizzo di moneta elettronica; 8) tutti i casi di transazioni caratterizzati da basso rischio di riciclaggio. Questo per quanto riguarda la normativa vigente prima del d.lgs. 90/2017.

Al contrario, per quei soggetti che comportano un rischio maggiore AML/CFT, si dovrà procedere con una *Enhanced Due Diligence* (EDD), ovvero ad un controllo supplementare rafforzato. Sono i casi in cui si è di fronte ad una persona fisica ritenuta PEP – Persona Esposta Politicamente – oppure eventualità in cui gli intermediari valutano la presenza dei PEP anche nel consiglio di amministrazione di una società-controparte. Altri fattori che possono innescare la EDD sono transazioni con ingenti quantità, operatività di clienti in Paesi ad alto rischio, presenza di embarghi o sanzioni finanziarie. Comunque,

---

<sup>82</sup> STAROLA L., *Si completano le istruzioni sull'adeguata verifica della clientela*, cit., p. 1821.

<sup>83</sup> Ibidem.

<sup>84</sup> Si intendono gli intermediari finanziari (banche, Poste Italiane SPA, istituti di moneta elettronica, istituti di pagamento, SIM, SGR, SICAV, imprese di assicurazione-vita, agenti di cambio, società che svolgono servizio di riscossione dei tributi, società fiduciarie, succursali dei soggetti indicati, Cassa depositi e prestiti SPA), enti creditizi o finanziari situati in uno Stato extracomunitario, che imponga obblighi equivalenti a quelli previsti dalla direttiva, società ed organismi quotati in Stati membri dell'UE oppure in altri Stati esteri soggetti ad obblighi di comunicazione conformi alla normativa comunitaria.

l'autonomia decisionale spetta sempre all'intermediario, che deve conseguentemente decidere che azioni compiere. Molto spesso, all'interno delle banche, i provvedimenti a riguardo vengono presi con le apposite valutazioni dei settori di *Compliance*. La disciplina italiana sei casi tipici in cui bisogna effettuare misure di adeguata verifica rafforzata: 1) operatività a distanza; 2) persone politicamente esposte; 3) operazioni di versamento in contanti o valori provenienti da altri stati; 4) conti di corrispondenza con enti di Stati extracomunitari; 5) casi di invio alla UIF di segnalazioni di operazioni sospette; 6) prodotti, operazioni e tecnologie che possono aumentare il rischio di riciclaggio.

Sulla base dell'ultima direttiva AML, con il corrispettivo in Italia del d.lgs. 90/2017, sono stati ridotti i casi di adeguata verifica semplificata. Difatti, la norma non include più gli intermediari finanziari e le banche tra i soggetti-clienti verso i quali è possibile effettuare la SDD. I soggetti destinatari della normativa AML, anche in attesa del nuovo provvedimento della Banca d'Italia di aggiornamento, stanno già applicando le ultime misure sulla base del d.lgs. 90/2017 e della Quarta Direttiva.

Si è visto in questo paragrafo come la modulazione del rischio cambia radicalmente il modo in cui gli intermediari e gli altri soggetti devono implementare l'adeguata verifica della clientela. L'autonomia decisionale dei destinatari influisce molto sul come la CDD viene implementata. In generale, le banche tendono ad attuare misure più stringenti, come si è commentato nel paragrafo sugli intermediari finanziari, al fine di evitare sanzioni pesanti in un livello successivo. A volte accade che i destinatari della normativa alzino il rischio di controparti che magari avrebbero potuto essere classificate *low*, sia per permettere monitoraggi maggiormente costanti, sia per ridurre le responsabilità in caso di analisi e controlli successivi.

Ora è arrivato il momento di scoprire quali sono alcune delle misure aggiuntive che gli intermediari svolgono sulle proprie controparti, in funzione della profilatura: i c.d. *background checks*.

## 5. *Background checks*

Sullo sfondo dell'adeguata verifica della clientela, si celano numerosi controlli che gli intermediari intendono svolgere per fornire una classificazione del rischio veritiera. Per questo motivo si parla di *background checks*, ovvero quella lista di accertamenti che permettono di conoscere in profondità il cliente. Non sono assolutamente secondari, anzi gran parte della misurazione del rischio dipende da questi. Generalmente, le banche si sono spinte anche oltre, prevedendo degli scenari più complicati e misure più restrittive della legge stessa, per tutelarsi nelle svariate situazioni. Per esempio, la normativa non richiede, per i clienti non persone fisiche, di controllare l'intero consiglio di amministrazione di una società. A volte, gli intermediari preferiscono valutare i rischi inerenti alle persone fisiche componenti dei CDA e di conseguenza garantire un effettivo controllo su tutte le entità correlate alla controparte da esaminare.

Il più rilevante controllo che può essere inserito tra i *background checks* è chiaramente l'accertamento se una persona possa essere classificata come PEP oppure no. Tale accertamento è obbligatorio anche relativamente ai titolari effettivi di persone giuridiche. In questo ambito, sono intervenuti il GAFI, l'Unione europea ed i legislatori nazionali e susseguentemente la Banca d'Italia, la quale indica dei rischi maggiori in presenza di tali soggetti. Conviene riportare la definizione di *Politically Exposed Person*, così come ideata dal GAFI:

*A politically exposed person (PEP) is defined by the Financial Action Task Force (FATF) as an individual who is or has been entrusted with a prominent public function. Due to their position and influence, it is recognised that many PEPs are in positions that potentially can be abused for the purpose of committing money laundering (ML) offences and related predicate offences, including corruption and bribery, as well as conducting activity related to terrorist financing (TF)*<sup>85</sup>.

La definizione di PEP, quindi, deriva dalle Raccomandazioni del GAFI, che avevano già anticipato la correlazione tra persone che detengono importanti cariche pubbliche con il riciclaggio di denaro. Per la loro influenza e la loro posizione, i PEP sono *esposti* a rischi maggiori per quanto riguarda determinati reati, come la corruzione, l'evasione fiscale ed

---

<sup>85</sup> GAFI, *Guidance: Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22)*, Giugno 2013, p.3, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf>.

complessivamente la vicinanza alla criminalità organizzata. Questo determina un rischio di riciclaggio più elevato.

La normativa italiana individua i casi in cui una persona fisica possa essere identificata come PEP. Nel glossario del Provvedimento di Banca d'Italia, si definiscono Persone Esposte Politicamente: «le persone fisiche residenti in altri Stati comunitari o in Stati extracomunitari, che occupano o hanno occupato importanti cariche pubbliche, nonché i loro familiari diretti o coloro con i quali tali persone intrattengono notoriamente stretti legami, individuati sulla base dei criteri di cui all'allegato tecnico del decreto antiriciclaggio»<sup>86</sup>. Tale allegato, all'articolo 1, elenca le "importanti cariche pubbliche": «a) i capi di Stato, i capi di Governo, i Ministri e i Vice Ministri o Sottosegretari; b) i parlamentari; c) i membri delle corti supreme, delle corti costituzionali e di altri organi giudiziari di alto livello le cui decisioni non sono generalmente soggette a ulteriore appello, salvo in circostanze eccezionali; d) i membri delle Corti dei conti e dei consigli di amministrazione delle banche centrali; e) gli ambasciatori, gli incaricati d'affari e gli ufficiali di alto livello delle forze armate; f) i membri degli organi di amministrazione, direzione o vigilanza delle imprese possedute dallo Stato»<sup>87</sup>. La Quarta Direttiva e conseguentemente il d.lgs. 90/2017 hanno aggiunto alla definizione anche: i direttori delle aziende sanitarie; i sindaci di comuni non capoluogo con popolazione non inferiore a 15.000 abitanti; gli amministratori di imprese partecipate, in misura prevalente o totalitaria dai Comuni.

In virtù del principio di autonomia degli intermediari, spetta a ciascuno di essi stabilire le procedure per accertare se il cliente – o il titolare effettivo – rientri nel concetto di PEP: «al fine di individuare se un dato cliente o titolare effettivo rientri nella nozione di PEPs, i destinatari, oltre a ottenere le pertinenti informazioni dal cliente, si avvalgono di ulteriori fonti, quali ad esempio siti Internet ufficiali delle autorità dei Paesi di provenienza, database di natura commerciale»<sup>88</sup>. Da qui derivano importanti misure rafforzate di adeguata verifica. Innanzitutto, la prosecuzione del rapporto con il cliente PEP – o titolare effettivo PEP – deve essere autorizzata da un Direttore Generale o una persona equivalente. Infatti, qualora si decida di proseguire con la relazione d'affari, bisognerà conoscere l'origine dei fondi che

---

<sup>86</sup> BANCA D'ITALIA, *Provvedimento del 13 aprile 2013*, Glossario.

<sup>87</sup> L'allegato definisce anche i familiari diretti come: a) il coniuge; b) i figli e i loro coniugi; c) coloro che nell'ultimo quinquennio hanno convissuto con i soggetti di cui alle precedenti lettere; d) i genitori.

<sup>88</sup> BANCA D'ITALIA, *Provvedimento del 13 aprile 2013*, Parte Quarta, Obblighi rafforzati di adeguata verifica, Sezione III, Persone politicamente esposte (PEPs) e persone residenti nel territorio nazionale che occupano o hanno occupato importanti cariche pubbliche.

sono impegnati nel rapporto, in quanto le persone con eminenti cariche pubbliche sono maggiormente esposte a rischi di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo. Così, in numerosi casi ne deriva una classificazione di rischio maggiore (alto), che comporta misure più intense e frequenti. Bisogna sottolineare, tuttavia, che il Paese di residenza non è rilevante nella definizione di PEP, ma lo è per la classificazione del rischio.

Altro tipico *background check*, forse più collegato al contrasto al finanziamento del terrorismo, che però interviene nella *Customer Due Diligence*, sono i controlli per verificare se i soggetti sono sottoposti ad embargo. Esso può essere presente sia su persone fisiche sia su persone giuridiche. L'embargo viene definito, in un senso più vasto, come «il blocco degli scambi commerciali deciso da uno o più Paesi nei confronti di un paese terzo, solitamente per motivi politici o economici»<sup>89</sup>.

I controlli sugli embarghi rientrano nella più ampia categoria delle sanzioni finanziarie (*sanction, embargo and watch list*). Questi casi sono molto gravi, poiché chi è soggetto a tali restrizione, lo è globalmente. Perciò, gli intermediari devono necessariamente adattarsi alle decisioni prese dai governi nazionali e quindi nella maggior parte dei casi evitare di intraprendere la relazione d'affari o interrompere un rapporto già instaurato. Difatti, le decisioni su questa tipologia di rapporti vanno al di là della *Customer Due Diligence*, in quanto intervengono fattori non soltanto economici, ma anche propriamente politici. Per esempio, il governo inglese e la *Financial Conduct Authority* stabiliscono che gli ordini di sanzioni finanziari vietano ad un'impresa di effettuare transazioni con persone ed organizzazioni (il non rispetto di tale ordine costituisce un reato penale). Per la valutazione di embarghi e sanzioni finanziarie, i destinatari si avvalgono anche delle c.d. *OFAC List*, ovvero le liste di soggetti sottoposti a tali restrizioni così come redatte dal Dipartimento del Tesoro Americano. OFAC è l'acronimo di *Office of Foreign Assets Control*, ufficio del Dipartimento del Tesoro Americano che impone ed amministra le sanzioni economiche e commerciali sulla base della politica estera degli Stati Uniti e sugli obiettivi di sicurezza nazionale nei confronti di Paesi considerati terroristi e pericolosi. L'OFAC, di conseguenza, redige la lista SND (*Specially Designated Nationals and Blocked Persons list*), nella quale sono elencate le persone sottoposte alle sanzioni finanziarie. Ovviamente, gli intermediari devono far riferimento a tale lista per classificare il rischio di controparti ed evitare di

---

<sup>89</sup> TRECCANI, *Embargo*, <http://www.treccani.it/vocabolario/embargo/>.

instaurare relazioni d'affari indesiderate. Questo è sicuramente un punto cruciale delle attività di KYC.

L'ultimo esempio di *background check* è l'utilizzo di *software* informatici per conoscere di eventuali notizie negative sulle persone fisiche e sulle società, sia clienti sia collegate alle dirette controparti. Il rinvenimento di c.d. *negative news* è senza ombra di dubbio un fattore che può innalzare il rischio della controparte. Anche in relazione a soggetti esposti politicamente, una notizia negativa materiale può aumentare le misure di *Customer Due Diligence*. Non tutte le notizie certamente sono negative e non tutte hanno una rilevanza nel settore del riciclaggio. Per questo, gli intermediari hanno una discreta autonomia nel valutare l'impatto di tali notizie. Nella generalità dei casi, qualora le notizie non siano troppo datate e qualora includano azioni giudiziarie, possono avere un impatto negativo sulla valutazione del rischio della controparte. Soprattutto con la clientela *corporate*, questa tipologia di *check* può comportare l'aumento delle misure cautelative.

Da segnalare come i *background checks* e tutta l'adeguata verifica della clientela possano essere effettuate anche da parti terze. La normativa internazionale, europea ed italiana accetta questa eventualità (*reliance on third parties*): «l'assolvimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela può essere demandato a soggetti terzi, ferma la piena responsabilità in capo all'intermediario tenuto all'osservanza di detti obblighi»<sup>90</sup>. I soggetti terzi autorizzati sono gli intermediari nazionali, gli enti crediti e finanziari europei, le banche aventi sede legale e amministrativa in Paesi terzi equivalenti. Il provvedimento di Banca d'Italia si occupa di questa eventualità (Parte Quinta: esecuzione da parte di terzi degli obblighi di adeguata verifica), prevedendo i contenuti e le modalità di tali obblighi: «gli obblighi di adeguata verifica si considerano soddisfatti attraverso un'ideale attestazione rilasciata dal terzo che abbia provveduto ad adempierli in proprio»<sup>91</sup>. Spesso gli intermediari, per attestare che il terzo abbia adempiuto a tali obblighi, predispone una certificazione *standard*, una modulistica per il rilascio di informazioni riguardanti l'adeguata verifica.

Ora, per quanto riguarda la procedura *Know Your Customer*, rimane soltanto da analizzare un altro tratto caratteristico, che forse rende riconoscibile l'attività anche al di fuori del settore antiriciclaggio, ovvero l'identificazione del titolare effettivo (*ultimate beneficial owner*).

---

<sup>90</sup> ASSOFIDUCIARIA, *Procedura per la adeguata verifica della clientela*, cit., p. 17.

<sup>91</sup> BANCA D'ITALIA, *Provvedimento del 13 aprile 2013*, Parte quinta, esecuzione da parte di terzi degli obblighi di adeguata verifica, Sezione II, Contenuto e modalità di esecuzione degli obblighi.

## 6. Come individuare il titolare effettivo

In parole semplici, antiriciclaggio vuol dire anche capire con chi si stanno facendo affari – che poi è il senso in italiano del termine *Know Your Customer*. Tutte i destinatari della normativa antiriciclaggio, dunque, devono obbligatoriamente conoscere l'identità del titolare effettivo, in inglese *ultimate beneficial owner* (UBO), del rapporto di *business* che stanno instaurando. Sempre riprendendo il glossario fornito da Banca d'Italia, per titolare effettivo si intende: «1) la persona fisica o le persone fisiche per conto delle quali il cliente realizza un'operazione [...]; 2) nel caso in cui il cliente e/o il soggetto per conto del quale il cliente realizza un'operazione siano entità diverse da una persona fisica, la persona fisica o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano l'entità ovvero ne risultano beneficiari secondo i criteri di cui all'Allegato tecnico del decreto antiriciclaggio»<sup>92</sup>.

Forse, la denominazione inglese specifica maggiormente il ruolo e la posizione dell'*ultimo beneficiario*, definito dalle Raccomandazioni come «*the natural person(s) who ultimately owns or controls a customer and/or the person on whose behalf a transaction is being conducted*»<sup>93</sup>. La dottrina ha definito tale tipologia di definizione come “tesi sostanzialista”, che cerca di trattare il titolare effettivo come la persona che effettivamente esercita il potere di controllo<sup>94</sup>. In realtà, l'identificazione dell'UBO avviene tramite un criterio stabile, che è quello del 25 per cento della proprietà o del controllo relativamente ad una società. Quest'ultima è la “tesi formalista”, «basata sulla quota di capitale posseduta»<sup>95</sup>. Sulla base di queste due tesi, la Terza Direttiva ha previsto un'integrazione dei due concetti. Nel Considerando numero dodici, l'Unione europea ha così circoscritto: «nella misura in cui esercita un controllo significativo sull'uso dei beni, il soggetto che conferisce beni ad un'entità giuridica o ad un istituto giuridico dovrebbe essere identificato come titolare effettivo» (Direttiva 2005/60/CE)<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> BANCA D'ITALIA, *Provvedimento del 13 aprile 2013*, Glossario.

<sup>93</sup> GAFI, *Guidance, Transparency and Beneficial Ownership*, Ottobre 2014, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>

<sup>94</sup> COSTANZO P. et al., *L'attività dell'Unione Europea nel campo della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, cit. p. 202.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> L'articolo 3 della Direttiva è dedicato anche alla definizione di titolare effettivo, che appunto sposa entrambe le tesi: «la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano il cliente e/o la persona fisica per conto delle quali viene realizzata un'operazione o un'attività. Il titolare effettivo comprende almeno: a) in caso di società: i) la persona fisica o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllino un'entità giuridica, attraverso il possesso o il controllo diretto o indiretto di una percentuale sufficiente delle azioni o dei diritti di voto in seno a tale entità giuridica, anche tramite azioni al portatore, purché non si tratti

In questo, tuttavia, la Quarta Direttiva, come già accennato è intervenuta pesantemente nella procedura di identificazione di titolare effettivo. Con il d.lgs, a seguito di ciò, è stata prevista l'obbligatorietà di individuazione dell'UBO per tutte le persone giuridiche, anche nei casi in cui non vi è nessun proprietario che abbia il 25 per cento più uno delle *shares*. Su questo punto bisogna soffermarsi maggiormente. Si può affermare che la regola generale sia la seguente: «per le società di capitali costituisce proprietà diretta la titolarità di una partecipazione superiore al 25% del capitale detenuta da una persona fisica e che costituisce indicazione di proprietà indiretta la titolarità di una percentuale di partecipazioni superiore al 25% del capitale del cliente, posseduto per il tramite di società controllate, società fiduciarie o per interposta persona»<sup>97</sup>. Quindi, l'operatore KYC deve, in gergo, *risalire* la catena societaria della controparte per capire chi ha la proprietà diretta della società maggiore del 25 per cento, oppure scoprire chi, tramite altre società, ha la proprietà indiretta della controparte (sempre con una percentuale superiore al 25). Alcune banche preferiscono, per i clienti in alto rischio, procedere ad un'identificazione anche al 10 per cento per tutelarsi maggiormente da eventuali sanzioni o problematiche di altra natura.

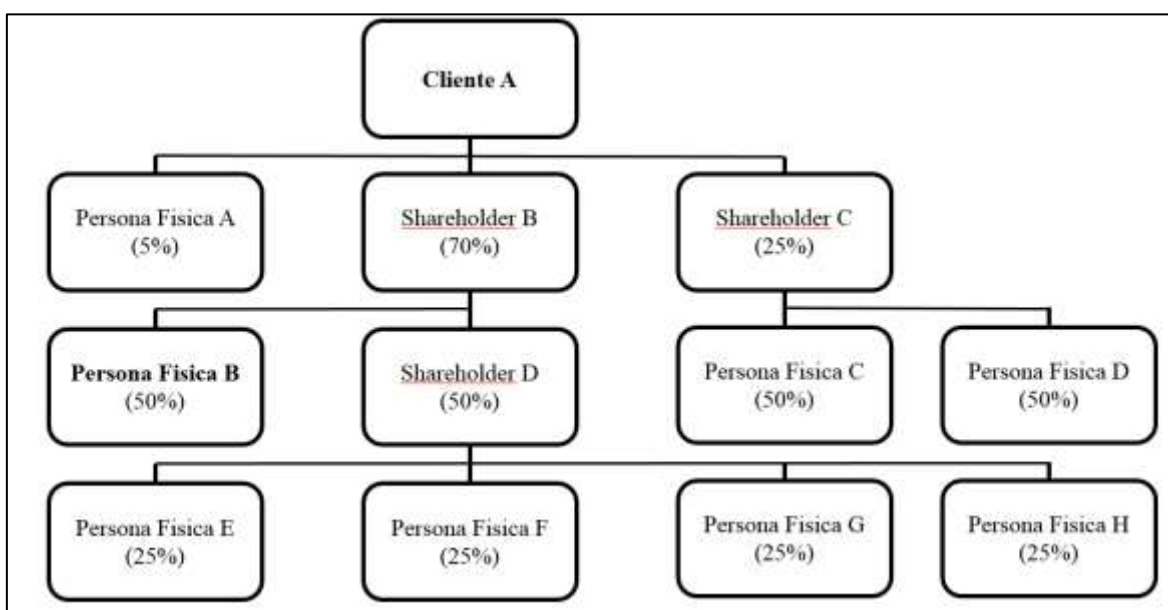


Figura 3.2 – Elaborazione propria

di una società ammessa alla quotazione su un mercato regolamentato e sottoposta ad obblighi di comunicazione conformi alla normativa comunitaria o a standard internazionali equivalenti; tale criterio si ritiene soddisfatto ove la percentuale corrisponda al 25 % più una azione; ii) la persona fisica o le persone fisiche che esercitano in altro modo il controllo sulla direzione di un'entità giuridica».

<sup>97</sup> FRANCO V., *Nuovo antiriciclaggio: adeguata verifica – identificazione del cliente – esecutore – titolare effettivo*, cit.

Così, in genere l'operatore, che lavora per l'intermediario, deve comprendere la catena di controllo della controparte. Si può fare un esempio di struttura societaria ed identificazione del titolare effettivo con la **Figura 3.2**. Nell'esempio riportato, il titolare effettivo risulta essere la Persona Fisica B, in quanto possiede il 50 per cento del 70 per cento delle *shares* del Cliente A (a sua volta persona giuridica), ovvero il 35 per cento, che essendo superiore al 25 lo qualifica come UBO. Per quanto riguarda gli altri *intermediate owners* presenti nella struttura societaria riportata nella Figura, il Cliente A è posseduto al 5 per cento dalla Persona Fisica A, dallo Shareholder B al 70 per cento e dallo Shareholder C al 25 per cento. In quanto lo Shareholder C ha una quota maggiore al 25, bisogna scoprire anche la sua struttura. Esso è posseduto al 100 per cento da due persone fisiche ognuna con il 50 per cento delle *shares*, ma nessuna di esse è titolare effettivo in quanto per il calcolo delle percentuali entrambi hanno il 12,50 per cento. Diverso è il discorso per lo Shareholder B, posseduto al 50 dal titolare effettivo, che quindi possiede il 35 per cento del Cliente A ed al 50 dallo Shareholder D. La proprietà di quest'ultimo è divisa in quattro, ognuno dei quali al 25 per cento. Nessuno di essi è titolare effettivo, ovviamente per il calcolo delle percentuali (8,25 per cento).

Bisogna sottolineare, secondo la più recente previsione normativa di Banca d'Italia (2013), che non sempre bisogna calcolare la percentuale *relativa* per l'individuazione dell'UBO. Ovvero non viene computato il titolare effettivo come nel precedente esempio, ma tramite percentuale *assoluta*. Seguendo questo ragionamento, sarebbero stati UBO, tutte le Persone fisiche dalla B alla H.

Cosa succede, invece, nel caso in cui non fosse presente nessuna persona fisica titolare del 25 per cento delle *shares* e quindi non catalogabile come UBO? Il d.lgs. 90/2017 prevede l'individuazione obbligatoria del titolare effettivo tramite quattro criteri, di cui l'ultimo è residuale. Una persona fisica può essere individuata se: a) ha il controllo della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria; b) ha il controllo dei voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante; c) se esistono particolari vincoli contrattuali che consentano di esercitare un'influenza dominante. Qualora nessuno dei precedenti tre criteri fosse rispettato: «il titolare effettivo coincide con la persona fisica o le persone fisiche titolari di poteri di amministrazione o direzione della società» (art. 20, comma 4). Sono, di conseguenza, innumerevoli i casi in cui non sia possibile individuare il titolare effettivo se non tramite il criterio residuale. Così, spesso vengono proposti come titolari effettivi delle controparti,

amministratori delegati, presidenti del CDA, procuratori speciali, etc., molte volte coincidenti con i legali rappresentanti della stessa società.

In tutti modi, anche la Banca d'Italia nell'allegato I del provvedimento sull'adeguata verifica, prevedeva la possibilità di identificazione residuale del titolare effettivo:

Il titolare effettivo può rinvenirsi in uno o più soggetti preposti all'amministrazione della società, in considerazione dell'eventuale influenza da questi esercitata sulle decisioni riservate ai soci, con riguardo, in particolare, alle decisioni relative alla nomina degli amministratori. Tale circostanza assume precipuo rilievo quando non ricorra alcuna delle condizioni di cui ai precedenti due paragrafi. Quest'ultima situazione può riscontrarsi, ad esempio, nelle società ad azionariato diffuso o nelle società cooperative<sup>98</sup>.

Inoltre, la riduzione dei casi di adeguata verifica semplificata, ha portato ad una diminuzione delle eccezioni che permettevano di evitare di individuare il titolare effettivo. In poche parole, ora è possibile non identificare il titolare effettivo solamente in pochissimi casi, come quelli delle società quotate in borsa. Tuttavia, rimane valida la seguente prescrizione: «i destinatari possono astenersi dal proseguire nella ricerca del titolare effettivo quando, risalendo la catena di controllo, individuino come controllante un soggetto diverso da una persona fisica che, se fosse cliente, sarebbe sottoposto al regime di adeguata verifica semplificata»<sup>99</sup>.

All'individuazione del titolare effettivo segue la fase di verifica dei dati (così come è stato visto anche per il cliente ed il legale rappresentante). Le fonti affidabili sono le stesse analizzate per gli altri casi di verifica della clientela. Ad essa, si aggiunge anche il controllo costante, come prevede il *risk based approach*. Il lato che si potrebbe definire positivo, riguardo l'identificazione dell'UBO, è la conoscenza che i destinatari apprendono nei confronti dei loro clienti. Difatti, molto si può scoprire *risalendo* la struttura societaria di una società. Oltre a chi la possiede, si può aggiornare il rischio sulla base dei fattori geografici degli *shareholders* oppure sviluppando ulteriori *background checks*, come i controlli sugli embarghi e le sanzioni finanziarie, anche sulle entità presenti nella struttura societaria della controparte. Sulla base di questa considerazione, si può notare quanto sia rilevante l'idea di titolarità effettiva per i clienti non persone fisiche. Per le banche, per esempio, è fondamentale capire *chi si nasconde dietro* una controparte. Con questa tipologia

---

<sup>98</sup> BANCA D'ITALIA, *Provvedimento del 13 aprile 2013*, Allegato 1, Individuazione del titolare effettivo sub 2) (cfr. art. 2 dell'allegato tecnico al decreto antiriciclaggio).

<sup>99</sup> Ibidem.

di verifica, si permette una reale classificazione del rischio. Le banche, esattamente, pongono un'attenzione particolare a questa relazione. La struttura organizzativa imposta dalla normativa AML, deve pertanto considerare gli oneri che possono derivare da tali controlli. Nel *2014 KPMG Global AML Survey*, gli intervistati hanno affermato che l'individuazione di complesse catene societarie rappresenti l'area più impegnativa nell'attuazione del *risk based approach* (soprattutto nei casi di entità intermedie che risiedono in Paesi con norme AML meno severe)<sup>100</sup>. È fondamentale che le banche e gli altri intermediari proseguano con revisioni regolari e costanti delle strutture societarie sottostanti alla propria clientela<sup>101</sup>. Il fatto è che spesso strutture societarie complesse sono utilizzate per rendere più opaca l'*ownership* comportando maggiori oneri per i soggetti obbligati dalla normativa.

## 7. I costi della KYC

I provvedimenti AML, in quanto regolativi, come già accennato nel primo capitolo, comportano oneri non indifferenti per i destinatari. È stato portato avanti come esempio, per la loro centralità, quello degli intermediari bancari e finanziari. Essi sono i primi toccati dalla normativa poiché soggetti regolati dalle apposite autorità di vigilanza, il cui ruolo è stato descritto nel secondo capitolo. Eppure, i costi non ricadono solamente sugli intermediari; essi sono sostenuti anche da correntisti e dalla generalità dei clienti. Si pensi solamente alla modulistica che i risparmiatori devono compilare e firmare. Non rappresenta un onere eccessivo, ma senza dubbio rallenta le operazioni di *business* con gli intermediari. Per non parlare, poi, delle restrizioni sull'utilizzo del contante, che vanno interpretate sia come un'innovazione utile nella disciplina antiriciclaggio, ma che allo stesso tempo impongono cambiamenti radicali – e si potrebbe dire anche culturali – per un'ampia platea di soggetti.

Negli ultimi anni, si sono susseguiti diversi studi, per comprendere il costo delle procedure di adeguata verifica sugli intermediari finanziari. La società privata PwC, tramite un sondaggio, ha elencato le maggiori sfide che gli intermediari hanno dovuto affrontare a causa della normativa AML: «*Our survey respondents said that hiring experienced staff is*

---

<sup>100</sup> DAVIES A., *Aml Compliance: Why Understanding Beneficial Ownership Is Necessary*, International Banker, 6 aprile 2016, <https://internationalbanker.com/finance/aml-compliance-understanding-beneficial-ownership-necessary/>

<sup>101</sup> Ibidem.

*the most significant challenge they face in the AML arena, tied at 19% with concerns on the pace of regulatory change*»<sup>102</sup>. Secondo le risposte al sondaggio, le due maggiori sfide sono per l'appunto: 1) la capacità di assumere personale esperto nel settore (19 per cento); 2) mantenere il passo del cambiamento della regolamentazione (19 per cento); 3) i requisiti tecnologici (14 per cento)<sup>103</sup>; 4) il rispetto dei requisiti AML di diverse giurisdizioni (13 per cento); 5) costi generali (11 per cento); 6) l'impatto negativo sui clienti (8 per cento); 7) la complessità nello stipulare affari con settori industriali emergenti (6 per cento); 8) le limitazioni nella condivisione delle informazioni per la normativa della *privacy* (6 per cento); 7) altro (4 per cento)<sup>104</sup>. Tale sondaggio dà una visione quasi completa su quelli che sono i principali problemi che devono affrontare gli intermediari.

Anche secondo il sondaggio di Thomson Reuters del 2016, per una banca la spesa media relativa a “KYC Compliance” risulta essere di 40 milioni di dollari all'anno<sup>105</sup>. Addirittura, alcune istituzioni finanziarie spendono più di 300 milioni di dollari annui per la KYC e la CDD. Infatti, come riporta uno dei più recenti articoli sull'argomento, iconicamente intitolato “*The spiralling costs of KYC*”<sup>106</sup>, Jamie Dimon, il CEO di JP Morgan, ha dichiarato che l'intermediario abbia speso nell'ultimo anno 1.6 miliardi di dollari per il dipartimento Compliance, dando lavoro a 13 mila dipendenti. Tra questi, sempre secondo l'articolo, il numero dei lavoratori impiegati nella KYC aumenta di anno in anno, benché rimanga ancora come grande preoccupazione la mancanza di dipendenti altamente qualificati. Tutto ciò serve per evitare di incappare in multe e sanzioni salatissime.

Se i costi si attestano su queste cifre, la KYC risulta essere una spesa esorbitante non tanto per le grandi banche con elevata capitalizzazione e profitto, ma per i piccoli destinatari della normativa AML, come professionisti o piccole imprese. Non è un fattore secondario, anche perché l'implementazione dell'antiriciclaggio non può prescindere da queste categorie

---

<sup>102</sup> PWC, *Global Economic Crime Survey*, cit., p. 47.

<sup>103</sup> Ivi, p. 50. Il sondaggio si sofferma in particolare sui costi della tecnologia. Secondo le risposte, la sfida tecnologica dipende da: la qualità dei dati ed il mantenimento delle informazioni nel formato elettronico (33 per cento); la complessità nel miglioramento dei sistemi informatici (24 per cento); la grande quantità di falsi positivi ottenuti con i sistemi di monitoraggio (23 per cento); limitazioni dovute alla *privacy* (11 per cento); altro (7 per cento).

<sup>104</sup> Ivi, p. 47.

<sup>105</sup> THOMSON REUTERS, *2016 Know Your Customer Surveys Reveal Escalating Costs and Complexity*, 9 maggio 2016, <https://www.thomsonreuters.com/en/press-releases/2016/may/thomson-reuters-2016-know-your-customer-surveys.html>.

<sup>106</sup> IMAFIDON C., *The spiralling costs of KYC for banks and how FinTech can help*, 6 giugno 2016, <http://www.itproportal.com/2016/06/06/the-spiralling-costs-of-kyc-for-banks-and-how-fintech-can-help/>

più esigue, in quanto, come è stato già ampiamente argomentato, la lotta alla criminalità finanziaria ha senso solo se attuata globalmente su tutti i destinatari

Il costo maggiore, tuttavia, che ancora non è stato citato, è sicuramente quello che viene definito *onboarding cost*. Il 30 per cento delle imprese intervistate dal sondaggio di Thomson Reuters ritiene che ci vogliano più di due mesi per instaurare un rapporto continuativo con una banca, mentre il 10 per cento ha addirittura affermato che di mesi ne sono necessari quattro<sup>107</sup>. Il tempo in questione, in termini di *business*, è di una lunghezza abissale. Seppure, solamente il 13 per cento degli intervistati ha dichiarato di aver cambiata banca a causa del processo di KYC<sup>108</sup>. Il già citato articolo di Imafidon, spiega il ragionamento che sta dietro le preoccupazioni delle banche riguardo le lunghezze nei tempi di *onboarding*:

*Businesses want to move fast and if it takes that length of time to bring a new customer on board, customers will be lost and banks will privately admit that drop-off rates in business banking application processes can be worryingly high. As a result, prospective clients will flock to competitors for a faster service. On average, a client can have eight different bank interactions with the bank during the protracted process*<sup>109</sup>.

Inoltre, l'articolo elenca anche tre ragioni che possono imporre degli sforzi maggiori nella relazione con cliente a causa della KYC: 1) a volte si chiedono al cliente informazioni che esso stesso aveva già fornito; 2) in altri casi non sembra esserci soluzione di continuità nelle quantità di documenti che sono richiesti al cliente; 3) molte banche ancora utilizzano sistemi cartacei per la raccolta di documentazione relativa all'AML<sup>110</sup>. Comunque, rimangono tante le otto interazioni che un cliente deve avere con la banca prima di procedere all'instaurazione definitiva del rapporto.

Ovviamente, non è esclusa dalla valutazione la parte relativa ai benefici dell'AML – in parte affrontata nel primo capitolo. Secondo il sondaggio di PwC, negli ultimi dieci anni, il miglioramento delle misure di controllo antiriciclaggio ha costretto gran parte dei criminali a cercare nuove strade sulle quali spostare i proventi dei loro atti illeciti. La grande forza dell'antiriciclaggio, sia della prevenzione che della repressione, sta nel fatto che nel

---

<sup>107</sup> TRULIOO, *KYC Costs, Complexity and Failures are Rising*, 25 agosto 2016, <https://www.trulioo.com/blog/kyc-costs-rising/>

<sup>108</sup> Ibidem.

<sup>109</sup> Ibidem.

<sup>110</sup> Ibidem.

momento in cui le organizzazioni criminali non vedono più monetizzati i loro proventi illeciti all'interno dell'economia legale, perdono gran parte della loro forza economica, con grandi quantità di capitali immobilizzati. Ovviamente, la criminalità organizzata possiede ancora vasti spazi di manovra, ma l'AML si pone nella prospettiva di annullare la dissimulazione dei loro profitti illeciti in attività lecite. Il dato positivo che emerge dal sondaggio è che il 60 per cento dei rispondenti ritiene che uno dei modi per ridurre il rischio di riciclaggio è l'incremento dei requisiti KYC nei confronti di alcuni tipi di clientela.

Con questo breve spaccato sui costi della KYC, si può riassumere che gli elementi principali che comportano oneri per le banche sono essenzialmente tre, sintetizzabili con altrettante parole: personale, tecnologia, tempistiche. L'adeguata verifica, infatti, per prima cosa, richiede personalità specializzate sulla normativa sia bancaria sia internazionale e che sappiamo distinguere le diverse fattispecie giuridiche. Inoltre, i costi relativi al personale non si riferiscono solamente alla difficoltà di trovare soggetti competenti in un settore così specifico, ma anche sulle quantità. Come è stato accennato, i numeri del personale che deve avere a che fare con l'antiriciclaggio sta aumentando a dismisura, sia nei settori di *front* sia *back office*. La figura del KYC Specialist è sempre più richiesta.

L'innovazione tecnologica è l'altro settore in cui la KYC sta creando i maggiori problemi, sia a livello macro sia micro. Difatti, per implementare corrette misure di CDD è diventato sempre più indispensabile – e di conseguenza costoso – prevedere la creazione di *tools* informatici che consentano un efficiente *data management*. Le banche e gli altri intermediari sono costretti a spendere una parte consistente del loro *budget* per lo sviluppo di *software* e programmi in grado di mantenere aggiornate le informazioni sulla propria cliente. Come è intuibile, man mano che aumentano le misure richieste per l'adeguata verifica, più si innalzano i costi di ricerca e di sviluppo degli strumenti informatici. Questo per quanto riguarda il livello micro, ovvero relativo a ciò che avviene all'interno dei soggetti. A livello macro, come ha sostenuto il Presidente di Trulioo Jon Jones, «*clearly this is an area that requires more innovation*»<sup>111</sup>. La spiegazione di tale affermazione risiede nel fatto che l'adeguata verifica della clientela e la normativa AML in generale, dovranno tenere il passo con la tecnologia, al fine di contrastare la criminalità anche sul lato tecnologico. Il discorso rientra nelle asserzioni più ampie che sono state affrontate nei primi paragrafi del primo capitolo, relativamente alla globalizzazione finanziaria ed alla tecnologia. In teoria,

---

<sup>111</sup> Ibidem.

esse sono due *armi neutre*, a disposizione sia della criminalità sia della comunità internazionale.

Anche il terzo punto rappresenta, come si è detto anche riguardo l'*onboarding cost*, un fattore di assoluta rilevanza. Inevitabilmente, il processo di KYC rallenta le operazioni di *business*. Tuttavia, appare riduttivo catalogare le tempistiche impiegate dalle procedure antiriciclaggio come un costo, da due punti di vista. Secondo una prospettiva puramente economica, se il *business* rallenta a causa di maggiori controlli, tale allungamento di tempistiche si può considerare un beneficio, che permette di evitare sanzioni o cadute di reputazione in un periodo successivo. Dal punto di vista, per così dire, etico, controlli di adeguata verifica della clientela, seppure rallentano le relazioni d'affari, sono imprescindibili per una maggior rispetto della legalità.

A quanto pare, per la prima volta in questo studio, si è trattato di questioni etiche. In realtà, seppure mai citata direttamente, l'etica è stata lo sfondo principale della trattazione. L'adeguata verifica della clientela e le competenze che gli operatori devono assumere, non hanno nessun senso se non sono inseriti in un contesto più ampio, in cui sia perfettamente concepito il riciclaggio come un male della società. Quando sono stati individuate le tipologie di *background checks*, oppure quando si è descritta l'economia sommersa nelle sue forme di corruzione, evasione fiscale e criminalità organizzata, le concezioni etiche sono state il filo conduttore delle argomentazioni. D'altronde, nel concetto stesso di diritto e di normativa, in questo caso AML/CFT, non si può prescindere da concezioni su ciò che è corretto e ciò che è ingiusto per la comunità.

La *Customer Due Diligence* non è una misura estemporanea che gli intermediari e gli operatori devono adottare soltanto per il rispetto della normativa. Non rappresenta esclusivamente un obbligo di legge. Essa è una pratica che va inserita in un contesto culturale diffuso di lotta e contrasto alla criminalità. Di questo, devono essere coscienti i destinatari della normativa, prima di tutto le banche. Non si potrà mai implementare un corretto sistema antiriciclaggio, se le istituzioni pubbliche non saranno in grado di spiegare i motivi della loro regolazione. Va instaurata, in conclusione, un'aperta mentalità antiriciclaggio, che sia conscia delle motivazioni sottostanti provvedimenti e misure così onerose per i soggetti obbligati. Allo stesso tempo, per evitare il fenomeno del *crying wolf*, andrà essenzialmente rivisto il sistema delle sanzioni e degli incentivi, che per certi versi rende l'atteggiamento degli intermediari troppo cautelativo e quindi distante dagli obiettivi della disciplina AML.

Analizzata la CDD – l’individuazione del titolare effettivo, i *background checks*, la profilatura della clientela in base al rischio, l’identificazione e la verifica delle controparti e la centralità del ruolo degli intermediari finanziari – bisogna trarre le conclusioni e capire se i costi della KYC sono inferiori ai benefici. Inoltre, si cercherà di comprendere quali sono gli scenari legali possibili dinanzi alla prospettiva di inadempimento dell’adeguata verifica della clientela.

## CONCLUSIONE

### **La relazione tra *business* e KYC**

L'adeguata verifica della clientela non è solamente una questione di *compliance*. Come si è affermato, la *Customer Due Diligence* rappresenta una serie di misure complesse che toccano diversi aspetti delle controparti sottoposte a tale verifica. Una corretta implementazione della CDD richiede diverse competenze, *in primis* un apparato tecnologico che possa mantenere aggiornate le informazioni sulla clientela. Oltre a questo, sono necessari diversi *database* tramite il quale gli intermediari ed i soggetti obbligati dalla normativa, possano reperire le svariate informazioni (su embarghi, notizie negative, strutture societarie ed altro). Il *data management* è una questione delicata, che implica personale specializzato non solo nel completare correttamente l'adeguata verifica della cliente, ma anche nel monitorare e gestire i dati in un momento successivo. Secondo l'approccio basato sul rischio, ogni controparte necessita di un aggiornamento – *review* – secondo tempistiche stabilite seguendo l'autonomia decisionale dell'intermediario. Il rinnovamento della KYC per i clienti, spesso può comportare ulteriori oneri, rispetto all'*onboarding* con la richiesta di documentazione aggiuntiva.

Pertanto, la CDD si spinge al di là della semplice osservanza della normativa. È richiesto agli intermediari un attento studio e valutazioni sulle ipotesi di rischio. La classificazione di una controparte in alto, medio o basso rischio, deriva da una serie di considerazioni che vanno oltre le indicazioni legislative. Alla banca, per esempio, spetta lo svolgimento di particolari esami che riguardano i settori più disparati, come l'oggetto sociale, l'area geografica di riferimento, la presenza di sanzioni finanziarie, etc. Oppure, altro esempio, si può pensare alla complessità di alcune strutture societarie che rendono difficile la comprensione dell'*ultimate beneficial owner*. Le casistiche sono infinite e molte società, nel

settore del *corporate and investment banking*, presentano delle *ownership structure* opache, che cambiano in modo repentino. In alcuni casi, quando si è di fronte a controparti con forme giuridiche estere, diventa anche difficile capire qual è il cliente sottoposto ad adeguata verifica. Anche nei casi in cui, sono presenti operazioni di *leverage buyout* (LBO), la KYC si complica a dismisura. Non solo non è facile individuare il cliente sottoposto ad adeguata verifica della clientela, ma anche la struttura societaria per l'individuazione del titolare effettivo cambia tra prima e dopo il *closing* dell'operazione finanziaria. Con questa eventualità, l'operatore che effettua la CDD dovrà necessariamente conoscere parte del *deal* per comprendere appieno i cambiamenti nella catena societaria.

L'esempio che è stato portato all'attenzione dimostra l'intrinseca relazione tra la KYC e l'affare stesso. Bisogna, però, assolutamente ricordare che l'adeguata verifica della clientela per legge deve avvenire anteriormente rispetto all'instaurazione del rapporto continuativo o occasionale con la controparte. L'intermediario deve conoscere il suo cliente prima di erogare un finanziamento, vendere prodotti finanziari, permettere l'apertura di un conto. È un concetto fondamentale, che sta alla base della disciplina antiriciclaggio ed allo stesso di una semplicità disarmante: non può accadere che l'intermediario conceda i suoi servizi di risparmio ed investimento ad un cliente che solo posteriormente viene individuato come sospetto.

Il rapporto tra *business* ed adeguata verifica della clientela, ciò nonostante, non è esclusivamente di tipo temporale. La relazione presenta caratteristiche di complessità di vario genere. Infatti, si inseriscono valutazioni che non sono strettamente economiche. La banca, per esempio, deve capire se un cliente è degno o meritevole di numerose misure ed adempimenti poiché classificato in alto rischio. In semplici parole, la banca o qualsiasi intermediario si deve chiedere: vale la pena instaurare una relazione con *questo* cliente? Non è una domanda banale, anzi è il cuore della *Know Your Customer*. Bisogna interrogarsi se il *business* comporterà talmente tanti profitti da poter adempiere ad una quantità onerosa di costi in termini di *compliance* ed adeguata verifica della clientela. Si pensi, per esempio, ad un soggetto incriminato o sotto importanti sanzioni finanziarie: quanto vale la pena per la banca intraprendere un rapporto con tale cliente? Sono domande che le istituzioni finanziarie devono porsi quotidianamente. Naturalmente, più veloce è la risposta a questa domanda e più è possibile ridurre gli oneri della KYC.

Il caso limite di relazione tra KYC e *business* è l'interruzione del rapporto di clientela. La Banca d'Italia, nel provvedimento del 13 aprile 2013, è chiarissima: «quando i destinatari non sono in grado di rispettare gli obblighi di adeguata verifica della clientela [...], non instaurano il rapporto continuativo ovvero non eseguono l'operazione». L'antiriciclaggio è forse l'unico caso – che esula da motivazioni prettamente economiche – che può comportare la conclusione obbligatoria di un rapporto. L'impossibilità di concludere la CDD, pertanto, per la banca e per il cliente è un costo elevatissimo, perché si ha in termini economici la sanzione più grave, ovvero l'inattuabilità dell'operazione. Probabilmente, questa è la vera forza della normativa AML. Essa impone alle banche la conclusione dell'adeguata verifica, pena l'impossibilità di fare *business*. Da questo punto di vista, il rispetto della normativa e la correttezza si pongono e si devono porre su un gradino più alto, se paragonate con gli interessi economici di un privato.

Si crea, quindi, una sorta di competizione tra banche e soggetti anche in ambito di adeguata verifica della clientela. Una *Customer Due Diligence* più efficiente, che non comporti neanche troppi ritardi per l'*onboarding* di un cliente, permette ad un intermediario di essere più attrattivo nel mercato finanziario. Si può, conseguentemente a ciò, guadagnare un vantaggio competitivo rispetto agli altri soggetti, implementando strutture antiriciclaggio più funzionanti. Questo dipende molto altresì dalla reputazione, non solamente dalle statistiche. È fondamentale per gli intermediari non incappare in scandali o eccessivi ritardi con i clienti, per rimanere ad alti livelli tra i *competitors*.

Una sana competizione in questo ambito non può che portare benefici. Se gli intermediari spendessero di più – e meglio – nel settore antiriciclaggio, ne gioverebbe il *business* in tutta la comunità internazionale. Si procederebbe a misure più snelle e si aumenterebbe la stessa qualità del *business*. Qui rientra anche il discorso su quella cultura antiriciclaggio, che se venisse instaurata tra tutti i soggetti obbligati, grandi e piccoli, se ne trarrebbero esclusivamente benefici. Inoltre, poiché il riciclaggio è una tipologia di reato, come è stato visto, di secondo grado rispetto ad altre attività illecite, non soltanto migliorerebbe la qualità degli affari, ma sarebbe maggiormente incentivato il rispetto della legge nei confronti di altri crimini, come l'evasione del fisco, la corruzione e la criminalità organizzata in generale.

In questa lunga analisi, si è partiti da lontano. Si è prima cercato di descrivere, qualitativamente e quantitativamente, le caratteristiche del *money laundering*, in

comparazione con il contrasto al finanziamento al terrorismo. Si è, in seguito, provato a delineare il quadro delle fonti e delle istituzioni internazionali coinvolte. Successivamente, si è spostato il *focus* sul complesso sistema amministrativo italiano di prevenzione del riciclaggio, a cui fanno capo il Comitato di Sicurezza Finanziaria e l'Unità di Informazione Finanziaria. Dopo questo *excursus*, si è scesi maggiormente nel concreto analizzando la procedura di adeguata verifica della clientela, con la prospettiva delle banche, in particolare per l'individuazione del titolare effettivo dietro le persone giuridiche. Si è arrivati alla conclusione, affermando che i principali oneri in capo ai soggetti obbligati nel momento di implementazione della *Customer Due Diligence* sono tre: personale, innovazione, tempistiche.

Appare riduttivo, nondimeno, analizzare la KYC unicamente in termini di costi. I benefici, che sono essenzialmente diffusi secondo le classificazioni socio-politologiche, sono immediatamente visibili se si guardano le motivazioni che hanno portato alla creazione di una normativa specifica AML. Il riciclaggio e più complessivamente le condotte criminali finanziarie, destabilizzano i mercati, la concorrenza e la crescita economica. Il beneficio che porta una rete globale antiriciclaggio, con una *Governance* integrata tra varie istituzioni ed organismi, è quello di rendere il passaggio dei capitali dal sommerso al *pulito* sempre più complicato. La prevenzione ha in questo campo un vantaggio estremo, che è quello di scoraggiare grosse sacche di criminalità. Si può affermare, senza ombra di dubbio, che i benefici superano di gran lunga i costi dell'implementazione di strutture AML. Seppure alcune relazioni d'affari vengano rallentate o addirittura bloccate, ciò non rende il discorso sull'equilibrio sistemico meno valido. Per concludere, non è scontato affermare che i benefici sarebbero ancora superiori rispetto ad i costi, se la disciplina fosse implementata correttamente dalla più ampia platea possibile dei destinatari, in modo tale da creare una cultura antiriciclaggio condivisa, passando dal singolo professionista allo studio di commercialisti, dall'intermediario assicurativo alla banca.

## BIBLIOGRAFIA

### Testi ed articoli accademici

- ALLEN F., GALE D., *The Financial Contagion*, in *The Journal of Political Economy*, The University of Chicago Press, 2000, vol. 108, n.1, pp. 1-18, in D'INNOCENZO S., *Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all'efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all'abbassamento della rischiosità sistemica*, in *Banca impresa società*, 2014, fasc. 3.
- ANDERSON J. E., *Public policymaking: an introduction*, Cengage, Boston, 1984.
- AMATO G., Il discrimine tra ricettazione, riciclaggio e reimpiego di capitali illeciti, *Gnosis*, n. 2, 2010.
- ARNONE M., *Rapina senza scasso. Programmi internazionali anti-riciclaggio: supervisione globale e situazione italiana*, in *Studi sulla questione criminale*, 2011, fasc. 1.
- BALDASSARRE A., PAVESI A., *Il Consiglio d'Europa*, in *BANCA D'ITALIA, Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, febbraio 2008.
- BAUMAN Z., *Dentro la globalizzazione*, Laterza, Roma, 2001.
- BECK U., *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Carocci, Roma, 1997.
- BINI M., *Il polimorfismo dell'impresa criminale*, in Bertoni A. (a cura di), *La criminalità come impresa*, EGEA, Milano, 1997.
- BONELL M. I., *Lex mercatoria*, in *Digesto*, IV dir. Comm., IX, 1993.
- BORLINI L., *EU Anti-Money Laundering Regime: An assessment withi International and National Scenarios*, "Paolo Baffi" Centre on Central Banking and Financial Regulation, Paper Series n. 125, Milano, Università Commerciale Luigi Bocconi.
- BRESCIA MORRA C., *Il diritto delle banche*, il Mulino, Bologna, 2016.

- BREWER G. D., *The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline*, The Rand Paper Series, Santa Monica, 1974.
- CANO A., *Problemi evolutivi e nuove prospettive in tema di riciclaggio di denaro, beni o altre utilità (Evolution in legislation and new perspectives in the matter of money, goods and other benefits laundering)*, Cassazione penale, 2014, fasc. 6.
- CAPANO G., PIATTONI S., et al., *Manuale di scienza politica*, il Mulino, Bologna, 2014.
- CAPPA E., MORERA U., *Normativa antiriciclaggio e segnalazione di operazioni sospette*, il Mulino, Bologna, 2008.
- CARBONE M., TOLLI M., *Elementi normativi internazionali e nazionali in materia di riciclaggio*, Università degli Studi di Bari, 2010.
- CARRIERO A., *La prevenzione ed il contrasto al riciclaggio*, in GALANTI E. (a cura di), *Diritto delle banche e degli intermediari finanziari*, Cedam, 2008.
- CASTALDI G., *L'attività della UIF: Risultati e prospettive, dagli atti del convegno tenutosi nella Banca d'Italia*, Filiale di Sassari, Normativa Antiriciclaggio, 2° convegno sull'evoluzione del quadro regolamentare e i connessi aspetti procedurali e operativi, 18 febbraio 2011.
- CASTALDI G., *L'adeguata verifica della clientele bancaria e il recente provvedimento della Banca d'Italia*, in *Bancaria* n.10/2013.
- CAVALLARO V. J., CORDEIRO GUERRA P., *Si scrive monitoraggio ma si legge antiriciclaggio, Commento a l. 6 agosto 2013, n. 97*, in *Corriere tributario*, 2013, fasc. 36, p. 2854.
- CAVALLUZZO N., MONTINARI A., *Al Comitato di Sicurezza Finanziaria la cabina di regia dei controlli*, in *il Sole 24 Ore*, Focus Norme e Tributi "Antiriciclaggio, le nuove regole", 21 giugno 2017.
- CAVALLUZZO N., MONTINARI A., *L'analisi dei rischi «mappa» il territorio e la criminalità*, in *il Sole 24 Ore*, Focus Norme e Tributi "Antiriciclaggio, le nuove regole", 21 giugno 2017.
- CLEMENTE C., *La segnalazione delle operazioni sospette: il contributo alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio*, Convegno tenutosi presso la Luiss Guido Carli, Roma, 2 marzo 2016.
- CLEMENTE C., *Prevenzione del riciclaggio e della corruzione: strategie convergenti, modelli comuni, possibili integrazioni*, intervento al Seminario Prevenzione della corruzione nella

riforma della pubblica amministrazione e nella nuova disciplina dei contratti pubblici, Roma, 9 novembre 2015.

CLEMENTE C., *Presentazione del Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia per l'Anno 2016*, Banca d'Italia, Roma, 3 luglio 2017.

CLEMENTE C., *Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849 (A. 389)*, Audizione del Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, Roma, 27 marzo 2017.

COCUZZA C., *Lotta al riciclaggio. Una sfida per gli anni '90*, Il Fisco, 1990.

CONDEMI M., *Uso illecito del sistema finanziario a scopo del riciclaggio ed effetti monetari dell'attività criminale*, in *Scritti in memoria di Pietro De Vecchis*, Banca d'Italia Roma, 1999.

CONDEMI M., DE PASQUALE F., *Introduzione*, in BANCA D'ITALIA, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, febbraio 2008.

COSTA S., *Implementing The Mew Anti-Money Laundering Directive in Europe: Legal and Enforcement Issues*, The Global Business and Economics Review, 2008.

COSTANZO P., et al., *L'attività dell'Unione Europea nel campo della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, in BANCA D'ITALIA, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, febbraio 2008.

DALLA PELLEGRINA L., MASCIANDARO D., *The risk based approach in the new European anti-money laundering legislation: a law and economics view*, "Paolo Baffi" Centre Research, n.22, 2008.

DE POLIS S., *L'adeguata verifica nel settore assicurativo: cliente, beneficiario e percipiente effettivo*, intervento al Forum Antiriciclaggio: la "Nuova 231/2007" Impatti organizzativi, operativi e legali, Milano, 3 maggio 2017.

DI GASPARE G., *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, CEDAM, Lavis, 2013.

D'INNOCENZO S., *Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all'efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all'abbassamento della rischiosità sistemica*, in Banca impresa società, 2014, fasc. 3.

DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, Roma, 14 giugno 2007.

- DRAGHI M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Roma, 22 luglio 2009.
- ESPA E., LA SPINA A., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2011.
- ESTRAFALLACES G., *Le valutazioni del GAFI/FATF sul sistema italiano di contrasto del riciclaggio* in Trusts e attività fiduciarie, 2016, fasc. 5.
- ESTRAFALLACES G., *Imminenti modificazioni della disciplina dell'antiriciclaggio* in Trusts e attività fiduciarie, 2016, fasc. 1.
- FAZIO A., *Prevenzione e repressione del riciclaggio nel sistema finanziario*, Audizione al Parlamento, Roma, 25 febbraio 1997.
- FRATANGELO P., *L'approccio basato sul rischio della normativa antiriciclaggio*, Bancaria, n.2, 2009.
- FEROLA L., *Il riciclaggio dei proventi illeciti nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2005.
- FISCARO E., *Antiriciclaggio e terza direttiva UE*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.
- GALMARINI S., *La nuova disciplina dell'antiriciclaggio: i soggetti obbligati e l'analisi del rischio*, il Quotidiano Giuridico, 30 marzo 2017.
- GARA M., PAVESI A., *Il Gruppo d'Azione Finanziaria (GAFI/FATF)*, in BANCA D'ITALIA, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, febbraio 2008.
- GRASSO P., *Soldi sporchi: Come le mafie riciclano miliardi e inquinano l'economia mondiale*, Dalai Editore, Milano, 2011.
- INGARGIOLA F., *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2008*, Caltanissetta, 26 gennaio 2008, in ARNONE M., *Rapina senza scasso. Programmi internazionali anti-riciclaggio: supervisione globale e situazione italiana*, in Studi sulla questione criminale, 2011, fasc. 1.
- IORIO A., *Impatto più rilevante per gli studi non strutturati*, in il Sole 24 Ore, Focus Norme e Tributi "Antiriciclaggio, le nuove regole", 21 giugno 2017.
- JONES C. O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Cole Publishing Company, Monterey, 1984.
- LAFFONT J.J., TIROLE J., *A theory of incentives : the principal-agent model*, Princeton University Press, Princeton 2002.

- LA GALA C. G., *Il riciclaggio di denaro: strumenti di contrasto e misure patrimoniali*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 2, 2000.
- LA ROCCA L., *La prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nelle nuove forme di pagamento*. "Focus" sulle valute virtuali, *Analisi giuridica dell'economia*, 2015, fasc. 1.
- LICINI C., *La "persona fisica titolare effettivo in ultima istanza", nel D.Lgs. n. 231/2007 attuativo della III Direttiva antiriciclaggio*, *Notariato*, 2008, fasc. 2.
- LINDBLOM, C. E., *The science of Muddling Through*, 1969, in ANSOFF I. H., *La strategia d'impresa*, Franco Angeli, Milano 1974, in ESPA E., LA SPINA A., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*.
- LOWI, T.J., *La scienza delle politiche*, il Mulino, Bologna, 1999.
- MANGIONE A., *Mercati finanziari e criminalità organizzata, spunti problematici sui recenti interventi normativi di contrasto del riciclaggio*, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2000.
- MARCHETTI R., *La politica della globalizzazione*, Mondadori, Milano, 2014.
- MARCHETTI U., *Presentazione*, in *Il Riciclaggio*, AA.VV., Lido di Ostia, 2002.
- MARINO G., STEVANATO D., LUPI R., *La normativa antiriciclaggio può essere uno strumento antievasione?*, *Dialoghi tributari*, 2008, fasc. 1.
- MASCIANDARO D., BARONE R., *Worldwide Anti-money Laundering Regulation: Estimating Costs and Benefits*, "Paolo Baffi" Centre on Central Banking and Financial Regulation, Paper Series n. 12/2008, Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano, 2008.
- MASCIANDARO D., FILOTTO U., *Money laundering regulation and bank compliance costs: what do your customers know? Economics and the Italian Experience*, *Journal of Money Luandering Control*, vol. 5, n. 2, 2001.
- PALMA A, ROCCA E. (a cura di), *La prevenzione del rischio di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo: l'adeguata verifica della clientela*, *Il controllo nelle società e negli enti*, 2013, fasc. 4-5.
- PISTORELLI L., *La normativa antiriciclaggio introdotta dal d.lg. 21 novembre 2007, n. 231*, *Giurisprudenza di merito*, 2008, fasc. 10.
- RAZZANTE R., *La regolamentazione antiriciclaggio in Italia*, Giappichelli Editore, Torino, 2011.

- RAZZANTE R., *Il riciclaggio come rischio operativo*, La responsabilità amministrativa delle società e degli enti, n. 1, 2011.
- RAZZANTE R., *Segnalazione nella lotta al riciclaggio: gli indicatori di anomalia*, Notariato, 2011, fasc. 3.
- RUCE P.J., *Anti-Money Laundering: The challenges of Know Your Customer Legislation for Private Bankers and the Hidden Benefits for Relationship Management*, The Banking Law Journal, vol. 128, n. 6, giugno 2011.
- SALVINI O., *Il contrasto all'abuso del sistema finanziario per scopi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo: la IV direttiva (EU) 2015/849, tra coordinamento e cooperazione*, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2016, fasc. 1.
- SANTINI C., *Prevenzione e contrasto del riciclaggio nel mercato globale*, Intervento nell'ambito del Forum Annuale su "Il controllo dei mercati finanziari", Roma, 25 maggio 2001, in CONDEMI M., DE PASQUALE F., *Introduzione*.
- SANTINI C., *Globalisation and Offshore Dimension – Building Integrity, Confidence and Cooperation*, Relazione tenuta al Nineteenth International Symposium on Economic Crime, Cambridge, 12 settembre 2001, in *Journal of Money Laundering Control*, Volume V, n. 4, London, 2002, citato in CONDEMI M., DE PASQUALE F., *Introduzione*.
- SCAPELLATO F., *Il fenomeno di riciclaggio e la normativa di contrasto*, Giappichelli Editore, Torino, 2013.
- SCHNEIDER F., *Money laundering and Financial Means of Organized Crime: Some preliminary Empirical Findings*, Centre on Central Banking and Financial Regulation "Paolo Baffi", Paper Series n. 16/2008, Università Commerciale Luigi Bocconi.
- SCHOTT P.A., *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Financial Means of Organized Crime: Some Preliminary Empirical Findings*, «Paolo Baffi» Centre on Central Banking and Financial Regulation, Paper Series n° 16/2008, Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano.
- SCORDAMAGLIA V., *Quando pecunia olet: la prevenzione del riciclaggio*, La Giustizia penale, 2012, fasc. 4.
- STAROLA L., *Riordino del sistema di prevenzione antiriciclaggio*, Corriere tributario, 2009, fasc. 46.

- STAROLA L., *I criteri connessi agli obblighi di adeguata verifica e di identificazione della clientela*, Corriere tributario, 2009, fasc. 11.
- STAROLA L., *Istruzioni UIF sulle segnalazioni di operazioni sospette: analisi, dubbi e perplessità*, Corriere tributario, 2011, fasc. 2.
- STAROLA L., *Aggiornate le Linee Guida per l'adeguata verifica della clientela*, Corriere tributario, 2011, fasc. 34.
- STAROLA L., *Si completano le istruzioni sull'adeguata verifica della clientela Commento a provv. Banca d'Italia 3 aprile 2013*, Corriere tributario, 2013, fasc. 23.
- STAROLA L., *Si completano le istruzioni sull'adeguata verifica della clientela*, in Corriere tributario, 2013, fasc. 23.
- STAROLA L., *Approvata la IV Direttiva antiriciclaggio* in Corriere tributario, 2015, fasc. 26.
- STIGLITZ J. E., *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Roma, 2002.
- STUMPO G., *Anno 2010 e nuove previsioni in materia di adempimenti antiriciclaggio*, Informator, 2010, fasc. 1.
- STUMPO G., *Tutte le regole sugli adempimenti antiriciclaggio e di lotta al finanziamento al terrorismo: analisi e commento al d.lg. 231/07*, Informator, 2008, fasc. 2.
- TAKATS E., *A theory of «Crying wolf»: The Economics of Money Laundering Enforcement*, IMF Working Paper, Aprile 2007, in D'INNOCENZO S., *Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all'efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all'abbassamento della rischiosità sistemica*, in Banca impresa società, 2014, fasc. 3.
- VEGAS G., *Il mercato finanziario e l'attività della Consob*, Audizione del Presidente della Consob alla Camera dei Deputati, VI Commissione (Finanze), Roma, 25 ottobre 2012.
- VISCO I., *Contrasto all'economia criminale: precodizione per la crescita economica*, Convegno Banca d'Italia e Fondazione CIRGIS, 7 novembre 2014.
- WALTERS J., *Anti-money laundering and counter-terrorism financing across the globe: a comparative study of regulatory action*, Canberra, Australian Institute of Criminology, 2011.
- WILSON, J.Q., *Political Organizations*, Basic Books, New York, pp. 332 ss, in ESPA E., LA SPINA A., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*.

## Sitografia e collegamenti esterni

ASSOFIDUCIARIA, *Procedura per la adeguata verifica della clientela (Integrata con le disposizioni emanate dalla Banca d'Italia in data 3 aprile 2013)*, 2014, [http://www.assofiduciaria.it/antiriciclaggio/COMPENDI/ANTIR\\_G0\\_003.pdf](http://www.assofiduciaria.it/antiriciclaggio/COMPENDI/ANTIR_G0_003.pdf)

BANCA D'ITALIA, Sito ufficiale, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/riciclaggio-terrorismo/decreto-leg-2312007/index.html>

BANCA D'ITALIA-UIC, *Internet, i nuovi mezzi di pagamento e le problematiche di riciclaggio*, settembre 2000.

BANCA MONDIALE, sito ufficiale, <http://www.worldbank.org/en/topic/financialmarketintegrity>

BRI (Banca dei Regolamenti Internazionali), *81° relazione annuale*, Basilea, 26 giugno 2011.

CE.S.FI. (Centro studi su Fiscalità Internazionale e Antiriciclaggio), *Antiriciclaggio: La normativa per contrastare l'economia illegale*, 20 maggio 2015, <http://www.moneylaundering.it/2015/05/20/antiriciclaggio-la-normativa-per-contrastare-leconomia-illegale/>

COMITATO DI BASILEA, Sito ufficiale, <http://www.bis.org/press/p160204.htm>

COMITATO DI BASILEA, *Dichiarazione di Principi sulla prevenzione dell'utilizzo a fini criminosi del sistema bancario per il riciclaggio di fondi di provenienza illecita*, dicembre 1988, <http://www.bis.org/publ/bcbasc137it.pdf>

COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione, sintesi della valutazione di impatto (che accompagna il documento di proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi)*, Strasburgo, 5 febbraio 2013.

COMMISSIONE EUROPEA, *Working document, impact assessment accompanying the document Proposal for Directive of the European Parliament and the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC*, Strasburgo, 7 luglio 2016.

CONSIGLIO D'EUROPA, Sito ufficiale, <http://www.coe.int/en/web/moneyval/home>.

CONSOB, Sito ufficiale, <http://www.consob.it/web/area-pubblica/antiriciclaggio-nazionale-secondaria>

CSF, *National Risk Assessment*, 2014,

[http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/news/news/Sintesi\\_NRA\\_di\\_vulgabile\\_a\\_soggetti\\_obbligati\\_2\\_dicembre\\_2014.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/news/news/Sintesi_NRA_di_vulgabile_a_soggetti_obbligati_2_dicembre_2014.pdf)

DAVIES A., *Aml Compliance: Why Understanding Beneficial Ownership Is Necessary*, International Banker, 6 aprile 2016, <https://internationalbanker.com/finance/aml-compliance-understanding-beneficial-ownership-necessary/>

DEGLI INNOCENTI N., *Riciclaggio, nuovo scandalo per HSBC*, in Sole 24 Ore, 9 novembre 2012, <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2012-11-09/hsbc-mirino-autorita-131417.shtml>

EGMONT GROUP, Sito ufficiale, <https://www.egmontgroup.org/>.

FMI, *Macroeconomic Implication of Money Laundering*, Documento presentato alla riunione plenaria del GAFI, giugno 1996.

FMI, *The IMF and the Fight Against Money Laundering and the Financing of Terrorism*, Aprile 2017, <http://www.imf.org/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism?pdf=1>

FMI, *Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism - Inclusion in Surveillance and Financial Stability Assessments*, Guidance Note, dicembre 2012, <http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Anti-Money-Laundering-and-Combating-the-Financing-of-Terrorism-Inclusion-in-Surveillance-PP4726>

FRANCO V., *Nuovo antiriciclaggio: adeguata verifica – identificazione del cliente – esecutore – titolare effettivo*, Ateneoweb.com, 21 agosto 2017, <https://www.ateneoweb.com/approfondimenti-fiscali/nuovo-antiriciclaggio-adeguata-verifica-identificazione-del-cliente-esecutore-titolare-effettivo.html>

G7, *Dichiarazione di Parigi*, 16 luglio 1989,

<http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/index.html>

GAFI, Sito ufficiale, <http://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/>.

- GAFI, *Guidance: Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22)*, Giugno 2013, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf>.
- GAFI, *Guidance, Transparency and Beneficial Ownership*, Ottobre 2014, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>
- GAFI, *Raccomandazioni GAFI-FATF, Standard internazionali per il contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa*, febbraio 2012, [http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/prevenzione\\_reati\\_finanziari/prevenzione\\_reati\\_finanziari/RACCOMANDAZIONI\\_GAFI\\_2012\\_ITALIANO.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/RACCOMANDAZIONI_GAFI_2012_ITALIANO.pdf)
- GAFI, *25 years and beyond, 2014*, <http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF%2025%20years.pdf>
- GAFI, *Annual report 2015-2016*, 2016.
- GAFI, *Mutual evaluation report for Italy*, febbraio 2016. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Italy-2016.pdf>
- GRILLO A., *Antiriciclaggio: IVASS, Regolamento “Adeguata verifica clientela” per le imprese di Assicurazioni (21 luglio 2014)*, in Compliance.net, 23 luglio 2014, <http://www.compliancenet.it/antiriciclaggio-ivass-regolamento-adequata-verifica-clientela-per-le-imprese-di-assicurazioni-21-luglio-2014>
- ICA, *What is Customer Due Diligence (CDD)?*, International Compliance Association, <https://www.int-comp.org/careers/a-career-in-aml/what-is-cdd/>
- IMAFIDON C., *The spiralling costs of KYC for banks and how FinTech can help*, 6 giugno 2016, <http://www.itproportal.com/2016/06/06/the-spiralling-costs-of-kyc-for-banks-and-how-fintech-can-help/>
- IOSCO Technical Committee, *Report on Money Laundering*, Ottobre 1992, n. 25.
- MAISANO L., *Hsbc, multa record negli Usa da 1,9 miliardi \$ per riciclaggio soldi narcos e Iran*, 11 dicembre 2012, in Sole 24 Ore, <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2012-12-11/hsbc-multa-record-miliardi-082906.shtml?uuid=AbSD9xAH>

MEF, Sito ufficiale,

[http://www.dt.tesoro.it/it/attivita\\_istituzionali/rapporti\\_finanziari\\_internazionali/fatf\\_gafi.html](http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/rapporti_finanziari_internazionali/fatf_gafi.html)

MEF, *Relazione al Ministro dell'economia e delle finanze del Comitato di sicurezza finanziaria. Valutazione delle attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, anno 2015.

ONU, *Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo*, New York, 9 dicembre 1999, <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20020765/201304260000/0.353.22.pdf>

ONU, *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*, 2005, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2007/6733.pdf>

ONU, la Risoluzione dell'Assemblea Generale 60/288, Settembre 2006, <http://www.ipu.org/splz-e/unga07/counter.pdf>

PARLAMENTO EUROPEO, Sito ufficiale monitoraggio legislativo, [http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-revision-of-the-anti-money-laundering-directive-\(aml\)](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-revision-of-the-anti-money-laundering-directive-(aml))

PWC, *Global Economic Crime Survey, Adjusting the Lens on Economic Crime*, 2016

REDAZIONE, *Nuovo scandalo bancario: gli Usa accusano Hsbc di riciclaggio*, in *Corriere della Sera*, 18 luglio 2012, [http://www.corriere.it/economia/12\\_luglio\\_17/scandalo-banca-hsbc\\_dcb119c8-d027-11e1-85ae-0ea2d62d9e6c.shtml](http://www.corriere.it/economia/12_luglio_17/scandalo-banca-hsbc_dcb119c8-d027-11e1-85ae-0ea2d62d9e6c.shtml).

REDAZIONE, *Crisi: allarme money dirtying, 1,5 miliardi puliti in economia sporca*, *Il Giornale delle PMI*, 16 gennaio 2015, <https://www.giornaledellepmi.it/crisi-allarme-money-dirtying-15-miliardi-puliti-in-economia-sporca/>.

REDAZIONE, *Prestanome, i rischi per la testa di legno*, in «*laleggepertutti.it*», 23 aprile 2017. [https://www.laleggepertutti.it/158930\\_prestanome-i-rischi-per-la-testa-di-legno](https://www.laleggepertutti.it/158930_prestanome-i-rischi-per-la-testa-di-legno)

SOROS G., FISCHER S., *Per l'FMI un futuro di Banca centrale*, in *Il Sole-24Ore*, 5 gennaio 1998.

SOS Impresa, *Le Mani della criminalità sulle imprese*, XIII Rapporto, Roma, 27 gennaio 2010, [http://www.quaderniartigianato.com/wp-content/uploads/2011/05/03\\_Sos-impresa-Confesercenti\\_-Le-mani-della-criminalit%C3%A0..N.50.pdf](http://www.quaderniartigianato.com/wp-content/uploads/2011/05/03_Sos-impresa-Confesercenti_-Le-mani-della-criminalit%C3%A0..N.50.pdf)

- THOMSON REUTERS, *2016 Know Your Customer Surveys Reveal Escalating Costs and Complexity*, 9 maggio 2016, <https://www.thomsonreuters.com/en/press-releases/2016/may/thomson-reuters-2016-know-your-customer-surveys.html>.
- TREANOR J., *City watchdog investigating HSBC over potential financial crime, bank reveals*, in *The Guardian*, 21 febbraio 2017, <https://www.theguardian.com/business/2017/feb/21/hsbc-cuts-pay-of-senior-executives-after-failing-to-combat-financial>
- TRULIOO, *Customer Due Diligence: Ensuring You Know Your Customer*, 23 agosto 2016, <https://www.trulioo.com/blog/customer-due-diligence/>
- TRULIOO, *KYC Costs, Complexity and Failures are Rising*, 25 agosto 2016, <https://www.trulioo.com/blog/kyc-costs-rising/>
- YOURISH K., et al, *How Many People Have Been Killed in ISIS Attacks Around the World*, su *nytimes.com*, 1 luglio 2016, <https://www.nytimes.com/interactive/2016/03/25/world/map-isis-attacks-around-the-world.html>.
- UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio dell'Unità di Informazione Finanziaria – Dati statistici*, Banca d'Italia, Secondo semestre 2016
- UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'anno 2016*, Banca d'Italia, Roma, maggio 2017.
- UIF, Sito ufficiale, <http://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/uif-italia/>.
- UNODC, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*, Research Report, 2011.
- UNODC, *Convenzione di Vienna*, 20 dicembre 1988, [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_en.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf)
- UNODC, *Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite*, 10 giugno 1998, [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Political\\_Declaration/Political\\_Declaration\\_1998/1998-Political-Declaration\\_A-RES-S-20-2.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Political_Declaration/Political_Declaration_1998/1998-Political-Declaration_A-RES-S-20-2.pdf).
- UNODC, Sito ufficiale, <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/>.

## RIASSUNTO

### *Introduzione*

Criminalità e finanza sono due elementi della nostra società che spesso volte entrano in contatto. La prima sfrutta la seconda per i suoi scopi illegali. Ed il riciclaggio di denaro è uno dei casi più emblematici in cui avviene questa eventualità. L'obiettivo per molte organizzazioni criminali, così come per singole persone, è di far rientrare i proventi illeciti nel circuito dell'economia legale. Per l'appunto, l'unica vera realizzazione del profitto per chi commette illeciti si ha con la dissimulazione dell'origine dei capitali: il riciclaggio, che, infatti, viene adoperato per l'effettivo completamento dell'azione criminale. È il tassello fondamentale per il godimento dei proventi derivanti da attività illecite.

*Follow the money*, è un famoso detto nel gergo investigativo mondiale. Seguendo questa massima, si è così sviluppato, in tutti i Paesi coscienti della rilevanza dei crimini finanziari, un complesso sistema di repressione penale, civile ed amministrativa dei reati di riciclaggio. Eppure, specialmente negli ultimi venti anni, si è andati oltre. Ciò che caratterizza la disciplina AML, secondo la prospettiva di questo studio, è un altro lato della lotta al riciclaggio: la prevenzione. Quest'ultima risulta assolutamente necessaria per la difesa della reputazione dei soggetti della normativa. Il centro della seguente analisi è propriamente la disciplina AML, nella sua concretizzazione tramite l'adeguata verifica della clientela, il più grande strumento di prevenzione in capo agli intermediari finanziari. Si è scelto, per motivi di concentrazione del lavoro e di diversità concettuale del reato, di non trattare il finanziamento del terrorismo, la cui normativa è strettamente legata a quella dell'antiriciclaggio. L'adeguata verifica della clientela è una procedura complessa, composta da numerosi adempimenti sfruttati per fornire una classificazione di rischio – alto, medio, basso – delle controparti.

Nel quadro delle politiche pubbliche l'antiriciclaggio assume una posizione peculiare e di difficile classificazione. Innanzitutto, non si può effettivamente considerare l'antiriciclaggio in generale come una politica pubblica, ma più che altro un segmento della più vasta politica di contrasto alla criminalità. Si può, più facilmente, trattare di singoli

provvedimenti antiriciclaggio. Essi sono inseriti tra le politiche regolative poiché comportano un mutamento programmato di comportamenti – sia individuali sia collettivi – tramite coercizione, utilizzando controlli, sanzioni, ma anche incentivi (secondo la definizione di Lowi). Risulta più complesso l'adattamento della classificazione di Wilson, sulla base dei costi e dei benefici. In questo caso, in base alla definizione dei destinatari cambia il livello di concentrazione dei costi. Difatti, essi possono essere concentrati se si prendono in considerazione come destinatari i soggetti obbligati dalla normativa (intermediari finanziari, professionisti ed altri), mentre sono catalogabili come diffusi se si tratta di una vasta platea che vede ridotti gli spazi di azioni, per esempio, nell'uso dei contanti o che vede aumentare gli oneri burocratici nell'esercizio di operazioni finanziarie. Sui benefici, si può pacificamente accettare che i provvedimenti antiriciclaggio comportino vantaggi diffusi per la collettività, poiché essa guadagna da una diminuzione della criminalità ed una maggiore stabilità dei mercati e della concorrenza.

### ***Capitolo primo***

Il riciclaggio, che si classifica sia in numerosi ordinamenti nazionali e sovra-statali sia in diversi trattati pacificamente accettati dalla disciplina giuridica, come un reato penalmente e civilmente perseguibile, è identificabile innanzitutto come un fenomeno economico-finanziario. Tale fattispecie, propriamente, è idonea a modificare e alterare in modo considerevole, l'assetto economico-finanziario e monetario della società, base su cui si fondano assesta il profitto, la concorrenza e in termini più generali, il mercato. In base a questo assunto, quindi, appare chiaro perché l'insieme della comunità internazionale, più specificamente l'Unione europea, e i singoli Stati, abbiano intrapreso negli ultimi decenni una vera e propria lotta senza frontiere al suddetto crimine, che nella sua connotazione più problematica non rileva esclusivamente dal punto di vista penalistico.

Ciò che ha reso e che rende ancora oggi la criminalità organizzata difficile da affrontare, e ciò che facilita il riciclaggio nella sua dimensione più internazionale, è anche lo sfruttamento degli intermediari finanziari e bancari da parte degli operatori criminali. Per questo motivo, la regolamentazione e lo sviluppo di politiche pubbliche di antiriciclaggio, che creino vincoli ed obblighi in capo agli intermediari operanti nei mercati creditizi,

rappresenta il punto più rilevante nella disciplina dell'*anti-money laundering*. Già nel primo punto della Dichiarazione di Principi del Comitato di Basilea del 1988 ("Finalità") si asseriva che le «le banche e altre istituzioni finanziarie possano servire a loro insaputa da intermediari per il trasferimento o il deposito di fondi provenienti da attività criminose». La stessa pericolosità delle organizzazioni criminali aumenta nel momento in cui vengono sfruttati intermediari "inconsapevoli" per operazioni di riciclaggio. Per contrastare questa deriva, alcuni Stati hanno concentrato i propri sforzi sul sistema bancario e finanziario. Si è sviluppata, da questa consapevolezza e da questa affermazione, una rete di fonti che ha convogliato le più disparate organizzazioni internazionali su un unico obiettivo: la prevenzione del riciclaggio.

Lo schema complessivo che ha condotto a numerosi interventi di politiche pubbliche in favore dell'antiriciclaggio, appare semplice nelle sue cause e nei suoi effetti. Ciò non toglie che la regolazione dovuta al riciclaggio possa assumere caratteristiche complicate, con strati di normative e di ruoli di organizzazioni internazionali e di autorità pubbliche che rendono il quadro ancora più difficile. Nondimeno, la logica della regolamentazione AML può essere così descritta: le attività criminali, come il riciclaggio, incrementate con lo sviluppo della globalizzazione e della tecnologia, creano un danno enorme all'economia, fino al punto in cui debba essere necessariamente prevista una politica regolativa efficace di contrasto.

La comunità internazionale, perciò, tenta di raggiungere come obiettivo quello della creazione di una precisa *soft law*, che permetta lo sviluppo di una rete di collaborazione che permetta lo scambio informativo tra tutte le autorità. Questa *soft law*, integrata con una "*hard law*" di repressione ed una "*domestic law*" dei Paesi coinvolti, potrà coincidere con la c.d. *lex mercatoria*, come legge uniforme su tutto il globo, che non limiti i mercati, anzi che permetta una loro maggiore integrazione e interconnessione. La risposta alla pericolosità del riciclaggio non si situa nella creazione di vincoli alla concorrenza, alla libera iniziativa privata e all'estensione dei mercati, ma nello sviluppo di un sistema armonizzato di regole che garantiscano il prosperare dell'economia mondiale.

Il radicamento del riciclaggio è dimostrato dalla pluralità di fonti e di organismi internazionali che svolgono funzioni di prevenzione, di controllo, di contrasto, di coordinamento, creando un sistema di *Governance* complicato su più livelli. Seppure va detto che, grazie principi elaborati dal GAFI – Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale

– «negli anni si è fortemente razionalizzata una disciplina in precedenza strutturata su una disordinata pluralità di fonti stratificatisi nel tempo, che ha prodotto un aumento dei tradizionali strumenti dell'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio» (D'Innocenzo, 2011). Di conseguenza, la volontà politica e l'opinione pubblica negli ultimi venti-trenta anni ha fortemente spinto per un concreto contrasto del riciclaggio che si è sostanziato in molteplici convenzioni, normative e organismi che hanno dettato la regolazione in materia.

Il sistema si può comporre in tre livelli. I primi due riguardano la scena sovranazionale, che influenzano grandemente la normativa statale, primaria e secondaria. Esistono almeno sei gruppi di istituzioni che si sono attivamente interessate della prevenzione del riciclaggio: le Nazioni Unite e le relative convenzioni; il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale; il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale, il Gruppo Egmont e il sistema delle *Financial Intelligence Unit*, il Consiglio d'Europa e il Comitato di Basilea.

Su un gradino più basso, poiché relativo ad un numero ristretto di Stati che compongono un'Unione comune (l'UE), non troviamo specificatamente istituzioni ma una normativa strettamente vincolante – che prevede anche spazi di adattamento. Sono le c.d. Quattro Direttive Antiriciclaggio (Direttive AML) di cui si discuterà ampiamente. Il terzo livello, invece, è quello nazionale.

A livello internazionale, le fonti che determinano la disciplina antiriciclaggio sono pressoché convenzioni, accordi tra gli Stati, che inizialmente hanno natura di *soft law* ma che poi vengono implementati nella normativa nazionale come vincolanti, come per esempio le Raccomandazioni del GAFI. Tali raccomandazioni rappresentano gli standard basilari, un ampio sistema di *moral suasion* per i Paesi che vi hanno aderito, in materia, a cui fa riferimento, oltre ai singoli Stati, anche l'Unione Europea. Sicuramente più corpose, sebbene provengano dalla stessa normativa internazionale e recepiscono l'evoluzione dei principi della stessa, sono le regole comunitarie in materia. L'obiettivo della regolamentazione a livello dell'Unione è quello di realizzare un ambiente normativo armonizzato tra gli Stati membri. L'impegno comunitario è sempre stato non indifferente, sin dai primi anni Novanta. Ad oggi sono state adottate quattro Direttive: la n. 1991/308/CEE del 10 giugno 1991; la n. 2001/97/CE, del 4 dicembre 2001; la c.d. “terza Direttiva” n. 2005/60/CE del 25 novembre 2005; e da ultima la c.d. “quarta Direttiva” n. 849/2015 del 20 maggio 2015.

Infine il panorama italiano, ovviamente influenzato dalla normativa obbligatoria comunitaria, prevede l'importantissimo decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 e le

relative disposizioni di attuazione emanate dal Ministro dell'economia e delle finanze, dall'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia e dalle Autorità di vigilanza di settore. Le attività, descritte dal decreto legislativo di collaborazione tra operatori e autorità amministrative e investigative, fondano le basi del sistema di prevenzione del riciclaggio, con determinate misure sempre proporzionate al rischio.

In conclusione di questa prima parte, si può assumere come concetto appreso, la grande influenza che le istituzioni a livello globale mantengono sugli Stati e sui soggetti obbligati dalle singole normative nazionali.

## ***Capitolo secondo***

Il complesso reticolato istituzionale, la composita *soft law*, la collaborazione attiva richiesta alle numerose autorità, rappresentano il sintomo di quanto il riciclaggio venga considerato una minaccia alla stabilità economica ed al corretto funzionamento dei mercati. La stessa natura del reato comporta la pervasione del sistema legale di proventi derivanti da attività illecite. Difatti, essa è un'attività dinamica che riesce a creare quel collegamento tra il lato lecito dell'economia e quell'immensa parte criminale di difficile quantificazione. Il profitto proveniente da origini illecite, tramite le operazioni di riciclaggio, viene *ripulito* e reintrodotto nell'economia legale, dissimulando la fonte iniziale di ricavo. Si potrebbe, perciò, immaginare il riciclaggio come una sorta di *ponte* tra l'economia sommersa e quella legale. L'obiettivo della criminalità è di trasportare più beni e denaro *sporco* possibile, *ripulendolo* (“*laundering*”) dalla sua derivazione illegittima.

L'Italia, in definitiva, pur essendo un Paese avanzato, tra le prime otto economie industriali del mondo, sembra vivere paradossalmente in una situazione anomala, in cui la criminalità organizzata ha profitti con numeri inimmaginabili. Questo ha bloccato e continua a bloccare, in molti casi, lo sviluppo imprenditoriale del Paese, specialmente al Meridione e in quelle zone più penetrate dalle organizzazioni mafiose.

Complessivamente, la regia delle politiche in materia di prevenzione del riciclaggio è attribuita al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che usufruisce del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), presieduto dal Direttore Generale del Tesoro, istituito con d.l. 369/2001 (convertito nella legge 431/2001). Il Ministero, in aggiunta, si occupa dei rapporti

con gli organismi internazionali, esercita i poteri sanzionatori e segue la materia delle limitazioni all'utilizzo del contante.

Un ruolo centrale è attribuito dal decreto legislativo all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), istituita in posizione di autonomia e indipendenza presso la Banca d'Italia. In generale, la UIF riceve informazioni su ipotesi di riciclaggio principalmente attraverso le segnalazioni dei soggetti vigilati. Di queste evidenze effettua un'analisi finanziaria e ne valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi (Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza-NSPV e Direzione Investigativa Antimafia-DIA) e all'Autorità Giudiziaria.

In base all'articolo 41 del decreto legislativo 231/2007, la UIF elabora ed emana la normativa relativamente alle segnalazioni di operazioni sospette. Come già ricordato, esse sono il fulcro del sistema di prevenzione a cui fanno capo la UIF e il CSF: le SOS, vera e propria realizzazione pratica del principio di collaborazione attiva, permettono alle autorità di scrutare l'andamento del mercato e dell'economia con le *lenti* dell'antiriciclaggio e dell'antiterrorismo. Difatti, le SOS costituiscono un patrimonio informativo inestimabile, che necessariamente deve essere sfruttato ed usato ai fini del rispetto della legalità, come strumento di prevenzione contro la dissimulazione nell'utilizzo del denaro.

Si è cercato di quantificare e di spiegare la relazione tra il riciclaggio ed i vari fenomeni oppressivi dell'economia sommersa – prima di tutto la corruzione, l'evasione fiscale e la criminalità organizzata. Questi fenomeni sono così complessi ed integrati nell'economia legale, che rendono, come si è visto, l'Italia una sorta di Paese anomalo tra i più sviluppati del globo – se si pensa all'incidenza in percentuale del PIL della criminalità, finanziaria e non. Ciò ha fatto sì che il sistema antiriciclaggio avesse bisogno per prima cosa di un preciso quadro normativo di partenza – come si può leggere nel paragrafo sull'ordinamento giuridico italiano – e successivamente di un'attenta ed effettiva collaborazione attiva, sia orizzontale tra istituzioni, sia verticale tra Autorità e soggetti privati. Così, è apparso utile sottolineare brevemente il ruolo degli organi principali all'interno dell'ordinamento italiano – UIF, MEF, CSF e l'Autorità di vigilanza di settore – e di come esse si raffrontino con i soggetti obbligati, in particolar modo con le segnalazioni di operazioni sospette (SOS). Ne è conseguita una breve valutazione dell'efficacia di questo sistema segnaletico, fortemente voluto dalle Raccomandazioni del GAFI, dalla normativa europea e nazionale, e naturalmente

implementato dalle Autorità, in particolar modo dall'Unità di Informazione Finanziaria in Italia.

### ***Capitolo terzo***

Dall'accordo di vari organismi internazionali, spinti dalla globalizzazione e dallo sviluppo dei mercati, è stato introdotto il concetto del *Know Your Customer* e la procedura – *Customer Due Diligence* – che ormai caratterizzano gli affari e il *business*, così come devono essere affrontati dalle banche, dagli intermediari finanziari in generale e dagli altri soggetti obbligati dalla normativa. Il principio, anche tradotto in italiano, risulta molto semplice: *conosci la tua clientela*.

Prima di intraprendere qualsiasi operazione, gli intermediari devono necessariamente identificare, verificare, certificare, a seconda del profilo di rischio, le proprie controparti. La disciplina AML/CFT, in tutte le sue sfumature, impone che le relazioni d'affari vengano intraprese con clienti identificati, classificati sulla base del rischio ed infine correttamente registrati. Per anticipare i temi di cui si tratterà in questo terzo ed ultimo capitolo, la KYC, la CDD – in italiano l'adeguata verifica della clientela – sono dei processi complessi che prevedono numerose attività. Si cercherà di delineare quali sono le caratteristiche principali di queste procedure, trattando prima di tutto dei principi alla base di esse, come l'identificazione dei clienti, l'approccio basato sul rischio, i *background checks* e l'individuazione del titolare effettivo.

Il *focus* centrale dell'ultima parte di questo breve studio, riguarderà soprattutto come gli intermediari finanziari affrontano gli obblighi della KYC e come essi impattano sulla relazione d'affari con il clienti. In particolare, per quanto concerne l'identificazione del titolare effettivo e l'identificazione della clientela, si farà specificatamente riferimento alle particolari procedure che gli intermediari bancari e finanziari devono adottare per l'analisi AML/CFT della clientela c.d. CIB, ovvero *Corporate and Investment Banking*. Si è scelto questo preciso inquadramento sulle banche per diverse motivazioni. Primariamente, la ragione risiede nella maggior rilevanza del ruolo delle banche come intermediari tra la clientela e l'eventuale illegalità. Difatti, un metodo per le organizzazioni criminali per far rientrare i proventi nell'economia è quello di sfruttare l'intermediazione bancaria. Lo

strumento dell'adeguata verifica cerca di prevenire questo passaggio, che sarebbe catastrofico per la stabilità socio-economica. In aggiunta, si è ritenuto utile, banalmente, concentrarsi solamente su alcuni aspetti della CDD/KYC, per non avere un punto di vista troppo ampio, in cui si perda la concentrazione sui concreti adempimenti a carico dei soggetti obbligati.

Si può riassumere che gli elementi principali che comportano oneri per le banche sono essenzialmente tre, sintetizzabili con altrettante parole: personale, tecnologia, tempistiche. L'adeguata verifica, infatti, per prima cosa, richiede personalità specializzate sulla normativa sia bancaria sia internazionale e che sappiamo distinguere le diverse fattispecie giuridiche. Inoltre, i costi relativi al personale non si riferiscono solamente alla difficoltà di trovare soggetti competenti in un settore così specifico, ma anche sulle quantità. Come è stato accennato, i numeri del personale che deve avere a che fare con l'antiriciclaggio sta aumentando a dismisura, sia nei settori di *front* sia *back office*. L'innovazione tecnologica è l'altro settore in cui la KYC sta creando i maggiori problemi. Difatti, per implementare corrette misure di CDD è diventato sempre più indispensabile – e di conseguenza costoso – prevedere la creazione di *tools* informatici che consentano un efficiente *data management*. Le banche e gli altri intermediari sono costretti a spendere una parte consistente del loro *budget* per lo sviluppo di *software* e programmi in grado di mantenere aggiornate le informazioni sulla propria cliente. Anche il terzo punto rappresenta, come si è detto anche riguardo l'*onboarding cost*, un fattore di assoluta rilevanza. Inevitabilmente, il processo di KYC rallenta le operazioni di *business*. Tuttavia, appare riduttivo catalogare le tempistiche impiegate dalle procedure antiriciclaggio come un costo, da due punti di vista. Secondo una prospettiva puramente economica, se il *business* rallenta a causa di maggiori controlli, tale allungamento di tempistiche si può considerare un beneficio, che permette di evitare sanzioni o cadute di reputazione in un periodo successivo. Dal punto di vista, per così dire, etico, controlli di adeguata verifica della clientela, seppure rallentano le relazioni d'affari, sono imprescindibili per una maggior rispetto della legalità.

A quanto pare, per la prima volta in questo studio, si è trattato di questioni etiche. In realtà, seppure mai citata direttamente, l'etica è stata lo sfondo principale della trattazione. L'adeguata verifica della clientela e le competenze che gli operatori devono assumere, non hanno nessun senso se non sono inseriti in un contesto più ampio, in cui sia perfettamente concepito il riciclaggio come un male della società. Quando sono stati individuate le

tipologie di *background checks*, oppure quando si è descritta l'economia sommersa nelle sue forme di corruzione, evasione fiscale e criminalità organizzata, le concezioni etiche sono state il filo conduttore delle argomentazioni.

La *Customer Due Diligence* non è una misura estemporanea che gli intermediari e gli operatori devono adottare soltanto per il rispetto della normativa. Non rappresenta esclusivamente un obbligo di legge. Essa è una pratica che va inserita in un contesto culturale diffuso di lotta e contrasto alla criminalità. Di questo, devono essere coscienti i destinatari della normativa, prima di tutto le banche. Non si potrà mai implementare un corretto sistema antiriciclaggio, se le istituzioni pubbliche non saranno in grado di spiegare i motivi della loro regolazione. Va instaurata, in conclusione, un'aperta mentalità antiriciclaggio, che sia conscia delle motivazioni sottostanti provvedimenti e misure così onerose per i soggetti obbligati. Allo stesso tempo, per evitare il fenomeno del *crying wolf*, andrà essenzialmente rivisto il sistema delle sanzioni e degli incentivi, che per certi versi rende l'atteggiamento degli intermediari troppo cautelativo e quindi distante dagli obiettivi della disciplina AML.

### ***Conclusioni***

La procedura KYC o CDD, quindi, non si compone solamente di una misura, ma di un vero e proprio processo che gli intermediari devono mettere in atto per il rispetto della normativa antiriciclaggio. Il fatto che la KYC venga identificata come un processo comporta un onere maggiore per gli intermediari finanziari, che devono necessariamente muoversi verso una proceduralizzazione della funzione di prevenzione. Alcune delle attività previste nella procedura KYC avvengono e si concludono nel momento del censimento e di instaurazione della relazione d'affari con la clientela – tipo la verifica dell'identità. Altre, si perpetuano per tutta la durata del rapporto con la controparte, dando vita ad una vera attività di monitoraggio.

L'attività di monitoraggio a cui sono sottoposte le controparti attive degli intermediari, consistono in un vero e proprio controllo costante, cadenzato con tempistiche diverse, più o meno stringenti, a seconda della misura del rischio. Queste cc.dd. attività di verifica in corso di rapporto sono impiegate per l'aggiornamento del profilo del cliente. Da questa procedura

KYC, possono naturalmente emergere nuovi fattori di rischio, che sono in grado di comportare ulteriori obblighi e valutazioni sulla natura della controparte

La CDD si spinge al di là della semplice osservanza della normativa. È richiesto agli intermediari un attento studio e valutazioni sulle ipotesi di rischio. La classificazione di una controparte in alto, medio o basso rischio, deriva da una serie di considerazioni che vanno oltre le indicazioni legislative. Alla banca, per esempio, spetta lo svolgimento di particolari esami che riguardano i settori più disparati, come l'oggetto sociale, l'area geografica di riferimento, la presenza di sanzioni finanziarie, etc. Oppure, altro esempio, si può pensare alla complessità di alcune strutture societarie che rendono difficile la comprensione dell'*ultimate beneficial owner*. Le casistiche sono infinite e molte società, nel settore del *corporate and investment banking*, presentano delle *ownership structure* opache, che cambiano in modo repentino. In alcuni casi, quando si è di fronte a controparti con forme giuridiche estere, diventa anche difficile capire qual è il cliente sottoposto ad adeguata verifica. Anche nei casi in cui, sono presenti operazioni di *leverage buyout* (LBO), la KYC si complica a dismisura. Non solo non è facile individuare il cliente sottoposto ad adeguata verifica della clientela, ma anche la struttura societaria per l'individuazione del titolare effettivo cambia tra prima e dopo il *closing* dell'operazione finanziaria. Con questa eventualità, l'operatore che effettua la CDD dovrà necessariamente conoscere parte del *deal* per comprendere appieno i cambiamenti nella catena societaria.

La relazione tra KYC e *business* presenta caratteristiche di complessità di vario genere. Infatti, si inseriscono valutazioni che non sono strettamente economiche. La banca, per esempio, deve capire se un cliente è degno o meritevole di numerose misure ed adempimenti poiché classificato in alto rischio. In semplici parole, la banca o qualsiasi intermediario si deve chiedere: vale la pena instaurare una relazione con *questo* cliente? Non è una domanda banale, anzi è il cuore della *Know Your Customer*. Bisogna interrogarsi se il *business* comporterà talmente tanti profitti da poter adempiere ad una quantità onerosa di costi in termini di *compliance* ed adeguata verifica della clientela. Si pensi, per esempio, ad un soggetto incriminato o sotto importanti sanzioni finanziarie: quanto vale la pena per la banca intraprendere un rapporto con tale cliente? Sono domande che le istituzioni finanziarie devono porsi quotidianamente. Naturalmente, più veloce è la risposta a questa domanda e più è possibile ridurre gli oneri della KYC.

Il caso limite di relazione tra KYC e *business* è l'interruzione del rapporto di clientela. La Banca d'Italia, nel provvedimento del 13 aprile 2013, è chiarissima: «quando i destinatari non sono in grado di rispettare gli obblighi di adeguata verifica della clientela [...], non instaurano il rapporto continuativo ovvero non eseguono l'operazione». L'antiriciclaggio è forse l'unico caso – che esula da motivazioni prettamente economiche – che può comportare la conclusione obbligatoria di un rapporto. L'impossibilità di concludere la CDD, pertanto, per la banca e per il cliente è un costo elevatissimo, perché si ha in termini economici la sanzione più grave, ovvero l'inattuabilità dell'operazione. Probabilmente, questa è la vera forza della normativa AML. Essa impone alle banche la conclusione dell'adeguata verifica, pena l'impossibilità di fare *business*. Da questo punto di vista, il rispetto della normativa e la correttezza si pongono e si devono porre su un gradino più alto, se paragonate con gli interessi economici di un privato.

Si crea, quindi, una sorta di competizione tra banche e soggetti anche in ambito di adeguata verifica della clientela. Una *Customer Due Diligence* più efficiente, che non comporti neanche troppi ritardi per l'*onboarding* di un cliente, permette ad un intermediario di essere più attrattivo nel mercato finanziario. Si può, conseguentemente a ciò, guadagnare un vantaggio competitivo rispetto agli altri soggetti, implementando strutture antiriciclaggio più funzionanti. Questo dipende molto altresì dalla reputazione, non solamente dalle statistiche. È fondamentale per gli intermediari non incappare in scandali o eccessivi ritardi con i clienti, per rimanere ad alti livelli tra i *competitors*.

Una sana competizione in questo ambito non può che portare benefici. Se gli intermediari spendessero di più – e meglio – nel settore antiriciclaggio, ne gioverebbe il *business* in tutta la comunità internazionale. Si procederebbe a misure più snelle e si aumenterebbe la stessa qualità del *business*. Qui rientra anche il discorso su quella cultura antiriciclaggio, che se si instaurasse tra tutti i soggetti obbligati, grandi e piccoli, se ne trarrebbero esclusivamente benefici. Inoltre, poiché il riciclaggio è una tipologia di reato, come è stato visto, di secondo grado rispetto ad altre attività illecite, non soltanto migliorerebbe la qualità degli affari, ma sarebbe maggiormente incentivato il rispetto della legge nei confronti di altri crimini, come l'evasione del fisco, la corruzione e la criminalità organizzata in generale.

In questa lunga analisi, si è partiti da lontano. Si è prima cercato di descrivere, qualitativamente e quantitativamente, le caratteristiche del *money laundering*, in

comparazione con il contrasto al finanziamento al terrorismo. Si è, in seguito, provato a delineare il quadro delle fonti e delle istituzioni internazionali coinvolte. Successivamente, si è spostato il *focus* sul complesso sistema amministrativo italiano di prevenzione del riciclaggio, a cui fanno capo il Comitato di Sicurezza Finanziaria e l'Unità di Informazione Finanziaria. Dopo questo *excursus*, si è scesi maggiormente nel concreto analizzando la procedura di adeguata verifica della clientela, con la prospettiva delle banche, in particolare per l'individuazione del titolare effettivo dietro le persone giuridiche. Si è arrivati alla conclusione, affermando che i principali oneri in capo ai soggetti obbligati nel momento di implementazione della *Customer Due Diligence* sono tre: personale, innovazione, tempistiche.

Appare riduttivo, nondimeno, analizzare la KYC unicamente in termini di costi. I benefici, che sono essenzialmente diffusi secondo le classificazioni socio-politologiche, sono immediatamente visibili se si guardano le motivazioni che hanno portato alla creazione di una normativa specifica AML. Il riciclaggio e più complessivamente le condotte criminali finanziarie, destabilizzano i mercati, la concorrenza e la crescita economica. Il beneficio che porta una rete globale antiriciclaggio, con una *Governance* integrata tra varie istituzioni ed organismi, è quello di rendere il passaggio dei capitali dal sommerso al *pulito* sempre più complicato. La prevenzione ha in questo campo un vantaggio estremo, che è quello di scoraggiare grosse sacche di criminalità. Si può affermare, senza ombra di dubbio, che i benefici superano di gran lunga i costi dell'implementazione di strutture AML. Seppure alcune relazioni d'affari vengano rallentate o addirittura bloccate, ciò non rende il discorso sull'equilibrio sistemico meno valido. Per concludere, non è scontato affermare che i benefici sarebbero ancora superiori rispetto ad i costi, se la disciplina fosse implementata correttamente dalla più ampia platea possibile dei destinatari, in modo tale da creare una cultura antiriciclaggio condivisa, passando dal singolo professionista allo studio di commercialisti, dall'intermediario assicurativo alla banca.