

LUISS



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Cattedra di Informatica Giuridica

**PREVENZIONE E CONTRASTO AI REATI DI RICICLAGGIO E DI
FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO: IL RUOLO SVOLTO
DALLA BANCA D'ITALIA**

RELATORE

**Chiar.mo Prof.
Francesco Romeo**

CANDIDATO

**Beatrice Salciccia
Matr. 110763**

CORRELATORE

**Chiar.mo Prof.
Fabio Bartolomeo**

ANNO ACCADEMICO 2018-2019

Indice

	<i>pag.</i>
Introduzione	5

Capitolo Primo

GLOBALIZZAZIONE E RICICLAGGIO: UN FENOMENO TRANSNAZIONALE

Premessa	9
1. La Globalizzazione	10
2. Criminalità Organizzata e Reato Transnazionale	11
2.1 Criminalità Organizzata	11
2.2 Reato Transnazionale	19
2.3 Carattere Sovranazionale del Riciclaggio	22
3. Inquadramento dei Reati di Riciclaggio e di Finanziamento del Terrorismo	24
3.1 Riciclaggio	24
3.2 Finanziamento del Terrorismo	28

Capitolo Secondo

QUADRO NORMATIVO

Premessa	30
1. Normativa Internazionale	31
1.1 Convenzioni Internazionali	31
1.1.1 Dichiarazione dei Principi del Comitato di Basilea	31
1.1.2 Convenzione delle Nazioni Unite	32
1.1.3 Convenzione di Strasburgo	33

1.1.4	Convenzione di Varsavia	35
1.1.5	Iniziative contro il Finanziamento del Terrorismo	36
1.2	Raccomandazioni del GAFI	37
2.	Normativa Comunitaria	38
2.1	Prima Direttiva Antiriciclaggio	38
2.2	Seconda Direttiva Antiriciclaggio	40
2.3	Terza Direttiva Antiriciclaggio	41
2.4	Quarta Direttiva Antiriciclaggio	44
2.4.1	D.Lgs. 90/17	45
2.5	Quinta Direttiva Antiriciclaggio	50
3.	Linee Evolutive	51
4.	Analisi dei Rischi	52
4.1	Valutazione del Rischio a Livello Europeo	52
4.2	Valutazione del Rischio a Livello Nazionale	53
4.3	Autovalutazione degli Intermediari	56

Capitolo Terzo

EVOLUZIONE STORICA DELLA DEFINIZIONE DEL REATO DI RICICLAGGIO

Premessa		58
1.	Riciclaggio	59
1.1	D.L. 59/78	59
1.2	D.L. 625/79	60
1.3	Convenzione delle Nazioni Unite contro il Traffico Illecito di Stupefacenti e Sostanze Psicotrope	61
1.4	L. 55/90	62
1.5	Convenzione di Strasburgo sul Riciclaggio, la Ricerca, il Sequestro e la Confisca dei Proventi da Reato	63
1.6	Prima Direttiva Europea Antiriciclaggio	66
1.7	L. 328/93	67

1.8 Convenzione di Palermo	69
1.9 Seconda Direttiva Europea Antiriciclaggio	71
1.10 Terza Direttiva Europea Antiriciclaggio	72
1.11 L. 186/2014	73
1.12 Quarta Direttiva Europea Antiriciclaggio	77
1.13 D.Lgs. 231/07	78
2. Finanziamento del Terrorismo	80
2.1 Convenzione Di New York	82
2.2 Risoluzioni Onu	83
2.3 Europa	84
2.4 Italia	85

Capitolo Quarto

L'AZIONE DELLA BANCA D'ITALIA NELLA PREVENZIONE DEL REATO DI RICICLAGGIO

Premessa	90
1. Principi Guida della Normativa Antiriciclaggio	91
2. Autorità Competenti	92
3. Funzioni della Banca D'Italia	94
3.1 Funzione di Vigilanza (Brevi Cenni)	94
3.1.1 Vigilanza Microprudenziale	95
3.1.2 Vigilanza Macroprudenziale	96
3.1.3 Altro	97
4. UIF	97
4.1 Adeguata Verifica della Clientela	107
4.1.1 Quando Effettuare l'Adeguata Verifica della Clientela	109
4.1.2 Come Effettuare l'Adeguata Verifica della Clientela	111
4.1.3 Adeguata Verifica della Clientela in Modalità Semplificata	118
4.1.4 Adeguata Verifica della Clientela in Modalità Rafforzata	120
4.1.5 Adeguata Verifica da Parte di Terzi	123

4.1.6	Obbligo di Astensione	124
4.2	Obblighi di Conservazione	124
4.3	Obbligo di Segnalazione delle Operazioni Sospette (SOS)	126
4.3.1	La Procedura di Segnalazione	129
4.3.2	Segnalazione da Parte dei Soggetti Obbligati	129
4.3.3	Analisi Finanziaria dell'UIF	132
4.3.4	Provvedimenti di Sospensione	135
4.3.5	Flussi Informativi di Ritorno	136
4.3.6	Gli Indicatori di Anomalia	136
4.4	Comunicazioni Oggettive	137
4.5	Analisi strategica. Segnalazioni S.A.R.A.	139

Capitolo Quinto

EVIDENZE DALL'ANALISI DEI DATI STATISTICI

Premessa		142
1.	La Collaborazione in Numeri	143
2.	La Qualità della Collaborazione	147
3.	Aree di rischio	149
3.1	Evasione fiscale	149
3.2	Corruzione	150
3.3	Criminalità organizzata	151
4.	Considerazioni Conclusive	151
Riflessioni conclusive		154
Bibliografia		162

Introduzione

Il presente lavoro intende offrire un'analisi generale e completa del complesso e variegato fenomeno del riciclaggio e del connesso fenomeno del finanziamento del terrorismo c.d. "*piaga finanziaria dei tempi moderni*"¹.

L'elaborato si concentra, in particolar modo, sulle attività svolte dalla Banca d'Italia e sull'efficacia dei sistemi informatici utilizzati dalla stessa nella lotta a questi reati.

La scelta di approfondire questo tema è stata determinata proprio dalla variegata articolazione del fenomeno, perché il riciclatore non è un 'delinquente qualunque' ma è "*intelligente e preparato, alla continua ricerca di nuovi metodi per lavare il denaro*"² ponendo, quindi, sempre nuove sfide alle Autorità di controllo preposte.

Fondamentale è stata la consultazione di libri e pubblicazioni di vario genere, *in primis* i quaderni di ricerca giuridica UIF.

L'elaborato si articolerà in cinque capitoli.

L'indagine partirà dall'analisi del reato di riciclaggio da un punto di vista sovranazionale. Il riciclaggio, prima ancora che reato, è un fenomeno economico-finanziario, in quanto l'utilizzo di beni ed utilità economiche, cosiddette a basso costo, altera le regole di mercato e l'assetto economico finanziario di intere aree. La globalizzazione ha facilitato, nel tempo, l'effetto distorsivo dei mercati: se di per sé la globalizzazione è da considerarsi un fattore positivo, visto il ruolo svolto nello sviluppo economico mondiale, tuttavia comporta notevoli rischi a livello economico e finanziario.

Strettamente collegato al reato di riciclaggio è il fenomeno della criminalità organizzata. Criminalità organizzata e riciclaggio, infatti, camminano

¹Cfr. R. RAZZANTE, *Antiriciclaggio e professioni, collana Professionisti ed imprese, Economia e finanza, II edizione, novembre 2017, Maggioli editore.*

²*Idem.*

parallelamente: all'evoluzione delle organizzazioni criminali si accompagna l'evoluzione del reato di riciclaggio. La necessità di riciclare i capitali illeciti cresce proporzionalmente all'aumentare dei profitti derivanti dalle attività illecite. Il primo capitolo esaminerà, dunque, i fenomeni della globalizzazione e della criminalità organizzata al fine di evidenziare la profonda relazione che lega globalizzazione, criminalità organizzata e riciclaggio.

Il lavoro proseguirà con un *excursus* della normativa antiriciclaggio.

La materia si caratterizza per la molteplicità di fonti normative: disposizioni internazionali (Raccomandazioni del GAFI), norme comunitarie (Direttive) e norme nazionali (soprattutto di recepimento della normativa sovranazionale).

È la natura globale del reato, analizzata nel capitolo precedente, a determinare la varietà delle fonti.

Il riciclaggio richiede una disciplina uniforme a livello internazionale proprio a causa dello sviluppo transnazionale della criminalità organizzata.

Si analizzeranno, dunque, le principali fonti normative, internazionali e nazionali, soffermandosi, in particolare, sulle cinque Direttive europee emanate in materia.

Si analizzerà, in seguito, l'evoluzione storica della definizione del reato di riciclaggio.

Seguendo il percorso offerto da Di Vizio³, il capitolo propone una panoramica dello sviluppo della nozione di riciclaggio: dalla prima comparsa nel codice penale nel marzo del 1978, con l'introduzione dell'articolo 648 *bis*, giungendo, infine, alla definizione fornita dal d.lgs. 231/07, frutto, anche, delle varie modifiche apportate dalla legislazione comunitaria.

Nello stesso contesto si è inteso analizzare anche la nozione di finanziamento del terrorismo, strettamente legato al reato di riciclaggio: anche le organizzazioni terroristiche, infatti, hanno bisogno di fondi per garantire la propria attività.

³Cfr. F. DI VIZIO, *Il riciclaggio nella prospettiva penale ed in quella amministrativa. Definizioni di riciclaggio*, in *Quaderni dell'antiriciclaggio, Analisi e Studi*, numero 8, luglio 2017, Banca d'Italia – UIF.

Punto saliente della trattazione sarà il lavoro svolto dalla Banca d'Italia nella prevenzione e nel contrasto ai reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, focalizzando l'attenzione sui due servizi più importanti forniti a tal proposito: l'attività di Vigilanza (svolta dal Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria) e l'attività di prevenzione e contrasto (svolta dall'UIF).

Ci si soffermerà sui principi guida che ispirano la normativa antiriciclaggio nel suo complesso e sulle principali Autorità preposte al contrasto dei reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Si darà conto brevemente della funzione di Vigilanza, soffermandosi maggiormente sull'attività svolta dall'UIF, senza la pretesa di trattare compiutamente un tema così vasto in poche pagine.

L'UIF (Unità di Informazione Finanziaria) si colloca nel sistema FIU (*Financial Intelligence Unit*) elaborato dal Gruppo Egmont, con lo specifico obiettivo di contrastare i reati in esame.

Le funzioni dell'UIF saranno analizzate sviluppando tre argomenti principali: l'adeguata verifica della clientela, la Segnalazione di Operazioni Sospette (SOS) e l'analisi dei dati aggregati (segnalazioni SARA).

L'ultimo capitolo sarà dedicato ad una panoramica delle rilevanze statistiche fornite dall'UIF, utile strumento per evidenziare gli indicatori di anomalia e gli schemi comportamentali sospetti.

Il flusso delle Operazioni Sospette è analizzato dall'UIF prendendo in considerazione vari elementi: la categoria dei segnalanti, la categoria di segnalazione (riciclaggio, finanziamento del terrorismo o finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa), distribuzione geografica, importi segnalati, tempi d'invio.

Si vedrà come il sistema antiriciclaggio italiano ha incontrato il plauso del GAFI, il quale ha sottolineato i risultati positivi conseguiti dall'Italia nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

In definitiva, il presente lavoro di ricerca si propone di testimoniare la complessità della regolamentazione antiriciclaggio, il suo continuo mutamento e

perfezionamento determinato dalla speculare evoluzione, sempre più 'raffinata', dei reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

CAPITOLO PRIMO

Globalizzazione e riciclaggio: un fenomeno transnazionale

Premessa

Il reato di riciclaggio, ovvero il reinvestimento dei proventi illeciti nel mercato legale, è strettamente collegato a due ulteriori fenomeni: la globalizzazione e la criminalità organizzata.

La globalizzazione ha favorito lo sviluppo delle imprese legali, attraverso la maggior facilità di scambio di merci, denaro ed informazioni. Allo stesso modo e con gli stessi strumenti, la globalizzazione ha potenziato le organizzazioni criminali, soprattutto quello operanti a livello sovranazionale.

Criminalità organizzata e riciclaggio camminano parallelamente: all'evoluzione delle organizzazioni criminali si accompagna, infatti, l'evoluzione del reato di riciclaggio. Crescendo il volume delle attività illecite aumenta, di conseguenza, la necessità di riciclare i profitti al fine di occultarne l'origine illecita.

Allo scopo di evidenziare lo stretto legame che intercorre tra globalizzazione, criminalità organizzata e riciclaggio, appare necessaria una preliminare disamina dei fenomeni della globalizzazione e della criminalità organizzata.

1. La Globalizzazione

Il termine globalizzazione indica una fitta rete di relazioni e d'interdipendenze che collega diversi Paesi del mondo.

L'aspetto più evidente della globalizzazione è la facilità e la velocità con cui viaggiano notizie, immagini, suoni ed informazioni da un capo all'altro del mondo. Anche la rapidità e il relativo basso costo di spostamento di persone e merci sono importanti conseguenze della globalizzazione.

Pertanto la globalizzazione, se intesa come integrazione sociale e culturale, rappresenta un indiscusso fenomeno positivo.

Un altro aspetto della globalizzazione è la cosiddetta liberalizzazione, cioè la riduzione degli ostacoli di carattere fiscale e normativo allo scopo di favorire la libera circolazione di persone, merci e capitali. La liberalizzazione ha determinato una crescita del commercio internazionale e degli investimenti all'estero permettendo di coinvolgere anche i Paesi in via di sviluppo, offrendogli opportunità prima inimmaginabili.⁴

Se da un lato la globalizzazione contribuisce a ridurre il gap economico e tecnologico tra Paesi in via di sviluppo e Paesi sviluppati, dall'altro comporta conseguenze sfavorevoli, proprio dal punto di vista economico-finanziario.

La globalizzazione dell'economia e della finanza comporta, infatti, gravi pericoli legati soprattutto alla crescita incontrollata dei flussi monetari e al mutamento repentino della localizzazione dei fondi.

Ciò favorisce notevolmente il reato di riciclaggio, a causa della difficoltà di risalire all'origine del flusso di denaro illecito⁵.

Le maggiori opportunità offerte dalla globalizzazione al reimpiego di proventi illeciti determinano, parallelamente, maggiori difficoltà per le autorità preposte al contrasto del reato stesso.

⁴Cfr. Enciclopedia Treccani online, voce "Globalizzazione".

⁵Cfr. M. CONDEMI, F. DE PASQUALE, *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, Introduzione*, pagg. 15-29, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale* numero 60, febbraio 2008, Banca d'Italia.

La possibilità di poter trasferire capitali repentinamente ostacola l'individuazione dell'origine illecita del denaro; di conseguenza, l'azione di contrasto e di prevenzione al riciclaggio risulta indebolita⁶.

Occhetta⁷ parla di “*globalizzazione deviante*” con riferimento, proprio, al fenomeno di rafforzamento dei gruppi criminali grazie alla possibilità di riciclo dei capitali accumulati, nei mercati finanziari globali poco regolamentati; allo sfruttamento delle tecnologie informatiche (soprattutto la rete internet) e delle telecomunicazioni, utilizzate tanto per comunicare in modo anonimo quanto per commettere ulteriori reati come le truffe informatiche; all'utilizzo a proprio vantaggio delle zone franche legali (istituite per favorire gli investimenti) e illegali (ad esempio le isole).

2. La Criminalità Organizzata e Reato Transnazionale

2.1 Criminalità Organizzata

Criminalità organizzata e riciclaggio sono due fenomeni strettamente collegati. Al pari di ogni impresa legale, anche le organizzazioni criminali devono generare profitti per continuare a svolgere le proprie attività. E' proprio il profitto a legare riciclaggio e criminalità organizzata: ovvero la necessità di spogliare il denaro della sua veste di illegalità al fine di reinvestirlo nel mercato legale.

Oggi la criminalità organizzata è oggetto di particolare attenzione da parte del diritto penale, in quanto realtà quotidiana e non più fenomeno transitorio ed episodico, come era nel passato⁸.

All'evoluzione della società si accompagna, inevitabilmente, l'evoluzione della criminalità. Così se nel passato la tutela penale era incentrata, quasi esclusivamente, sulla repressione delle azioni dell'autore singolo, oggi si è

⁶Cfr. P. CIARROCCI, *L'antiriciclaggio come cultura internazionale*, in *Speciale antiriciclaggio*, AziendaBanca numero 137, dicembre 2008.

⁷Cfr. F. OCCHETTA, *La globalizzazione del crimine organizzato*, *Quaderno 3925*, pag. 58, vol. I, Anno 2014.

⁸Cfr. B. ROMANO, *Il diritto penale della criminalità organizzata*, in *Editoriale di Diritto penale* 9/2013, pagg. 1013-1019.

compiuto un passo in avanti, essendo la tutela penale concentrata sulla prevenzione e il contrasto delle forme organizzate di criminalità. Si è, dunque, affermata una potente criminalità con “*finalità preminentemente economiche*”⁹. Come le attività imprenditoriali sono svolte in forma maggiormente organizzata, così anche la criminalità si avvale di forme associative per raggiungere i propri scopi¹⁰.

A tal proposito, Savona osserva come le finalità di arricchimento illegale tendono ad essere perseguite sempre più attraverso una struttura “*organizzata - complessa*”, abbandonando la dimensione “*occasionale - individuale*”¹¹.

La stessa criminalità organizzata si è evoluta nel tempo, modificatasi al mutare della situazione economica, politica e sociale nella quale si trova ad operare¹². Ad esempio, la mafia siciliana è passata dall’acquisto di terre all’acquisto di imprese, transitando quindi da un modello rurale ad un modello imprenditoriale. Proprio l’esempio della mafia siciliana permette di rilevare un importante fenomeno evolutivo legato alla criminalità organizzata, la cosiddetta “*finanziarizzazione*”¹³: cioè la diffusione di una criminalità con finalità economiche, la quale investe nell’economia legale i capitali illeciti accumulati allo scopo di nasconderli e sottrarli alla confisca¹⁴.

Proprio l’evoluzione della criminalità organizzata rende necessario l’utilizzo di una differente terminologia: anziché definire il fenomeno “*criminalità organizzata*”, sarebbe più opportuno definirlo “*organizzazioni con finalità criminali*”. La percezione che queste organizzazioni danno all’esterno è quella, infatti, d’imprese legittime, gestite legalmente. Sono i benefici e/o il controllo dell’impresa ad essere “contaminati”, in quanto riconducibili alla criminalità. È cambiato l’approccio della criminalità-impresa al mercato legale: da un approccio violento, qual era l’estorsione o il cosiddetto pizzo, si è passati ad un approccio più

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Le definizioni tra virgolette sono di E. U. Savona, *Criminalità organizzata, Enciclopedia del Novecento II Supplemento (1998)*.

¹² Cfr. E. U. SAVONA, *op. cit.*

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

imprenditoriale, caratterizzato dall'imposizione di fornitori e prodotti agli imprenditori locali¹⁵.

Da notare come la cosiddetta criminalità economica non si è sostituita nel tempo alla criminalità organizzata, ma ne rappresenta un'evoluzione: questa “moderna” criminalità è particolarmente attiva in vari settori economici, quali quelli bancari, finanziari e societari. In questo contesto, protagonista assoluto è il reato di riciclaggio: il grande numero di reati economico-finanziari convergono nell’*“imbuto”*¹⁶ del riciclaggio. La gran parte delle disponibilità economiche derivanti da attività illecite richiede di essere riciclate (e quindi dotate di una parvenza lecita) al fine di essere utilizzate nuovamente per la gestione delle associazioni criminali stesse¹⁷.

Come affermava il giudice Falcone

“il vero «tallone d’Achille» delle organizzazioni mafiose è costituito dalle tracce che lasciano dietro di sé i grandi movimenti di denaro connessi alle attività criminali più lucrose. Lo sviluppo di queste tracce, attraverso un’indagine patrimoniale che segua il flusso di denaro proveniente dai traffici illeciti, è quindi la strada maestra, l’aspetto decisamente da privilegiare nelle investigazioni in materia di mafia, perché è quello che maggiormente consente agli inquirenti di costruire un reticolo di prove obiettive, documentali, univoche, insuscettibili di distorsioni, e foriere di conferme e riscontri ai dati emergenti dall’attività probatoria di tipo tradizionale diretta all’immediato accertamento della consumazione dei delitti. Tale metodo, d’altro canto, mentre può consentire di pervenire indirettamente all’accertamento delle responsabilità, è l’unico che possa consentire di compiere significativi progressi nel disvelamento di tutta quella rete di connivenze e complicità che,

¹⁵Cff. M. D’AGOSTINO PANEBIANCO, *Antiriciclaggio, Vademecum per l’operatore*, Abiservizi Bancaria Editrice, 2018.

¹⁶*Idem.*

¹⁷*Idem.*

a qualunque livello, hanno permesso al fenomeno della criminalità organizzata di affermarsi e di prosperare¹⁸”.

Attraverso, quindi, un'indagine sui flussi di denaro è possibile risalire al reticolo di attività delittuose a monte del riciclaggio. Pertanto si è formato, nell'ambito del contrasto al reato di riciclaggio, il cosiddetto approccio “*all crimes*”: reati presupposto del riciclaggio, come verrà approfondito nel capitolo successivo, sono tutti i delitti non colposi in quanto in grado di generare proventi illeciti.

È possibile quindi rilevare un cambio di tendenza della moderna criminalità organizzata: alle armi da fuoco si preferiscono le armi finanziarie¹⁹.

A questo proposito esaustiva è l'analisi criminologica effettuata da Di Nicola, il quale delinea tre modelli organizzativi criminali²⁰.

Il primo modello è quello dei “*criminali organizzati tradizionali*”, sempre più dediti ai reati economici. Anche grazie all'aiuto dei “*criminali dal colletto bianco*”, inquinano attività imprenditoriali lecite. Si è arrivati a parlare di “*impresa mafiosa*” per indicare proprio la produzione di beni e servizi in forma di impresa da parte della mafia.

Il secondo modello è quello dei “*criminali dal colletto bianco*” i quali sfruttano le proprie specializzazioni e competenze per la creazione di vincoli criminali. A differenza delle organizzazioni di stampo mafioso, sfruttano la propria posizione sociale e i propri poteri per raggiungere gli obiettivi fissati, e non la violenza o l'intimidazione. E' la cosiddetta “*criminalità dei colletti bianchi*” o, come la definisce Sutherland²¹, la “*criminalità delle classi sociali superiori*”²², cioè delle

¹⁸Cfr. G. FALCONE, G. TURONE, *Tecniche di indagine in materia di mafia, Convegno di Castel Gandolfo, 4-6 giugno 1982.*

¹⁹Cfr. M. D'AGOSTINO PANEBIANCO, *op. cit.*

²⁰Cfr. A. DI NICOLA, *La criminalità economica organizzata: implicazioni di politica penale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, Anno XV, n. 1-2 gennaio- giugno 2002, pagg. 276-291.

²¹Cfr. E. H. SUTHERLAND, *Is “White Collar Crime” Crime?*, in *American Sociological Review*, Vol. 10, No. 2, 1944 *Annual Meeting Papers*, pubblicato da American Sociological Association, aprile 1945.

“persone rispettabili” e dei “professionisti insospettabili”. Come detto, non sfrutta la violenza materiale né il proprio potere intimidatorio, bensì canali legali per accumulare i capitali ed affermare il “*proprio dominio economico*”²³, risultando, quindi, tanto dannosa quanto la criminalità organizzata tradizionale²⁴.

*“È sempre più comune [...] assistere a fenomeni per cui qualificati professionisti mettono a disposizione delle organizzazioni criminali il loro know how, andando così a costituire una vera e propria borghesia mafiosa”*²⁵.

Terzo ed ultimo modello è quello delle imprese legali le quali sfruttano mezzi illegali per raggiungere i propri fini. In questo caso un “*obiettivo imprenditoriale lecito*” è raggiunto con strumenti illeciti. “*I reati economici di grandi dimensioni sono reati in rete, rete di associati, di strumenti, di professionalità.*”²⁶. Rete che ostacola le indagini ed aumenta le possibilità di successo delle imprese criminali.

Compresa la rilevanza della criminalità economica organizzata rispetto al reato di riciclaggio, è opportuno definire, da un punto di vista giuridico, la criminalità organizzata. Nel nostro ordinamento manca una definizione normativa, pertanto spesso si fa riferimento al modello “Mafia” per indicare, genericamente, la criminalità organizzata.

La criminalità *organizzata* non si distingue da quella *non organizzata* in base alla tipologia di reati commessi, ma in base alla specifica struttura organizzativa. Quest’ultima è caratterizzata da due elementi principali:

²² “...the inclusion within the scope of the penal laws of a large part of the upper socio-economic class...”.

²³Cfr. A. BAIGUERA ALTIERI, *Il crimine dei colletti bianchi e le mafie nel diritto svizzero, Profili di Storia del Diritto e della Criminologia*, in riv. *Diritto.it*, 24 novembre 2016.

²⁴*Idem*.

²⁵Cfr. D. AUTIERI, *Il buco nero del riciclaggio*, in *La Repubblica, Inchiesta*, 28 novembre 2016.

²⁶Cfr. A. DI NICOLA, *op. cit.*

1. Durata. Un'organizzazione permanente si distingue da un'organizzazione temporanea per la continuità nel tempo delle sue azioni criminali.
2. Reputazione. Costruita nel tempo attraverso l'idea che della criminalità organizzata si fanno non solo gli organi di polizia, ma anche i mass media. La reputazione permette di collegare una determinata organizzazione a specifici comportamenti²⁷.

In particolare, la reputazione carica di un connotato fortemente simbolico il reato: la notizia di un omicidio *mafioso* ha certamente un impatto diverso rispetto a quella di un omicidio, per così dire, *anonimo*, proprio a causa del bagaglio di deprecabilità e biasimo che l'aggettivo stesso si trascina dietro²⁸.

Poiché la criminalità organizzata, tradizionalmente, è considerata una minaccia al bene giuridico dell'ordine pubblico, ogni ordinamento giuridico nazionale si è dotato di norme sanzionatorie *ad hoc*. Se da un lato ciò ha dotato i singoli sistemi giudiziari di strumenti efficaci, dall'altro ne risulta un sistema sanzionatorio frammentario e disorganico, permettendo, così, alle organizzazioni criminali di sfruttare le differenze legislative tra uno Stato e l'altro. Si assiste, cioè, al cosiddetto *forum shopping*: il reato viene, preferibilmente, commesso nel Paese che prevede il regime sanzionatorio più lieve per quello stesso reato.

Attraverso l'analisi di alcune definizioni di natura legislativa è possibile evidenziare le caratteristiche comuni della criminalità organizzata.

La legge italiana prevede due fattispecie: l'articolo 416 c.p. (Associazione per delinquere) e l'articolo 416 *bis* (Associazioni di tipo mafioso anche straniere).

Entrambe di stampo spiccatamente preventivo, incriminano l'associazione in quanto tale, allo scopo di evitare la commissione dei reati-fine. Mentre l'articolo 416 c.p. è considerato un reato monoffensivo, tutelando il bene

²⁷Cfr. E. U. SAVONA, *op. cit.*

²⁸*Idem.*

giuridico dell'ordine pubblico, l'articolo 416 *bis* c.p. è, invece, un reato plurioffensivo poiché tutela non solo il bene dell'ordine pubblico, ma anche la libertà di mercato e di iniziativa economica.

La caratteristica fondamentale dell'associazione a delinquere di stampo mafioso è il cosiddetto *metodo mafioso*, che consiste nello sfruttare la propria forza intimidatrice per creare una situazione di assoggettamento ed omertà, a favore dell'associazione criminale, determinando forme di dipendenza psicologica, economica e politica nella collettività. Soggetto attivo del reato può essere chiunque (c.d. reato comune) ma per la sua configurabilità è necessaria la partecipazione di almeno tre persone (c.d. reato plurisoggettivo a concorso necessario). Alla base del reato vi è un accordo generale, stabile e permanente, finalizzato ad eseguire un progetto criminoso indeterminato, distinguendo in questo modo il reato in questione dal concorso di persone ex articolo 110 c.p. (Pena per coloro che concorrono nel reato), caratterizzato al contrario da vincolo occasionale e reato, oggetto di accordo, ben definito e specifico. Scopo dell'associazione è la commissione di *più* delitti: l'acquisto diretto o indiretto della gestione o del controllo di attività economiche, concessioni, autorizzazioni, appalti e servizi pubblici; realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri; impedire od ostacolare il libero esercizio del voto; procurare a sé o ad altri voti elettorali.

Negli USA, l'*Organized Crime Control Act* (OCCA) del 1970 proibisce di prendere parte ad una associazione la quale si avvale del cosiddetto *pattern of racketeering activity*.

“Pattern of racketeering activity requires at least two acts of racketeering activity, [...] the last of which occurred within the 10 years [...] after the commission of the prior act of racketeering activity²⁹”.

²⁹Cfr. § 196/(05) *Organized Crime Control Act*.

L'espressione "*Racketeering activity*" fa riferimento a qualsiasi azione o minaccia che includano omicidio, rapimento, estorsione, traffico di stupefacenti, corruzione, usura, etc.

Quindi, pur non definendo specificatamente la criminalità organizzata, l'OCCA permette di evidenziarne alcune caratteristiche, come il legame tra più persone per almeno 10 anni, durante il quale sono stati commessi almeno due reati, fra quelli elencati dalla legge, legati tra di loro (*they must bear some relationship to each other*³⁰).

In Germania, una direttiva degli anni '90³¹ afferma:

Per criminalità organizzata è da intendersi la perpetrazione pianificata, dettata dal desiderio di guadagno o di potere, di reati che, da soli o unitamente, acquistano rilevanza qualora più di due persone, ciascuna con un dato compito, per lungo periodo o per un tempo indeterminato concorrono avvalendosi:

- a) di strutture industriali, commerciali o simili;*
- b) della violenza o di altri mezzi intimidatori*
- c) dell'influenza sulla politica, mass media, pubblica amministrazione, giustizia o economia.*

In conclusione, considerando le precedenti come definizioni esemplificative, possono essere estrapolati alcuni tratti comuni della criminalità organizzata:

1. Organizzazione strutturata, gerarchica o flessibile;
2. Collaborazione fra più persone per un periodo di tempo prolungato o indefinito;
3. Scopo di arricchimento personale o dell'organizzazione;

³⁰Cfr. D. J. NOVOTNY, *Title IX of the Organized Crime Control Act of 1970: an analysis of issued arising in its interpretation*, in *De Paul Law Review*, vol. 27 art. 6 issue1, Fall 1977.

³¹Cfr. *Direttiva comune dei Ministri e dei Senatori di Giustizia dei Länder in merito alla Cooperazione tra Procura della Repubblica e Polizia nella repressione della criminalità organizzata*.

4. Uso della corruzione, violenza e commissione di reati.

2.2 Reato Transnazionale

Generalmente i reati economici di grandi dimensioni sono commessi a livello sovranazionale.

Infatti, la globalizzazione dell'economia aumenta il rischio della diffusione della criminalità organizzata. Particolarmente sentito è il fenomeno in Europa: se da un lato l'Europa Occidentale ha avuto la possibilità di collaborare, economicamente parlando, con l'Europa dell'Est, dall'altro la globalizzazione ha concesso alla criminalità di conquistare nuovi territori, permettendo lo scambio con altri gruppi criminali e lo sfruttamento, a proprio vantaggio, della differente legislazione dei vari Paesi in cui operano.

L'Europa, dalla caduta dei regimi socialisti dell'ex blocco sovietico, è diventata il punto di passaggio e d'incontro delle organizzazioni criminali che operano a livello internazionale; favorita dalla caduta progressiva delle barriere doganali all'interno della stessa Unione, l'Unione Europea è diventata un terreno fertile per lo sviluppo dei gruppi criminali dell'Europa dell'Est, determinando un generale miglioramento organizzativo ed imprenditoriale della criminalità organizzata in generale, oltre ad aver aperto nuovi scenari criminali, come il traffico di migranti³².

La criminalità organizzata transnazionale rappresenta una grave minaccia per lo stato di diritto e, come rilevato dal Consiglio d'Europa, alla sicurezza mondiale provocando ingenti danni alla società e all'economia³³.

La criminalità organizzata transnazionale è favorita dai vuoti di tutela giuridica: avvalendosi di raffinati metodi di occultamento delle attività e dei proventi illeciti, delle tecnologie informatiche, delle comunicazioni (le quali permettono rapide transazioni e trasferimenti di denaro), dell'abolizione delle frontiere in determinate

³²Cfr. E. U. SAVONA, *op. cit.*

³³Cfr. CONSIGLIO D'EUROPA, *Libro Bianco sulla criminalità organizzata transnazionale*, dicembre 2014.

aree geografiche (ad esempio l'Europa), della mobilità di beni (ad esempio armi, droga, denaro e persone, soprattutto migranti)³⁴, rende difficile una reazione tempestiva delle autorità giudiziarie di contrasto.

Il primo strumento giuridico formale di contrasto alla criminalità organizzata transnazionale è rappresentato dalla Convenzione di Palermo del 2000³⁵ e dai suoi tre Protocolli addizionali contro la tratta di persone, di migranti e il traffico di armi³⁶; infatti, solo a partire dagli anni Novanta del secolo scorso le conseguenze della criminalità organizzata transnazionale hanno avuto un'eco mondiale, rendendo, di conseguenza, gli strumenti giuridici nazionali non idonei a contrastare il fenomeno.

La rilevanza della Convenzione è sottolineata dall'alto numero di Stati ratificanti, 189 su 193, che ne fanno uno strumento, quasi, globale³⁷.

Obiettivo della Convenzione è di armonizzare le legislazioni nazionali nella lotta alla criminalità organizzata transnazionale, sotto il profilo sanzionatorio, della prevenzione e della cooperazione giudiziaria tra gli stati.

La Convenzione, infatti, obbliga gli Stati parte a sanzionare una serie di reati³⁸ tra cui, proprio, il riciclaggio.

³⁴A tal proposito il Consiglio d'Europa sottolinea un cambiamento di tendenza delle organizzazioni criminali: mentre in passato la criminalità era più concentrata sui beni immobili, come terreni ed edifici, oggi si focalizza maggiormente su beni mobili, tra cui, appunto, armi, droga, denaro, rifiuti tossici, metalli, beni contraffatti, e persone.

³⁵Cfr. Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12 – 15 dicembre 2000).

³⁶Cfr. Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini; Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti, elementi e munizioni; Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria.

³⁷Cfr. M. A. ACCILI SABBATINI, A. BALSAMO, *Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale dopo l'approvazione del Meccanismo di Riesame ad opera della Conferenza delle Parti*, in rivista *Diritto Penale Contemporaneo*, 12/2018.

³⁸L'articolo 11 obbliga gli Stati Parte a sanzionare i reati di cui agli articoli 5, 6, 8 e 23 della Convenzione, tenendo conto della gravità del reato; l'articolo 34 impone l'introduzione dei reati

Un altro punto di forza della Convenzione è l'indicazione "aperta" e non restrittiva dei reati tipici della criminalità organizzata. Non sono, cioè, elencati specifici reati, ma si fa riferimento alla categoria generale dei "reati gravi", puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni³⁹.

Il cuore della Convenzione è la definizione di reato transnazionale⁴⁰. In sostanza, un reato è di natura transnazionale se è commesso in più di uno Stato, ovvero, pur essendo commesso in uno Stato, una parte della pianificazione o del controllo avviene in un altro Stato, oppure è coinvolto un gruppo criminale organizzato operante in più di uno Stato, ovvero gli effetti del reato si riverberano in un altro Stato.

La Convenzione di Palermo è stata ratificata in Italia con legge 146/2006. La legge di ratifica prevede, a sua volta, una specifica definizione di reato transnazionale⁴¹, differente e più restrittiva rispetto a quella prevista dal testo della Convenzione.

La dottrina ha rilevato delle "inesattezze" rispetto alla formulazione della Convenzione: prima fra tutti l'introduzione del limite minimo edittale della pena previsto per i reati gravi (pena della reclusione non inferiore nel massimo a 4

previsti dagli articoli 5, 6, 8 e 23 nella legislazione interna di ciascuno Stato Parte, lasciando lo Stato libero di adottare misure più severe e rigide rispetto a quelle previste dalla Convenzione stessa. Ciò significa che gli Stati Membri devono sanzionare, nei rispettivi ordinamenti, i reati di partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, riciclaggio, corruzione, intralcio alla giustizia.

³⁹*Idem.*

⁴⁰Art. 3, comma 2: "... un reato è di natura transnazionale se:a) è commesso in più di uno Stato;b) è commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato; c) è commesso in uno Stato, ma in esso è implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; o d) è commesso in uno Stato ma ha effetti sostanziali in un altro Stato".

⁴¹Art. 3: Ai fini della presente legge si considera reato transnazionale il reato punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, qualora sia coinvolto un gruppo criminale organizzato, nonché:a. sia commesso in più di uno Stato;b. ovvero sia commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avvenga in un altro Stato;c. ovvero sia commesso in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato;d. ovvero sia commesso in uno Stato ma abbia effetti sostanziali in un altro Stato.

anni); “errore” perché la Convenzione di Palermo estende la sua applicabilità ai reati stabiliti dalla Convenzione stessa, dai Protocolli addizionali e ai reati cosiddetti gravi.

Un’ulteriore criticità è costituita dall’introduzione dell’elemento del coinvolgimento di un “gruppo criminale organizzato” quale condizioni del reato transnazionale. La Convenzione, infatti, sgancia la definizione di reato transnazionale dal requisito dell’implicazione di un gruppo criminale organizzato in quanto quest’ultimo rappresenta solo una modalità di realizzazione del reato transnazionale stesso.

Nonostante la confusione linguistica della legge di ratifica e le conseguenti criticità rilevate, è necessario interpretare la norma alla luce degli obiettivi della Convenzione, facendo riferimento ai criteri di interpretazione dei trattati internazionali previsti dalla Convenzione di Vienna del 1969; perciò è possibile procedere ad una interpretazione del reato transnazionale sulla base delle indicazioni della Convenzione di Palermo del 2000, trascurando le criticità rilevate.

2.3 Carattere Sovranazionale del Riciclaggio

L’economia criminale si collega all’economia legale per mezzo del riciclaggio.

Tale attività risulta indispensabile ad ogni gruppo criminale: tali gruppi necessitano, infatti, di finanziamenti per poter proseguire le proprie attività, al pari di ogni imprenditore; allo stesso tempo hanno bisogno di occultare i proventi illeciti e fornirgli una veste di legalità per evitare il sequestro e di essere identificati.

Il riciclaggio, oggi, assume una veste sovranazionale a causa della crescente globalizzazione delle economie e dei mercati finanziari; globalizzazione che favorisce e facilita la commissione del reato. L’opportunità di trasferire fisicamente il denaro o altri valori anonimi in paesi dediti alla cattura del risparmio estero, o la possibilità di realizzare le diverse fasi caratterizzanti il

riciclaggio, cioè accumulazione, trasformazione ed investimento, in paesi differenti e quindi in giurisdizioni diverse, sono solo due esempi della rilevanza internazionale del riciclaggio⁴².

Il carattere transnazionale del riciclaggio può riferirsi sia al reato a monte, sia alle varie fasi caratterizzanti il processo di “lavaggio” del denaro “sporco”. Come detto poc'anzi, le fasi di *placement*, *layering* e *integration* sono realizzate in Stati diversi, al fine di rendere più complessa la ricostruzione del flusso di denaro. Giocano un ruolo fondamentale, a tale proposito, i cosiddetti Paesi *off-shore*, Paesi aventi un regime fiscale, societario o finanziario privilegiato, caratterizzati da “*carenze strategiche*”⁴³ in ordine alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e che, nel contempo, non consentono un adeguato scambio di informazioni con l'Italia⁴⁴. Obiettivo di questi paesi è l'attrazione dei capitali esteri, assicurando l'anonimato e una scarsa collaborazione per l'accertamento delle attività illecite. La criminalità economica opera “*secondo logiche imprenditoriali*” di conseguenza persegue l'obiettivo di massimizzare i profitti, secondo le ordinarie regole di mercato; si può quindi parlare di imprese criminali internazionali che si evolvono parallelamente ai sistemi economici e finanziari legali⁴⁵. L'imposizione di divieti e procedure protezionistiche per contrastare l'“abuso” del mercato legale da parte della criminalità economica, non è produttiva per il mercato stesso, soprattutto quando queste misure sono prese a livello statale e locale. Più produttiva è, al contrario, la via della collaborazione attiva e passiva da parte degli stessi soggetti suscettibili di diventare strumenti nelle mani del riciclatore, maggiormente quando questa collaborazione si colloca in un contesto globale: alla “*dimensione transnazionale del fenomeno*” deve corrispondere una “*risposta apolide*”⁴⁶. Sono,

⁴²Cfr. G. CASTALDI, *Il contrasto del riciclaggio: criticità normative e incertezze applicative nell'esperienza dell'Unità di informazione finanziaria (UIF)*, Osservatorio Permanente sulla Criminalità Organizzata Organo di Consulenza della Regione Siciliana, Giornata di studio su Antiriciclaggio, società off shore e Globalizzazione, Palermo, 31 marzo 2011.

⁴³ Cfr. G. CASTALDI, *op. cit.*

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵Cfr. M. CONDEMI, F. DE PASQUALE, *op. cit.*

⁴⁶Cfr. V. MANES, *Il riciclaggio dei proventi illeciti: teoria e prassi dell'intervento penale, relazione, riveduta e corredata delle note, tenuta al convegno sul tema “Crimine organizzato e*

cioè, necessarie strategie comuni, approntate dalla comunità internazionale nel suo complesso, per combattere efficacemente il fenomeno del riciclaggio.

In conclusione, è possibile individuare un forte legame tra globalizzazione, criminalità economica organizzata e riciclaggio. Globalizzazione e criminalità economica organizzata rappresentano, infatti, mezzi privilegiati di realizzazione del reato di riciclaggio.

3. Inquadramento dei Reati di Riciclaggio e di Finanziamento Del Terrorismo

Tralasciando le definizioni normative, analizzate nel capitolo successivo, si propone un breve focus sui reati di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

3.1 Riciclaggio

Il riciclaggio prima ancora che reato è un fenomeno economico finanziario.

Storicamente, il primo esempio di riciclaggio risale agli anni Venti del Novecento, negli Stati Uniti. Attraverso lavanderie e autolavaggi con pagamenti in moneta, era possibile confondere denaro lecito e illecito. Da qui il termine “*money laundering*”, riferito al riciclaggio, e il corrispettivo “*money dirtying*”, relativo al finanziamento del terrorismo⁴⁷.

Il riciclaggio si è evoluto parallelamente alla tecnologia: da movimentazione fisica e materiale del denaro, al trasferimento bancario di capitali illeciti, per arrivare al riciclaggio attraverso il sistema finanziario, in particolare per mezzo delle società finanziarie, fino al riciclaggio extra finanziario ed informatico, cioè sfruttamento

sfruttamento delle risorse territoriali”, Primo convegno nazionale di Diritto e Procedura penale in memoria di Paolo Borsellino, Nicosia, 4-5 ottobre 2002.

⁴⁷Cfr. M. D’AGOSTINO PANEBIANCO, *op. cit.*

di circuiti alternativi rispetto agli intermediari legali e delle tecnologie informatiche⁴⁸.

Concretamente il riciclaggio consiste in tutte quelle attività finalizzate ad eliminare il carattere di illiceità da capitali derivanti da attività illegali; consiste, cioè, nella “ripulitura” del “denaro sporco”.

Le tecniche di riciclaggio variano in base al caso concreto: possono, quindi, essere più o meno semplici a seconda del tipo di operazione da compiere e di numerosi altri fattori, come ad esempio, il grado di specializzazione del gruppo criminale. Per comprendere i diversi gradi di complessità delle operazioni di riciclaggio, si può fare riferimento all’esaustiva metafora della ‘lavatrice-lavanderia’ utilizzata da Savona⁴⁹:

1) 'Lavaggio a mano': quando un'organizzazione criminale utilizza il denaro, solitamente un basso ammontare, per acquistare beni e servizi per l'organizzazione. Questo è il metodo più semplice, spesso usato per i primi sequestri di persona.

2) 'Lavatrice in famiglia': ogni organizzazione, o 'famiglia' criminale, ricicla il denaro secondo gli scopi dell'organizzazione e secondo le opportunità offerte dalle collusioni con le banche e le istituzioni finanziarie del territorio sul quale la medesima 'famiglia' opera. I 'programmi di lavaggio' possono consistere nel 'ciclo breve' - come nel caso di libretti di risparmio al portatore, o intestati a prestanomi (tale sistema è sempre meno utilizzato a causa dei nuovi sistemi di controllo delle transazioni in contante) - oppure nel 'ciclo lungo', composto dalle fasi del 'lavaggio', del 'risciacquo' e dell' 'asciugatura', come si possono definire i diversi passaggi che vanno dalla pulitura del denaro al suo investimento in attività produttive del circuito economico legale.

3) 'Lavatrice nel condominio': si tratta del caso in cui più 'famiglie', appartenenti alla stessa organizzazione criminale, come nel caso della Mafia,

⁴⁸Idem.

⁴⁹Cfr. E. U. SAVONA, *op. cit.*

organizzano un servizio di riciclaggio per le 'famiglie' con la complicità di appartenenti alle istituzioni finanziarie o bancarie.

4) 'Lavanderie': questo è il caso in cui un'organizzazione criminale offre ad altre organizzazioni criminali e ai loro affiliati servizi di riciclaggio con diversi 'programmi' a seconda delle necessità e degli scopi richiesti (ciclo breve per il solo lavaggio del denaro, o ciclo lungo che include tutte le attività, dal lavaggio all'investimento).

Ciò nonostante, tutte le operazioni di riciclaggio hanno alla base quattro fasi comuni:

1. *Occultamento* della proprietà del capitale;
2. *Trasformazione* del denaro;
3. *Oscureamento* delle tracce lasciate dal flusso di denaro durante il processo di ripulitura;
4. *Monitoraggio* del denaro sottoposto a riciclaggio⁵⁰.

Il processo di ripulitura, a sua volta, è suddiviso in tre fasi (ciascuna indicata nella terminologia italiana e in quella di lingua inglese):

- 4 Collocamento (o *Placement*);
- 5 Stratificazione (o *Layering*);
- 6 Integrazione (o *Integration*).

Durante la prima fase, il denaro di origine illecita, prodotto, cioè, dal reato presupposto, è introdotto nel sistema finanziario (*placement*). Attraverso una serie più o meno complessa di operazioni, il capitale illecito è collocato presso intermediari finanziari allo scopo di avviare il processo di ripulitura. Spesso il denaro è suddiviso in diversi conti bancari per poter, così, diversificare gli strumenti di ripulitura (*smurfing*).

Lo *smurfing* è realizzato attraverso operazioni regolari e, generalmente, al di sotto della soglia limite per l'identificazione del denaro. Accanto ai canali finanziari

⁵⁰Cfr. S. D'AURIA, *Riciclaggio e terrorismo, Intrecci criminali*, in *Gnosis, Rivista italiana di Intelligence*, 1/2013.

ufficiali, è sfruttata la rete dei cosiddetti *Money Transfer*, sistema di invio del denaro, allo scopo, appunto, di eludere i controlli sui flussi di denaro⁵¹.

La seconda fase (*layering*) permette di dissimulare l'origine illecita dei fondi: attraverso un primo “lavaggio”, dal capitale è rimosso lo strato più esterno di illiceità, ovvero il collegamento con l'attività criminosa. Sono compiute varie operazioni finanziarie in modo da non permettere, o comunque complicare, la tracciabilità dei flussi di capitale (*Paper Trail*). Più le operazioni finanziarie sono frammentarie, più sarà basso il *law enforcement risk*, cioè la possibilità di essere individuati.

Una volta ripulito il denaro dalla illiceità, è possibile reintegrarlo nel sistema economico legale (*integration*). Questa terza fase permette alle organizzazioni criminali di utilizzare il denaro “pulito” in operazioni apparentemente legali: attività commerciali, investimenti vari, acquisto di beni, mobili ed immobili, rendendo ancora più difficile la distinzione delle operazioni “sporche” da quelle “pulite”⁵².

Un'ultima considerazione concernente il reato di riciclaggio riguarda il problema del “*deficit di effettività*”⁵³, inteso come inosservanza della norma da parte dei destinatari e, di conseguenza, come incapacità di tutela.

Una delle cause di ineffettività, come rileva Manes, è proprio la capacità degli autori del reato di adattarsi alla norma e, quindi, di escogitare nuovi metodi per aggirarla. Un'ulteriore criticità riguarda l'apparato sanzionatorio: data l'elevata pena prevista (reclusione da 4 a 12 anni e multa da € 1.032 a € 15.493) conviene dichiararsi autore del reato presupposto piuttosto che del riciclaggio. A ciò si aggiungono le difficoltà probatorie, legate all'accertamento del nesso causale della condotta di riciclaggio con il reato presupposto, fonte del denaro sporco. La Cassazione, a tal proposito, ha affermato che:

⁵¹Cfr. IL SOLE 24 ORE, *Argomenti, Smurfing*, 26 febbraio 2016.

⁵²Cfr. S. D'AURIA, *op. cit.*

⁵³Cfr. V. MANES, *op. cit.*

“...in tema di riciclaggio la scienza dell'agente in ordine alla provenienza dei beni da determinati delitti può essere desunta da qualsiasi elemento e sussiste quando gli indizi in proposito siano così gravi ed univoci da autorizzare la logica conclusione della certezza che i beni ricevuti per la sostituzione siano di derivazione delittuosa specifica, anche mediata⁵⁴”.

Perciò la Cassazione, pur aprendo la strada ad una semplificazione probatoria (*“...desunta da qualsiasi elemento”*), rifiuta categoricamente l'accertamento in via presuntiva richiedendo, appunto, *“indizi gravi”* ed *“univoci”* tali da affermare con logica certezza la provenienza illecita dei beni o del denaro.

3.2 Finanziamento del Terrorismo

Non esiste una definizione universalmente accettata di terrorismo. Prima di tutto perché non esiste un'unica categoria di terrorismo; in secondo luogo perché le organizzazioni terroristiche sono in continuo cambiamento⁵⁵. Ciononostante è possibile individuare delle caratteristiche specifiche.

D'Agostino Panebianco, a riguardo, ha elaborato il cosiddetto modello definito *“The 4-M-Approach”*, cioè basato su quattro punti fondamentali:

- *Media (mezzi di comunicazione);*
- *Money (ovvero interesse geo-finanziario-economico);*
- *Mass-Persuasion (persuasione di massa);*
- *Model (modello socio-culturale)⁵⁶.*

Si tratta, cioè, di gruppi ben consapevoli circa la necessità di reperire fondi per finanziare le proprie attività, in grado di sfruttare l'economia occidentale a tale scopo. E ciò avviene proprio attraverso la diffusione d'idee e valori per mezzo dei mass media; diffusione che ha lo scopo, anche, di rafforzare i legami tra gli adepti.

⁵⁴Cfr. Cass., Sez. VI, n. 202312/1995.

⁵⁵Cfr. M. D'AGOSTINO PANEBIANCO, *op. cit.*

⁵⁶*Idem.*

Il finanziamento del terrorismo consiste nel fornire fondi e supporto di ogni genere alle organizzazioni terroristiche. Mentre nel riciclaggio il denaro è “ripulito” (*money laundering*), nel finanziamento del terrorismo il denaro è, al contrario, “sporcato” (*money dirtying*).

Anche in riferimento al finanziamento del terrorismo e cioè del *money dirtying*, possono individuarsi tre distinte fasi:

1. Raccolta o *Collection* di capitali di origine lecita o illecita;
2. Trasmissione/Occultamento o *Trasmission/Dissimulation* delle finalità di impiego dei fondi;
3. Impiego o *Use* dei fondi per attività illecite, cioè attività terroristiche⁵⁷.

Generalmente, la prima fase di raccolta dei fondi avviene in Paesi diversi e distinti rispetto ai Paesi in cui verrà effettuato l'atto terroristico, grazie anche al supporto dei cosiddetti Stati sponsor⁵⁸.

La fase di occultamento, al pari della fase di stratificazione del riciclaggio, sfrutta il sistema bancario. In questo caso sono preferiti canali alternativi rispetto a quelli bancari ufficiali; in particolare, sono utilizzate le diverse opportunità offerte da internet, come sistemi di pagamento *online* e *online banking*. Obiettivo principale è quello di nascondere la destinazione ultima del denaro e non la fonte di provenienza (come avviene, invece, nel riciclaggio), in quanto, perfettamente lecita: spesso, infatti, i gruppi terroristici gestiscono attività economiche commerciali o comunque sono, indirettamente, collegati a quest'ultime.

Nell'ultima fase il denaro è impiegato dai gruppi terroristici, di solito in aree caratterizzate da conflitti, non solo per compiere veri e propri atti terroristici, ma, anche, per finanziare, più in generale, il gruppo stesso: sarà, dunque, impiegato per l'addestramento oltreché per il sostentamento delle famiglie⁵⁹.

⁵⁷Cfr. S. D'AURIA, *op. cit.*

⁵⁸Cfr. V. ARAGONA, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo, Criticità e innovazioni della nuova disciplina italiana, La rilevanza delle forme di partecipazione e di supporto al terrorismo*, in rivista *Diritto Penale Contemporaneo*, 1/2017.

⁵⁹Cfr. S. D'AURIA, *op. cit.*

CAPITOLO SECONDO

Quadro normativo

Premessa

“*Il diritto del contrasto al riciclaggio*”⁶⁰ si caratterizza per la molteplicità di fonti normative. Infatti, la materia è regolata da disposizioni internazionali (Raccomandazioni del GAFI che dettano gli standard fondamentali in materia di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo), norme comunitarie (Direttive ed atti comunitari espressione della cooperazione intergovernativa) e norme nazionali (in genere, di recepimento della normativa sovranazionale).

La molteplicità delle fonti giuridiche è determinata dalla natura globale del reato di riciclaggio, già oggetto di analisi nel capitolo precedente. La globalizzazione dell'economia favorisce la globalizzazione delle imprese criminali; di conseguenza, si rende necessaria una disciplina del fenomeno uniforme a livello internazionale⁶¹.

In questo capitolo si analizzeranno le principali fonti normative, internazionali e nazionali, ponendo particolare attenzione alle cinque direttive europee emanate sul tema.

⁶⁰Cfr. E. CASSESE, *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, cap. I, Il sistema delle fonti*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale* numero 60, febbraio 2008, Banca d'Italia.

⁶¹*Idem.*

1. Normativa Internazionale

1.1 Convenzioni Internazionali

1.1.1 Dichiarazione dei Principi del Comitato di Basilea

Pietra miliare in tema di prevenzione del riciclaggio è la “*Dichiarazione di principi sulla prevenzione dell'utilizzo a fini criminosi del sistema bancario per il riciclaggio di fondi di provenienza illecita*”, adottata dal Comitato di Basilea il 12 dicembre 1988.

Il comitato di Basilea fu istituito nel 1974 dai Governatori delle Banche Centrali dei dieci Paesi più industrializzati (cosiddetto gruppo dei dieci) a seguito della crisi bancaria e valutaria, allo scopo di favorire lo scambio di informazioni sulle pratiche di vigilanza e creare meccanismi preventivi di allarme in ipotesi di crisi bancarie internazionali.

La Dichiarazione di Basilea non ha forza vincolante: rappresenta, infatti, standard di migliori pratiche, le cosiddette *best practices*⁶².

La Dichiarazione è preceduta da sei punti introduttivi i quali, per la prima volta, hanno enucleato il concetto di attività di riciclaggio: viene alla luce, infatti, il fenomeno per cui le banche possono essere sfruttate per trasferire fondi derivanti da attività illecite.

Tuttavia, in questo momento storico, molti paesi non conoscono ancora la differenza a livello giuridico tra riciclaggio e ricettazione⁶³. Risulta, quindi, fondamentale la definizione fornita dal Comitato di Basilea.

Sul punto rileva, pertanto, la necessità di una cooperazione internazionale per combattere il fenomeno del riciclaggio, proponendo sia misure repressive che preventive.

I Principi presentati dalla Dichiarazione sono⁶⁴:

- *Identificazione della clientela*: le banche devono adottare idonee procedure di identificazione;

⁶²*Idem.*

⁶³*Idem.*

⁶⁴*Idem.*

- *Osservanza delle leggi*: le banche devono astenersi dal compiere operazioni che ritengono collegate ad attività di riciclaggio;
- *Collaborazione con autorità giudiziarie e di polizia*: le banche devono segnalare clienti ed Operazioni Sospette;
- *Adesione alla dichiarazione*: devono essere adottate procedure per identificare i clienti, conservare i documenti delle operazioni ed ampliare i controlli interni.

Il comitato di Basilea ha anche elaborato i principi generali in materia di vigilanza del sistema bancario, soprattutto sotto il profilo della conoscenza della clientela, fondamentale per prevenire l'uso del sistema bancario a scopo di riciclaggio.

1.1.2 Convenzione delle Nazioni Unite

Il primo atto internazionale, giuridicamente vincolante, è la Convenzione delle Nazioni Unite “*contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope*”, adottata a Vienna il 19 dicembre 1988 e ratificata in Italia con Legge 328/1990.

Per ciò che rileva in questa sede, importante è la disposizione di cui all'articolo 3, secondo cui ciascuno Stato deve adottare i provvedimenti idonei ad attribuire carattere di reato ad una serie di condotte, ad esempio: conversione, trasferimento e dissimulazione dell'origine di beni provenienti da reati collegati al traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope.

Il merito della Convenzione di Vienna è ravvisabile nella *criminalizzazione* del reato di riciclaggio.

Pertanto, tale fenomeno viene in rilievo come un reato autonomo, ancorché la penalizzazione è limitata ai soli reati-presupposto trattati dalla Convenzione, cioè legati al traffico di stupefacenti⁶⁵.

I reati presupposto elencati dalla Convenzione, infatti, sono collegati alla

“produzione, fabbricazione, estrazione, preparazione, offerta, messa in vendita, distribuzione, consegna, importazione ed esportazione di sostanze

⁶⁵*Idem.*

stupefacenti o psicotrope; alla coltivazione delle piante dalle quali alcune di tali sostanze traggono origine; alla detenzione o all'acquisto di sostanze stupefacenti o psicotrope; alla fabbricazione, al trasporto o alla distribuzione di materiali o sostanze strumentali alla produzione di sostanze psicotrope"⁶⁶.

In seguito, il novero dei reati presupposto è stato ampliato.

1.1.3 Convenzione di Strasburgo

La Convenzione di Strasburgo sul "riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi da reato", firmata l'8 novembre 1990 e ratificata in Italia con L. 328/1993, interviene nuovamente sul reato di riciclaggio.

In primo luogo, la Convenzione definisce, all'articolo 6, il reato di riciclaggio:

- 1. Ciascuna Parte prende le misure legislative e di altra natura eventualmente necessarie per prevedere come reato secondo la propria legge interna, quando il fatto è commesso intenzionalmente:*
 - a. la conversione o il trasferimento di valori patrimoniali, sapendo che essi sono proventi, allo scopo di occultare o dissimulare l'illecita provenienza dei valori patrimoniali stessi o aiutare persone coinvolte nella commissione del reato principale a sottrarsi alle conseguenze giuridiche dei loro atti;*
 - b. l'occultamento o la dissimulazione della natura, dell'origine, dell'ubicazione, di atti di disposizione o del movimento di valori patrimoniali, nonché dei diritti di proprietà e degli altri diritti ad essi relativi, sapendo che detti valori patrimoniali sono proventi;*
 - e, fatti salvi i suoi principi costituzionali e i concetti fondamentali del suo ordinamento giuridico:*

⁶⁶*Idem.*

c. l'acquisizione, il possesso o l'uso di valori patrimoniali sapendo, nel momento in cui sono ricevuti, che essi sono proventi;

d. la partecipazione nella commissione di reati che sono stati previsti a norma del presente articolo, l'associazione o il complotto, allo scopo di commettere tali reati, il tentativo di commetterli, nonché l'assistenza, l'istigazione, il favoreggiamento e la prestazione di consigli per la loro commissione.

2. Al fine di dare attuazione o applicazione al paragrafo 1 del presente articolo:

a. è irrilevante il fatto che la Parte abbia o non abbia giurisdizione penale in relazione al reato principale;

b. può prevedersi che i reati di cui al predetto paragrafo non si applicano alle persone che hanno commesso il reato principale;

c. la consapevolezza, l'intenzione e il fine, richiesti come elementi di uno dei reati di cui al predetto paragrafo, possono essere dedotti da circostanze obiettive e di fatto.

3. Ciascuna Parte può prendere le misure che ritiene necessarie per conferire carattere di reato, secondo la propria legge interna, alla totalità o a una parte degli atti di cui al paragrafo 1 del presente articolo, in uno o in tutti dei seguenti casi:

a. quando l'autore avrebbe dovuto ritenere che i valori patrimoniali costituivano proventi;

b. quando l'autore ha agito a fine di lucro;

c. quando l'autore ha agito per facilitare la continuazione di ulteriori attività criminali.

4. Ciascuna Parte, al momento della firma o all'atto del deposito dello strumento di ratificazione, d'accettazione, d'approvazione o d'adesione, può, con dichiarazione diretta al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, dichiarare che il paragrafo 1 del presente articolo si applica soltanto ai reati principali o alle categorie di tali reati specificati nella predetta dichiarazione.

Alla luce di tale definizione, il reato di riciclaggio può configurarsi indipendentemente dalla commissione di specifici reati presupposto.

Si definisce, infatti, “reato presupposto” qualsiasi reato in grado di produrre disponibilità idonea a diventare oggetto di riciclaggio.

In secondo luogo, obiettivo della Convenzione è di “*privare i criminali dei proventi dei reati*”⁶⁷ per mezzo di un “*efficiente sistema di cooperazione internazionale*”⁶⁸.

1.1.4 Convenzione di Varsavia

Nonostante le innovazioni apportate alla materia, la Convenzione di Strasburgo era carente sotto due profili: la prevenzione del riciclaggio (dunque, non solo repressione) e la mancanza del contrasto al finanziamento del terrorismo.

Pertanto, nel 2003 è creato un Comitato di esperti (PC-RM) con il compito di elaborare un Protocollo di aggiornamento della Convenzione del 1990, avendo riguardo alle criticità rilevate.

Nel corso dei lavori, stante la natura delle modifiche e l'introduzione di settori nuovi, quale appunto il contrasto al finanziamento del terrorismo, viene elaborata una Convenzione del tutto nuova, anziché un “semplice” Protocollo addizionale.

Il 16 maggio 2005 è aperta alla firma, a Varsavia, la *Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo*.

La Convenzione di Varsavia rappresenta il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante che ricomprende sia la materia del contrasto del riciclaggio sia quella del contrasto del finanziamento del terrorismo.

Inoltre, introduce la definizione di *Financial Intelligence Unit* - FIU (Unità di Informazione Finanziaria) e stabilisce l'obbligo per gli Stati firmatari di istituirla e

⁶⁷Cfr. F. DI VIZIO, *op. cit.*

⁶⁸*Idem.*

dotarla di tutti gli strumenti necessari al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo⁶⁹.

La Convenzione di Varsavia, essendo ispirata ai principi del Gruppo di Azione Finanziaria (GAFI), conferisce natura giuridica agli standard elaborati attraverso le raccomandazioni del GAFI⁷⁰.

Le forme di regolamentazione note come *soft law* (raccomandazioni, standard, *guidelines*,...) sono caratterizzate dalla mancanza di natura giuridicamente vincolante; nonostante ciò, sono utilizzate a livello internazionale per la maggior flessibilità e semplicità rispetto alla cosiddetta *hard law*⁷¹.

Le raccomandazioni del GAFI rappresentano un esempio di *soft law*, teoricamente non giuridicamente vincolanti, che hanno mutato, nella pratica, la propria natura, diventando strumenti di *hard law*.

1.1.5 Iniziative contro il Finanziamento del Terrorismo

Nonostante la sostanziale identità delle fonti normative, il reato di finanziamento del terrorismo si caratterizza per alcune fonti peculiari rispetto al reato di riciclaggio.

La *Convenzione delle Nazioni Unite per la soppressione del finanziamento del terrorismo internazionale* (9 dicembre 1999) sollecitava gli Stati Parte ad introdurre il reato in questione all'interno dei propri ordinamenti.

In seguito agli attentati terroristici del 2001 negli Stati Uniti, del 2004 in Spagna e del 2005 nel Regno Unito, sono state adottate una serie di misure internazionali con l'obiettivo di combattere il terrorismo a livello finanziario.

⁶⁹Cfr. E. CASSESE, *op. cit.*

⁷⁰Cfr. A. BALDASSARRE, A. PAVESI, *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, cap. IV, sez. II, *La Convenzione di Varsavia sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale* numero 60, febbraio 2008, Banca d'Italia.

⁷¹*Idem.*

Particolarmente rilevante è l'obbligo di congelamento dei capitali e di tutte le risorse finanziarie dei soggetti collegati al terrorismo internazionale; sono, inoltre, imposti obblighi di segnalazione di questi soggetti da parte degli operatori finanziari alle FIU di ogni Paese⁷².

1.2 Raccomandazioni del Gafi

Il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) nasce nel 1989 all'interno dell'ONU, allo scopo di studiare e monitorare il fenomeno del riciclaggio.

Il GAFI rileva per aver redatto 40 Raccomandazioni presentate nel 1990 ed aggiornate nel 1996, 2003 e 2012.

Come detto in precedenza, le Raccomandazioni non hanno natura giuridicamente vincolante, essendo strumenti di *soft law*, ma rappresentano uno degli strumenti più importanti in tema di prevenzione e contrasto del riciclaggio.

A seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, la competenza del GAFI è stata ampliata anche al contrasto del finanziamento del terrorismo. In questo contesto sono state emanate 9 nuove Raccomandazioni.

Il GAFI non si limita ad emanare Raccomandazioni, ma monitora costantemente i sistemi di controllo e le misure antiriciclaggio dei Paesi aderenti, attraverso tre diversi procedimenti: autovalutazione annuale, valutazione reciproca e valutazione orizzontali⁷³.

Il ruolo del GAFI è molto rigoroso: chi viola le Raccomandazioni è inserito in una *black-list* di Stati non cooperativi con cui è vietato intrattenere rapporti economici.

Tra i principi più importanti espressi dalle Raccomandazioni si ricorda la richiesta di maggiore trasparenza da parte di società e *trust*, allo scopo di far emergere i titolari effettivi, ovvero coloro che ne esercitano effettivamente il controllo, limitando, così, l'occultamento dei patrimoni da parte di criminali e terroristi.

Significativa si è rivelata, altresì, la valorizzazione dei reati fiscali più gravi. In particolare, si esige che tale categoria di reati vada collocata tra i reati presupposto

⁷²Cfr. E. CASSESE, *op. cit.*

⁷³*Idem.*

del riciclaggio, ma, ad oggi, non tutti i Paesi si sono conformati a tale prescrizione.

Il GAFI si è concentrato anche sulla cooperazione internazionale, sull'importanza di eseguire indagini congiunte per tracciare i flussi di denaro e procedere alla confisca dei proventi illeciti.

Ancora, compresa l'imprescindibilità d'indagini efficienti ed efficaci, ha rafforzato i poteri delle FIU e delle Forze dell'Ordine.

Per quanto riguarda le Raccomandazioni Speciali dettate in materia di finanziamento del terrorismo, il GAFI invita gli Stati Parte, ad esempio, ad introdurre il reato di finanziamento del terrorismo; a congelare e confiscare le utilità a disposizione dei terroristi; a prevedere misure idonee a monitorare movimenti di contante e così via⁷⁴.

Le Raccomandazioni del GAFI, pur rappresentando uno strumento di *soft law*, sono considerate il più importante strumento di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, tanto da ispirare la Convenzione di Varsavia e la terza Direttiva antiriciclaggio e antiterrorismo⁷⁵.

2. Normativa Comunitaria

2.1 Prima Direttiva Antiriciclaggio

La Direttiva 91/308/CEE, cosiddetta Prima Direttiva antiriciclaggio, dà origine alla disciplina della prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi illeciti, a livello europeo.

Con la prima Direttiva gli unici soggetti destinatari degli obblighi sono le banche, gli intermediari finanziari e le imprese di assicurazione; la prevenzione del riciclaggio è, dunque, affidata al sistema finanziario, senza considerare il ruolo dei professionisti.

Gli obblighi imposti a tali soggetti sono, da un lato l'identificazione della clientela, dall'altro la registrazione, la conservazione della documentazione delle operazioni

⁷⁴Cfr. R. RAZZANTE, *op. cit.*

⁷⁵Cfr. E. CASSESE, *op. cit.*

effettuate e la segnalazione delle operazioni “sospette” di riciclaggio prima ancora del loro compimento⁷⁶.

La Direttiva considera, in linea con la Convenzione di Vienna del 1988, unicamente il riciclaggio dei proventi illeciti derivanti da attività connesse al traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope.

In seguito all'emanazione della Direttiva, sono stati riscontrati i limiti che tale disciplina presenta, tra i quali emerge l'assenza nell'elenco dei reati presupposto dell'ipotesi in cui i proventi illeciti, oggetto di riciclaggio, non provengono da attività legate al traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope. Si tratta di una lacuna rilevante, poiché tale fenomeno criminoso trova la sua origine non solo nelle attività di traffici di stupefacenti, ma si estende anche ad altri settori economici.

Inoltre, il riciclaggio non avviene solo attraverso il sistema finanziario, sfruttando banche o intermediari finanziari, ma anche attraverso altri soggetti. Bisogna, quindi, ridefinire anche la categoria dei destinatari e degli obblighi che gravano sui medesimi.

Il recepimento della Direttiva in Italia è avvenuto con legge n. 197 del 5 luglio 1991, recante provvedimenti urgenti per limitare l'uso del denaro contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e per prevenire l'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio.

La legge ha posto obblighi d'identificazione della clientela, registrazione delle operazioni e segnalazioni delle Operazioni Sospette. Ha posto, inoltre, il limite dell'utilizzo del denaro contante e dei titoli al portatore tra privati: diventa, quindi, obbligatorio passare attraverso il sistema finanziario per trasferire ricchezza⁷⁷.

Un'ulteriore novità è costituita dall'introduzione del principio di collaborazione attiva: gli intermediari non devono più solo limitarsi ad agevolare il reperimento di informazioni da parte dell'Autorità, ma devono partecipare attivamente, fornendo le informazioni necessarie a contrastare il riciclaggio.

In seguito, il decreto legislativo 26 maggio 1997 n. 153, di modifica della L. 197/91, ha perfezionato il sistema di segnalazione delle Operazioni Sospette,

⁷⁶Cfr. R. RAZZANTE, *op. cit.*

⁷⁷*Idem.*

prevedendo che la segnalazione sia effettuata all'Ufficio Italiano Cambi (UIC), autorità amministrativa competente ad elaborare le segnalazioni. La segnalazione, così elaborata dall'Ufficio Italiano Cambi, in un secondo momento deve essere trasmessa alla Direzione Investigativa Antimafia e al Nucleo Speciale di Polizia valutaria della Guardia di Finanza per le ulteriori indagini⁷⁸.

2.2 Seconda Direttiva Antiriciclaggio

La seconda Direttiva antiriciclaggio, Direttiva 2001/97/CE, modifica la prima Direttiva antiriciclaggio, imponendo agli Stati standard più elevati per la prevenzione del reato di riciclaggio: estende l'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi⁷⁹ di prevenzione, includendo attività non rientranti nell'ambito finanziario, come, ad esempio, la professione degli avvocati, dei notai e dei commercialisti.

L'esigenza di tale estensione nasce dall'evoluzione dei metodi di occultamento dei proventi illeciti, in grado di sfruttare anche enti non finanziari.

In particolare, sono considerate attività a rischio di riciclaggio: case da gioco per l'ingente movimentazione di denaro contante; agenzie immobiliari e commercianti di oggetti di valore per le opportunità di investimenti elevati; attività di revisione e consulenza tributaria, per la possibilità di individuazione di Operazioni Sospette attraverso l'analisi dello stato patrimoniale di una società e infine, l'attività dei liberi professionisti legali⁸⁰.

Alle categorie di professionisti, ricondotte nel novero dei destinatari della disciplina antiriciclaggio, sono estesi gli obblighi di identificazione della clientela, registrazione dei dati e di operazioni e segnalazioni delle Operazioni Sospette all'autorità competente.

Ai professionisti viene, dunque, affidato un ruolo di supporto al lavoro delle autorità preposte al contrasto del reato di riciclaggio, con la precisazione, però,

⁷⁸*Idem.*

⁷⁹*Idem.*

⁸⁰*Idem.*

che nel caso di attività legali di rappresentanza del cliente in ambito giudiziale, la segnalazione di operazione sospetta non può violare il segreto professionale (cosiddetto *legal privilege*)⁸¹.

Un'altra novità consiste nell'ampliamento del novero dei reati presupposto, considerando tali, ad esempio, la corruzione e la frode.

La Direttiva 2001/97/CE è stata recepita in Italia con il decreto legislativo 20 febbraio 2004 n. 56.

Il decreto amplia ulteriormente la categoria dei soggetti obbligati, includendovi, ad esempio, soggetti iscritti nell'albo dei ragionieri e dei periti commercialisti, revisori contabili, consulenti del lavoro, notai ed avvocati, quando compiono operazioni di natura finanziaria in nome o per conto dei propri clienti⁸².

In seguito, la Legge comunitaria 29 del 2006 estende gli obblighi antiriciclaggio anche ai soggetti non iscritti agli Albi, ma che offrono di fatto⁸³, i “*servizi forniti dai revisori contabili, periti, consulenti ed altri soggetti che svolgono attività in materia di amministrazione, contabilità e tributi*”⁸⁴.

2.3 Terza Direttiva Antiriciclaggio

La Direttiva 2005/60/CE, cosiddetta terza Direttiva antiriciclaggio, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, abroga le Direttive precedenti ed introduce alcune innovazioni, inserendosi all'interno di un generale processo di aggiornamento della disciplina antiriciclaggio comunitaria⁸⁵.

⁸¹*Idem.*

⁸²*Idem.*

⁸³*Idem.*

⁸⁴Legge comunitaria 25 gennaio 2006 n. 29, “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2005”, articolo 21, comma 1.

⁸⁵Cfr. E. CASSESE, *op. cit.*

In particolare, rilevante è l'introduzione del reato di finanziamento del terrorismo e l'estensione degli obblighi di prevenzione e controllo previsti per il riciclaggio, anche a questo reato.

La Direttiva offre una definizione sia di riciclaggio⁸⁶ (art. 1 comma 1) che di finanziamento del terrorismo⁸⁷ (art. 1 comma 4).

Tale ultimo reato fu introdotto a seguito dell'attentato alle Torri Gemelle del 2001 e della presa di coscienza riguardo all'utilizzo del denaro, di provenienza non necessariamente illecita, per finanziare attività terroristiche.

Per quanto concerne gli obblighi, è stato previsto che soggetti tra loro diversi, cioè operatori finanziari e operatori non finanziari, abbiano obblighi di adeguata verifica della clientela e di Segnalazione di Operazioni Sospette verso le FIU.

⁸⁶Direttiva 2005/60/CE, Articolo 1: 1. *Gli Stati membri assicurano che il riciclaggio dei proventi di attività criminose e il finanziamento del terrorismo siano vietati.*

2. *Ai fini della presente direttiva, le seguenti azioni, se commesse intenzionalmente, costituiscono riciclaggio: a) 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 o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni; b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; d) la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione.*

3. *Il riciclaggio è considerato tale anche se le attività che hanno generato i beni da riciclare si sono svolte nel territorio di un altro Stato membro o di un Paese terzo.*

⁸⁷Direttiva 2005/60/CE, Articolo 1: 4. *Ai fini della presente direttiva, per «finanziamento del terrorismo» si intende la fornitura o la raccolta di fondi, in qualunque modo, direttamente o indirettamente, con l'intenzione di utilizzarli, in tutto o in parte, per compiere uno dei reati di cui agli articoli da 1 a 4 della decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo (1), o sapendo che saranno utilizzati a tal fine.*

Si pone particolare attenzione all'uso del contante e alla sua limitazione, vista la pericolosità ai fini di riciclaggio⁸⁸.

Inoltre, sono stati disciplinati i poteri e le funzioni delle FIU ed è stato imposto l'obbligo di istituzione di una FIU per ogni Stato parte.

Tra FIU e Autorità di Vigilanza di settore è stata istituita una collaborazione a fini della prevenzione dell'antiriciclaggio⁸⁹.

Con riferimento all'ambito di operatività degli obblighi, la Direttiva richiama il criterio del *risk-based approach*, cioè l'approccio in base al rischio; s'incentra, dunque, sulla valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, intrinseca ad ogni operazione.

La valutazione del rischio può essere eseguita o *ex ante* dalla Direttiva stessa, attraverso classificazioni ed esempi ovvero direttamente dai destinatari degli obblighi. In questo caso, fondamentale, è anche la procedura di *customer due diligence*, la quale permette di valutare la conformità dell'operazione rispetto alle caratteristiche del cliente; in caso di anomalia si dovrà procedere ad informare l'UIF⁹⁰.

La terza Direttiva è stata recepita con due decreti: il decreto legislativo n. 109 del 2007 e il decreto legislativo n. 231 del 2007.

Il primo, relativo al finanziamento del terrorismo, prevede obblighi di congelamento delle risorse nella disponibilità di soggetti considerati terroristi⁹¹, cioè iscritti nelle liste nere internazionali redatte da Stati Uniti, Europa ed ONU. Ne consegue che i soggetti obbligati hanno l'onere di segnalare le Operazioni Sospette collegate anche al finanziamento del terrorismo, oltre che al riciclaggio.

Con il secondo decreto si giunge ad una disciplina più omogenea in materia di antiriciclaggio; il decreto, inoltre, introduce nuovi obblighi antiriciclaggio⁹².

⁸⁸Cfr. E. CASSESE, *op. cit.*

⁸⁹*Idem.*

⁹⁰*Idem.*

⁹¹Cfr. R. RAZZANTE, *op. cit.*

⁹²*Idem.*

2.4 Quarta Direttiva Antiriciclaggio

La quarta Direttiva antiriciclaggio, Direttiva 2015/849, ha introdotto rilevanti novità in materia, impegnando notevolmente gli Stati Parte per il suo recepimento⁹³.

La Direttiva trae origine dalle Raccomandazioni numero 24 e 25 del GAFI del 2012, ponendo particolare attenzione al tema della “*beneficial ownership*”, cioè la titolarità effettiva delle società ed enti in generale.

Gli Stati Parti devono adottare misure idonee affinché gli enti forniscano informazioni, precise ed attuali circa la loro titolarità effettiva, ai soggetti obbligati⁹⁴.

Da qui, sorge la “*necessità di identificare le persone fisiche che [...] esercitano il controllo*”⁹⁵ effettivo di soggetti giuridici.

A tal fine è stato adottato un approccio basato sul rischio, ovvero l'individuazione, nel caso concreto, di rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Si tratta di un criterio fondamentale per l'impostazione delle misure preventive e dei controlli⁹⁶.

La Direttiva, inoltre, ha confermato e rafforzato il ruolo delle FIU, ampliandone sia le prerogative istituzionali sia le funzioni⁹⁷; ha rinsaldato la collaborazione tra FIU, Polizia e Magistratura; ha sottolineato l'importanza della limitazione della movimentazione di denaro contante e della protezione dei settori dell'economia soggetti a “sfruttamento” a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

⁹³Cfr. Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria, numero 10, maggio 2018.

⁹⁴Cfr. S. DE FLEMMINEIS, *Gli strumenti di prevenzione del riciclaggio, L'esperienza italiana nel quadro della quarta direttiva europea e prime osservazioni sullo schema di decreto attuativo*, pagg. 259-270, in rivista online *Diritto Penale Contemporaneo*, numero 5, anno 2017.

⁹⁵*Idem.*

⁹⁶Cfr. A. CUZZOCREA, *Le linee di intervento della nuova regolamentazione antiriciclaggio nel settore del gioco*, in *Quaderni dell'antiriciclaggio dell'Unità di Informazione Finanziaria*, numero 9, gennaio 2018, Banca d'Italia- UIF.

⁹⁷*Idem.*

Da ultimo, si è rivelata fondamentale anche la nozione di finanziamento del terrorismo e la criminalizzazione dello stesso reato⁹⁸.

2.4.1 D.Lgs. 90/17

La quarta Direttiva è stata recepita in Italia con il Decreto Legislativo 90/17 che ha novellato il Decreto Legislativo 231/07. Il decreto legislativo del 2017 ha modificato anche il decreto legislativo 109 del 2007 relativo al contrasto del finanziamento del terrorismo.

Il decreto introduce novità riguardo alla categoria dei soggetti obbligati, alla collaborazione tra le diverse autorità competenti in materia, all'applicazione del *risk based approach* in applicazione degli obblighi antiriciclaggio e, infine, ai criteri sanzionatori per la violazione degli obblighi imposti⁹⁹.

A. SOGGETTI OBBLIGATI

Sono individuate cinque macro categorie di soggetti, persone fisiche e/o giuridiche¹⁰⁰:

1. Intermediari bancari, finanziari ed assicurativi (ad esempio: banche; Poste Italiane Spa; SIM; SGR;...)
2. Altri operatori finanziari (ad esempio: società fiduciarie; mediatori creditizi; attività di cambio valuta;...)
3. Associazioni e professionisti economico-giuridici, indipendentemente dallo svolgere attività in forma individuale o associata (ad esempio: dottori commercialisti; esperti contabili; consulenti del lavoro; notai e avvocati solo in ipotesi specifiche;...)

⁹⁸Cfr. E. M. MASTROPAOLO, *Il contributo del settore finanziario alla lotta contro il finanziamento del terrorismo internazionale*, in *Archivio Penale*, numero 1, anno 2018.

⁹⁹Cfr. Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria, numero 10, maggio 2018.

¹⁰⁰Cfr. M. D'AGOSTINO PANEBIANCO, *op. cit.*

4. Altri operatori non finanziari (ad esempio: soggetti che esercitano attività di mediazione civile; soggetti che svolgono attività di recupero stragiudiziale dei crediti per conto di terzi;...)
5. Prestatori di servizi di gioco (ad esempio: operatori di gioco on line; soggetti che gestiscono case da gioco;...)

B. COLLABORAZIONE TRA AUTORITÀ

Appaiono, inoltre, potenziate le forme di collaborazione istituzionale e gli scambi di informazione, anche allo scopo di esaminare ed analizzare le tipologie di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

In particolare, rileva il Protocollo sottoscritto da UIF, Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, Guardia di Finanza e Polizia di Stato, il 5 ottobre 2017.

Tale Protocollo disciplina gli scambi informativi con la DNA: i dati anagrafici rilevati dalle segnalazioni di Operazioni Sospette sono incrociati con quelli contenuti nei database della DNA.

Da una lettura comparativa di tali dati, la DNA è in grado di verificare l'attinenza delle operazioni segnalate a procedimenti giudiziari; oppure di riscontrare la presenza dei nominativi nelle proprie banche dati, richiedendo, eventualmente, all'UIF ogni informazione necessaria per attivare le indagini.

In seguito la DNA riferisce all'UIF circa l'utilità delle informazioni ricevute¹⁰¹.

Il 7 maggio 2018 DNA and UIF hanno firmato un nuovo Protocollo bilaterale, a definizione dei "*profili tecnico-operativi della collaborazione*"¹⁰².

Inoltre, è stato ampliato il ruolo del *feedback* sul risultato delle indagini concernenti le Operazioni Sospette.

Le autorità competenti per le investigazioni riferiscono all'UIF, la quale, a sua volta, invierà un proprio *feedback* ai soggetti segnalanti.

È, inoltre, richiesto agli organi investigativi di fornire all'UIF le informazioni che si riferiscono alle indagini necessarie per svolgere le analisi finanziarie. Tale punto è, però, ancora, in via di approvazione¹⁰³.

¹⁰¹Cfr. Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria, numero 10, maggio 2018.

¹⁰²*Idem.*

L'UIF ha fornito alla Pubblica Amministrazione linee guida con istruzioni per la valutazione dei rischi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, nonostante non siano più soggetti obbligati, ma, in ogni caso, tenuti alle segnalazioni di Operazioni Sospette.

Le Pubbliche Amministrazioni devono nominare un “gestore” preposto ad effettuare le segnalazioni all'UIF; la correttezza delle segnalazioni è garantita da possibili incertezze e valutazioni soggettive attraverso l'utilizzo degli indicatori di anomalia forniti dall'UIF stessa¹⁰⁴.

C. APPROCCIO BASATO SUL RISCHIO

Le misure preventive e di controllo sono regolate sulla base della valutazione del rischio.

Si tratta di una “logica generale”¹⁰⁵ basata su un procedimento *ex ante* di autovalutazione del rischio di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, in considerazione delle caratteristiche del servizio offerto.

In conformità a quest'autovalutazione, il soggetto deve adottare misure idonee ad evitare tali rischi; in particolare rileva l'Adeguata Verifica della Clientela che può essere ordinaria, semplificata o rafforzata, in base ai rischi dell'attività svolta¹⁰⁶.

a. ADEGUATA VERIFICA DELLA CLIENTELA¹⁰⁷ (accenno)

La disciplina dell'Adeguata Verifica della Clientela prevede tre diversi ordini di misure: ordinarie, semplificate e rafforzate.

In base al rischio auto-rilevato dal soggetto obbligato è scelta la misura più appropriata.

Le principali novità introdotte dal decreto riguardano le Persone Esposte Politicamente, i Titolari Effettivi e il controllo delle informazioni.

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ Cfr. M. D'AGOSTINO PANEBIANCO, *op. cit.*

¹⁰⁶ *Idem.*

¹⁰⁷ *Idem.*

La categoria delle Persone Esposte Politicamente è stata notevolmente ampliata, attraverso l'eliminazione del riferimento al requisito della residenza in uno Stato diverso dall'Italia; ad oggi sono, quindi, ricomprese anche le Persone Esposte Politicamente residenti in Italia.

Sono incluse anche cariche pubbliche in precedenza escluse, oltreché cariche dirigenziali di Enti Pubblici Territoriali.

La categoria del Titolare Effettivo è fornita di una più puntuale definizione; è creata una sezione specifica nel Registro Imprese, dedicata, appunto, ai Titolari Effettivi (Registro Nazionale dei Titolari Effettivi).

L'obiettivo è di verificare l'attendibilità delle informazioni fornite dai clienti e facilitare l'adempimento degli obblighi di identificazione e controlli da parte degli organi competenti.

Per quanto riguarda il controllo delle informazioni, è necessario che i soggetti obbligati applichino opportune misure di controllo delle informazioni per verificarne l'attendibilità ed evitare il rischio che le informazioni ricevute siano false.

b. SOS¹⁰⁸ (accenno)

Il sistema di prevenzione dei reati di riciclaggio e finanziamento del terrorismo si basa sull'obbligo di trasmettere le Segnalazione delle Operazioni Sospette all'UIF.

La novità introdotta dal decreto legislativo 90/17 si riferisce al momento in cui deve essere compiuta la segnalazione, prima del compimento dell'operazione; si tratta, quindi, di un meccanismo *ex ante* di segnalazione, che ne anticipa il momento rispetto al compimento dell'operazione, in conformità a una serie di complesse valutazioni.

Tuttavia, le valutazioni in questione non si limitano alla singola operazione, ma includono la complessiva attività del cliente.

Infine, sono state introdotte le cosiddette Comunicazioni Oggettive¹⁰⁹, forme semplificate di segnalazione più veloci rispetto alle tradizionali. Si tratta di

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ Cfr. Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria, numero 10, maggio 2018.

informazioni rilevate sulla base di criteri oggettivi rivelatori di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Ad esempio, un criterio oggettivo è costituito da transazioni in contante di importi superiori a soglie determinate.

D. SISTEMA SANZIONATORIO

Il decreto legislativo n. 90/17 ha modificato il sistema sanzionatorio, introducendo un complesso articolato di fattispecie e competenze¹¹⁰. Sono previsti due differenti livelli sanzionatori¹¹¹:

- un livello sanzionatorio di carattere pecuniario;
- un livello sanzionatorio che individua delle vere e proprie fattispecie di reato; comportamenti, quindi, che vanno al di là della “semplice” violazione di un obbligo di prevenzione.

Gli aspetti innovativi attengono, principalmente, alla qualificazione della violazione alla luce dei criteri di gravità, sistematicità e reiterazione; “il livello di responsabilità della violazione” che determina la competenza di Autorità di Vigilanza diverse, per le persone giuridiche Banca d'Italia, Consob ed IVASS, per le persone fisiche Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Infatti, è prevista la responsabilità, oltreché della persona giuridica, anche dei componenti degli organi societari, a cui può essere applicata la sanzione accessoria dell'interdizione dallo svolgimento della funzione¹¹². Tutto ciò, in linea con quanto disposto dal decreto legislativo n. 231/2001, relativo alla disciplina della responsabilità degli enti.

Pertanto, nel caso di intermediari finanziari e bancari è possibile configurare una responsabilità individuale in capo al personale dell'ente in aggiunta a quella dell'ente stesso, in ipotesi di mancata segnalazione di operazione sospetta.

Infine, è opportuno rilevare come l'obiettivo della disciplina antiriciclaggio e del relativo impianto sanzionatorio non è quello di penalizzare e, quindi, vietare a priori determinate attività a rischio, bensì quello di far emergere l'uso

¹¹⁰*Idem.*

¹¹¹Cfr. M. D'AGOSTINO PANEBIANCO, *op. cit.*

¹¹²*Idem.*

inappropriato, cioè l'abuso, del sistema economico, per perseguire finalità, non solo diverse rispetto a quelle originarie, ma anche illecite¹¹³.

2.5 Quinta Direttiva Antiriciclaggio¹¹⁴

Il 13 dicembre 2017 è stata adottata la quinta Direttiva antiriciclaggio da parte degli organi europei.

Ancora una volta, la Direttiva amplia il novero dei soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio. Sono stati inclusi altresì coloro che offrono servizi di portafoglio digitale, cioè la conservazione delle credenziali di accesso alle valute virtuali; sono stati, inoltre, inseriti i soggetti che offrono servizi di cambio tra valute virtuali e valute aventi corso legale.

Per quanto concerne l'Adeguata Verifica della Clientela, è stata introdotta la possibilità di identificazione per mezzo di procedure elettroniche adeguatamente regolate; sono state previste misure di verifica rafforzata, in particolare, con riferimento ai soggetti provenienti da Paesi considerati ad alto rischio; da ultimo, è stata proibita la detenzione di cassette di sicurezza in modo anonimo.

In materia di Titolarità Effettiva è stato ampliato sia il contenuto sia la possibilità di accesso ai Registri appositamente istituiti; è stata, inoltre, imposta la registrazione dei *trust* nello Stato di residenza del *trustee*. Oltre ai *trust*, è prevista la registrazione anche di enti simili.

Le FIU hanno accesso pieno a tali registri, non soggiacendo ad alcuna condizione. Al contrario, l'accesso da parte del pubblico è limitato, anche se, oggi, è sganciato dal requisito dell'interesse legittimo.

I soggetti obbligati devono segnalare eventuali differenze tra le informazioni contenute nei registri e quelle da loro detenute.

La quinta Direttiva estende i poteri informativi delle FIU: ogni soggetto obbligato deve fornire le informazioni richieste dalla FIU, senza alcuna limitazione e senza la necessità di una precedente Segnalazione di Operazione Sospetta.

¹¹³ *Idem*.

¹¹⁴ Cfr. Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria, numero 10, maggio 2018.

È stata, infine, sottolineata l'importanza della collaborazione internazionale tra le FIU europee, arginando le possibili cause di rifiuto mosse nella pratica (ad esempio, regimi di segreto).

3. Linee Evolutive¹¹⁵

La comunità internazionale pone particolare attenzione alla collaborazione inter-istituzionale, predisponendo modelli di condivisione di informazioni sia tra autorità nazionali sia tra organismi appartenenti a Stati differenti. Importante, nell'ambito della collaborazione nazionale, è, anche, il dialogo tra privati e autorità.

In materia di collaborazione inter-istituzionale, rilevante è il rapporto “*Effective Inter-Agency Cooperation in Fighting the Crimes and Other Financial Crimes*” elaborato dalla *Task Force on the Crime* dell’OCSE con la collaborazione dell’UIF.

Il rapporto, tra l'altro, prevede uno scambio di informazioni tra agenzie fiscali, FIU e Forze dell'Ordine, allo scopo di segnalare eventuali illecità riscontrate nelle verifiche.

Importanti sono anche i cosiddetti “*Ten Global Principles*” relativi al contrasto dei crimini fiscali; ad esempio, si afferma la necessità di includere i reati fiscali tra i reati presupposto del riciclaggio.

Nell'ambito della collaborazione pubblico-privato, il GAFI ha sviluppato modalità di dialogo allo scopo di facilitare lo scambio di informazioni e rafforzare la collaborazione attiva.

L’UIF, in Italia, ha sviluppato un dialogo con il settore privato, definendo, ad esempio, le modalità di rivelamento di Operazioni Sospette.

La priorità a livello europeo è rappresentata dall'individuazione dei Paesi ad alto rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo a causa di carenze strategiche a livello preventivo e di contrasto. A tal riguardo, è costantemente aggiornata la

¹¹⁵ *Idem.*

“lista nera” di Paesi a rischio, utilizzando criteri tali da non permettere valutazioni discrezionali e lacune.

Infine, in Europa, è in corso un progetto che prevede l'armonizzazione della fattispecie penale di riciclaggio. La figura di reato, così delineata, si affiancherà a quella contenuta nella quarta Direttiva.

4. Analisi dei Rischi

La quarta Direttiva antiriciclaggio prevede un'analisi dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo articolata su tre livelli: valutazione del rischio a livello sovranazionale, valutazione del rischio a livello nazionale ed autovalutazione da parte dell'intermediario.

4.1 Valutazione del Rischio a Livello Europeo¹¹⁶

La quarta Direttiva impronta la propria disciplina sul cosiddetto approccio basato sul rischio.

A livello europeo, nel 2017 è stata pubblicata la prima *“Relazione sulla valutazione sovranazionale dei rischi”*.

La Relazione opera una valutazione specifica dei punti deboli comuni ai settori finanziari e non finanziari; propone un elenco delle metodologie utilizzate maggiormente per riciclare o per finanziare il terrorismo; definisce per ogni attività i rischi maggiori; propone, inoltre, una serie di misure di prevenzione e di contrasto di tali rischi.

La relazione, infine, è accompagnata da Raccomandazioni rivolte agli Stati Membri, volte al contrasto degli elementi di rischio rilevati.

Il 24 luglio 2019 la Commissione Europea ha diffuso un comunicato stampa¹¹⁷ riguardante il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo,

¹¹⁶*Idem.*

comprensivo di una relazione sulla valutazione sovranazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Dalla prima relazione sulla valutazione dei rischi effettuata nel 2017, la Commissione Europea, infatti, elabora una nuova relazione ogni due anni.

Nonostante le raccomandazioni elaborate nel 2017 siano state largamente accolte e concretamente attuate, sono ancora presenti settori particolarmente vulnerabili al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, come ad esempio “*emerging products, such as crowdfunding platforms and virtual currencies*”¹¹⁸. Già nel 2017 la Commissione descriveva il settore finanziario virtuale come un settore ad alto rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, affermando che la legislazione europea, a tal proposito, era inadeguata.

Dall'analisi di dieci casi recenti di riciclaggio, la Commissione ha, inoltre, individuato i punti deboli del sistema antiriciclaggio, tra cui la mancanza d'idei meccanismi interni di controllo volti a prevenire questi reati, che caratterizzano alcune banche e l'inefficace cooperazione internazionale tra le diverse autorità nazionali preposte, nei casi di reati transnazionali.

Le carenze sono, perlopiù, imputabili ad una eccessiva frammentazione della legislazione antiriciclaggio. La commissione, pertanto, chiede un'opportuna armonizzazione della normativa, al fine di rendere più efficace il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

4.2 Valutazione del Rischio a Livello Nazionale

Il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), in base all'articolo 5 comma 6 del decreto legislativo 231/07, sviluppa l'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (*National Risk Assessment - NRA*). Il 12 giugno

¹¹⁷Cfr. Commissione europea, *Lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo - La Commissione valuta i rischi e chiede una migliore attuazione delle norme, comunicato stampa, Bruxelles, 24 luglio 2019.*

¹¹⁸Cfr. European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, Brussels, 2017.*

2019 il CSF ha pubblicato l'analisi riferita al quadriennio 2014-2018, frutto di un'ampia collaborazione che ha coinvolto anche studiosi e rappresentanti degli ordini professionali interessati.

Nel 2014 il CSF aveva elaborato una prima analisi dei rischi nazionali, pur non essendo obbligatoria in base alle Direttive europee. L'analisi valutava il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo a livello nazionale, elaborato in base alle minacce rilevate e ai punti deboli del sistema economico-finanziario italiano. Determinava, inoltre, il livello di efficacia del sistema antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo, in base ai risultati conseguiti nella fase preventiva, investigativa e repressiva¹¹⁹.

L'analisi elaborata nel 2019 segue la metodologia sviluppata nel 2014, tenendo in considerazione le modifiche che nel frattempo sono state apportate al settore, soprattutto con riferimento all'attività di vigilanza e al consolidamento dell'approccio basato sul rischio. In particolare, l'approccio basato sul rischio determina una differente classificazione degli intermediari effettuata in base al rischio specifico dell'attività svolta e non, come in passato, in base alle dimensioni¹²⁰.

Dall'analisi si evince che il riciclaggio, in Italia, è favorito dall'enorme quantità di proventi illeciti prodotti per mezzo di attività criminali, stimate tra l'1,7% e il 12 % del PIL, dal massiccio uso del denaro contante (l'86% delle transazioni commerciali è effettuato in contanti¹²¹) e dall'“*economia non osservata (sommerso economico ed attività illegali)*”¹²², particolarmente rilevante nei settori del commercio, della ristorazione, dei trasporti e dell'edilizia.

Pertanto la valutazione del rischio di riciclaggio in Italia è *molto significativa*, attestandosi sul gradino più alto di una scala di quattro valori (“*molto significativa*”, “*abbastanza significativa*”, “*poco significativa*” e “*non significativa*”)¹²³.

¹¹⁹Cfr. COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA, *Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, 2018*, sito ufficiale Dipartimento del Tesoro (MEF).

¹²⁰*Idem.*

¹²¹*Idem.*

¹²²*Idem.*

¹²³*Idem.*

La valutazione del rischio di finanziamento del terrorismo è, invece, *abbastanza significativa*. L'analisi è stata condotta prendendo in considerazione il *terrorismo domestico* - rappresentato dal *movimento anarco-insurrezionalista* (minaccia abbastanza significativa), dalle *formazioni marxiste-leniniste* (minaccia poco significativa) e dal *terrorismo di destra* (minaccia non significativa) -, il *terrorismo internazionale confessionale* – rappresentato soprattutto dal terrorismo jihadista e dal gruppo terrorista ISIS – per il quale la minaccia è *molto significativa* ed il *terrorismo internazionale non confessionale* – ad esempio il gruppo srilankese “*Liberation Tigers of Tamil Eelam* – per il quale, invece, la minaccia è *poco significativa*.

L'individuazione dei flussi di denaro destinati al finanziamento del terrorismo è complicata dall'uso di fondi leciti e dall'esiguo valore delle singole transazioni; ne deriva, pertanto, una valutazione del rischio molto alta.

Globalmente considerato, il sistema antiriciclaggio italiano è adeguato ai rischi rilevati.

L'efficacia del sistema antiriciclaggio è stata valutata in base all'efficacia delle singole fasi di cui si compone: prevenzione, investigazione e repressione.

L'analisi dei presidi preventivi si concentra sull'attitudine dei soggetti obbligati a rispettare gli obblighi antiriciclaggio correlati allo specifico rischio dell'attività svolta. L'adeguata verifica della clientela, la conservazione dei dati e la Segnalazione di Operazioni Sospette (SOS) sono i principali aspetti valutati¹²⁴.

L'analisi dei presidi investigativi evidenzia il superamento delle criticità individuate nel passato (in particolare, l'impossibilità di punire l'autoriciclaggio), definendo un sistema nel complesso efficace. L'approfondimento delle SOS, analizzate e trasmesse dall'UIF, è eseguito dalla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e dalla Guardia di Finanza, per mezzo di azioni investigative ritenute soddisfacenti ed adeguate.

¹²⁴ *Idem*.

L'analisi dei presidi repressivi, cioè la “*capacità di sanzionare gli autori dei reati*”¹²⁵ di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, evidenzia un inasprimento dell'apparato sanzionatorio, rafforzando ulteriormente un sistema ritenuto efficace anche in passato.

In conclusione, nonostante il rischio di riciclaggio sia considerato molto significativo e il rischio di finanziamento del terrorismo abbastanza significativo, il sistema antiriciclaggio italiano è considerato efficace e le criticità riscontrate poco significative, grazie anche alle modifiche apportate a seguito dell'analisi effettuata nel 2014.

4.3 Autovalutazione degli Intermediari

Il 26 marzo 2019 la Banca d'Italia ha adottato un provvedimento recante “*Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo*”¹²⁶, stabilendo le misure interne che gli intermediari devono adottare per contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

“In applicazione dell'approccio basato sul rischio (cd. risk based approach), i destinatari si dotano di un assetto organizzativo, di procedure operative e di controllo, nonché di sistemi informativi idonei a garantire l'osservanza delle norme di legge e regolamentari in materia antiriciclaggio, tenendo conto della natura, della dimensione e della complessità dell'attività svolta nonché della tipologia e della gamma dei servizi prestati”¹²⁷.

¹²⁵ *Idem.*

¹²⁶ Cfr. Banca d'Italia, *Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo*, sito ufficiale Banca d'Italia: www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/disposizioni/controlli-interni-antiriciclaggio/Disposizioni.pdf.

¹²⁷ *Idem.*

Gli intermediari finanziari devono, quindi, adottare una *policy* che motivi le scelte organizzative, i controlli interni, le procedure di adeguata verifica e le modalità di conservazione dei dati predisposti.

In base al rischio specifico della propria attività, devono adottare misure idonee di prevenzione del riciclaggio.

Inoltre, periodicamente, devono eseguire un'autovalutazione del rischio di esposizione al riciclaggio, basata su una serie di macro-attività specificatamente indicate nel provvedimento, cioè: *identificazione del rischio inerente* (rischi attuali e potenziali, relativi, ad esempio, ai prodotti, ai servizi e alla clientela), *analisi delle vulnerabilità* (idoneità del sistema di prevenzione rispetto ai rischi individuati, il giudizio è espresso su una scala di quattro valori: *non significativa, poco significativa, abbastanza significativa, molto significativa*), *determinazione del rischio residuo* (rischio determinato dalla combinazione del rischio inerente e delle vulnerabilità, ad esempio dalla combinazione di un rischio inerente basso e di una vulnerabilità non significativa si determina un rischio residuo non significativo), *azione di rimedio* (interventi correttivi)¹²⁸.

L'autovalutazione è effettuata ogni anno ed è trasmessa alla Banca d'Italia entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento della valutazione. Infine, l'autovalutazione deve essere aggiornata in caso di sopravvenienza di ulteriori rischi, ad esempio a causa di un mutamento organizzativo.

¹²⁸ *Idem.*

CAPITOLO TERZO

Evoluzione storica della definizione del reato di riciclaggio

Premessa

La definizione di reato di riciclaggio ha subito, nel tempo, modifiche più o meno sostanziali.

Questo capitolo, dunque, sviluppa le varie nozioni di riciclaggio, presentate sia a livello nazionale che europeo.

Seguendo il percorso offerto da Di Vizio¹²⁹, si propone una breve disamina dell'evoluzione storica del reato, partendo dalla prima comparsa nel codice penale nel marzo del 1978, con l'introduzione dell'articolo 648 *bis*, passando per le varie modifiche apportate dalla legislazione comunitaria, per arrivare, infine, alla definizione contenuta nel decreto legislativo 231/07.

A seguire, è analizzata la definizione di finanziamento del terrorismo.

¹²⁹Cfr. F. DI VIZIO, *op. cit.*

1. Riciclaggio

1.1 D.L. 59/78

Nel marzo del 1978 faceva la sua comparsa l'articolo 648 *bis* c.p. (introdotto dall'articolo 3 del d.l. 59/78 convertito con l. 198/78), rubricato “*Sostituzione di denaro o valori provenienti da rapina aggravata estorsione aggravata sequestro di persona a scopo di estorsione*”:

“Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque compie fatti o atti diretti a sostituire denaro o valori provenienti dai delitti di rapina aggravata, di estorsione aggravata o di sequestro di persona a scopo di estorsione, con altro denaro o altri valori, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto o di aiutare gli autori dei delitti suddetti ad assicurarsi il profitto del reato, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni e con la multa da lire un milione a venti milioni. Si applica l'ultimo comma dell'articolo precedente”.

La condotta tipica del nuovo articolo 648 *bis* era costituita da *atti o fatti diretti a sostituire denaro o valori*, quindi, pur non utilizzando l'espressione *riciclaggio*, ne incriminava una fra le più tipiche forme di manifestazione, cioè la sostituzione fisica del denaro o dei valori costituenti il profitto di specifici reati presupposto: *rapina aggravata, estorsione aggravata o sequestro di persona a scopo di estorsione*. Si trattava di un reato *a)* a consumazione anticipata, non essendo necessaria la realizzazione dell'evento (sostituzione del denaro o dei valori) per l'integrazione del reato; *b)* a forma libera, non essendo previste determinate condotte di realizzazione del reato, essendo la fattispecie integrata al compimento di qualsiasi condotta idonea alla sostituzione del denaro o dei valori; *c)* a dolo specifico: *al fine di procurare a sé o ad altri un profitto o di aiutare gli autori dei delitti suddetti ad assicurarsi il profitto del reato*.

Un'importante ostacolo applicativo della fattispecie era costituito dalla “*difficoltà di dimostrare la coscienza da parte del riciclatore della specifica provenienza del*

*denaro appreso*¹³⁰ oltre che la distinzione, non sempre agevole, della diversa ipotesi di concorso nel reato presupposto.

Con una tecnica mantenuta anche in seguito, l'articolo 648 *bis* c.p. richiamava (e richiama tuttora) l'ultimo comma dell'articolo 648 c.p. il quale prevede la punibilità dell'autore del reato in questione anche quando *“l'autore del delitto, da cui il denaro o le cose provengono, non è imputabile o non è punibile, ovvero quando manchi una condizione di procedibilità riferita a tale delitto”*¹³¹.

1.2 D.L. 625/1979

L'anno successivo, fu emanato il d.l. 625/1979 (Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica) il quale, all'articolo 13, delinea una prima bozza di normativa antiriciclaggio:

“Chiunque compie presso uffici della pubblica amministrazione, ivi compresi gli uffici postali, nonché presso aziende o istituti di credito operazioni che comportano versamento, riscossione o prelevamento di denaro per somma non inferiore a L. 20.000.000 deve essere identificato a cura del personale degli uffici, delle aziende o degli istituti medesimi, incaricato dell'operazione. La data dell'operazione, l'importo, le complete generalità di chi effettua l'operazione e il documento di identificazione devono risultare da apposito registro o da altra scrittura formata anche a mezzo di sistemi elettrocontabili. Le scritture indicate nel comma precedente vanno conservate per la durata di dieci anni. Salvo che il fatto costituisca un più grave reato, il contravventore alle disposizioni precedenti e' punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda da L. 200.000 a L. 2.000.000. Le disposizioni del presente articolo entrano in vigore il quindicesimo giorno dalla pubblicazione del presente decreto. Le

¹³⁰Cit. F. DI VIZIO, *op. cit.*

¹³¹Art. 648 *bis* c.p., ultimo comma.

modalità della loro attuazione sono disciplinate dal Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio”.

La norma ha introdotto un dovere di identificazione per chiunque compia operazioni di *movimentazione dei mezzi di pagamento* per un valore non inferiore a 20 milioni di lire (successivamente modificato dal decreto ministeriale 17 ottobre 2002 in € 12.500), presso uffici della Pubblica Amministrazione compresi gli uffici postali ed enti creditizi, con obblighi di annotazione e conservazione delle informazioni così acquisite da parte del *personale incaricato*.

Come rileva Di Vizio, in questa prima fase di delineazione dell'impianto antiriciclaggio, mancano gli obblighi di segnalazione a carico degli operatori alla base della normativa vigente.

1.3 Convenzione delle Nazioni Unite contro il Traffico Illecito di Stupefacenti e Sostanze Psicotrope

Nel 1988 a Vienna era adottata la *Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope*, ratificata in Italia con l. 328/90.

L'articolo 3 della Convenzione (rubricato: Reati e sanzioni), alla lettera c), prevedeva l'obbligatoria attribuzione del carattere di reato per le condotte di “*acquisto, detenzione o utilizzazione di beni il cui acquirente, detentore o utilizzatore sa, al momento in cui li riceve, essere provenienti da uno dei reati determinati conformemente con il capoverso a)* (produzione, fabbricazione, estrazione, preparazione, offerta, messa in vendita, distribuzione, vendita, consegna a qualsiasi condizione, mediazione, spedizione, spedizione in transito, trasporto, importazione o esportazione di qualsiasi stupefacente o di qualunque sostanza psicotropa) *o dalla partecipazione ad una di queste infrazioni”*.

La Convenzione, dunque, per la prima volta, qualifica come reato il riciclaggio, anche se relativo ai soli proventi derivanti dal traffico di stupefacenti (i reati

presupposto del riciclaggio erano, infatti, quelli indicati dalla lettera a) dell'articolo 3).

1.4 L. 55/90

Una prima riformulazione dell'articolo 648 *bis* fu proposta dalla l. 55/90 (rubricata *Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale*). L'articolo 23 rinominava la fattispecie “*Riciclaggio*” ed introduceva l'ostacolo alla identificazione della provenienza illecita del denaro, beni o altre utilità tra il novero delle condotte punibili *ex* articolo 648 *bis*. Un'ulteriore modifica riguardava l'oggetto materiale del reato: accanto al denaro comparivano “*beni o altre utilità*” che sostituivano il precedente “*valori*”.

Ad arricchire l'elencazione originaria dei reati presupposto, si affiancavano i *delitti concernenti la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope*. È abbandonato il dolo specifico della precedente formulazione; è, infine, introdotta, al secondo comma, l'aggravante dell'*esercizio di un'attività professionale*¹³².

Il successivo articolo 24 introduceva una nuova norma, articolo 648 *ter* c.p. “*Impiego di denaro beni o utilità di provenienza illecita*”¹³³, il quale puniva la

¹³²L. 55/90, Articolo 23: L'articolo 648-*bis* del codice penale e' sostituito dal seguente:

“*Art. 648-bis (Riciclaggio): Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque sostituisce denaro, beni o altre utilità provenienti dai delitti di rapina aggravata, di estorsione aggravata, di sequestro di persona a scopo di estorsione o dai delitti concernenti la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope, con altro denaro, altri beni o altre utilità, ovvero ostacola l'identificazione della loro provenienza dai delitti suddetti, e' punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da lire due milioni a lire trenta milioni. La pena e' aumentata quando il fatto e' commesso nell'esercizio di un'attività' professionale. Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648*”.

¹³³L. 55/90, Articolo 24: Dopo l'articolo 648-*bis* del codice penale e' inserito il seguente:

Art. 648-ter: Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita.

condotta di reimpiego delle utilità provenienti da delitto in attività economiche e finanziarie, completando il contrasto al riciclaggio. L'articolo 648 *ter* c.p. ricalcava, perfettamente, i reati-presupposto, l'oggetto materiale, l'aggravante speciale, il dolo generico e il richiamo all'ultimo comma dell'articolo 648 c.p., presenti nell'articolo 648 *bis* c.p..

1.5 Convenzione di Strasburgo sul Riciclaggio, la Ricerca, il Sequestro e la Confisca dei Proventi da Reato

L'8 novembre 1990 è firmata la *Convenzione di Strasburgo sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi da reato*, ratificata in Italia con l.328/93.

Come si evince dal Preambolo, obiettivo della Convenzione è “*privare i criminali dei proventi dei reati*”, perseguendo una “*politica criminale comune tendente alla protezione della società*”, tenendo presente che “*la lotta contro la grande criminalità, che costituisce sempre più un problema di carattere internazionale, richiede l'impiego di metodi moderni ed efficaci su scala internazionale*”¹³⁴.

L'articolo 6, espressamente rubricato “*Reati di riciclaggio*”¹³⁵, impone a ciascuno Stato Parte di criminalizzare le condotte di:

“*Chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli articoli 648 e 648-bis, impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti dai delitti di rapina aggravata, di estorsione aggravata, di sequestro di persona a scopo di estorsione o dai delitti concernenti la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope, e' punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da lire due milioni a lire trenta milioni. La pena e' aumentata quando il fatto e' commesso nell'esercizio di un'attività' professionale. Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648*”.

¹³⁴Cfr. Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, Strasburgo 1990, Preambolo Considerando numero 3.

¹³⁵Cfr. Convenzione di Strasburgo, articolo 6: Reati di riciclaggio:

1. Ciascuna Parte prende le misure legislative e di altra natura eventualmente necessarie per prevedere come reato secondo la propria legge interna, quando il fatto è commesso intenzionalmente:

“a. conversione o trasferimento di valori patrimoniali, sapendo che essi sono proventi, allo scopo di occultare o dissimulare l’illecita provenienza dei valori patrimoniali stessi o aiutare persone coinvolte nella commissione del reato principale a sottrarsi alle conseguenze giuridiche dei loro atti;

a. la conversione o il trasferimento di valori patrimoniali, sapendo che essi sono proventi, allo scopo di occultare o dissimulare l’illecita provenienza dei valori patrimoniali stessi o aiutare persone coinvolte nella commissione del reato principale a sottrarsi alle conseguenze giuridiche dei loro atti;

b. l’occultamento o la dissimulazione della natura, dell’origine, dell’ubicazione, di atti di disposizione o del movimento di valori patrimoniali, nonché dei diritti di proprietà e degli altri diritti ad essi relativi, sapendo che detti valori patrimoniali sono proventi; e, fatti salvi i suoi principi costituzionali e i concetti fondamentali del suo ordinamento giuridico:

c. l’acquisizione, il possesso o l’uso di valori patrimoniali sapendo, nel momento in cui sono ricevuti, che essi sono proventi;

d. la partecipazione nella commissione di reati che sono stati previsti a norma del presente articolo, l’associazione o il complotto, allo scopo di commettere tali reati, il tentativo di commetterli, nonché l’assistenza, l’istigazione, il favoreggiamento e la prestazione di consigli per la loro commissione.

2. Al fine di dare attuazione o applicazione al paragrafo 1 del presente articolo:

a. è irrilevante il fatto che la Parte abbia o non abbia giurisdizione penale in relazione al reato principale;

b. può prevedersi che i reati di cui al predetto paragrafo non si applicano alle persone che hanno commesso il reato principale;

c. la consapevolezza, l’intenzione e il fine, richiesti come elementi di uno dei reati di cui al predetto paragrafo, possono essere dedotti da circostanze obiettive e di fatto.

3. Ciascuna Parte può prendere le misure che ritiene necessarie per conferire carattere di reato, secondo la propria legge interna, alla totalità o a una parte degli atti di cui al paragrafo 1 del presente articolo, in uno o in tutti dei seguenti casi:

a. quando l’autore avrebbe dovuto ritenere che i valori patrimoniali costituivano proventi;

b. quando l’autore ha agito a fine di lucro;

c. quando l’autore ha agito per facilitare la continuazione di ulteriori attività criminali.

4. Ciascuna Parte, al momento della firma o all’atto del deposito dello strumento di ratificazione, d’accettazione, d’approvazione o d’adesione, può, con dichiarazione diretta al Segretario Generale del Consiglio d’Europa, dichiarare che il paragrafo 1 del presente articolo si applica soltanto ai reati principali o alle categorie di tali reati specificati nella predetta dichiarazione.

b. occultamento o dissimulazione della natura, dell'origine, dell'ubicazione, di atti di disposizione o del movimento di valori patrimoniali, nonché dei diritti di proprietà e degli altri diritti ad essi relativi, sapendo che detti valori patrimoniali sono proventi; e, fatti salvi i suoi principi costituzionali e i concetti fondamentali del suo ordinamento giuridico:

c. acquisizione, possesso o uso di valori patrimoniali sapendo, nel momento in cui sono ricevuti, che essi sono proventi;

d. partecipazione nella commissione di reati che sono stati previsti a norma del presente articolo, associazione o complotto, allo scopo di commettere tali reati, il tentativo di commetterli, nonché assistenza, istigazione, favoreggiamento e prestazione di consigli per la loro commissione”.

Uno dei grandi meriti della Convenzione è stato quello di aver sganciato il riciclaggio dalla commissione di specifici e limitati reati presupposto: la lettera a) dell'articolo 1 (*Definizioni*), infatti, definisce *provento* qualsiasi vantaggio economico derivante da reati che può consistere in qualsiasi valore patrimoniale (materiale, immateriale, mobile, immobile, documenti legali, strumenti comprovanti il diritto di proprietà o altri diritti sui predetti valori, articolo 1 lettera b))¹³⁶.

¹³⁶Cfr. Convenzione di Strasburgo, art. 1 Definizioni lett. a) e b):

a. «provento» significa ogni vantaggio economico derivato da reati. Esso può consistere in qualsiasi valore patrimoniale, come definito nel sottoparagrafo b del presente articolo;

b. «valori patrimoniali» comprende valori patrimoniali in qualsiasi modo descritti, materiali o immateriali, mobili o immobili, nonché documenti legali o strumenti comprovanti il diritto di proprietà o altri diritti sui predetti valori.

1.6 Prima Direttiva Europea Antiriciclaggio

Seguiva la prima Direttiva europea antiriciclaggio¹³⁷, la quale all'articolo 1, definendo il reato di riciclaggio

“la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza del fatto 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 o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;

- l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza del fatto che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;

- l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;

- la partecipazione ad uno degli atti di cui ai punti precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno di commetterlo o il fatto di agevolarne l'esecuzione.

La conoscenza, l'intenzione o la finalità, che debbono costituire un elemento degli atti sopra specificati, possono essere accertate in base a circostanze di fatto obiettive.

Il riciclaggio comprende anche i casi in cui le attività che hanno dato origine ai beni da riciclare sono compiute nel territorio di un altro Stato membro o di un Paese terzo”

ricalcava la definizione proposta dalla Convenzione di Vienna, con la felice conseguenza di non prevedere specifici reati presupposto legati al traffico di stupefacenti.

¹³⁷Cfr. Direttiva 91/308/CEE.

Per beni oggetto di reato s'intende:

“i beni di qualsiasi tipo, materiali o immateriali, mobili o immobili, tangibili o intangibili e i documenti o gli strumenti legali che attestano il diritto di proprietà o diritti sui beni medesimi”

concetto simile a quello di valore patrimoniale di cui alla Convenzione di Strasburgo del 1990; prosegue la definizione di attività criminosa:

“un reato specificato nell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a) della Convenzione di Vienna e ogni altra attività che sia considerata tale dagli Stati membri ai fini della presente Direttiva”;

e quella di autorità competenti :

“le autorità nazionali responsabili, in forza di leggi o regolamenti, della vigilanza sugli enti creditizi o finanziari”.

Importante il richiamo alla Convenzione di Strasburgo¹³⁸, laddove afferma che *il riciclaggio comprende anche i casi in cui le attività che hanno dato origine ai beni da riciclare sono compiute nel territorio di un altro Stato membro o di un Paese terzo*¹³⁹.

1.7 L. 328/93

La l. 328/93, di ratifica della Convenzione di Strasburgo, modificava l'articolo 648-bis, per la seconda volta, facendogli assumere la formulazione tuttora in vigore:

¹³⁸Cfr. Convenzione di Strasburgo, articolo 6, paragrafo 2.

¹³⁹Cfr. Direttiva 91/308/CEE, articolo 1.

“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 1.032 a euro 15.493. 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”.

La novità più importante è la ricezione delle indicazioni della Convenzione di Strasburgo del 1990 e della prima Direttiva antiriciclaggio: scompare, quindi, il riferimento ai reati presupposto legati al traffico di stupefacenti, per fare spazio a tutti i delitti non colposi in grado di produrre *denaro beni o altre utilità*.

Il dolo è generico, essendo stato eliminato il *fine di procurare a sé o ad altri un profitto o di aiutare gli autori dei delitti suddetti ad assicurarsi il profitto del reato*; viene al contrario mantenuto il richiamo all'ultimo comma dell'articolo 648 c.p..

Condotte tipiche del reato sono la sostituzione e il trasferimento di denaro beni o altre utilità, nonché l'ostacolo all'identificazione della loro provenienza delittuosa. Dunque, è mantenuta la condotta originaria di *sostituzione* (sostituzione del denaro sporco con denaro pulito); è introdotta la nuova condotta di *trasferimento*, giuridico o fisico, dei beni; è aggiunta un'ipotesi residua relativa a tutte le condotte idonee ad ostacolare la provenienza del denaro, dei beni o delle altre utilità, estendendo, dunque, la portata della norma a tutte le condotte con precipua attitudine dissimulatoria.

Si nota una generale dilatazione della fattispecie, relativamente al reato presupposto (tutti i delitti dolosi o preterintenzionali), alla condotta e all'oggetto del reato.

1.8 Convenzione di Palermo

La Convenzione di Palermo del 2000 prevedeva, all'articolo 6, l'obbligo per gli Stati Parte di introdurre il reato di riciclaggio nei rispettivi ordinamenti:

“Ogni Stato Parte adotta, conformemente ai principi fondamentali della sua legislazione interna, le misure legislative e di altra natura, necessarie a conferire il carattere di reato, laddove commessi intenzionalmente:

a) i) alla conversione o al trasferimento di beni, sapendo che tali beni costituiscono proventi di reato, al fine di occultare o dissimulare la provenienza illecita dei beni o di aiutare qualsiasi persona coinvolta nella commissione del reato presupposto ad eludere le conseguenze giuridiche della sua azione;

ii) all'occultamento o alla dissimulazione della vera natura, fonte, ubicazione, cessione, movimento o proprietà di beni o di diritti su questi beni, sapendo che tali beni sono provento di reato;

b) fatti salvi i concetti fondamentali del suo ordinamento giuridico:

i) all'acquisizione, possesso o utilizzo dei beni, sapendo, al momento in cui li riceve, che tali beni sono il provento di reato;

ii) alla partecipazione, associazione, accordo, tentativo per commettere e al facilitare, incoraggiare, favorire o consigliare, finalizzati alla commissione di qualunque dei reati di cui al presente articolo.

Ai fini dell'attuazione o applicazione del paragrafo 1 del presente articolo:

a) ogni Stato Parte cerca di applicare il paragrafo 1 del presente articolo alla più vasta gamma possibile di reati presupposti;

b) ogni Stato Parte include nella categoria di reati presupposti tutti i reati gravi come definiti all'articolo 2 della presente Convenzione e i reati determinati conformemente agli articoli 5, 8 e 23 della presente Convenzione. Nel caso di Stati Parte la cui legislazione contiene una elencazione di reati presupposti specifici, essi includono, per lo meno, una gamma completa di reati connessi a gruppi criminali organizzati;

c) ai fini della lettera b), i reati presupposti comprendono reati commessi sia all'interno che all'esterno della giurisdizione dello Stato Parte in questione. Tuttavia, i reati commessi al di fuori della giurisdizione di uno Stato Parte costituiscono reati presupposti soltanto quando la relativa condotta costituisce reato ai sensi del diritto interno dello Stato dove è commesso e sarebbe stato reato ai sensi del diritto interno dello Stato Parte che attua o applica il presente articolo se il reato fosse stato ivi commesso;

d) ogni Stato Parte fornisce copia delle sue leggi che danno efficacia al presente articolo e delle successive modifiche a tali leggi o una descrizione di esse al Segretario Generale delle Nazioni Unite;

e) se richiesto dai principi fondamentali del diritto interno di uno Stato Parte, può essere disposto che i reati di cui al paragrafo 1 del presente articolo non si applichino alle persone che hanno commesso il reato presupposto;

f) la conoscenza, l'intenzione o lo scopo, in quanto elementi di un reato di cui al paragrafo 1 del presente articolo, possono essere dedotti da circostanze obiettive basate su fatti”.

I reati presupposti sono individuati con riferimento alla più vasta gamma possibile di reati presupposti connessi a gruppi criminali organizzati e ai reati gravi, cioè puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a 4 anni.

Per reato presupposto, ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione, s'intende

“qualunque reato a seguito del quale è generato un profitto passibile di divenire l'oggetto di un reato di cui all'articolo 6 della presente Convenzione; mentre la lettera c) dell'articolo 6 specifica che per reato presupposto si intendono i reati commessi sia all'interno che all'esterno della giurisdizione dello Stato Parte in questione. Tuttavia, i reati commessi al di fuori della giurisdizione di uno Stato Parte costituiscono reati presupposti soltanto quando la relativa condotta costituisce reato ai sensi del diritto interno dello Stato dove è commesso e sarebbe stato reato

ai sensi del diritto interno dello Stato Parte che attua o applica il presente articolo se il reato fosse stato ivi commesso”.

1.9 Seconda Direttiva Europea Antiriciclaggio

La seconda Direttiva europea antiriciclaggio¹⁴⁰, recante modifica della Direttiva 91/308/CEE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, lascia inalterata la struttura del reato, ma specifica più nel dettaglio cosa debba intendersi per *reato grave*; l'articolo 1 afferma che costituiscono reati gravi:

“- ognuno dei reati definiti nell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a) della Convenzione di Vienna,

- le attività delle organizzazioni criminali quali definite nell'articolo 1 dell'azione comune 98/733/GAI,

- la frode, perlomeno la frode grave, quale definita nell'articolo 1, paragrafo 1 e nell'articolo 2 della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee,

- la corruzione,

- un reato che possa fruttare consistenti proventi e sia punibile con una severa pena detentiva

in base al diritto penale dello Stato membro”.

La Convenzione di Varsavia sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, del 2005, individua, nell'articolo 9, una lista di reati presupposto che costituisce il nucleo duro del reato di riciclaggio: gli Stati Parte non possono rinunciare, infatti, all'introduzione di questi reati né possono formulare riserve¹⁴¹. Viene, inoltre, introdotta la facoltà per i Paesi Parte alla Convenzione di introdurre ipotesi di riciclaggio colposo.

¹⁴⁰Cfr. Direttiva 2001/97/CE

¹⁴¹Article 9 – *Laundering offences*:

1.10 Terza Direttiva Antiriciclaggio

La terza Direttiva antiriciclaggio¹⁴², relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, ha ad oggetto, appunto, sia il riciclaggio sia il finanziamento del terrorismo¹⁴³; lascia quasi inalterata la definizione di riciclaggio e di beni, con la sola eccezione dell'aggiunta della *forma elettronica o digitale*. Segue la definizione di *attività criminosa* e di *reato grave*¹⁴⁴.

Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as offences under its domestic law, when committed intentionally:

the conversion or transfer of property, knowing that such property is proceeds, for the purpose of concealing or disguising the illicit origin of the property or of assisting any person who is involved in the commission of the predicate offence to evade the legal consequences of his actions; the concealment or disguise of the true nature, source, location, disposition, movement, rights with respect to, or ownership of, property, knowing that such property is proceeds; and, subject to its constitutional principles and the basic concepts of its legal system; the acquisition, possession or use of property, knowing, at the time of receipt, that such property was proceeds; participation in, association or conspiracy to commit, attempts to commit and aiding, abetting, facilitating and counselling the commission of any of the offences established in accordance with this article. (...)

¹⁴²Cfr. Direttiva 2005/60/CE

¹⁴³Cfr. Direttiva 2005/60/CE Articolo 1 comma 1: Gli Stati membri assicurano che il riciclaggio dei proventi di attività criminose e il finanziamento del terrorismo siano vietati.

¹⁴⁴Cfr. Direttiva 2005/60/CE:

Articolo 3 comma 4 attività criminosa: qualsiasi tipo di coinvolgimento criminale nella perpetrazione di un reato grave;

Articolo 3 comma 5 costituiscono reati gravi almeno:

- a) gli atti definiti agli articoli da 1 a 4 della decisione quadro 2002/475/GAI;*
- b) ognuno dei reati definiti nell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a) della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope del 1988;*
- c) le attività delle organizzazioni criminali quali definite nell'articolo 1 dell'azione comune 98/733/GAI del Consiglio, del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea;*
- d) la frode, perlomeno la frode grave, quale definita nell'articolo 1, paragrafo 1 e nell'articolo 2 della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee;*
- e) la corruzione;*

1.11 L. 186/2014

La l. 186/2014 introduce il nuovo reato di auto riciclaggio, articolo 648 *ter* 1 c.p.:

“Si applica la pena della reclusione da due a otto anni e della multa da euro 5.000 a euro 25.000 a chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l’identificazione della loro provenienza delittuosa.

Si applica la pena della reclusione da uno a quattro anni e della multa da euro 2.500 a euro 12.500 se il denaro, i beni o le altre utilità provengono dalla commissione di un delitto non colposo punito con la reclusione inferiore nel massimo a cinque anni.

Si applicano comunque le pene previste dal primo comma se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da un delitto commesso con le condizioni o le finalità di cui all’articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e successive modificazioni.

Fuori dei casi di cui ai commi precedenti, non sono punibili le condotte per cui il denaro, i beni o le altre utilità vengono destinate alla mera utilizzazione o al godimento personale.

La pena è aumentata quando i fatti sono commessi nell’esercizio di un’attività bancaria o finanziaria o di altra attività professionale.

La pena è diminuita fino alla metà per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che le condotte siano portate a conseguenze ulteriori o per

f) i reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà di durata massima superiore ad un anno ovvero, per gli Stati il cui ordinamento giuridico prevede una soglia minima per i reati, i reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà di durata minima superiore a sei mesi.

assicurare le prove del reato e l'individuazione dei beni, del denaro e delle altre utilità provenienti dal delitto.

Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648 c.p.”.

La norma punisce l'autore o il concorrente del reato presupposto il quale *impiega, sostituisce, trasferisce in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa.* In sostanza, è punito il reimpiego dei proventi di un delitto da parte dell'autore dello stesso; viene, però, esclusa la punibilità della condotta quando il denaro, i beni o le altre utilità sono impiegati per la loro *mera utilizzazione* o per il *godimento personale*. E' necessaria, ai fini della punibilità, quindi, la reimmissione dei proventi nell'ambiente economico.

Prima dell'entrata in vigore della fattispecie in esame, l'autoriciclaggio era previsto unicamente dalla fattispecie di cui all'articolo 12-*quinquies* della l. 356/92¹⁴⁵, quando, cioè, ricorreva lo specifico fine di eludere la normativa in tema

¹⁴⁵Cfr. D.l. 306/92 convertito con l.356/92 articolo 12-*quinquies*: Trasferimento fraudolento di valori.

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque attribuisce fittiziamente ad altri la titolarità o disponibilità di denaro, beni o altre utilità al fine di eludere le disposizioni di legge in materia di prevenzione patrimoniale o di contrabbando, ovvero di agevolare la commissione di uno dei delitti di cui agli articoli 648, 648-bis e 648-ter del codice penale, è punito con la reclusione da due a sei anni.

2. Fuori dei casi previsti dal comma 1 e dagli articoli 648, 648-bis e 648-ter del codice penale, coloro nei cui confronti pende procedimento penale per uno dei delitti previsti dai predetti articoli o dei delitti in materia di contrabbando, o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti di cui agli articoli 416-bis, 629, 630, 644 e 644-bis del codice penale e agli articoli 73 e 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, ovvero nei cui confronti è in corso di applicazione o comunque si procede per l'applicazione di una misura di prevenzione personale i quali, anche per interposta persona fisica o giuridica, risultano essere titolari o avere la disponibilità a qualsiasi titolo di denaro, beni o altre utilità di valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, e dei quali

di misure di prevenzione: la clausola di apertura dell'articolo 648 *bis*, infatti, impediva di punire l'autore o il concorrente del reato presupposto (*Fuori dei casi di concorso nel reato*). Il nuovo articolo 648 *ter* abolisce, dunque, il cosiddetto privilegio di autoriciclaggio.

L'originaria clausola di esclusione dell'autore del reato presupposto derivava dalla necessità di evitare la violazione del divieto del *ne bis in idem*: la condanna e, quindi, la pena prevista per il reato presupposto teneva già in considerazione il disvalore dell'ulteriore condotta di dissimulazione ed occultamento dei proventi, senza, perciò, necessitare di un'ulteriore condanna¹⁴⁶.

Inoltre, si affermava che le condotte volte a dissimulare i proventi del reato costituivano una continuazione della condotta del reato presupposto, integrando il cosiddetto *post factum non punibile*¹⁴⁷.

In sostanza, il riciclaggio costituiva una condotta cronologicamente e teleologicamente collegata al delitto principale.

Ancora la commissione Greco¹⁴⁸ specifica che:

“la punibilità dell'autoriciclaggio costringerebbe l'autore del reato presupposto ad astenersi dal compiere operazioni volte a ostacolare l'identificazione della provenienza delittuosa dei beni, esponendolo per questa via a un maggior rischio di essere scoperto. La fattispecie di autoriciclaggio risulterebbe, pertanto, in contrasto con il principio generale per cui nemo tenetur se detegere, in virtù del quale nessuno può essere tenuto ad autoincriminarsi”.

Prosegue affermando che:

non possano giustificare la legittima provenienza, sono puniti con la reclusione da due a cinque anni e il denaro, beni o altre utilità sono confiscati.

¹⁴⁶Cfr. R. RAZZANTE, *op. cit.*

¹⁴⁷Cfr. A. MEREU, *Il delitto di autoriciclaggio e i reati fiscali*, Convegno sul tema “Autoriciclaggio e Reati Fiscali”, Genova, 15 giugno 2018.

¹⁴⁸Cfr. Commissione per lo studio sull'antiriciclaggio, 23 aprile 2013.

“la punibilità dell'autoriciclaggio potrebbe assoggettare l'autore del reato presupposto all'irrogazione di una pena non correlata alla gravità di quest'ultimo; e ciò, sia perché la pena per il riciclaggio può essere molto più grave di quella per il reato presupposto, sia perché, per effetto della continuazione, la pena per il riciclaggio potrebbe essere aumentata fino al triplo. Dalla punibilità dell'autoriciclaggio potrebbe, pertanto, discendere una lesione del principio generale di proporzionalità della pena”.

Se, in principio, la clausola di esclusione appariva giustificata in ragione degli originari comportamenti riciclatori, l'evoluzione delle condotte legate al riciclaggio ha reso necessario un ripensamento; il riciclaggio ha assunto, ormai, dimensioni tali da determinare un mutamento della stessa fattispecie incriminatrice: da reato monoffensivo contro il patrimonio, ha assunto la veste di reato plurioffensivo, minacciando ulteriori e diversi beni giuridici, come l'ordinato svolgimento delle attività economiche e la corretta amministrazione della giustizia. Oggi, il riciclaggio assume un disvalore autonomo rispetto alla condotta principale, non essendo più possibile ricondurre il reato alla categoria del *post factum* non punibile. Cadono, di conseguenza, gli ostacoli di ordine giuridico (divieto di *ne bis in idem*, proporzionalità della pena, divieto del *nemo tenetur se detegere*) che si frapponivano, in passato, all'incriminazione dell'autoriciclaggio. Nel caso, però, in cui la condotta riciclatoria risulti lesiva dello stesso bene giuridico offeso dal reato presupposto, allora, rivivono le considerazioni circa l'impossibilità di un'ulteriore incriminazione.

Un'ultima precisazione riguarda l'ipotesi di realizzazione plurisoggettiva del reato. Il concorrente del reato di riciclaggio che non abbia concorso anche alla realizzazione del reato presupposto risponde a titolo di riciclaggio e non di autoriciclaggio. Si prevede, dunque, una differenziazione dei titoli di reato, giustificata dal differente giudizio di colpevolezza delle condotte¹⁴⁹.

¹⁴⁹Cfr. F. UNGARETTI DELL'IMMAGINE, *I confini tra i reati di riciclaggio e auto riciclaggio. Brevi note alla sentenza n. 17235 Cass. Pen. Sez. II 17.01.18*, in *Giurisprudenza Penale web*, luglio-agosto 2018.

E' prevista una circostanza aggravante più ampia rispetto a quella prevista dall'articolo 648 *bis* e 648 *ter*: aver commesso il fatto *nell'esercizio di un'attività bancario o finanziaria o altre attività professionale*.

Il comma 6 prevede, inoltre, una circostanza attenuante, sconosciuta gli articoli 648 *bis* e 648 *ter*:

“per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che le condotte siano portate a conseguenze ulteriori o per assicurare le prove del reato e l'individuazione dei beni, del denaro e delle altre utilità provenienti dal delitto”.

1.12 Quarta Direttiva Antiriciclaggio

La quarta Direttiva antiriciclaggio¹⁵⁰, 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, nulla modifica riguardo alla definizione di riciclaggio e dei beni oggetto del reato. Importante novità è, invece, l'introduzione espressa dei reati fiscali nella nozione di attività criminosa¹⁵¹; l'articolo 57 specifica, a tal proposito che:

¹⁵⁰Cfr. Direttiva (UE) 2015/849.

¹⁵¹Cfr. Articolo 3, paragrafo 4 *attività criminosa*: qualsiasi tipo di coinvolgimento criminale nella perpetrazione dei seguenti reati gravi:

- a) gli atti che figurano negli articoli da 1 a 4 della decisione quadro 2002/475/GAI;*
- b) ognuno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope del 1988;*
- c) le attività delle organizzazioni criminali quali definite all'articolo 1 dell'azione comune 98/733/GAI del Consiglio;*
- d) la frode ai danni degli interessi finanziari dell'Unione, qualora sia perlomeno grave, quale definita all'articolo 1, paragrafo 1, e all'articolo 2, paragrafo 1, della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee;*
- e) la corruzione;*

“le differenze fra le definizioni di reati fiscali contemplate nelle diverse legislazioni nazionali non ostacolano lo scambio di informazioni o la prestazione di assistenza tra le FIU, nella massima misura possibile prevista dal proprio diritto nazionale”.

1.13 D.Lgs. 231/07

Infine, una definizione di riciclaggio è contenuta nell'articolo 2 del decreto legislativo 231 del 2007, novellato nel 2017:

“1. Le disposizioni di cui al presente decreto si applicano a fini di prevenzione e contrasto dell'uso del sistema economico e finanziario a scopo di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Le eventuali limitazioni alle libertà sancite dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto, sono giustificate ai sensi degli articoli 45, paragrafo 3, e 52, paragrafo 1, del medesimo Trattato.

2. Per le finalità di cui al comma 1, il presente decreto detta misure volte a tutelare l'integrità del sistema economico e finanziario e la correttezza dei comportamenti degli operatori tenuti alla loro osservanza. Tali misure sono proporzionate al rischio in relazione al tipo di cliente, al rapporto continuativo, alla prestazione professionale, al prodotto o alla transazione e la loro applicazione tiene conto della peculiarità dell'attività, delle dimensioni e della complessità proprie dei soggetti obbligati che

f) tutti i reati, compresi i reati fiscali relativi a imposte dirette e indirette, quali specificati nel diritto nazionale, punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà di durata massima superiore ad un anno ovvero, per gli Stati membri il cui ordinamento giuridico prevede una soglia minima per i reati, tutti i reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà di durata minima superiore a sei mesi;

adempono agli obblighi previsti a loro carico dal presente decreto tenendo conto dei dati e delle informazioni acquisiti o posseduti nell'esercizio della propria attività istituzionale o professionale.

3. L'azione di prevenzione è svolta in coordinamento con le attività di repressione dei reati di riciclaggio, di quelli ad esso presupposti e dei reati di finanziamento del terrorismo.

4. Ai fini di cui al comma 1, s'intende per riciclaggio:

a) 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 o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;

b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;

c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;

d) la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere a), b) e c) l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione.

5. Il riciclaggio è considerato tale anche se le attività che hanno generato i beni da riciclare si sono svolte fuori dai confini nazionali. La conoscenza, l'intenzione o la finalità, che debbono costituire un elemento delle azioni di cui al comma 4 possono essere dedotte da circostanze di fatto obiettive.

6. Ai fini di cui al comma 1, s'intende per finanziamento del terrorismo qualsiasi attività diretta, con ogni mezzo, alla fornitura, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione, in qualunque modo realizzate, di fondi e risorse economiche, direttamente

o indirettamente, in tutto o in parte, utilizzabili per il compimento di una o più condotte, con finalità di terrorismo secondo quanto previsto dalle leggi penali ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione delle condotte anzidette”.

si tratta di una definizione settoriale, valevole nell'ambito del sistema preventivo antiriciclaggio, che può quindi prescindere, in parte, dalla definizione penalistica.

Un esempio è costituito dall'elemento soggettivo che regge la condotta dell'agente. Nella definizione del decreto legislativo 231 del 2007 si richiede l'intenzionalità della condotta (articolo 2 comma 5: *la conoscenza, l'intenzione o la finalità, che debbono costituire un elemento delle azioni ...*); intenzionalità non richiesta dalla corrispondente fattispecie penalistica.

Nel sistema amministrativo delineato dal decreto legislativo, dunque, sono escluse le ipotesi di riciclaggio colposo e preterintenzionale.

Un'ulteriore differenza è costituita dalle modalità di realizzazione della condotta: individualmente o in partecipazione. Si apre, quindi, l'alternativa tra associazione e concorso (articolo 2 comma 4 lettera d): *la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere a), b) e c) l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolarne l'esecuzione*); concorso certamente escluso dalla norma penale.

Ancora, caratteristica del decreto legislativo è la punibilità del tentativo: non essendo legata alle categorie penalistiche, risultano punibili anche gli atti preparatori.

Le azioni tipiche di riciclaggio amministrativo sono indicate al comma 4 dell'articolo 1.

2. Finanziamento del Terrorismo

Strettamente legato al reato di riciclaggio di denaro sporco, definito anche *money laundering*, è il fenomeno del finanziamento del terrorismo internazionale, che,

all'opposto, è noto anche come *money dirtying*. Il terrorismo non si sottrae alla legge universale secondo cui il denaro fa girare il mondo: al pari, infatti, di ogni tipo di organizzazione legale, anche le organizzazioni terroristiche necessitano di *denaro o altri supporti, anche materiali*¹⁵², per fare fronte a tutte le spese, relative alla logistica, all'addestramento dei militanti, al sostentamento delle famiglie dei militanti, all'organizzazione dell'azione terroristica in sé¹⁵³.

In sostanza, le organizzazioni terroristiche, necessitano di fondi per garantire la propria attività.

Il finanziamento del terrorismo è effettuato, spesso, con capitali “*puliti*”: è stato, a tal proposito, evidenziato come il denaro segua un percorso “logicamente inverso” nel finanziamento del terrorismo (dal legale all'illecito) rispetto al riciclaggio (dall'illecito al legale)¹⁵⁴. Mentre con il riciclaggio, quindi, il denaro è *ripulito dalla sua veste di illegalità*, con il finanziamento del terrorismo è *sporcato* e, di conseguenza, assume il carattere di illiceità.

Da ciò deriva che, come il riciclaggio è caratterizzato da tre fasi principali, *placement*, *layering* e *integration*, anche il finanziamento del terrorismo è suddiviso in tre fasi, raccolta del capitale lecito - illecito (*collection*), trasmissione o occultamento dello scopo illecito cui è destinato il denaro (*trasmision* o *dissimulation*), impiego del denaro per gli atti terroristici (*use*)¹⁵⁵.

Nel riciclaggio l'illiceità sussiste a monte, produzione di denaro illecito, al contrario, nel finanziamento del terrorismo, spesso, l'illiceità è a valle: il finanziatore utilizza fondi leciti per uno scopo illecito. E' per questo motivo che, normalmente, il finanziatore non si preoccupa di nascondere il denaro o la sua provenienza, quanto piuttosto di occultarne la destinazione finale¹⁵⁶.

Ciò non significa che il terrorismo sia finanziato esclusivamente con denaro lecito: rilevanti rimangono, ancora, i fondi ottenuti attraverso il traffico di droga, il contrabbando di armi, i sequestri. Si è, tuttavia, registrata la tendenza negli

¹⁵²Cfr. V. ARAGONA, *op. cit.*

¹⁵³Cfr. S. D'AURIA, *op. cit.*

¹⁵⁴Cfr. E. CASSESE, *op. cit.*

¹⁵⁵Cfr. S. D'AURIA, *op.cit.*

¹⁵⁶*Idem.*

ultimi anni ad utilizzare fonti lecite allo scopo di finanziare le organizzazioni criminali; un esempio tra tanti è costituito dalla vicenda di Osama Bin Laden¹⁵⁷. Anche il terrorismo, al pari del riciclaggio, sfrutta appieno le opportunità offerte dalla globalizzazione, in particolar modo le tecnologie informatiche allo scopo di trasferire fondi da uno Stato all'altro.

2.1 Convenzione di New York

La Convenzione di New York del 1999 ha posto le basi per il contrasto del fenomeno, fornendo per la prima volta la definizione del finanziamento del terrorismo, articolo 2 comma 1:

“Commette reato ai sensi della presente Convenzione ogni persona che, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, illecitamente e deliberatamente fornisce o raccoglie fondi nell’intento di vederli utilizzati, o sapendo che saranno utilizzati, in tutto o in parte, al fine di commettere:

- a) un atto che costituisce reato ai sensi e secondo la definizione di uno dei trattati enumerati nell’allegato;*
- b) ogni altro atto destinato ad uccidere o a ferire gravemente un civile o ogni altra persona che non partecipa direttamente alle ostilità in una situazione di conflitto armato quando, per sua natura o contesto, tale atto sia finalizzato ad intimidire una popolazione o a costringere un governo o*

¹⁵⁷Cfr. S. D’AURIA, *op. cit.*, nota n.9 “Osama Bin Laden (Riyad, 10 marzo 1957 - Abbottabad, 2 maggio 2011), almeno sino al 2001, poteva disporre di una holding in Africa, di una società di costruzioni in Sudan, di un allevamento di ostriche, di una flottiglia di barche per la pesca di gamberetti in Kenya, di azioni della Al Shamal Islamic Bank in Medio Oriente, di vaste foreste in Turchia, di società agricole in Tagikistan, di holding finanziarie, di società di investimenti e società di import-export in Europa e negli U.S.A., di attività lattiero-casearie in Danimarca, di industrie per la lavorazione del legno e della carta in Norvegia, di investimenti immobiliari in tutto il mondo; per di più, deteneva il controllo della Gum Arabic Company Limited, società che soddisfa ancora l’80% della domanda mondiale di gomma arabica.”

un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere, un atto qualsiasi”.

2.2 Risoluzioni Onu

La risoluzione ONU 1267/99 ha introdotto, inoltre, la specifica misura di congelamento dei fondi della rete terroristica Al Qaeda:

“Freeze funds and other financial resources, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by the Taliban, or by any undertaking owned or controlled by the Taliban, as designated by the Committee established by paragraph 6 below, and ensure that neither they nor any other funds or financial resources so designated are made available, by their nationals or by any persons within their territory, to or for the benefit of the Taliban or any undertaking owned or controlled, directly or indirectly, except as may be authorized by the Committee on a case-by-case basis on the grounds of humanitarian need”¹⁵⁸.

In seguito, con la risoluzione ONU 1376/2001 è stata modificata, in parte, la definizione precedente eliminando l'elemento soggettivo relativo alla volontà di finanziare atti terroristici: il finanziatore è, quindi, responsabile per il solo fatto di aver fornito fondi ad un'organizzazione terroristica, anche se non utilizzati concretamente per compiere atti terroristici specifici¹⁵⁹. La risoluzione ha rafforzato, inoltre, gli obblighi di congelamento dei fondi ampliando le relative *“liste di persone sospettate di appartenere o sostenere organizzazioni terroristiche”¹⁶⁰.*

¹⁵⁸Cfr. Risoluzione ONU 1267/99 numero 4 lettera b).

¹⁵⁹Cfr. V. ARAGONA, *op. cit.*

¹⁶⁰Cfr. Sito UIF, voce *“Finanziamento del terrorismo”*.

Con il tempo si è avvertita sempre più l'esigenza di considerare il fenomeno del *finanziamento del terrorismo* come un'autonoma fattispecie di reato rispetto al *terrorismo*, esigenza soddisfatta dagli strumenti internazionali citati in precedenza.

Negli anni si sono susseguite numerose risoluzioni ONU volte a fronteggiare e regolare la situazione contingente. Così, ad esempio, nel 2014, allo scopo di fronteggiare la minaccia dell'ISIS, sono state emanate risoluzioni volte ad estendere il regime sanzionatorio imposto ad Al-Qaeda agli affiliati dell'ISIS; nonché, adottate specifiche forme di contrasto dei cosiddetti *foreign terrorist fighters*, combattenti terroristi stranieri. Da ultimo, nel 2015 sono state introdotte misure di contrasto dei fondi derivanti da rapimenti a scopo di riscatto, commercio dei beni archeologici trafugati e del petrolio¹⁶¹.

2.3 Europa

Contemporaneamente l'Europa, seguendo la strada delle Risoluzioni ONU, ha adottato la posizione comune 931/2001 e la decisione 475/2002, introducendo specifiche misure di contrasto al terrorismo e al suo finanziamento¹⁶².

¹⁶¹*Idem.*

¹⁶²Cfr. *Posizione comune 931/01*:

Articolo 2 : La Comunità europea, nei limiti dei poteri che le sono conferiti dal trattato che istituisce la Comunità europea, ordina il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie o economiche delle persone, gruppi ed entità elencati nell'allegato.
Articolo 3: La Comunità europea, nei limiti dei poteri che le sono conferiti dal trattato che istituisce la Comunità europea, garantisce che i capitali, le risorse finanziarie o economiche o i servizi finanziari o altri servizi connessi non siano messi a disposizione, direttamente o indirettamente, delle persone, gruppi ed entità elencati nell'allegato.
Articolo 4: Gli Stati membri si prestano, nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale prevista dal titolo VI del trattato sull'Unione europea, la massima assistenza possibile ai fini della prevenzione e della lotta contro gli atti terroristici. A questo scopo, per quanto riguarda le indagini e le azioni penali condotte dalle loro autorità nei confronti di persone, gruppi ed entità di cui all'allegato, essi si avvalgono appieno, su richiesta, dei poteri di cui

L'impegno dell'Unione Europea di rafforzamento della strategia di contrasto è proseguito con l'adozione di successivi regolamenti, decisioni, decisione quadro, direttive, oltre che una Dichiarazione sulla lotta al terrorismo nel 2014.

2.4 Italia

In Italia, in particolare, le indicazioni elaborate a livello sovranazionale sono state recepite, inizialmente, con la l. 431/01 e con la l. 438/01.

La l. 431/2001 ha istituito nel nostro ordinamento il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, allo scopo di dare esecuzione alle misure di congelamento previste dai vari strumenti europei ed internazionali. Compito del Comitato è di coordinare le autorità competenti per il contrasto del terrorismo e del riciclaggio.

La l. 438/2001 ha modificato, invece, l'articolo 270 *bis* c.p., *Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico*. E' stata introdotta la fattispecie del terrorismo internazionale e sono state integrate le condotte punite, aggiungendo, ad esempio, il finanziamento delle organizzazioni terroristiche¹⁶³.

In seguito la l. 155/05 ha introdotto due nuove fattispecie delittuose, l'articolo 270 *quater* c.p.¹⁶⁴ e l'articolo 270 *quinquies* c.p.¹⁶⁵.

dispongono in virtù di atti dell'Unione europea e di altri accordi, intese e convenzioni internazionali vincolanti per gli Stati membri.

¹⁶³Cfr. Articolo 270 *bis*, c.p.:

Chiunque promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni.

Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da cinque a dieci anni.

Ai fini della legge penale, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale.

Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego.

¹⁶⁴Cfr. Articolo 270 *quater* c.p. Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale:

A seguito della nuova minaccia rappresentata dall'ISIS, la l. 43/2015 ha modificato, ulteriormente, l'apparato sanzionatorio delle associazioni terroristiche, introducendo nuove figure di reato, tra cui l'articolo 270 *quater* comma 1¹⁶⁶ e nuove cause di punibilità relative al reclutamento e all'addestramento dei terroristi.

La materia del finanziamento del terrorismo è confluita organicamente nel D.lgs. 109/07, *Nuove disposizioni contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo*, il quale definisce il reato di finanziamento del terrorismo (articolo 2 comma 6):

“qualsiasi attività diretta, con ogni mezzo, alla fornitura, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al

Chiunque, al di fuori dei casi di cui all'articolo 270 bis, arruola una o più persone per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale, è punito con la reclusione da sette a quindici anni.

Fuori dei casi di cui l'articolo 270 bis, e salvo il caso di addestramento, la persona arruolata è punita con la pena della reclusione da cinque a otto anni.

¹⁶⁵Cfr. Articolo 270 quinquies c.p. Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale:

Chiunque, al di fuori dei casi di cui all'articolo 270 bis, addestra o comunque fornisce istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni. La stessa pena si applica nei confronti della persona addestrata, nonché della persona che avendo acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento degli atti di cui al primo periodo, pone in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione delle condotte di cui all'articolo 270 sexies.

Le pene previste dal presente articolo sono aumentate se il fatto di chi addestra o istruisce è commesso attraverso strumenti informatici o telematici.

¹⁶⁶Cfr. Articolo 270 quater 1 c.p. Organizzazione di trasferimento per finalità di terrorismo:

Fuori dai casi di cui agli articoli 270 bis e 270 quater, chiunque organizza, finanzia o propaganda viaggi in territorio estero finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270 sexies, è punito con la reclusione da cinque a otto anni.

deposito, alla custodia o all'erogazione, in qualunque modo realizzate, di fondi e risorse economiche, direttamente o indirettamente, in tutto o in parte, utilizzabili per il compimento di una o più condotte, con finalità di terrorismo secondo quanto previsto dalle leggi penali ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione delle condotte anzidette”.

Nel 2016 il legislatore italiano è intervenuto nuovamente sul tema, emanando la l. 153/16¹⁶⁷.

La norma ha introdotto nel codice penale gli articoli 270 *quinquies*.1; 270 *quinquies*.2; 270 *septies*; 280 *ter*.

In particolare, in questa sede, rileva il nuovo articolo 270 *quinquies* comma 1, *finanziamento di condotte con finalità di terrorismo*:

“Chiunque, al di fuori dei casi di cui agli articoli 270-bis e 270-quater comma 1, raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzati, destinati a essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270-sexies è punito con la reclusione da sette a quindici anni, indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi per la commissione delle citate condotte.

Chiunque deposita o custodisce i beni o il denaro indicati al primo comma è punito con la reclusione da cinque a dieci anni”

¹⁶⁷Rubricata: *Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione: a) della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; b) della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005; c) del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003; d) della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; e) del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatto a Riga il 22 ottobre 2015.*

il quale prevede la fattispecie di *finanziamento del terrorismo* autonoma rispetto a quella di *associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico*, articolo 270 *bis*, e quella di *assistenza agli associati*, articolo 270 *ter*.

La norma si apre con una clausola di sussidiarietà (*al di fuori dei casi*), determinando, quindi, un ambito di applicazione residuale rispetto agli articoli 270 *bis* e 270 *quater*: si esclude quindi la punibilità di chi è già considerato terrorista *ex* articolo 270 *bis* o di chi organizza, finanzia o promuove viaggi all'estero *ex* articolo 270 *quater*.¹

È caratterizzato dal dolo specifico, che consiste nella coscienza e volontà di finanziare attività terroristiche.

Il nuovo articolo 270 *quinquies* comma 1 punisce chiunque finanzia, in qualunque modo, le attività con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270 *sexies*; sono, in particolare, condotte tipiche ai sensi della presente fattispecie: la raccolta, l'erogazione o la messa a disposizione di beni o denaro al fine di sostenere attività terroristiche. Le condotte sono punite a prescindere dall'effettiva utilizzazione dei fondi per gli scopi indicati: infatti, è punita una condotta prodromica rispetto alla condotta terroristica. Si tratta, quindi, di un *reato di pericolo presunto*, giustificato in ragione dell'allarme sociale provocato dai delitti di terrorismo¹⁶⁸.

In realtà, poiché la norma non richiede ai fini della consumazione l'ulteriore fase dell'uso da parte di terzi dei fondi stessi, l'espressa precisazione, *indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi per la commissione delle condotte specificate*, risulta quasi superflua¹⁶⁹.

L'articolo 270 *sexies*, (*confisca*) recita:

“Nel caso di condanna o di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale per taluno dei delitti commessi con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270 sexies è sempre disposta la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato

¹⁶⁸Cfr. R. GAROFALI, *Codice Penale Ragionato, Nel Diritto Editore, V edizione, 2018*.

¹⁶⁹Cfr. V. ARAGONA, *op.cit.*

e delle cose che ne costituiscono il prezzo, il prodotto o il profitto, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo, prodotto o profitto”.

La norma prevede, quindi, sia la *confisca diretta* delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, del prezzo, del prodotto, del profitto, sia la *confisca per equivalente* del prezzo, del prodotto o del profitto quando non sia possibile procedere all'apprensione diretta degli stessi.

Essendo già prevista la *confisca obbligatoria diretta* ex articolo 270 bis comma 4 c.p. (*nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego*), il nuovo articolo 270 sexies c.p. allarga tale strumento a tutti i delitti commessi con finalità di terrorismo ex articolo 270 sexies.

Nonostante l'importante passo in avanti contro il fenomeno del terrorismo effettuato dalla l.153/16 con l'introduzione del nuovo articolo 270 *quinquies* comma 1, la norma presenta alcune criticità.

Ad esempio guardando all'oggetto materiale delle condotte tipiche, nella prima parte si fa riferimento a *beni* e *denaro*; nella seconda parte ai *fondi* (“*indipendentemente dall'effettivo utilizzo di fondi*”). Questa confusione linguistica pone un dubbio interpretativo di non secondaria importanza, laddove la *res* raccolta, erogata o messa a disposizione e successivamente non utilizzata non sia qualificabile come *fondo*¹⁷⁰.

Ulteriori rilievi critici sono mossi riguardo all'anticipazione (forse eccessiva) della soglia di punibilità la quale, anche se giustificata da esigenze di tutela, potrebbe ricomprendere anche condotte apparentemente tipiche ma carenti di concreta offensività, sostituendo così “*la pericolosità sociale alla colpevolezza*”¹⁷¹.

¹⁷⁰ *Idem.*

¹⁷¹ *Idem.*

CAPITOLO QUARTO

L'azione della Banca d'Italia nella prevenzione del reato di riciclaggio

Premessa

Il capitolo descrive più nello specifico l'azione antiriciclaggio svolta dalle Autorità competenti.

Dopo aver descritto i principi guida che ispirano la normativa antiriciclaggio nel suo complesso e ne influenzano l'applicazione pratica, si elencano le principali Autorità preposte al contrasto dei reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

In particolare, l'attenzione si concentra sull'attività della Banca d'Italia.

In questo campo, la Banca d'Italia svolge due importanti funzioni: l'attività di vigilanza (svolta dal Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria) e l'attività di prevenzione e contrasto (svolta dall'UIF).

La funzione di vigilanza è brevemente descritta, in quanto tema principale della tesi è l'attività di prevenzione e contrasto svolta dall'UIF.

Pertanto il quarto paragrafo è dedicato interamente alle funzioni ed ai compiti assegnati all'UIF, senza la pretesa di trattare compiutamente un tema così vasto in poche pagine.

L'UIF (Unità di Informazione Finanziaria) si colloca nel sistema FIU (*Financial Intelligence Unit*) elaborato dal Gruppo Egmont, con lo specifico fine di contrastare i reati in esame.

L'analisi delle funzioni dell'UIF si sviluppa attraverso tre argomenti principali: l'adeguata verifica della clientela, la Segnalazione di Operazioni Sospette (SOS) e l'analisi dei dati aggregati (segnalazioni SARA).

1. Principi Guida Normativa Antiriciclaggio

Le norme antiriciclaggio, nel loro complesso, sono ispirate ad alcuni principi guida.

In primo luogo, giova evidenziare che gli obblighi previsti dalla normativa antiriciclaggio non sono imposti a tutti i destinatari nello stesso modo.

Invero, nel rispetto del principio di proporzionalità ed adeguatezza, essi sono tenuti ad adottare misure di prevenzione proporzionate ai propri rischi, alla propria natura e alle proprie dimensioni¹⁷².

Un ulteriore ed importante principio è rappresentato dalla cosiddetta “collaborazione attiva” degli operatori del sistema economico, i quali devono porre attenzione alla propria clientela e al tipo di transazione effettuata. Gli operatori collaborano con le Autorità preposte alla “*verifica del rispetto degli obblighi antiriciclaggio*”¹⁷³; tale collaborazione si fonda anche su valutazioni ben ponderate rispetto ad Operazioni Sospette al fine di non diventare “*strumenti della criminalità*”¹⁷⁴. La collaborazione si sviluppa anche attraverso il dialogo ed il confronto tra le Autorità, in particolare l’UIF, ed i soggetti obbligati.

Queste occasioni di scambio rilevano anche per ulteriore finalità: diffondere la cosiddetta “*cultura antiriciclaggio*”¹⁷⁵ ed eliminare la percezione che degli strumenti antiriciclaggio si può creare, cioè “*adempimenti burocratici imposti dall’alto*”¹⁷⁶.

Il sistema antiriciclaggio, infatti, ha come obiettivo ultimo la creazione di una società la quale ripudi il profitto derivante da attività illecite e l’alterazione del funzionamento del mercato¹⁷⁷.

¹⁷²Cfr. D.Lgs. 231/07 come modificato dal D.Lgs. 90/17, articolo 16, comma 1.

¹⁷³Cfr. C. CLEMENTE, *Audizione presso il Senato della Repubblica, L’attività dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia, Roma, Palazzo Carpegna, 18 settembre 2018.*

¹⁷⁴*Idem.*

¹⁷⁵*Idem.*

¹⁷⁶*Idem.*

¹⁷⁷*Idem.*

“Collaborazione” non significa “sostituzione” delle Autorità competenti, ma supporto nell'attività di vigilanza e nell'attività investigativa al fine di monitorare le transazioni effettuate¹⁷⁸.

La collaborazione attiva, dunque, permette di *responsabilizzare* gli operatori economici rispetto alle scelte effettuate¹⁷⁹.

Infine, rileva altresì il principio del cosiddetto “approccio basato sul rischio” (*risk based approach*): regolare la verifica della Clientela sulla base del rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo connesso al profilo del cliente o al tipo di operazione effettuata¹⁸⁰. Lo scopo della determinazione del profilo cliente (soggettivo) e dell'operazione (oggettivo) è quello di individuare le possibili incoerenze e i relativi rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

2. Autorità Competenti

Il sistema antiriciclaggio è presidiato da varie amministrazioni ed autorità, tra le quali vi sono sia soggetti pubblici che privati, i quali svolgono attività di regolamentazione, vigilanza, politica, amministrazione organizzazione dell'impresa e così via¹⁸¹.

Tutti questi soggetti svolgono i propri compiti in collaborazione tra di loro: ogni Autorità mette a disposizione le proprie conoscenze specifiche al fine di conseguire un'azione di contrasto e prevenzione sempre più efficiente.

Responsabile della prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario ed economico ai fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo è il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF).

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze collabora con il Comitato di Sicurezza Finanziaria, con i rappresentanti dei Consigli Nazionali degli Ordini Professionali

¹⁷⁸Cfr. R. RAZZANTE, *op. cit.*

¹⁷⁹*Idem.*

¹⁸⁰*Idem.*

¹⁸¹ G. CASTALDI, *Banche e normativa antiriciclaggio. Prevenzione e investigazione. I costi per l'impresa. Università degli Studi di Napoli master in criminologia e diritto penale. Analisi criminale e politiche per la sicurezza urbana, Napoli 3 aprile 2012.*

e stimola la collaborazione tra UIF, Autorità di vigilanza, Dia, Guardia di Finanza ed ordini professionali¹⁸².

Inoltre, il Ministero dell'Economia e delle Finanze collabora sia con gli organismi dell'Unione Europea che con quelli internazionali al fine di promuovere l'adempimento, da parte dell'Italia, degli obblighi antiriciclaggio imposti a livello europeo ed internazionale.

Da ultimo, va precisato che il Ministero dell'Economia e delle Finanze si occupa delle sanzioni amministrative previste dal decreto antiriciclaggio¹⁸³.

L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) è stata istituita nel 2008 presso la Banca d'Italia.

Tale organo svolge funzioni di *Financial Intelligence Unit* FIU per l'Italia ed è inquadrabile come Autorità di regolamentazione e controllo¹⁸⁴; esercita le proprie funzioni gestionali ed operative in modo autonomo ed indipendente (come previsto dagli standard internazionali imposti alle FIU) ed è unica in tutto il territorio italiano.

Tra i principali compiti dell'UIF si segnalano: l'analisi finanziaria dei flussi di denaro, finalizzata alla prevenzione dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; le elaborazioni di informazioni sia finanziarie che amministrative ed investigative, necessarie per la collaborazione internazionale¹⁸⁵; la ricezione e l'analisi delle Segnalazioni di Operazioni Sospette (SOS) e dei dati aggregati (cd Segnalazione AntiRiciclaggio Aggregate, SARA).

Sulla base delle informazioni che riceve, l'UIF elabora modelli rappresentativi di comportamenti anomali e riconducibili ad attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo; in aggiunta, svolge studi riguardanti determinati settori dell'Economia, soggetti ad un elevato rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo¹⁸⁶.

¹⁸²Cfr. R. RAZZANTE, *op. cit.*

¹⁸³*Idem.*

¹⁸⁴Cfr. G. CASTALDI, *op. cit.*

¹⁸⁵*Idem.*

¹⁸⁶Cfr. R. RAZZANTE, *op. cit.*

Da un punto di vista giuridico l'UIF non gode di personalità autonoma, in quanto è la Banca d'Italia a regolarne l'organizzazione e a fornirle i mezzi e le risorse necessarie per il suo funzionamento.

Infine, partecipano all'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo sia le forze di Polizia, svolgendo i compiti previsti dal D.Lgs. 90/17, sia la Direzione Investigativa Antimafia (Dia) e il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza (NSPV), le quali si occupano delle attività investigative. In particolare, questi ultimi possono sfruttare, a fini investigativi, l'anagrafe tributaria e il Registro dei Titolari Effettivi, istituito presso la Camera di Commercio¹⁸⁷.

In conclusione, poiché l'azione di prevenzione e contrasto determina un quadro operativo complesso, coinvolge numerosi soggetti con competenze diverse; competenze che devono essere efficacemente coordinate per un *“armonico sviluppo dell'azione comune”*¹⁸⁸.

3. Funzioni Della Banca D'Italia

3.1 Funzione Di Vigilanza (Brevi Cenni)

La Banca d'Italia svolge attività di vigilanza sugli enti bancari e finanziari allo scopo di mantenere un sistema finanziario sano, stabile ed efficiente.

A livello centrale l'attività è svolta dal Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria; a livello territoriale dalle Filiali.

Con un Provvedimento del 2014 è Stato istituito il Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU).

Le filiali, oltre a svolgere attività di vigilanza per gli intermediari finanziari e bancari, si occupano della tutela dei clienti degli intermediari finanziari e bancari.

L'attività di vigilanza bancaria e finanziaria svolta dalla Banca d'Italia è regolamentata dal TUB.

¹⁸⁷ *Idem.*

¹⁸⁸ Cfr. G. CASTALDI, *op. cit.*

Il sistema della vigilanza opera su due livelli: microprudenziale (vigilanza sui singoli intermediari) e macroprudenziale (vigilanza sull'intero sistema finanziario). L'obiettivo unico è il “*mantenimento della stabilità finanziaria*”¹⁸⁹.

3.1.1 Vigilanza Microprudenziale

La Banca d'Italia e la Banca Centrale Europea collaborano nella vigilanza sulle banche italiane, svolgendo compiti diversificati in base alla rilevanza dell'ente.

La Banca Centrale Europea vigila sui gruppi bancari “significativi”, per mezzo dei *Joint Supervisory Team (JST)*, composti anche e in prevalenza da personale della Banca d'Italia. I *Joint Supervisory Team* rappresentano il punto di raccordo tra gruppi bancari, Autorità nazionali e Banca Centrale europea, svolgendo un'attività di controllo in modo continuato.

La Banca d'Italia si concentra, invece, sui gruppi bancari “meno significativi”, rispettando le indicazioni fornite dalla Banca Centrale europea.

La funzione di vigilanza della Banca d'Italia è attuata mediante attività di protezione dei consumatori, di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, di controllo dei servizi di pagamento e degli strumenti finanziari e di controllo di soggetti non bancari e di banche extracomunitarie con filiali in Italia¹⁹⁰.

Inoltre, vigila sulla stabilità e sulla corretta gestione delle SIM (Società di Intermediazione Mobiliare) e degli OICR (Organismi di Investimento Collettivo del Risparmio), come stabilito dal TUB.

Fermo restando l'autonomia organizzativa ed imprenditoriale dei soggetti vigilati, la Banca d'Italia analizza e contrasta potenziali anomalie tecniche ed organizzative (come ad esempio “*qualità della gestione e controllo dei rischi, adeguatezza del patrimonio a fronteggiare eventuali perdite, trasparenza e*

¹⁸⁹Cfr. sito ufficiale Banca d'Italia , <http://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/index.html>.

¹⁹⁰*Idem.*

*correttezza nei confronti della clientela*¹⁹¹”) dei soggetti vigilati ed impone l'adozione di misure idonee ad eliminare le anomalie riscontrate.

In particolare, sono effettuati sia controlli su documenti che ispezioni presso gli enti. Le ispezioni sono di cinque tipologie: a “*spettro esteso*” (riguardano il complesso aziendale); “*mirate*” (riguardano settori specifici); “*tematiche*” (riguardano ambiti generali rilevanti per l'intero sistema finanziario); di “*follow-up*” (successive alla richiesta di adozione di misure correttive volte alla verifica della loro realizzazione); di “*compliance*” (riguardano in generale la verifica del rispetto della normativa antiriciclaggio ed antiusura).

Durante l'attività di vigilanza, se la Banca d'Italia riscontra violazioni o irregolarità irroga le relative sanzioni amministrative.

Misure particolari, invece, sono assunte in situazioni di crisi degli enti, come ad esempio limitazione o divieto di distribuzione degli utili oppure rimozione di alcuni membri dagli organi aziendali quando pregiudicano la gestione dell'ente.

3.1.2 Vigilanza Macroprudenziale

Obiettivo della vigilanza macroprudenziale è individuare i punti deboli del sistema finanziario che possono minarne la stabilità.

Pertanto, la vigilanza macroprudenziale si concentra sul sistema finanziario nel suo complesso, sui fattori di rischio comune e sulla “*prociclicità del sistema finanziario*”¹⁹². Dunque, l'analisi macroprudenziale sostiene quella microprudenziale attraverso indagini approfondite su tematiche di interesse generale.

¹⁹¹ *Idem.*

¹⁹² *Idem.*

3.1.3 Altro

La funzione di vigilanza della Banca d'Italia si applica anche in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; in questo campo la Banca d'Italia ha il compito di emanare disposizioni concernenti l'Adeguata Verifica della Clientela ed i controlli interni antiriciclaggio che devono essere adottati dai soggetti obbligati.

Ancora, in tema di trasparenza e correttezza, la Banca d'Italia vigila sulla trasparenza e la correttezza degli intermediari bancari e finanziari al fine di tutelare la clientela.

In particolare, la Banca d'Italia garantisce: il rispetto della disciplina di settore, un'adeguata informazione della clientela e la possibilità di svolgere reclami. Sicchè, l'obiettivo della Banca d'Italia, in questo caso, è anche quello di "educare" i cittadini nella materia finanziaria.

Invero, cittadini più consapevoli possono percepire più facilmente i rischi cui potrebbero andare incontro, con la conseguenza di spingere il mercato finanziario ad essere sempre più efficiente stabile¹⁹³.

4. UIF

Il D.Lgs. 231/07 di recepimento della Direttiva 2005/60/CE, cosiddetta terza Direttiva antiriciclaggio, all'articolo 6 disciplina l'UIF, stabilendone sia la composizione che le funzioni.

L'UIF sostituisce l'Ufficio Italiano Cambi (UIC), nato nel 1945 e riformato nel 1988 (D.Lgs. 319/88), per adeguare l'istituto alle disposizioni emanate a livello comunitario¹⁹⁴.

Fino al 2008, quindi, la funzione di FIU per l'Italia è stata svolta dall'Ufficio Italiano Cambi, come stabilito dall'articolo 151 della Legge 388/00¹⁹⁵; il primo

¹⁹³ *Idem.*

¹⁹⁴ Cfr. R. RAZZANTE, *Codice della Normativa Antiriciclaggio, II edizione 2018*, Maggioli Editore.

gennaio 2008, l'Unità di Informazione Finanziaria ha sostituito l'Ufficio Italiano Cambi nel ruolo di Autorità centrale antiriciclaggio¹⁹⁶.

Per comprendere il ruolo svolto dall'UIF, utile è la definizione di *Financial Intelligence Unit* fornita dal Gruppo Egmont:

“A Financial Intelligence Unit (FIU) is a central, national agency responsible for receiving, (and as permitted, requesting), analyzing and disseminating to the competent authorities, disclosures of Financial information:

concerning suspected proceeds of crime and potential financing of terrorism, or

(ii) required by national legislation or regulation, in order to combat money laundering and terrorism financing.”

¹⁹⁵Cfr. L. 388/00, articolo 151 (Costituzione delle unità di informazione finanziaria e modifiche al decreto-legge n. 143 del 1991).

1. Per ottemperare al disposto dell'articolo 2, comma 3, della decisione 2000/642/GAI, del Consiglio dell'Unione europea del 17 ottobre 2000, concernente le modalità di cooperazione tra le unità di informazione finanziaria degli Stati membri per quanto riguarda lo scambio di informazioni, l'unità di informazione finanziaria di cui alla predetta decisione è costituita, per l'Italia, presso l'Ufficio italiano dei cambi. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica comunica per iscritto l'avvenuta costituzione della predetta unità al Segretario generale del Consiglio dell'Unione europea.

2. All'articolo 3 del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche: a) al comma 4, lettera f), dopo le parole: “qualora siano attinenti alla criminalità organizzata” sono inserite le seguenti: “ovvero le archivia, informandone gli stessi organi investigativi”; b) al comma 10, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: “Gli organi investigativi di cui al comma 4, lettera f) forniscono all'Ufficio italiano dei cambi le notizie in proprio possesso necessarie per integrare le informazioni da trasmettere alle medesime autorità di altri Stati; al di fuori dei casi di cui al presente comma, restano applicabili le disposizioni di cui agli articoli 9 e 12 della legge 1° aprile 1981, n. 121”.

¹⁹⁶Cfr. Sito ufficiale UIF, *Il ruolo dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF)*, <https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/uif-italia/index.html>.

Le FIU, quindi, accentrano la raccolta di segnalazioni di Operazioni Sospette al fine di trasmetterle, dopo averle analizzate, alle Autorità competenti.

L'obiettivo è di massimizzare e rendere più efficiente l'attività preventiva investigativa e repressiva dei possibili reati connessi alle Operazioni Sospette.

Il Gruppo Egmont è un organismo internazionale nato nel 1995 dall'iniziativa di un gruppo ristretto di Autorità antiriciclaggio; oggi riunisce tutte le Autorità antiriciclaggio note come FIU.

Il Gruppo Egmont è un *network* internazionale di Autorità specializzate nella lotta al riciclaggio, con il compito di approfondire le segnalazioni di Operazioni Sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. È importante sottolineare che il Gruppo Egmont è un “*foro informale e non politico*”¹⁹⁷, in quanto nato spontaneamente dalla volontà di unione delle Autorità antiriciclaggio che lo compongono, senza avere alla base un trattato giuridicamente vincolante.

Il Gruppo Egmont, poiché riunisce le Unità di Informazione Finanziaria e non i Governi di appartenenza delle stesse, non definisce politicamente le strategie di contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo, a differenza del GAFI il quale, attraverso la partecipazione dei Governi degli Stati membri, svolge compiti di natura politica.

Obiettivo del Gruppo Egmont è di favorire la cooperazione tra le Unità di Informazione Finanziaria attraverso lo scambio reciproco d'informazioni riguardanti casi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; un'ulteriore finalità è quella di stimolare la creazione di nuove Unità di Informazione Finanziaria nei Paesi che ne sono privi, fornendogli il necessario supporto tecnico ed organizzativo¹⁹⁸.

Le originarie prescrizioni del GAFI non imponevano di istituire una *Financial Intelligence Unit*, ma lasciavano liberi gli Stati di scegliere il soggetto cui attribuire la funzione di raccolta e di analisi delle segnalazioni di Operazioni

¹⁹⁷Cfr. A. BALDASSARRE, *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, cap.V, Il Gruppo Egmont*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale numero 60, febbraio 2008, Banca d'Italia*.

¹⁹⁸*Idem*.

Sospette e della loro trasmissione alle Autorità competenti. Da ciò deriva che i soggetti cui ogni Stato ha attribuito tali funzioni hanno assunto natura differente secondo le scelte compiute dai singoli Legislatori nazionali.

Si possono, quindi, individuare tre differenti modelli: il primo attribuisce a tali soggetti natura di Autorità amministrativa ed è stato adottato dallo Stato italiano e dagli Stati Uniti; il secondo fa leva su strutture specializzate costituite nell'ambito dell'Autorità Giudiziaria ed è stato accolto nel Regno Unito e nei Paesi Bassi; infine, il terzo modello si caratterizza per la sua natura mista rispetto ai primi.

Le differenze a livello organizzativo, ma anche la diversa natura giuridica delle Autorità, così istituite, avrebbe potuto ostacolare la cooperazione tra le Autorità stesse.

Pertanto, il Gruppo Egmont ha individuato alcune caratteristiche comuni che ciascuna Autorità deve possedere; una sorta di “*minimo comune denominatore delle FIU aderenti al Gruppo Egmont*”¹⁹⁹.

Tali caratteristiche si desumono dalla definizione di FIU fornita dal Gruppo Egmont: dal carattere centrale e nazionale richiesto per tale Autorità, si evince che ciascuno Stato può designare una sola Autorità in grado di svolgere funzioni di raccolta delle segnalazioni di Operazioni Sospette e di creare punti di contatto per la cooperazione internazionale con le altre FIU; inoltre, la specificazione dell'aggettivo *nazionale* accanto all'aggettivo *centrale* non consente agli Stati federati di creare più Autorità centrali in base al numero di Stati che li compongono.

Il secondo standard è costituito dall'obiettivo comune della lotta al riciclaggio di denaro sporco.

Terza caratteristica è l'attività d'*intelligence* finanziaria costituita a sua volta dall'attività di ricezione, di analisi e di trasmissione: la prima comporta una comunicazione da parte di un ente finanziario nei confronti della FIU; l'attività di analisi, invece, esige la verifica delle informazioni ricevute e, quindi, della fondatezza del sospetto avanzato dall'ente finanziario; da ultimo, l'attività di trasmissione richiede, in primo luogo, l'individuazione dell'Autorità competente e,

¹⁹⁹ *Idem.*

poi, la comunicazione delle informazioni ricevute, al fine di dare impulso ad una successiva attività investigativa o processuale.

Come detto poc'anzi, nel rispetto degli standard stabiliti dal Gruppo Egmont, ogni Stato può strutturare l'Autorità competente a svolgere le funzioni di FIU in modo autonomo.

Il primo modello è il *Judicial Model*, cioè la costituzione della FIU all'interno del sistema giudiziario.

Secondo tale impostazione, le informazioni finanziarie giungono rapidamente alla Magistratura la quale può adottare i provvedimenti di sequestro o di congelamento di beni ovvero le misure ritenute necessarie, in tempi brevi.

Un grande limite di questo modello è, però, rappresentato dalle possibili remore a collaborare direttamente con la Magistratura sofferte dai soggetti obbligati.

Il secondo modello è l'*Administrative Model*, cioè la costituzione di una Autorità amministrativa indipendente a cui vengono affidati i compiti di FIU.

L'Autorità amministrativa si pone come intermediario tra il soggetto obbligato alla segnalazione e la Polizia o la Magistratura, giacché trasmette la segnalazione alle Autorità competenti solo dopo averla esaminata e stabilito se il sospetto sia effettivamente fondato e se meriti di essere sottoposto ad un controllo ulteriore da parte della Polizia o della Magistratura.

Il modello amministrativo favorisce la collaborazione tra il sistema finanziario e i soggetti obbligati, poiché assicura un elevato grado di riservatezza delle informazioni ricevute.

Inoltre, l'Autorità così strutturata svolge un'importante funzione di filtro delle informazioni ricevute, potendole integrare con altre informazioni possedute, selezionandole e, infine, trasmettendo alle Autorità competenti soltanto quelle effettivamente collegate a reati di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

La *ratio* di tale funzione è proprio quella di evitare un eccessivo carico di lavoro per le Autorità investigative e giudiziarie.

Terzo modello è il *Law Enforcement Model*, cioè la costituzione di un organo specializzato all'interno della Polizia.

In tale caso la FIU svolge sia funzioni d'*intelligence* finanziaria sia funzioni di indagine; pertanto, potrà avviare la fase repressiva del reato in modo molto rapido. Al pari del *Judicial Model*, questo modello presenta il limite di non favorire la collaborazione tra soggetti obbligati e Autorità preposta allo svolgimento delle funzioni di *Financial Intelligence Unit*²⁰⁰.

Il modello di FIU prescelto dal Legislatore Italiano è di tipo amministrativo, in cui l'analisi finanziaria è svolta separatamente rispetto all'analisi investigativa. Pertanto, è valorizzata l'autonoma attività di prevenzione esercitata dall'UIF.

La finalità dell'UIF è, infatti, quella di prevenire i reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, tutelando il sistema economico finanziario e non quella di reprimere i reati.

Dunque, considerando lo scopo perseguito, si comprende come il Legislatore abbia prescelto un modello di FIU amministrativo che distingue la fase dell'analisi finanziaria delle segnalazioni delle Operazioni Sospette rispetto alla fase dell'attività investigativa e repressiva dei reati.

L'UIF svolge, quindi, una funzione di filtro tra soggetti obbligati alle segnalazioni di Operazioni Sospette e le Autorità investigative e giudiziarie.

Tale scelta permette di separare nettamente la fase della prevenzione e, quindi, dell'analisi delle informazioni, rispetto alla fase della repressione del reato.

A prescindere dal modello adottato, le FIU devono essere caratterizzate da autonomia ed indipendenza operativa: non devono cioè subire condizionamenti da altre Autorità.

L'organizzazione e le funzioni dell'UIF sono previste dal regolamento del Governatore della Banca d'Italia, emanato ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. 231/07.

A capo dell'UIF è posto il Direttore, nominato con Provvedimento del Direttorio della Banca d'Italia, su proposta del Governatore della Banca d'Italia stessa.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 6 del D.Lgs. 231/07, al Direttore compete la responsabilità della gestione dell'UIF in autonomia. Si specifica, inoltre, che il

²⁰⁰ *Idem.*

Direttore è scelto “tra persone dotate di adeguati requisiti di onorabilità professionalità e conoscenza del sistema finanziario²⁰¹”.

In particolare, il regolamento²⁰² specifica che il Direttore dell’UIF

“non deve essere Stato sottoposto a misure di prevenzione ai sensi della normativa Antimafia ovvero condannato, anche con sentenza non definitiva, per delitti non colposi, deve aver maturato una adeguata esperienza professionale e di conoscenza del sistema finanziario attraverso l’esercizio, per almeno dieci anni, di attività professionali o di insegnamento universitario attinenti a materie giuridiche o economiche ovvero di funzioni dirigenziali presso enti pubblici o pubbliche amministrazioni”.

Il mandato dura cinque anni, rinnovabile una sola volta. E’ revocabile con le stesse modalità previste per la nomina, a condizione che il Direttore non soddisfi i requisiti prescritti per l’esercizio delle sue funzioni, ovvero si sia “reso colpevole di gravi mancanze²⁰³”.

Il Direttore è l’unico responsabile della gestione dell’UIF di cui definisce gli indirizzi, dirige l’attività, coordina il funzionamento delle Unità che la compongono e gestisce il personale, curando anche la crescita professionale²⁰⁴.

Il Direttore presiede anche il Comitato di Esperti, previsto dall’articolo 3 del regolamento e dall’articolo 6 del D.Lgs. 231/07.

²⁰¹Cfr. articolo 6, comma 3, D.Lgs. 231/07.

²⁰²Cfr. articolo 2, comma 2, Regolamento 18 luglio 2014, *Regolamento per l’organizzazione e il funzionamento dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia (UIF)*, ai sensi dell’art. 6, comma2, del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

²⁰³Cfr. articolo 2, comma 3, Regolamento 18 luglio 2014, *Regolamento per l’organizzazione e il funzionamento dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia (UIF)*, ai sensi dell’art. 6, comma2, del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

²⁰⁴Cfr. articolo 2, commi 4 e 5, Regolamento 18 luglio 2014, *Regolamento per l’organizzazione e il funzionamento dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia (UIF)*, ai sensi dell’art. 6, comma2, del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

Il Comitato di Esperti è composto dal Direttore e da 4 membri, i quali devono possedere i requisiti di onorabilità, professionalità e conoscenza del sistema finanziario previsti per il Direttore.

I membri del Comitato sono nominati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze su parere del Governatore della Banca d'Italia; l'incarico ha durata triennale, rinnovabile una volta sola.

Tale organo è convocato dal Direttore dell'UIF almeno ogni 6 mesi, con funzioni di consulenza in materia di segnalazioni di Operazioni Sospette, di accordi stipulati tra l'UIF e le altre Autorità impegnate nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e in ordine ad ogni altro tema indicato dal Direttore dell'UIF.

Il Comitato redige anche una relazione sull'attività dell'UIF, la quale viene trasmessa al Parlamento insieme alla documentazione che la Banca d'Italia invia annualmente entro il 30 giugno. La relazione è redatta dal Comitato di Sicurezza (articolo 4 comma2 D.Lgs. 231/07) con riferimento all'attività svolta nel corso dell'anno precedente ed è costituita da un rapporto sull'attività di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e da una relazione riguardante i mezzi e le risorse attribuite all'UIF.

L'UIF è composta dal Servizio Operazioni Sospette e dal Servizio analisi e rapporti istituzionali²⁰⁵.

Il Servizio Operazioni Sospette analizza sotto il profilo finanziario le segnalazioni di Operazioni Sospette e ne stabilisce la fondatezza, controlla la qualità dei dati e le modalità di integrazione delle informazioni.

Il servizio analisi e rapporti istituzionali cura i rapporti con l'Autorità Giudiziaria e con le altre Autorità, nazionali e internazionali, preposte alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; contribuisce alla definizione della normativa di settore e si occupa dell'analisi aggregata dei flussi finanziari.

Ogni servizio è articolato in Divisioni.

²⁰⁵Cfr. articolo 5, Regolamento 18 luglio 2014, *Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF)*, ai sensi dell'art. 6, comma2, del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

Le funzioni dell'UIF sono specificate all'articolo 6 comma 6 del D.Lgs. 231/07²⁰⁶. In generale, l'UIF analizza le segnalazioni di Operazioni Sospette inviate dai soggetti obbligati, le comunicazioni oggettive relative ad operazioni a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e le segnalazioni aggregate inviate dagli intermediari finanziari.

L'UIF può integrare i dati in proprio possesso chiedendo ulteriori informazioni ai soggetti obbligati oltre che accedendo agli archivi, secondo le disposizioni di Legge, ovvero scambiando informazioni con le FIU estere²⁰⁷.

In collaborazione con il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, la Direzione Investigativa Antimafia e l'Autorità Giudiziaria, l'UIF può sospendere le Operazioni Sospette per un massimo di cinque giorni lavorativi²⁰⁸.

Su parere del Comitato di Sicurezza Finanziaria stabilisce i criteri per l'analisi finanziaria delle segnalazioni di Operazioni Sospette.

In base ai risultati delle proprie analisi l'UIF può: archiviare le segnalazioni di Operazioni Sospette ritenute infondate, quindi, non meritevoli di ulteriori approfondimenti da parte delle Autorità preposte; trasmettere all'Autorità Giudiziaria le segnalazioni costituenti fatti di rilevanza penale; trasmettere alla Direzione Nazionale Antimafia i dati relativi alle segnalazioni di Operazioni Sospette per verificarne l'attinenza a procedimenti giudiziari in corso e trasmettere

²⁰⁶L'UIF svolge le seguenti attività:

a) analizza i flussi finanziari al fine di individuare e prevenire fenomeni di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo;

b) riceve le segnalazioni di Operazioni Sospette di cui all'articolo 41 e ne effettua l'analisi finanziaria;

c) acquisisce ulteriori dati e informazioni, finalizzati allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, presso i soggetti tenuti alle segnalazioni di Operazioni Sospette di cui all'articolo 41;

d) riceve le comunicazioni dei dati aggregati di cui all'articolo 40;

e) si avvale dei dati contenuti nell'anagrafe dei conti e dei depositi di cui all'articolo 20, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, e nell'anagrafe tributaria di cui all'articolo 37 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248;

²⁰⁷Cfr. Sito ufficiale UIF, *Il ruolo dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF)*, <https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/uif-italia/index.html>.

²⁰⁸*Idem*.

al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e alla Direzione Investigativa Antimafia le segnalazioni di Operazioni Sospette che necessitano un approfondimento investigativo²⁰⁹.

L'UIF cura l'elaborazione della normativa in materia di segnalazioni di Operazioni Sospette, di trasmissione dei dati aggregati e di comunicazioni oggettive. Per facilitare e promuovere la collaborazione di soggetti obbligati, elabora gli indicatori di anomalia e modelli rappresentativi di comportamenti anomali; inoltre, trasmette un *feedback* ai soggetti obbligati sulla base delle segnalazioni di Operazioni Sospette inviate dagli stessi.

Il sistema antiriciclaggio, in generale, e i compiti affidati all'UIF, in particolare, richiedono collaborazione e scambio di informazioni non soltanto a livello nazionale, ma anche internazionale al fine di risultare efficaci.

Pertanto, anche in deroga al segreto di ufficio le Autorità di vigilanza nazionali, l'UIF, le Autorità investigative e giudiziarie collaborano tra di loro.

Sono, inoltre, previsti scambi di informazioni e di dati tra le varie FIU, al fine di analizzare flussi finanziari a rilevanza transnazionale, i quali, cioè, coinvolgono diverse giurisdizioni.

La collaborazione tra le FIU estere è disciplinata dai principi stabiliti dal Gruppo Egmont e non richiede trattati internazionali tra i Governi; al più, possono essere sottoscritti Protocolli di Intesa (*Memoranda of Understanding*) tra le FIU.

Lo scambio di informazioni tra le FIU avviene attraverso la rete protetta *Egmont Secure Web*, gestita dal Gruppo Egmont. A livello comunitario è, invece, sfruttata la rete denominata *FIU.net*.

Ai sensi della Legge 7/00 (disciplina del mercato dell'oro) l'UIF riceve le dichiarazioni di operazioni in oro di importo pari o superiore a 12.500 euro.

Infine, ai sensi della Legge 38/06, l'UIF lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo internet.

²⁰⁹ *Idem.*

4.1 Adeguata Verifica Della Clientela

Elemento fondamentale dell'intero impianto antiriciclaggio è l'Adeguata Verifica della Clientela.

Si tratta di un elemento determinante sia perché è il primo fra gli adempimenti da mettere in atto, sia perché dai risultati di questo adempimento dipende l'attivazione di ulteriori obblighi e verifiche.

L'Adeguata Verifica della Clientela consiste nell'identificazione del cliente, ovvero nella verifica della sua identità, nell'ottenimento d'informazioni sullo scopo dell'operazione che deve essere compiuta e nell'eventuale segnalazione delle Operazioni Sospette.

L'Adeguata Verifica della Clientela rispecchia il concetto affermato a livello internazionale del *Know Your Customer* (KYC), il quale si traduce con l'espressione "conosci il tuo cliente"; oggi, la procedura del *Customer Due Diligence* (CDD) deve caratterizzare il comportamento delle banche, degli intermediari finanziari e di tutti i soggetti obbligati dalla normativa, poiché è necessario identificare e certificare il cliente a seconda del suo profilo di rischio.

Pertanto, i clienti devono essere identificati e classificati in base al rischio e devono essere registrati.

Trulioo, società canadese che offre servizi di identificazione e verifica del cliente e del *business*, sottolinea l'importanza della procedura di *customer due diligence*:

“Do your due diligence. That’s a fundamental rule of business and basically comes down to knowing who you are dealing with. For any Financial institution, one of the first analysis made is to determine if you can trust a potential client. You need to make sure any potential customer is worthy; customer due diligence (CDD) is a critical element of effectively managing your risks and protecting yourself against potential Financial crimes and nefarious activities. (...) The customer due diligence (CDD) process is a smart business strategy to avoid heavy losses due to

*fraud, hefty fines and sanctions, as well as bad publicity. Not knowing your customer in today's Financial World is a non-starter.*²¹⁰”

L'Adeguata Verifica della Clientela ha rafforzato e non sostituito il precedente obbligo d'identificazione della Clientela (l. 197/1991), presupposto per la registrazione dei dati.

L'obbligo d'identificazione consisteva essenzialmente nell'acquisizione dei dati anagrafici del cliente, mentre l'Adeguata Verifica della Clientela va oltre, perché mira a comprendere anche lo scopo dell'operazione che deve essere compiuta²¹¹.

L'introduzione dell'Adeguata Verifica della Clientela comporta maggiori adempimenti in capo ai soggetti obbligati, come ad esempio l'obbligo di registrare il titolare effettivo dell'operazione e di fornire informazioni sullo scopo e sulla natura dell'operazione.

Tuttavia, gli ulteriori oneri richiesti sono bilanciati dal recepimento del principio dell'approccio basato sul rischio: perciò, la portata degli adempimenti necessari per identificare il cliente deve essere calibrata sul profilo del cliente stesso, in base al rischio che l'operazione nel suo complesso comporta²¹².

Sulla base delle caratteristiche del cliente e dell'operazione è possibile tracciare il profilo di rischio del cliente e regolare di conseguenza l'adempimento dell'Adeguata Verifica della Clientela (modalità ordinaria, semplificata o rafforzata)²¹³.

La Banca d'Italia con un provvedimento ha specificato quale sia il contenuto degli obblighi di Adeguata Verifica della clientela:

“L'Adeguata Verifica della Clientela consiste nelle seguenti attività: a) identificazione del cliente e dell'eventuale esecutore; b) identificazione dell'eventuale titolare effettivo; c) verifica dell'identità del cliente,

²¹⁰Cfr. Sito ufficiale Trulioo, *Customer due diligence: Ensuring You Know Your Customer*, August 23, 2016, www.trulioo.com/blog/customer-due-diligence/.

²¹¹Cfr. R. RAZZANTE, *op. cit.*

²¹²*Idem.*

²¹³Cfr. M. D'AGOSTINO PANEBIANCO, *op. cit.*

dell'eventuale esecutore e dell'eventuale titolare effettivo sulla base di documenti, dati o informazioni ottenuti da una fonte affidabile e indipendente; d) acquisizione e valutazione di informazioni sullo scopo e sulla natura prevista del rapporto continuativo e, se rilevante, secondo un approccio basato sul rischio, dell'operazione occasionale; e) esercizio di un controllo costante nel corso del rapporto continuativo. 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 (cfr. art. 42 del decreto antiriciclaggio). Se tale impossibilità si verifica per un rapporto continuativo in essere, essi pongono fine al rapporto²¹⁴”.

L'Adeguata Verifica della Clientela non si risolve in un unico adempimento, ma è costituita da un insieme molto complesso e articolato di obblighi ed adempimenti. Di seguito, sono tracciate le linee essenziali della disciplina, senza pretendere di trattare esaustivamente in poche pagine un tema così complesso.

4.1.1 Quando Effettuare l'Adeguata Verifica della Clientela

Tre sono i casi in cui è obbligatorio procedere all'Adeguata Verifica della Clientela, ovvero in ipotesi di: rapporto continuativo indipendentemente dall'importo dell'operazione, ovvero nel caso di un rapporto di durata che si concretizza nella attività svolta dai soggetti obbligati; operazione occasionale, dunque, non riconducibile ad un rapporto continuativo e consistente in una operazione di importo pari o superiore a 15.000 euro (in questo caso non rileva se la movimentazione di denaro è effettuata con un'unica operazione o con più operazioni frazionate ma collegate tra loro), ovvero che consista in un trasferimento di fondi superiore a 1.000 euro; infine, nel caso in cui le banche, gli istituti di moneta elettronica (IMEL), gli istituti di pagamento e Poste Italiane SpA

²¹⁴Cfr. Sito ufficiale Banca d'Italia, *Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela, Documento per la consultazione Aprile 2018*.

siano parte nel trasferimento di denaro, per un importo complessivamente pari o superiore a 15.000 euro.

Inoltre, uno specifico settore richiede l'assolvimento degli obblighi di Adeguata Verifica della Clientela anche nel caso di operazioni di importo inferiore a 15.000 euro: la prestazione di servizi di pagamento, di emissione e di distribuzione di moneta elettronica.

Concretamente è necessario procedere all'Adeguata Verifica della Clientela quando vi sono dubbi sull'identità del cliente, ovvero quando vi sia il sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

In ogni caso, gli obblighi derivanti dall'Adeguata Verifica della Clientela devono essere calibrati sulle informazioni da verificare e da approfondire, considerando sempre l'approccio basato sul rischio come criterio guida.

Grazie all'applicazione del concetto del *Risk Based Approach*, oggi, è necessaria anche una preventiva valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo connesso alle operazioni realizzabili dal cliente.

Mentre in passato la normativa antiriciclaggio imponeva la valutazione postuma delle operazioni poste in essere e delle eventuali anomalie riscontrate, oggi si richiede, appunto, una valutazione preventiva del profilo del cliente e delle operazioni che verranno effettuate.

L'approccio basato sul rischio permette di eseguire questa valutazione preventiva in modo differenziato, applicando, quindi, misure semplificate o rafforzate di Adeguata Verifica della Clientela in rapporto ad ipotesi di rischio minore o maggiore di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

La commisurazione degli obblighi di Adeguata Verifica della Clientela rappresenta un'estrinsecazione del principio di proporzionalità²¹⁵.

Come ha specificato Castaldi, *“l'attività di Adeguata Verifica è efficacemente rappresentata come una funzione non lineare ma circolare, secondo la sequenza «informazione-valutazione-decisione»²¹⁶”*; ciò significa che l'Adeguata Verifica

²¹⁵Cfr. M. D'AGOSTINO PANEBIANCO, *op. cit.*

²¹⁶Cfr. G. CASTALDI, *L'adeguata verifica della clientela bancaria e il recente provvedimento della Banca d'Italia, Customer due diligence in recent Italian anti-money laundering rules,*

della Clientela non riguarda soltanto i nuovi clienti, ma anche clienti acquisiti in precedenza, rispetto ai quali è necessario aggiornare o acquisire nuove informazioni, sempre considerando il rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo associato al cliente; rischio che potrebbe mutare nel tempo.

A rigor di logica, l'Adeguata Verifica della Clientela dovrebbe essere compiuta prima dell'instaurazione del rapporto tra cliente ed intermediario, al fine di attuare concretamente il principio del *Know Your Customer*. La normativa, tuttavia, prevede un'eccezione: in caso di un rapporto continuativo (ma non in caso di una prestazione occasionale), in ipotesi di basso rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, l'Adeguata Verifica della Clientela può essere posticipata rispetto all'instaurazione del rapporto.

La procedura deve, comunque, essere completata entro trenta giorni dall'instaurazione del rapporto continuativo; decorsi i trenta giorni dall'instaurazione del rapporto continuativo, se non è possibile procedere alla verifica dell'identità del cliente, è necessario astenersi dal rapporto ed, eventualmente, effettuare una segnalazione di operazione sospetta se ne ricorrono i presupposti.

4.1.2 Come Effettuare l'Adeguata Verifica della Clientela

L'Adeguata Verifica della Clientela si concretizza in una serie di attività che devono essere modulate rispetto al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo collegato al profilo del cliente, dell'operazione o della tipologia di rapporto instaurato.

Pertanto, in primo luogo, i destinatari della normativa antiriciclaggio devono misurare il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo connesso alla propria attività (cioè alla tipologia di servizi o di prodotti offerti, della clientela o delle aree geografiche di operatività) e modulare gli obblighi di Adeguata Verifica della Clientela in base al rischio rilevato.

contributo in Bancaria n.10/2013, Mensile dell'Associazione Bancaria Italiana, a cura di Bancaria Editrice.

I soggetti obbligati sono responsabili delle misure di prevenzione adottate, perciò, devono essere in grado di dimostrare alle Autorità competenti che le scelte effettuate sono adeguate rispetto al rischio rilevato²¹⁷.

L'articolo 17 comma 3 del D.Lgs. 231/07 individua due categorie di criteri generali: il cliente e il rapporto continuativo e/o l'operazione²¹⁸.

L'obiettivo dell'acquisizione delle informazioni, concernenti il cliente e il controllo della loro veridicità, è di attribuire al cliente un profilo di rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e, di conseguenza, adeguare gli obblighi in relazione al profilo stesso. Ad esempio, riguardo al profilo del cliente si potrà scegliere di preferire la modalità rafforzata oppure optare per la modalità semplificata degli obblighi di Adeguata Verifica della Clientela. E' evidente che una conoscenza approfondita del cliente permette all'intermediario di instaurare

²¹⁷Cfr. articolo 17, comma 3, D.Lgs. 231/07.

²¹⁸ *I soggetti obbligati adottano misure di adeguata verifica della clientela proporzionali all'entità' dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e dimostrano alle autorità di cui all'articolo 21, comma 2, lettera a), e agli organismi di autoregolamentazione che le misure adottate sono adeguate al rischio rilevato. Nel graduare l'entità' delle misure i soggetti obbligati tengono conto, quanto meno, dei seguenti criteri generali:*

a) con riferimento al cliente:

1) la natura giuridica;

2) la prevalente attività svolta;

3) il comportamento tenuto al momento del compimento dell'operazione o dell'instaurazione del rapporto continuativo o della prestazione professionale;

4) l'area geografica di residenza o sede del cliente o della controparte;

b) con riferimento all'operazione, rapporto continuativo o prestazione professionale:

1) la tipologia dell'operazione, rapporto continuativo o prestazione professionale posti in essere;

2) le modalità di svolgimento dell'operazione, rapporto continuativo o prestazione professionale;

3) l'ammontare dell'operazione;

4) la frequenza e il volume delle operazioni e la durata del rapporto continuativo o della prestazione professionale;

5) la ragionevolezza dell'operazione, del rapporto continuativo o della prestazione professionale, in rapporto all'attività' svolta dal cliente e all'entità' delle risorse economiche nella sua disponibilità;

6) l'area geografica di destinazione del prodotto e l'oggetto dell'operazione, del rapporto continuativo o della prestazione professionale.

un buon rapporto con il cliente stesso, ma soprattutto protegge l'intermediario dal possibile coinvolgimento, anche involontario, in operazioni illecite che potrebbero pregiudicare la reputazione dell'intermediario stesso (cosiddetto rischio reputazionale e di *compliance*)²¹⁹.

L'articolo 18 del D.Lgs. 231/07 (“*Contenuto degli Obblighi di Adeguata Verifica della Clientela*”) stabilisce che gli obblighi si attuano attraverso: l'identificazione del cliente e la verifica della sua identità; l'identificazione del titolare effettivo e la verifica della sua identità; l'acquisizione e la valutazione di informazioni sullo scopo e sulla natura del rapporto continuativo o della prestazione professionale e, infine, mediante il controllo costante del rapporto con il cliente per tutta la sua durata.

Ragionando per le due macro categorie (cioè cliente e rapporto continuativo/operazione), è possibile individuare le tappe necessarie per acquisire le informazioni richieste.

Per quanto riguarda la categoria cliente esse sono: identificazione del cliente; identificazione dell'eventuale esecutore; verifica dello status di persona esposta politicamente (PEP); verifica del potere di rappresentanza; ricostruzione dell'assetto proprietario e di controllo; individuazione della titolarità effettiva²²⁰.

Per quanto riguarda la seconda categoria, cioè rapporto continuativo ed operazione, le informazioni richieste riguardano: lo scopo del rapporto continuativo; la natura del rapporto continuativo; il controllo costante del rapporto con il cliente, per tutta la sua durata; la verifica della provenienza dei fondi e delle risorse nella disponibilità del cliente²²¹.

Più specificatamente, l'identificazione del cliente si distingue a seconda che si tratti di cliente persona fisica o cliente diverso da persona fisica.

Nel caso di cliente persona fisica, la verifica della sua identità avviene attraverso un documento di identità o di un documento di riconoscimento equivalente ai sensi della normativa vigente.

²¹⁹Cfr. M. D'AGOSTINO PANEBIANCO, *op. cit.*

²²⁰*Idem.*

²²¹*Idem.*

I dati da acquisire sono: nome, cognome, luogo e data di nascita, residenza anagrafica, domicilio se diverso dalla residenza, estremi del documento di identificazione e codice fiscale.

Concretamente l'identificazione avviene attraverso il confronto dei dati contenuti nel documento d'identità e la persona che si ha di fronte: identificazione significa, cioè, accertamento dell'identità.

Non si tratta, dunque, di una mera trascrizione di dati da un documento ad un modulo, ma di attestare con certezza che la persona fisica, la quale compare, corrisponda alla persona indicata nel documento²²².

Pertanto, un ruolo fondamentale è svolto dal documento d'identità presentato, la cui autenticità deve essere verificata dal destinatario della normativa antiriciclaggio; in particolare, il documento deve essere in originale e non in fotocopia e ne deve essere acquisita una copia in formato cartaceo o elettronico.

Generalmente, si chiede al cliente di fornire i propri dati anagrafici per confrontarli con quelli indicati nel documento di identità; già questa prima fase permette di delineare un profilo di rischio, laddove i dati forniti dal cliente non corrispondano con quelli forniti dal documento di identità.

Il documento preferito per l'identificazione è, appunto, la carta d'identità ma sono validi anche altri documenti, muniti di fotografia e rilasciati da una Pubblica Amministrazione competente dello Stato Italiano o di altri Stati, purché abbiano come finalità quella di dimostrare l'identità del soggetto.

A titolo esemplificativo, sono validi il passaporto, la patente di guida e il porto d'armi, mentre non è valida la tessera del codice fiscale, in quanto non munita di fotografia (sebbene necessaria ai fini dell'Adeguata Verifica della Clientela per acquisire, proprio, il codice fiscale del cliente).

L'articolo 19, comma 1, lett. a) D.Lgs. 231/07 specifica in quali casi l'obbligo di identificazione si considera assolto anche in assenza della presenza fisica del cliente²²³.

²²² *Idem.*

²²³ (...) *L'obbligo di identificazione si considera assolto, anche senza la presenza fisica del cliente, nei seguenti casi:*

Si tratta di casi in cui i dati identificativi risultino da atti pubblici, da scritture private autenticate o da certificati qualificati, utilizzati per la generazione di una firma digitale associata a documenti informatici; in ipotesi di possesso di un'identità digitale di livello massimo di sicurezza; nel caso in cui i dati identificativi risultino da documenti in possesso dell'Autorità consolare italiana; nel caso in cui il cliente sia stato già identificato dal soggetto obbligato, in relazione ad un altro rapporto o prestazione professionale in essere; in ipotesi in cui i dati identificativi siano acquisiti attraverso forme e modalità individuate dall'Autorità di vigilanza di settore, nell'ambito delle tecniche di identificazione a distanza.

Nel caso in cui la persona fisica sia una persona esposta politicamente (PEP), cioè rientri in una delle tre categorie di persona esposta politicamente (ovvero persone che occupano o hanno occupato nell'anno precedente importanti cariche pubbliche, i loro familiari e coloro che intrattengono rapporti con tali soggetti), è necessario procedere agli obblighi rafforzati di Adeguata Verifica della Clientela,

1) per i clienti i cui dati identificativi risultino da atti pubblici, da scritture private autenticate o da certificati qualificati utilizzati per la generazione di una firma digitale associata a documenti informatici, ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;

2) per i clienti in possesso di un'identità digitale, di livello massimo di sicurezza, nell'ambito del Sistema di cui all'articolo 64 del predetto decreto legislativo n. 82 del 2005 e successive modificazioni, e della relativa normativa regolamentare di attuazione, nonché di un'identità digitale o di un certificato per la generazione di firma digitale, rilasciati nell'ambito di un regime di identificazione elettronica compreso nell'elenco pubblicato dalla Commissione europea a norma dell'articolo 9 del regolamento EU n. 910/2014;

3) per i clienti i cui dati identificativi risultino da dichiarazione della rappresentanza e dell'autorità consolare italiana, come indicata nell'articolo 6 del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153;

4) per i clienti che siano già stati identificati dal soggetto obbligato in relazione ad un altro rapporto o prestazione professionale in essere, purché le informazioni esistenti siano aggiornate e adeguate rispetto allo specifico profilo di rischio del cliente;

5) per i clienti i cui dati identificativi siano acquisiti attraverso idonee forme e modalità, individuate dalle Autorità di vigilanza di settore, nell'esercizio delle attribuzioni di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a), tenendo conto dell'evoluzione delle tecniche di identificazione a distanza;(…).

in quanto la persona esposta politicamente è considerata ad alto rischio in ragione della carica pubblica ricoperta, la quale favorisce la commissione di reati contro la Pubblica Amministrazione.

Nel caso di clienti diversi da persona fisica è necessario verificare che la persona che sta operando abbia effettivamente un potere di rappresentanza dell'ente: in tal caso è necessario procedere, oltre che all'identificazione della persona fisica rappresentante dell'ente, anche alla raccolta dei dati relativi all'ente: denominazione, sede legale e codice fiscale.

L'articolo 20 del D.Lgs. 231/07 stabilisce i criteri per determinare la titolarità effettiva di clienti diversi dalle persone fisiche.

L'obiettivo è quello di individuare il *beneficial owner*, a prescindere dagli schermi giuridici che vengono interposti allo scopo di occultare la proprietà o il controllo effettivo di un ente. Si richiede, inoltre, che l'attività di identificazione del titolare effettivo di un ente sia tracciabile e documentabile.

Il primo comma dell'articolo 20 afferma che il titolare effettivo coincide con la persona fisica a cui è attribuita la proprietà diretta o indiretta dell'ente, ovvero il controllo dell'ente. Invece, ai commi successivi stabilisce i criteri per determinare la titolarità effettiva in diverse ipotesi.

Nel caso in cui il cliente sia una società di capitali, la proprietà diretta o indiretta è desunta dalla titolarità di una partecipazione superiore al 25% del capitale, detenuta anche per il tramite di società controllate, società fiduciarie o per interposta persona.

Nel caso in cui non sia possibile individuare la persona fisica a cui è attribuita la proprietà diretta o indiretta dell'ente, il titolare effettivo coincide con la persona fisica che detiene il controllo dell'ente, desumibile dal possesso della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria o, comunque, dal possesso di voti in grado di esercitare un'influenza dominante in assemblea ordinaria, anche in assenza del possesso della maggioranza dei voti stessi; ovvero dall'esistenza di vincoli contrattuali che consentono di esercitare un'influenza dominante in assemblea ordinaria.

Nel caso in cui non sia possibile individuare il titolare effettivo attraverso l'individuazione della persona fisica che detiene il controllo dell'ente, il titolare effettivo coincide con la persona fisica con poteri di amministrazione o direzione della società.

Nel caso in cui il cliente sia una persona giuridica privata, i titolari effettivi sono individuati in relazione ai fondatori se ancora in vita, ai beneficiari se facilmente individuabili e ai titolari di funzioni di direzione e amministrazione.

Presso il Registro delle Imprese, di cui all'articolo 2188 del codice civile, è istituito il Registro Nazionale dei Titolari Effettivi cui le imprese dotate di personalità giuridica e le imprese giuridiche private comunicano le informazioni relative ai propri titolari effettivi.

L'omessa comunicazione è punita ai sensi dell'articolo 2630 del codice civile, ovvero con una sanzione amministrativa pecuniaria (da 103 euro a 1032 euro).

Possono accedere al Registro Nazionale dei Titolari Effettivi²²⁴ il Ministero dell'Economia e delle Finanze, le Autorità di Vigilanza di settore, l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, la Direzione Investigativa Antimafia, la Guardia di Finanza, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, l'Autorità Giudiziaria (conformemente alle proprie attribuzioni istituzionali), le Autorità preposte al contrasto dell'evasione fiscale, i soggetti obbligati agli adempimenti prescritti in materia di Adeguata Verifica della Clientela (previo pagamento dei diritti di segreteria), *“i soggetti privati compresi quelli portatori di interessi diffusi titolari di un interesse giuridico rilevante e differenziato nei casi in cui la conoscenza della titolarità effettiva sia necessaria per curare o difendere nel corso di un procedimento giurisdizionale un interesse corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata quando abbiano ragioni concrete e documentate per dubitare che la titolarità effettiva sia diversa da quella legale”²²⁵.*

Il controllo costante è uno strumento fondamentale dell'obbligo di Adeguata Verifica della Clientela: si attua attraverso una verifica costante del rapporto con il

²²⁴Cfr. articolo 21, comma 2, D.Lgs. 231/07.

²²⁵Cfr. Articolo 21, comma 2, lettera f) D.Lgs. 231/07.

cliente, per tutta la durata del rapporto stesso, analizzando nel complesso l'operatività del cliente. Sicché, sono analizzate le operazioni compiute dal cliente, nel corso dell'intero rapporto, al fine di verificare se le transazioni siano compatibili con il profilo di rischio del cliente stesso; inoltre, si tiene conto altresì della provenienza dei fondi e delle risorse nella disponibilità del cliente.

Pertanto, il destinatario degli obblighi, al fine di avere un quadro aggiornato del profilo del cliente stesso e del rischio cui è esposto, richiede costantemente informazioni al cliente.

In quest'ottica, il destinatario della normativa antiriciclaggio è in grado di rilevare comportamenti anomali rispetto al profilo del cliente, evidenziando anche un abuso, ossia un utilizzo improprio degli strumenti e dei servizi offerti al cliente stesso.

L'articolo 22 del D.Lgs. 231/07 descrive, invece, gli obblighi posti a carico del cliente.

In particolare, si prevede che i clienti debbano fornire per iscritto, sotto la propria responsabilità, tutte le informazioni necessarie affinché i soggetti obbligati possano adempiere gli obblighi di Adeguata Verifica. Inoltre, le imprese dotate di personalità giuridica e le imprese giuridiche private devono conservare, per un periodo non inferiore a cinque anni, informazioni adeguate, accurate e aggiornate relative ai titolari effettivi e fornirle ai soggetti obbligati in occasione degli adempimenti degli obblighi di Adeguata Verifica della Clientela.

4.1.3 Adeguata Verifica della Clientela in Modalità Semplificata

L'articolo 23 del D.Lgs. 231/07 disciplina le misure semplificate di Adeguata Verifica della Clientela stabilendo che *“in presenza di un basso rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo i soggetti obbligati possono applicare misure di Adeguata Verifica della Clientela semplificate sotto il profilo dell'estensione e della frequenza degli adempimenti prescritti dall'articolo 18”*.

Il secondo comma individua tre macrocategorie d'indici di basso rischio, relative alla tipologia di clienti, alla tipologia di prodotti, servizi, operazioni o canali di distribuzioni e alle aree geografiche²²⁶.

²²⁶(...) *Ai fini dell'applicazione di misure semplificate di adeguata verifica della clientela e fermo l'obbligo di commisurarne l'estensione al rischio in concreto rilevato, i soggetti obbligati tengono conto, tra l'altro, dei seguenti indici di basso rischio:*

a) indici di rischio relativi a tipologie di clienti quali:

1) società ammesse alla quotazione su un mercato regolamentato e sottoposte ad obblighi di comunicazione che impongono l'obbligo di assicurare un'adeguata trasparenza della titolarità effettiva;

2) pubbliche amministrazioni ovvero istituzioni o organismi che svolgono funzioni pubbliche, conformemente al diritto dell'Unione europea;

3) clienti che sono residenti in aree geografiche a basso rischio, ai sensi della lettera c);

b) indici di rischio relativi a tipologie di prodotti, servizi, operazioni o canali di distribuzione quali:

1) contratti di assicurazione vita rientranti nei rami di cui all'articolo 2, comma 1, del CAP, nel caso in cui il premio annuale non ecceda i 1.000 euro o il cui premio unico non sia di importo superiore a 2.500 euro;

2) forme pensionistiche complementari disciplinate dal decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, a condizione che esse non prevedano clausole di riscatto diverse da quelle di cui all'articolo 14 del medesimo decreto e che non possano servire da garanzia per un prestito al di fuori delle ipotesi previste dalla legge;

3) regimi di previdenza o sistemi analoghi che versano prestazioni pensionistiche ai dipendenti, in cui i contributi sono versati tramite detrazione dalla retribuzione e che non permettono ai beneficiari di trasferire i propri diritti;

4) prodotti o servizi finanziari che offrono servizi opportunamente definiti e circoscritti a determinate tipologie di clientela, volti a favorire l'inclusione finanziaria;

5) prodotti in cui i rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo sono mitigati da fattori, quali limiti di spesa o trasparenza della titolarità';

c) indici di rischio relativi ad aree geografiche quali:

1) Stati membri;

2) Paesi terzi dotati di efficaci sistemi di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo;

3) Paesi terzi che fonti autorevoli e indipendenti valutano essere caratterizzati da un basso livello di corruzione o di permeabilità ad altre attività criminali;

4) Paesi terzi che, sulla base di fonti attendibili e indipendenti, quali valutazioni reciproche ovvero rapporti di valutazione dettagliata pubblicati, prevedano e diano effettiva applicazione a

Nonostante il Legislatore abbia individuato degli indici di basso rischio, i destinatari della disciplina hanno, comunque, l'obbligo di valutare il rischio concreto e commisurare gli obblighi di Adeguata Verifica in relazione al rischio rilevato.

Le Autorità di vigilanza di settore possono, inoltre, individuare altre ipotesi di applicazione di misure semplificate di Adeguata Verifica della Clientela, in caso di basso rischio.

Ne consegue che, in situazioni a basso rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, l'estensione e la frequenza degli adempimenti concernenti l'Adeguata Verifica della Clientela possono essere semplificati. Si tratta di una modalità facoltativa di adempimento degli obblighi, la cui idoneità rispetto alla situazione concreta deve essere preventivamente valutata dall'intermediario, in quanto unico responsabile degli adempimenti relativi alla Adeguata Verifica della clientela. Come specifica, infatti, anche il quarto comma, quando vi è sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo non è possibile applicare gli obblighi semplificati di Adeguata Verifica della clientela.

4.1.4 Adeguata Verifica della Clientela in Modalità Rafforzata

A differenza della modalità semplificata, l'Adeguata Verifica della Clientela in modalità rafforzata è obbligatoria in caso di un elevato rischio di riciclaggio, autoriciclaggio o finanziamento del terrorismo.

In questo caso l'obiettivo è proprio quello di rafforzare la conoscenza del cliente e del suo profilo operativo, al fine di valutare eventuali operazioni anomale e procedere, quindi, ad una possibile segnalazione di operazione sospetta.

Ancora una volta i fattori di rischio considerati riguardano il cliente; i prodotti, i servizi, le operazioni o i canali di distribuzione; le aree geografiche²²⁷.

presidi di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, coerenti con le raccomandazioni del GAFI (...).

²²⁷(...) *Nell'applicazione di misure rafforzate di adeguata verifica della clientela, i soggetti obbligati tengono conto, almeno dei seguenti fattori:*

I soggetti obbligati rafforzano il grado e la natura delle verifiche necessarie per accertare se le operazioni siano sospette, considerando il contesto e le finalità delle operazioni, caratterizzate da importi, ad esempio, insolitamente elevati oppure rispetto alle quali sussistono dubbi circa le finalità a cui sono preordinate (articolo 24 comma 3).

a) fattori di rischio relativi al cliente quali:

- 1) rapporti continuativi o prestazioni professionali instaurati ovvero eseguiti in circostanze anomale;*
- 2) clienti residenti o aventi sede in aree geografiche ad alto rischio secondo i criteri di cui alla lettera c);*
- 3) strutture qualificabili come veicoli di interposizione patrimoniale;*
- 4) società che hanno emesso azioni al portatore o siano partecipate da fiduciari;*
- 5) tipo di attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo di contante;*
- 6) assetto proprietario della società cliente anomalo o eccessivamente complesso data la natura dell'attività svolta;*

b) fattori di rischio relativi a prodotti, servizi, operazioni o canali di distribuzione quali:

- 1) servizi con un elevato grado di personalizzazione, offerti a una clientela dotata di un patrimonio di rilevante ammontare;*
- 2) prodotti od operazioni che potrebbero favorire l'anonimato;*
- 3) rapporti continuativi, prestazioni professionali od operazioni occasionali a distanza non assistiti da adeguati meccanismi e procedure di riconoscimento;*
- 4) pagamenti ricevuti da terzi privi di un evidente collegamento con il cliente o con la sua attività;*
- 5) prodotti e pratiche commerciali di nuova generazione, compresi i meccanismi innovativi di distribuzione e l'uso di tecnologie innovative o in evoluzione per prodotti nuovi o preesistenti;*

c) fattori di rischio geografici quali quelli relativi a:

- 1) Paesi terzi che, sulla base di fonti attendibili e indipendenti quali valutazioni reciproche ovvero rapporti pubblici di valutazione dettagliata, siano ritenuti carenti di efficaci presidi di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo coerenti con le raccomandazioni del GAFI;*
- 2) Paesi terzi che fonti autorevoli e indipendenti valutano essere caratterizzati da un elevato livello di corruzione o di permeabilità ad altre attività criminose;*
- 3) Paesi soggetti a sanzioni, embargo o misure analoghe emanate dai competenti organismi nazionali e internazionali;*
- 4) Paesi che finanziano o sostengono attività terroristiche o nei quali operano organizzazioni terroristiche.(...).*

Inoltre, le Autorità di vigilanza di settore possono individuare altre situazioni di rischio da prendere in considerazione, al fine di integrare le ipotesi già delineate dal Legislatore ai commi precedenti.

Il quinto comma prevede delle ipotesi di presunzione *iuris et de iure* ad elevato rischio, per le quali è sempre richiesta l'applicazione di misure rafforzate di Adeguata Verifica della Clientela.

L'obbligo scatta in caso di:

“clienti residenti in Paesi terzi ad alto rischio individuati dalla Commissione Europea; rapporti di corrispondenza transfrontalieri con un ente creditizio o istituto finanziario corrispondente di un Paese terzo; rapporti continuativi, prestazioni professionali o operazioni con clienti e relativi titolari effettivi che siano persone politicamente esposte”²²⁸.

Invero, il regolamento delegato 2016/1675 della Commissione Europea ha individuato Paesi terzi ad alto rischio, con carenze strategiche nei loro regimi di *anti money laundering* e che, pertanto, costituiscono una minaccia per il sistema finanziario dell'Unione Europea.

Molti di questi Paesi, tra cui l'Afghanistan, la Bosnia-Erzegovina, l'Iraq, la Siria e l'Iran si sono impegnati politicamente per porre rimedio alle carenze strategiche, elaborando un piano d'azione in accordo con il GAFI. Al contrario, la Repubblica Popolare Democratica di Corea rifiuta di rimediare alle carenze individuate, continuando a costituire, quindi, una grave minaccia per il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

L'articolo 25 stabilisce le modalità di esecuzione degli obblighi di Adeguata Verifica rafforzata della Clientela, stabilendo che, in presenza di un elevato rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, i soggetti obbligati devono: acquisire informazioni aggiuntive sia sul cliente che sul titolare effettivo; effettuare approfondite verifiche circa lo scopo e la natura del rapporto; intensificare la frequenza dell'applicazione delle procedure relative al controllo costante del rapporto continuativo o della prestazione professionale.

²²⁸Cfr. articolo 24 comma 5, d.lgs. 231/07.

Nel caso di rapporti con un istituto finanziario o creditizio di un Paese terzo sono necessarie ulteriori misure, tra cui la raccolta di informazioni sull'istituto finanziario o creditizio relative alla struttura proprietaria; la natura delle attività svolte; la qualità della vigilanza cui l'ente è soggetto.

Inoltre, deve essere valutata la qualità dei controlli in materia di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

In particolare, si richiede che l'ente creditizio o finanziario svolga un'Adeguata Verifica della Clientela, oltre che un controllo costante dei rapporti con i propri clienti.

Tuttavia, nel caso in cui il cliente sia una persona politicamente esposta, oltre alle ordinarie misure di verifica della clientela, devono essere adottate misure ulteriori.

4.1.5 Adeguata Verifica da Parte Di Terzi

L'articolo 26 del D.Lgs. 231/07 stabilisce che ai soggetti obbligati è consentito ricorrere a terzi per l'adempimento degli obblighi di Adeguata Verifica della Clientela, stante la responsabilità dei medesimi soggetti obbligati.

Dunque, previa attestazione da parte del terzo che abbia adempiuto direttamente l'Adeguata Verifica della Clientela, tale obbligo si considera assolto nei confronti del soggetto obbligato.

L'attestazione deve confermare l'identità del cliente che deve essere identificato²²⁹. Possono essere delegate ad un terzo tutte le fasi dell'Adeguata Verifica della Clientela, ad eccezione della fase del controllo costante²³⁰.

Tuttavia, Razzante rileva come sia alquanto sconsigliabile ricorrere a questo metodo di identificazione del cliente, a meno che non si sia totalmente sicuri dell'*“attendibilità della canale utilizzato”*²³¹.

²²⁹Cfr. R. RAZZANTE, *op. cit.*

²³⁰*Idem.*

²³¹*Idem.*

I soggetti obbligati rimangono, comunque, gli unici responsabili e sono, dunque, tenuti a valutare se le informazioni ricevute dai terzi siano idonee e sufficienti ai fini dell'adempimento degli obblighi di Adeguata Verifica della Clientela.

Pertanto, come specifica l'articolo 28, nel caso in cui il soggetto obbligato non sia sicuro dell'identità del cliente provvederà in proprio ad identificare il cliente e, quindi, a svolgere tutti gli adempimenti relativi all'Adeguata Verifica della Clientela. È, comunque, fatto divieto di ricorrere alle attestazioni di soggetti terzi aventi sede in Paesi terzi considerati ad alto rischio²³².

4.1.6 Obbligo di Astensione

Considerata l'importanza dell'Adeguata Verifica della Clientela e del principio *Know Your Customer*, nel caso d'impossibilità nel procedere all'acquisizione di informazioni relative al proprio cliente o alla natura e allo scopo delle operazioni da compiere, il Legislatore impone un generico obbligo di astensione: nel caso di un nuovo cliente non si deve instaurare un rapporto continuativo; nel caso di cliente già acquisito non bisogna proseguire nel rapporto in essere o, comunque, non bisogna compiere l'operazione richiesta.

In ogni caso è necessario valutare se sussistono i requisiti per procedere alla segnalazione di un'operazione sospetta²³³.

4.2 Obblighi di Conservazione

Le modifiche apportate dal D.Lgs. 90/17 al D.Lgs. 231/07 hanno riguardato anche la materia della conservazione dei dati.

Gli articoli 31 e 32 parlano, infatti, soltanto di obblighi di conservazione, eliminando il riferimento agli obblighi di registrazione dei dati e delle

²³²Cfr. articolo 29, D.Lgs. 231/07.

²³³Cfr. M. D'AGOSTINO PANEBIANCO, *op. cit.*

informazioni acquisite nell'adempimento degli obblighi di Adeguata Verifica della Clientela. È, dunque, eliminato il riferimento all'Archivio Unico Informatico.

In generale, l'articolo 31 fa riferimento a documenti ed ad informazioni utili per prevenire e contrastare attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, necessarie per lo svolgimento dei compiti attribuiti all'UIF e alle altre Autorità competenti in materia.

Il secondo comma specifica che i soggetti obbligati devono conservare copia dei documenti acquisiti durante l'adempimento degli obblighi di Adeguata Verifica della clientela, in originale o in copia, avente efficacia probatoria ai sensi della normativa vigente, delle scritture e delle registrazioni inerenti alle operazioni.

La documentazione così conservata deve, almeno, permettere di conoscere:

“la data di instaurazione del rapporto continuativo o del conferimento dell'incarico; i dati identificativi del cliente, del titolare effettivo e dell'esecutore e le informazioni sullo scopo e la natura del rapporto o della prestazione; la data, l'importo e la causale dell'operazione; i mezzi di pagamento utilizzati²³⁴”.

La documentazione deve essere conservata per un periodo di almeno dieci anni dalla cessazione del rapporto o dal compimento dell'operazione.

L'articolo 32 specifica le modalità di conservazione dei dati e delle informazioni, affermando che i sistemi di conservazione prescelti dai soggetti obbligati devono garantire il rispetto delle norme in materia di protezione dei dati personali e l'utilizzo delle informazioni per le sole finalità indicate nel decreto stesso.

Inoltre, la modalità di conservazione deve evitare una possibile perdita di dati, assicurare la ricostruzione dell'attività del cliente, specificare i soggetti legittimati ad accedere alle informazioni ed, infine, intensificare il sistema di conservazione dei dati.

Quest'ultimo deve, altresì, garantire un accesso completo e tempestivo alle Autorità competenti.

²³⁴ Cfr. articolo 31, D.Lgs. 231/07.

Anche il soggetto obbligato deve poter accedere tempestivamente ai documenti, ai dati, alle informazioni e alla relativa data.

Per “acquisizione tempestiva” s’intende un’acquisizione che avvenga entro trenta giorni dall’instaurazione del rapporto continuativo ovvero dall’esecuzione dell’operazione o della prestazione professionale.

Le modalità di conservazione dei dati devono garantirne: l’integrità, la non alterabilità successivamente alla loro acquisizione, la trasparenza, la completezza, la chiarezza dei dati e delle informazioni e la storicità dei medesimi, ossia la possibilità di accedere al dato prima della sua modifica.

I soggetti obbligati possono esternalizzare l’attività di conservazione dei dati affidandola ad un autonomo centro di servizi, responsabile della conservazione dei dati.

Responsabile principale della conservazione rimane, però, il soggetto obbligato stesso.

4.3 L’obbligo di Segnalazione delle Operazioni Sospette (SOS)

La Segnalazione delle Operazioni Sospette (SOS) rappresenta un caposaldo della disciplina antiriciclaggio. L’obbligo di collaborazione attiva rappresenta una rivoluzione nel rapporto tra soggetti obbligati e Autorità deputate al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Si è passati, infatti, da un rapporto caratterizzato dalla collaborazione passiva, per cui erano le Autorità competenti a formulare specifiche richieste agli intermediari, ad una collaborazione basata sull’impulso dei soggetti obbligati stessi, in particolar modo sul sospetto di collegamento con il reato di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo di specifiche operazioni.

L’UIF rappresenta il fulcro di tutto il sistema antiriciclaggio: raccoglie il flusso informativo rappresentato dalle segnalazioni di Operazioni Sospette; valuta tali informazioni in modo omogeneo cogliendone i collegamenti oggettivi e soggettivi; è in grado, inoltre, di tracciare i flussi finanziari transnazionali.

Attraverso queste analisi l'UIF ha la possibilità di scoprire nuove modalità di realizzazione dei reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, oltre che di stabilire i settori economici a maggior rischio.

I risultati dell'analisi finanziaria dei flussi informativi effettuata dall'UIF sono trasmessi al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e alla Direzione Investigativa Antimafia, al fine di operare l'analisi investigativa delle informazioni ricevute.

Se dalle segnalazioni di Operazioni Sospette emergono notizie di reato, le informazioni sono, inoltre, trasmesse all'Autorità Giudiziaria per le necessarie indagini.

L'UIF opera in modo circolare, nel senso che attraverso le informazioni ricevute dai soggetti obbligati elabora schemi di anomalia; questi schemi sono, a loro volta, inviati ai soggetti obbligati al fine di facilitare la successiva individuazione di Operazioni Sospette²³⁵.

Per definire “*sospetta*” un'operazione è necessario guardare alle caratteristiche, all'entità, alla natura dell'operazione, a qualsiasi altra circostanza di cui si è a conoscenza, considerando anche la capacità economica e l'attività svolta dal soggetto interessato.

Se tenuto conto di tutti questi elementi si ha il sospetto che l'operazione compiuta sia collegata al reato di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, gli elementi a disposizione devono essere comunicati all'UIF proprio sotto forma di una segnalazione di operazione sospetta.

Per garantire l'operatività di questo sistema, è necessario istituire misure di controllo interno, al fine di verificare il corretto adempimento degli obblighi antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo da parte del personale dipendente del soggetto obbligato. Sono, inoltre, necessari programmi di formazione al fine di istruire correttamente il personale nel riconoscimento di un'operazione sospetta²³⁶.

L'articolo 35 del D.Lgs. 231/07 afferma che:

²³⁵Cfr. Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria, numero 10, maggio 2018.

²³⁶Cfr. M. D'AGOSTINO PANEBIANCO, *op. cit.*

“i soggetti obbligati, prima di compiere l'operazione, inviano senza ritardo all'UIF, una segnalazione di operazione sospetta quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa. (...)”

Tale formulazione introduce una questione discussa, relativa al momento in cui la segnalazione deve essere eseguita.

Si afferma, infatti, che la segnalazione deve essere compiuta “*prima*” del compimento dell'operazione; ma una segnalazione efficace si deve basare su informazioni complete e di qualità, le quali presuppongono a loro volta un approfondimento relativamente lungo²³⁷.

In altre parole, per maturare la consapevolezza di un'operazione sospetta, in molti casi è necessario che l'operazione stessa sia compiuta al fine di acquisire tutti gli elementi necessari per far sorgere il sospetto stesso.

Come afferma Razzante, si è di fronte ad

“un evidente errore dei redattori, dato che non solo chi scrive, ma anche autorevoli commentatori ed esponenti delle Autorità di vigilanza hanno già fatto notare l'impossibilità ontologica di una SOS prima che la SOS stessa possa maturare²³⁸”.

Quindi, alla presenza di un sospetto, i soggetti obbligati non compiono le operazioni fino a quando non hanno compiuto la segnalazione di operazione sospetta all'UIF.

Questa regola gode di alcune eccezioni: nelle ipotesi in cui vi è un obbligo di Legge di ricevere un atto (è il caso dei notai); nelle ipotesi in cui l'operazione non può essere rinviata in considerazione della normale operatività e nel caso in cui il

²³⁷ *Idem.*

²³⁸ Cfr. R. RAZZANTE, *op. cit.*

rinvio potrebbe ostacolare le indagini (il segnalato potrebbe desumere l'invio di una segnalazione sospetta proprio dal rinvio dell'operazione).

In questi casi, quindi, i soggetti obbligati, prima, compiono l'operazione e, dopo, inviano la segnalazione sospetta all'UIF.

Le SOS non devono essere considerate denunce di reato perché sono sospetti; infatti, potrebbero essere, addirittura, considerate irrilevanti dalle Autorità competenti. Ciò significa, anche, che l'aver compiuto una SOS non esime dall'obbligo di denunciare un reato nel caso in cui ne sussistano i presupposti.

4.3.1 La Procedura di Segnalazione

La segnalazione di operazione sospetta rappresenta un processo complesso, articolato in più attività: in una prima fase, richiede di svolgere una serie di attività che si sostanziano nel confronto fra le informazioni possedute e gli indicatori di anomalia mentre, in una seconda fase di tipo decisionale, si provvede ad archiviare o a segnalare l'operazione²³⁹.

La procedura di segnalazione è caratterizzata da tre tappe fondamentali: una prima valutazione da parte dell'intermediario; l'analisi finanziaria effettuata dall'UIF e, infine, l'eventuale attività investigativa effettuata dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza o dalla Direzione Investigativa Antimafia.

4.3.2 Segnalazione da Parte dei Soggetti Obbligati

Ai sensi dell'articolo 36 del D.Lgs. 231/07, i soggetti obbligati, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, devono predisporre, al proprio interno, procedure di esame delle operazioni, avvalendosi anche di strumenti informatici e telematici.

²³⁹Cfr. M. D'AGOSTINO PANEBIANCO, *op. cit.*

In altri termini, essi devono prevedere procedure d'individuazione delle Operazioni Sospette, le quali devono essere portate a conoscenza di tutti i dipendenti in relazione alle mansioni svolte²⁴⁰.

Concretamente, la segnalazione è avviata dalla persona che fisicamente gestisce il rapporto con il cliente.

La segnalazione non è inviata direttamente all'UIF, ma entra all'interno di un circuito di scambi informativi all'interno dell'organizzazione aziendale del soggetto obbligato.

La persona che individua l'operazione sospetta la trasmette, senza ritardo, al titolare della funzione antiriciclaggio o ad un altro soggetto delegato²⁴¹.

Il titolare o il delegato della funzione antiriciclaggio esamina le segnalazioni ricevute, considerando sia gli elementi rilevati dal segnalante originario, sia la propria competenza professionale e la propria esperienza.

Se ritiene la segnalazione fondata alla luce di tutti gli elementi a propria disposizione, trasmette la segnalazione all'UIF, priva del nominativo del segnalante, utilizzando il software predisposto dalla Banca d'Italia²⁴². È in questa fase che si forma la vera e propria Segnalazione di Operazione Sospetta.

Allo stesso modo, il responsabile per le SOS può ritenere che la segnalazione non sia fondata, in tal caso egli archivia la segnalazione, ma conserva tutte le informazioni ricevute, allo scopo di dimostrare all'Autorità di aver correttamente adempiuto la normativa antiriciclaggio, ma anche al fine di poter utilizzare le informazioni in un momento successivo, qualora fosse necessario.

Aspetto particolarmente importante è rappresentato dalla tutela del segnalante.

Ai sensi dell'articolo 38 del D.Lgs. 231/07, i soggetti obbligati adottano tutte le misure necessarie a garantire la riservatezza dell'identità della persona che effettua la segnalazione.

Invero, aderendo alla piattaforma RADAR (Raccolta e Analisi Dati Antiriciclaggio, di cui si parlerà più avanti), ad ogni soggetto obbligato viene assegnato un codice; di conseguenza, quando l'UIF riceve una segnalazione di

²⁴⁰ *Idem.*

²⁴¹ Cfr. articolo 36, comma 2 D.Lgs. 231/07.

²⁴² Cfr. articolo 36, comma 6 D.Lgs. 231/07.

operazione sospetta, può sapere solo da quale intermediario proviene, ignorando completamente l'identità della persona fisica che ha avviato la segnalazione.

L'anonimato del segnalante deve essere garantito per favorire la collaborazione da parte di tutti i soggetti coinvolti nel processo d'individuazione delle Operazioni Sospette²⁴³.

Di conseguenza, in ogni fase del procedimento, anche l'Autorità Giudiziaria deve adottare le misure necessarie per assicurare l'anonimato del segnalante.

Ciò significa che

“il nominativo del segnalante non può essere inserito nel fascicolo del pubblico Ministero né in quello per il dibattimento e la sua identità non può essere rivelata a meno che l'Autorità Giudiziaria non disponga altrimenti con provvedimento motivato ed assicurando l'adozione di ogni accorgimento idoneo a tutelare il segnalante (...)”²⁴⁴.

Il successivo articolo 39 stabilisce un divieto di comunicazioni inerenti le segnalazioni di Operazioni Sospette. I soggetti tenuti alla segnalazione di un'operazione sospetta (e chiunque ne sia, comunque, a conoscenza) non deve comunicare al cliente segnalato, o a terzi, l'avvenuta segnalazione e i successivi scambi informativi con l'UIF. Allo stesso modo, è fatto divieto di comunicare le eventuali indagini in materia di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo di cui si è, per qualsiasi ragione, a conoscenza.

Tali divieti, comunque, non impediscono ai soggetti obbligati di comunicare tra di loro, fermo restando, però, il rispetto delle prescrizioni dettate in materia di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

²⁴³Cfr. M. D'AGOSTINO PANEBIANCO, *op. cit.*

²⁴⁴Cfr. articolo 38, comma 3 D.Lgs. 231/07.

4.3.3 Analisi Finanziaria dell'UIF

Ai sensi dell'articolo 40 del D.Lgs. 231/07, l'UIF, ricevute le segnalazioni di Operazioni Sospette da parte dei soggetti obbligati, procede all'approfondimento finanziario delle stesse.

Gli approfondimenti effettuati dall'UIF sono trasmessi al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e alla Direzione Investigativa Antimafia tramite una relazione tecnica²⁴⁵.

L'analisi finanziaria svolta dall'UIF si concretizza in una serie di attività che trasformano le informazioni comunicate per mezzo delle segnalazioni di Operazioni Sospette, al fine di incrementare il quadro informativo ricevuto.

Tali trasformazioni (e quindi l'arricchimento del contesto conoscitivo) avvengono per mezzo dell'identificazione di legami soggettivi ed oggettivi e della ricostruzione del flusso finanziario collegato all'operazione segnalata.

Le informazioni sono, inoltre, integrate dagli studi effettuati dagli analisti. Le operazioni sono, quindi, classificate per tipologia e in base al rischio.

L'analisi finanziaria effettuata dall'UIF è essenziale per trasmettere efficacemente le informazioni alle Autorità preposte all'accertamento del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, giacché permette di evidenziare elementi d'interesse investigativo.

L'attività di approfondimento delle segnalazioni di Operazioni Sospette permette all'UIF di classificare le operazioni e di stabilire tipologie e schemi di comportamento anomali da trasmettere ai soggetti obbligati, al fine di facilitare l'individuazione di Operazioni Sospette in futuro²⁴⁶.

Il sistema di analisi finanziaria è, in primo luogo, preordinato alla selezione delle segnalazioni di Operazioni Sospette, distinguendo le segnalazioni ritenute fondate da quelle infondate.

Inoltre, le segnalazioni ritenute fondate sono valutate in base al grado di rischio, in modo da poterne definire il trattamento successivo.

²⁴⁵Cfr. Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria, numero 10, maggio 2018.

²⁴⁶*Idem.*

Le segnalazioni sono raccolte da un sistema informatizzato denominato RADAR (Raccolta e Analisi Dati Antiriciclaggio) “*che rappresenta il canale di acquisizione della segnalazione, nonché la sua prima fonte di arricchimento*²⁴⁷”.

Il sistema RADAR assegna automaticamente, a ciascuna segnalazione, un indicatore sintetico di rischio, cosiddetto *rating* automatico. Considerata anche la classe di rischio individuata dal segnalante, il sistema classifica, quindi, le segnalazioni individuando quelle con un rischio più alto.

Il nucleo centrale del sistema di analisi delle segnalazioni di Operazioni Sospette è rappresentato dalla valutazione del rischio associato ad una operazione.

Infatti, il rischio associato ad una operazione ne condiziona il trattamento e, quindi, determina le successive analisi e valutazioni. Al contempo, la stessa valutazione del rischio è influenzata dall'analisi, poiché i risultati della stessa possono determinare l'assegnazione di un livello di rischio più elevato o più basso rispetto a quello iniziale.

La valutazione del rischio è eseguita, originariamente, dal soggetto obbligato in sede di trasmissione della segnalazione dell'operazione sospetta; dunque, i soggetti obbligati associano all'operazione, sospetta di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, un grado di rischio in conformità ad una scala di cinque valori.

In seguito, il sistema RADAR assegna ad ogni segnalazione di operazione sospetta un'ulteriore classe di rischio che si affianca a quella assegnata dal soggetto obbligato.

Va precisato che anche il *rating* automatico si basa su una scala di cinque livelli ed è generato automaticamente dal sistema RADAR, per mezzo di un algoritmo che si serve di variabili prevalentemente quantitative.

La classe di rischio attribuita dal segnalante e quella attribuita dal sistema automatico possono non coincidere, in quanto il sistema RADAR considera elementi ulteriori e diversi rispetto a quelli valutati dal soggetto obbligato. Ciò non toglie che una corretta ed adeguata segnalazione da parte del soggetto obbligato influenzi notevolmente il *rating* automatico e la sua accuratezza.

²⁴⁷ *Idem.*

Pertanto, è fondamentale che gli intermediari trasmettano una segnalazione di operazione sospetta quanto più corretta e completa.

Il *rating* automatico rappresenta soltanto un primo giudizio di rischio associato all'operazione sospetta; nuovi elementi di rischio, individuati attraverso l'analisi finanziaria, infatti, possono determinare la modifica del *rating* automatico.

Completata l'analisi finanziaria dell'operazione, l'UIF associa all'operazione un *rating* finale.

L'analisi finanziaria rappresenta un'attività molto complessa, astrattamente caratterizzata da un'analisi di *primo livello* e da un'analisi di *secondo livello*, ma che, concretamente, è modulata sulle caratteristiche del caso specifico.

Tutte le segnalazioni di Operazioni Sospette sono sottoposte all'analisi di primo livello.

Tale livello di analisi permette di individuare il grado di rischio e, quindi, di stabilire il trattamento successivo. In questa prima fase, le informazioni trasmesse dai segnalanti si aggiungono alle informazioni in possesso dell'UIF, contenute nel *data-warehouse*, il quale raccoglie la gran parte dei database a disposizione dell'Unità.

L'operazione, così integrata ed associata ad un livello di rischio, è valutata da un analista il quale stabilisce gli approfondimenti necessari. Affinché quest'ultimo possa efficacemente individuare gli elementi di rischio insiti in un'operazione, è necessario che a monte i soggetti obbligati abbiano fornito una segnalazione di operazione sospetta il più accurata possibile, nel senso di aver evidenziato le informazioni maggiormente rilevanti ai fini dell'analisi.

A questo punto i possibili scenari sono due: o le segnalazioni non richiedono successivi approfondimenti e possono essere trattate rapidamente; oppure richiedono ulteriori approfondimenti e, quindi, passano all'analisi di secondo livello.

Nell'analisi di secondo livello la segnalazione è affidata ad un analista specifico, individuato in base alle sue competenze ed esperienze pregresse.

L'analisi di secondo livello è costituita da un insieme variegato di attività, la cui complessità è andata aumentando negli anni.

La necessità per i soggetti obbligati di operare un'adeguata conoscenza della Clientela ha determinato una progressiva acquisizione d'informazioni sempre più dettagliate, supportate dalla documentazione richiesta a prova di quanto dichiarato.

Pertanto, oggi, l'analisi di secondo livello, raramente corrisponde alla valutazione di un estratto conto bancario, quanto piuttosto si concretizza nell'esame di bilanci societari, contratti, dichiarazioni fiscali e ogni altro documento necessario a giustificare le anomalie finanziarie riscontrate.

Il lavoro dell'analista è supportato, altresì, dalle informazioni provenienti dalle Autorità estere omologhe all'UIF.

Il sistema RADAR, infatti, oggi contiene anche le comunicazioni concernenti la collaborazione internazionale.

L'UIF conserva per dieci anni le segnalazioni considerate non rilevanti, permettendone l'accesso e la consultazione agli organi investigativi. Infatti, il fatto di non aver riscontrato elementi utili a supportare il sospetto iniziale del segnalante non determina automaticamente la cancellazione della segnalazione dai sistemi dell'UIF, poiché la segnalazione rimane a disposizione per nuovi approfondimenti, a seguito della scoperta di nuovi elementi.

4.3.4 Provvedimenti di Sospensione

In base all'articolo 6, comma 4, lettera c del D.Lgs. 231/07, l'UIF può sospendere le Operazioni Sospette per un massimo di cinque giorni, anche su richiesta del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, della Direzione Investigativa Antimafia, dell'Autorità Giudiziaria ovvero su richiesta delle FIU estere, sempre che ciò non rechi pregiudizio alle indagini; provvede, inoltre, a darne immediata notizia all'Autorità che ne ha fatto richiesta.

L'obiettivo è di ritardare l'esecuzione di Operazioni Sospette, al fine di consentire alla Magistratura di adottare i necessari provvedimenti cautelari.

4.3.5 Flussi Informativi di Ritorno

Ai sensi dell'articolo 41 del D.Lgs. 231/07, dopo l'analisi investigativa effettuata dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e dalla Direzione Investigativa Antimafia, l'UIF riceve un flusso informativo di ritorno sulla rilevanza delle segnalazioni di Operazioni Sospette trasmesse.

Il flusso informativo di ritorno è ricevuto in un momento successivo rispetto alla conclusione dell'analisi finanziaria da parte dell'UIF, ma rappresenta un importante strumento per l'affinamento del sistema. Il *feedback*, infatti, permette all'Unità di comprendere la rilevanza effettiva delle anomalie riscontrate dai segnalanti ed integrate per mezzo dell'analisi finanziaria; rappresenta, cioè,

“ un importante cartina di tornasole per valutare l'efficacia dei metodi di analisi utilizzati e dell'azione di selezione svolta, anche nell'ottica di indirizzare le attività future”²⁴⁸.

4.3.6 Gli Indicatori di Anomalia

Gli indicatori di anomalia rappresentano elementi utili al corretto adempimento degli obblighi di segnalazione delle Operazioni Sospette, agevolando l'attività d'individuazione delle Operazioni Sospette da parte dei soggetti obbligati.

La Banca d'Italia, con Provvedimento del 24 agosto 2010, ha individuato una serie di indicatori di anomalia, i quali si affiancano agli schemi comportamentali anomali individuati dalla Guardia di Finanza, elaborati sulla base delle prassi criminali.

Gli indicatori di anomalia permettono di selezionare correttamente gli elementi oggettivi e soggettivi delle operazioni da segnalare come sospette, migliorandone l'attività complessiva dell'UIF e delle Autorità investigative²⁴⁹.

²⁴⁸ *Idem.*

Lo scopo dell'introduzione degli indicatori di anomalia è di eliminare i margini d'incertezza, relativi a valutazioni soggettive e discrezionali che potrebbero essere effettuate dai soggetti obbligati.

In quest'ottica, i soggetti obbligati applicano gli indicatori di anomalia al caso concreto, operando poi una valutazione complessiva dell'operazione. Ciò non significa, però, che un'operazione o un comportamento non suscettibile in uno schema di anomalia individuato dal Legislatore sia per ciò solo non sospetto: l'operazione deve, infatti, essere comunque adeguatamente valutata dal soggetto obbligato, individuando i profili di sospetto che si realizzano concretamente nel caso specifico.

È importante, inoltre, rilevare che l'elencazione degli indici di anomalia non è né tassativa né esaustiva, poiché il continuo sviluppo delle modalità di realizzazione dei reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo non permette di elaborare un elenco chiuso.

4.4 Comunicazioni Oggettive

Il D.Lgs. 90/2017 ha modificato sotto vari aspetti la normativa antiriciclaggio e ha introdotto l'obbligo di comunicazione oggettiva²⁵⁰.

A differenza delle segnalazioni di Operazioni Sospette, per cui la segnalazione avviene in conformità a un rischio rilevato dal soggetto obbligato, le comunicazioni oggettive si basano su criteri oggettivi, individuati in precedenza dall'UIF. I soggetti obbligati, dunque, comunicano all'UIF operazioni il cui rischio è individuato in conformità a criteri oggettivi²⁵¹.

Il sistema di rilevazione in conformità a criteri oggettivi è già presente in molti altri Paesi, i quali prendono in considerazione criteri differenti, come, ad esempio,

²⁴⁹Cfr. GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA, *Audizione alla Commissione Parlamentare d'inchiesta sul Fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere*, 22 luglio 2009.

²⁵⁰Cfr. articolo 47, D.Lgs. 231/07.

²⁵¹Cfr. Sito ufficiale UIF, *Newsletter n. 3, Comunicazioni oggettive*, <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/newsletter/2019/newsletter-2019-iii/index.html>.

operazioni in contanti, bonifici esteri, trasferimenti di ammontare elevato, ma anche il Paese di origine o di destinazione dei fondi.

Il criterio oggettivo scelto dall'Italia è quello delle operazioni in contanti. Il contante, infatti, si presta facilmente al perseguimento di scopi illeciti, soprattutto grazie alla sua non tracciabilità. Ai sensi dell'articolo 3 del Provvedimento adottato dalla Banca d'Italia il 28 marzo 2019, le comunicazioni riguardano la movimentazione di contanti pari o superiore a 10.000 euro complessivi mensili, anche se frazionata in più operazioni pari o superiori a 1.000 euro, da parte dello stesso cliente o esecutore.

Le comunicazioni hanno scadenza mensile. Si rileva, altresì, che ai fini della comunicazione non è ammessa compensazione con operazioni di segno contrario, attuate dallo stesso cliente.

L'articolo 4 del citato Provvedimento disciplina i rapporti tra le comunicazioni oggettive e le segnalazioni di Operazioni Sospette, stabilendo, al secondo comma, che la comunicazione oggettiva esclude l'obbligo di segnalazione di operazione sospetta quando

“non presenta collegamenti con operazioni di diversa tipologia che facciano desumere una complessiva operatività sospetta; non è effettuata da clienti con un profilo soggettivo marcatamente anomalo”.

Il comma terzo, invece, specifica che l'invio di una segnalazione di operazione sospetta non esclude l'invio di una comunicazione oggettiva, nel caso in cui ne ricorrano i presupposti.

L'articolo 2 del Provvedimento elenca i destinatari dello stesso: banche, istituti di moneta elettronica, istituti di pagamento e Poste Italiane spa.

Le comunicazioni sono trasmesse in modalità telematica, attraverso il portale *infostat*-UIF, entro il quindicesimo giorno lavorativo del secondo mese successivo a quello di osservazione²⁵². I dati sono inseriti in un file in formato XML.

²⁵²Cfr. articolo 6, Provvedimento Banca d'Italia 28 marzo 2019.

Le comunicazioni sono compiute dal responsabile della funzione antiriciclaggio. Il responsabile rappresenta l'interlocutore dell'UIF per tutto ciò che concerne le comunicazioni oggettive e le eventuali richieste d'informazioni successive.

Il responsabile deve anche verificare la correttezza dei dati inviati²⁵³ e i destinatari hanno l'obbligo di conservare i dati concernenti le comunicazioni oggettive per cinque anni a partire dalla data di invio della comunicazione²⁵⁴.

La rilevazione prenderà avvio da settembre 2019 ed il primo invio, riguardante i mesi di aprile maggio giugno e luglio, dovrà essere effettuato entro il 15 settembre 2019.

4.5 Analisi strategica. Segnalazioni S.A.R.A.

Gli intermediari bancari e finanziari e le società fiduciarie effettuano alcune comunicazioni periodiche concernenti la loro operatività, secondo le modalità e i tempi stabiliti dall'UIF. In altri termini, trasmettono, i dati aggregati relativi alla propria attività, al fine di far emergere ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo in determinate aree geografiche.

L'analisi strategica studia il sistema nel suo complesso e si affianca, dunque, all'analisi operativa che, invece, si concentra nell'approfondimento dei singoli casi sospetti di riciclaggio di finanziamento del terrorismo. L'analisi strategica si basa sulle informazioni derivanti dalle segnalazioni di Operazioni Sospette, sui dati aggregati e su ogni altro tipo d'informazione a disposizione dell'Unità.

L'analisi strategica è costituita da due filoni: l'individuazione e lo studio di comportamenti finanziari anomali e lo studio dei flussi finanziari e dei fenomeni di riciclaggio.

L'obiettivo di quest'analisi è, infatti, valutare il rischio che il sistema economico finanziario nel suo complesso corre rispetto al coinvolgimento nei reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo²⁵⁵.

²⁵³Cfr. articolo 7, Provvedimento Banca d'Italia 28 marzo 2019.

²⁵⁴Cfr. articolo 8, Provvedimento Banca d'Italia 28 marzo 2019.

²⁵⁵Cfr. Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria, numero 10, maggio 2018.

Le segnalazioni antiriciclaggio aggregate (cosiddette segnalazioni SARA) costituiscono i dati principali su cui poggia l'analisi finanziaria condotta dall'UIF. Mensilmente gli intermediari finanziari inviano all'UIF i dati (cosiddetti dati aggregati) relativi alla loro operatività, sulla base dei criteri determinati dall'UIF stessa.

In generale, tali dati riguardano le operazioni disposte dalla clientela per importi pari o superiori a 15.000 euro, anche frazionati; le comunicazioni riguardano qualsiasi sistema di pagamento e tipologia di operazione finanziaria.

Si tratta, quindi, di comunicazioni effettuate a prescindere da elementi di sospetto (relativi al reato di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo), ma che si basano sul superamento oggettivo di una soglia tetto, appunto, di 15.000 euro²⁵⁶.

Particolarmente rilevanti sono, comunque, le operazioni realizzate in contante, in quanto strumento principe per la realizzazione del reato di riciclaggio.

Nonostante l'Italia rappresenti, ancora oggi, uno dei Paesi europei che ricorre maggiormente al contante, negli ultimi anni si è assistito ad un calo nell'uso di questo strumento di pagamento; calo da attribuire sia ad una maggiore facilità di accesso a pagamenti elettronici, sia ai maggiori controlli effettuati dagli intermediari, volti anche a disincentivare l'utilizzo del contante, in un'ottica di prevenzione e contrasto del riciclaggio.

Per garantire l'efficienza dell'analisi aggregata effettuata dall'UIF, è necessario che i dati trasmessi dagli intermediari siano “di qualità”.

Pertanto, l'UIF sottopone i dati in entrata a controlli statistici basati su criteri quantitativi, al fine di individuare “*dati errati*” e “*flussi anomali meritevoli di approfondimento da parte del segnalante*”²⁵⁷.

Inoltre, vengono effettuati due tipi di controlli: *controllo sistemico* e *controllo non sistemico*.

Il *controllo sistemico* confronta tutte le segnalazioni pervenute al sistema nello stesso mese; il *controllo non sistemico*, invece, valuta il comportamento del singolo intermediario confrontando le segnalazioni effettuate nei dodici mesi precedenti.

²⁵⁶Cfr. articolo 33, D.Lgs. 231/07.

²⁵⁷Cfr. Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria, numero 10, maggio 2018.

Tali controlli si basano su algoritmi che permettono di individuare dati anomali, i quali saranno in seguito trasmessi al segnalante al fine di correggere eventuali errori.

L'obiettivo degli studi e delle analisi effettuate dall'UIF è di ampliare ed incrementare le conoscenze relative ai fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, allo scopo di fornire indicazioni utili per prevenire e contrastare i reati stessi a livello operativo.

Pertanto, i risultati degli studi sono utilizzati sia internamente, per individuare settori economici e aree geografiche particolarmente a rischio; sia esternamente, per condividerli con le altre Autorità preposte alla funzione antiriciclaggio, al fine di migliorare il sistema antiriciclaggio nel suo complesso²⁵⁸.

²⁵⁸ *Idem.*

CAPITOLO QUINTO

Evidenze dall'analisi dei dati statistici

Premessa

Quest'ultimo capitolo esamina brevemente i dati relativi alle segnalazioni di Operazioni Sospette.

Il flusso delle segnalazioni delle Operazioni Sospette è analizzato dall'UIF (Unità di Informazione Finanziaria) sotto vari punti di vista: la categoria dei segnalanti; la categoria di segnalazione (riciclaggio, finanziamento del terrorismo o finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa); distribuzione geografica; importi segnalati; tempi d'invio.

I risultati positivi conseguiti dal sistema antiriciclaggio italiano sono stati confermati anche dal GAFI (Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale), nel corso della riunione tenutasi a Parigi lo scorso 21 febbraio. Un tale giudizio positivo si deve all'intera architettura del sistema antiriciclaggio, che prevede una FIU (*Financial Intelligence Unit*) autonoma, costruita sul modello amministrativo ed in grado di collaborare efficacemente sia con i soggetti obbligati, sia con le altre Autorità preposte al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

1. La Collaborazione in Numeri

Il sistema di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo adottato dal nostro Paese ha permesso di conseguire risultati positivi e rilevanti²⁵⁹.

La qualità e il numero delle segnalazioni di Operazioni Sospette sono migliorati nel corso degli anni; ciò dimostra come tra gli operatori economici, ma anche tra i soggetti privati, si stia sempre più diffondendo una “*cultura antiriciclaggio*”²⁶⁰.

La partecipazione dei diversi operatori, però, non è uniforme: in particolare, si registra una scarsa collaborazione da parte della Pubblica Amministrazione. Nel 2018, infatti, le segnalazioni di Operazioni Sospette trasmesse dalla Pubblica Amministrazione sono state solo 43²⁶¹, a fronte di un totale di 98.030²⁶² segnalazioni registrate. Lo scarso numero di segnalazioni da parte della Pubblica Amministrazione continua a ridimensionarsi, registrando un calo del 38.6% rispetto al 2017, durante il quale sono state trasmesse 70 segnalazioni. Nonostante l’UIF, nel 2018, abbia fornito alla Pubblica Amministrazione le istruzioni per l’invio delle SOS corredate dagli specifici indicatori di anomalia, le SOS trasmesse dalla Pubblica Amministrazione continuano ad essere esigue, a testimonianza della scarsa consapevolezza della Pubblica Amministrazione riguardo l’importanza delle SOS provenienti dal settore pubblico. Tale flusso segnaletico permette, infatti, di ampliare notevolmente il patrimonio informativo dell’UIF.

Da rilevare, però, l’aumento delle richieste formative da parte di Amministrazioni locali, soprattutto del centro e del nord Italia, rivolte all’UIF nel corso del 2018. Gli incontri hanno permesso di superare i luoghi comuni legati all’azione

²⁵⁹Cfr. A. M. TARANTOLA, *Prevenzione e contrasto del riciclaggio: l’azione della Banca d’Italia, convegno “Riciclaggio, evasione fiscale ed abuso di beni sociali: la responsabilità degli intermediari”, Fondazione Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale CNPDS, Milano 28 novembre 2011.*

²⁶⁰Cfr. C. CLEMENTE, *Presentazione del Rapporto Annuale dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia anno 2017, Roma 13 luglio 2018.*

²⁶¹Cfr. Rapporto Annuale dell’Unità di Informazione Finanziaria, numero 11, maggio 2019.

²⁶²*Idem.*

antiriciclaggio, soprattutto la convinzione che la normativa antiriciclaggio sia rivolta esclusivamente al settore bancario e finanziario.

Probabilmente, la scarsa collaborazione da parte della Pubblica Amministrazione deriva dall'equivoco per cui i presidi anticorruzione possono soddisfare anche le esigenze legate alla lotta al riciclaggio, poiché tanto la normativa antiriciclaggio quanto quella anticorruzione si concentrano sulle attività illecite commesse a danno della Pubblica Amministrazione. Ma, mentre la lotta alla corruzione si sostanzia, in breve, nell'individuazione dei conflitti d'interesse, la lotta al riciclaggio si basa sulla definizione del rischio di riciclaggio legato ad una certa operazione, non necessariamente corruttiva.

Nel 2018 si è registrato anche l'aumento delle richieste (40) da parte della Pubblica Amministrazione, soprattutto locale, di accesso alla piattaforma *infostat-UIF*. Nonostante ciò, molte di queste Pubbliche Amministrazioni non hanno mai inoltrato segnalazioni. Da notare come siano del tutto assenti le Pubbliche Amministrazioni centrali²⁶³.

Il numero maggiore di segnalazioni proviene, come in passato, dalla categoria Banche e Poste, rappresentando il 72,5% delle segnalazioni totali. Nel 2017 il numero di segnalazioni da parte di questi soggetti è stato dell'1,5% più elevato.

In generale, anche gli intermediari, gli altri operatori finanziari, gli operatori non finanziari e i prestatori di servizi di gioco hanno incrementato il numero di segnalazioni²⁶⁴.

Per quanto riguarda, invece, il numero delle segnalazioni in base alla categoria, la quasi totalità delle segnalazioni (il 98%) riguarda Operazioni Sospette di riciclaggio, 96.946 su 98.030²⁶⁵, con un aumento del 4,4% rispetto al 2017 (92.824 segnalazioni).

Pur costituendo ancora oggi la minoranza, le segnalazioni di Operazioni Sospette di finanziamento del terrorismo sono nettamente aumentate nel corso degli anni,

²⁶³ *Idem.*

²⁶⁴ *Idem.*

²⁶⁵ *Idem.*

passando da 131 nel 2013 a 1.066 nel 2018²⁶⁶, registrando un aumento dell'8,7% rispetto al 2017. L'aumento delle segnalazioni è parallelo allo sviluppo e all'incremento delle azioni terroristiche in Europa, soprattutto da parte del gruppo ISIS; in quattro anni le segnalazioni concernenti il finanziamento del terrorismo sono aumentate di 10 volte, passando dallo 0,1% del 2014 all'1,1% del 2018. In genere, sono segnalate operazioni in contante (34,4%) e trasferimenti di denaro tramite *money transfer* (26,2%). Geograficamente le segnalazioni si collocano, maggiormente, nelle zone caratterizzate da un'alta percentuale di stranieri: Lombardia (25,2%), Lazio (11,3%), Emilia Romagna (9,8%) e Veneto (8,5%). Le rimanenti 18 segnalazioni riguardano le Operazioni Sospette relative al finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa²⁶⁷.

Riguardo alla distribuzione geografica delle segnalazioni²⁶⁸, la regione Lombardia si colloca al primo posto per il numero di segnalazioni inviate (19,8%), mentre all'ultimo posto si colloca la Valle d'Aosta (0,2%)²⁶⁹.

Prato e Milano sono le provincie maggiormente segnalanti, seguite da Imperia, Napoli e Crotone. Un numero esiguo di segnalazioni proviene, invece, dal sud della Sardegna: Oristano e Nuoro si attestano tra le 36 e le 50 segnalazioni²⁷⁰.

Gli importi segnalati complessivamente nel 2018 si attestano su una cifra pari a circa 71 miliardi di euro, rispetto ai 69 miliardi segnalati nel 2017.

Se si considerano anche le SOS non eseguite, il valore totale sale a 90 miliardi di euro, contro gli 83 miliardi del 2017²⁷¹. Nel 2018, l'importo di tali operazioni è stato pari a 19 milioni di euro; nonostante l'irrilevanza da un punto di vista

²⁶⁶ *Idem.*

²⁶⁷ *Idem.*

²⁶⁸ Nel caso in cui una segnalazione contenga più operazioni, l'origine della segnalazione coincide con il luogo di esecuzione della prima operazione.

²⁶⁹ Cfr. Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria, numero 11, maggio 2019.

²⁷⁰ *Idem.*

²⁷¹ Per SOS non eseguite s'intendono operazioni non eseguite dall'intermediario a causa della gravità del sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o del provvedimento di sospensione (vedi capitolo 4 paragrafo 4.3.4) emanato dall'UIF.

finanziario, le SOS non eseguite dimostrano l'accentuata sensibilità dei soggetti obbligati, sempre meno propensi ad eseguire operazioni rischiose. Costituisce, inoltre, un esempio dell'approccio preventivo alla materia, volto ad anticipare il problema, con le dovute cautele, anziché contrastarlo e porvi rimedio *ex post*.

È importante, comunque, considerare tali importi con cautela, prima di tutto perché il soggetto obbligato può decidere di segnalare solo una singola parte di un'operazione più complessa; in secondo luogo perché una stessa operazione può essere oggetto di più segnalazioni provenienti da soggetti diversi. In entrambi i casi, le cifre sono, per così dire, falsate. L'accuratezza della stima dipende, dunque, dalla corretta valutazione dell'operazione sospetta effettuata dal segnalante²⁷².

Oltre il 70% delle segnalazioni riguarda operazioni effettuate per mezzo di bonifici, *money transfer* e contanti.

Le Operazioni Sospette di terrorismo si caratterizzano per importi scarsamente rilevanti, se considerati individualmente e per l'utilizzo di mezzi di pagamento difficilmente rintracciabili, come il contante o i mezzi alternativi di trasferimento del denaro, cd *hawala*.

L'*hawala* è un sistema informale di trasferimento di denaro basato sulla fiducia e sull'onore dei vari soggetti operanti, previsto, in origine, dal diritto islamico; gli intermediari provengono, maggiormente, dal Medio Oriente e dall'Africa, da Paesi, quindi, considerati ad alto rischio di finanziamento del terrorismo.

Infine, le segnalazioni sono state classificate avuto riguardo ai tempi d'invio. In generale, si registra una tendenziale diminuzione dei tempi di trasmissione delle segnalazioni rispetto al 2017 (il 50,4% delle segnalazioni è stato eseguito entro un mese dal compimento dell'operazione). Ciò dimostra la maggiore attenzione ed accresciuta consapevolezza da parte dei soggetti obbligati.

Ogni categoria mostra di possedere tempi medi di segnalazioni differenti. Le banche si dimostrano le più rapide (il 33% delle SOS è eseguito entro quindici giorni dall'operazione), mentre gli altri operatori finanziari segnalano in tempi più lunghi. Nel 2018, si è distinta la categoria dei professionisti, manifestando

²⁷²Cfr. Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria, numero 11, maggio 2019.

un'apprezzabile rapidità: le segnalazioni nel 55% dei casi sono giunte entro due settimane dall'operazione. In generale, la differenza nei tempi di inoltro delle segnalazioni è da imputarsi alle diverse procedure interne adottate per analizzare le operazioni e, di conseguenza, alle differenti tempistiche di maturazione del sospetto²⁷³.

2. La Qualità della Collaborazione

Tuttavia, va rilevato che la qualità della collaborazione offerta dai soggetti obbligati non è desumibile dal numero delle segnalazioni effettuate. Infatti, un alto numero di segnalazioni potrebbe corrispondere ad un numero esiguo di operazioni effettivamente rilevanti dal punto di vista finanziario ed investigativo. Considerata la fondamentale funzione svolta, i segnalanti sono oggetto di un'attenzione costante da parte dell'UIF, al fine di potenziare sempre più la collaborazione attiva.

Per tale ragione, per migliorare la qualità delle segnalazioni, l'UIF organizza incontri periodici con i soggetti segnalanti, al fine di evidenziare “*comportamenti segnaletici non conformi o non efficaci*”²⁷⁴.

Gli incontri, ma anche le comunicazioni formali, sono finalizzate a perfezionare la capacità di individuare comportamenti anomali, attuati dai clienti, da parte dei soggetti obbligati. Importanti sono, anche, le istruzioni concernenti la corretta compilazione del modulo segnaletico.

L'UIF, sempre con l'obiettivo di migliorare la qualità delle segnalazioni, invia schede di *feedback* ai segnalanti, corredate da commenti informativi. Le schede di *feedback* tracciano il profilo del segnalante, attraverso specifici indicatori attinenti alle caratteristiche della segnalazione: *ampiezza* della collaborazione (numero di segnalazioni inviate in un determinato intervallo temporale); *tempestività* (tempi medi d'invio delle segnalazioni); *qualità* (competenza nell'individuare Operazioni

²⁷³ *Idem.*

²⁷⁴ *Idem.*

Sospette effettivamente rilevanti); *complessità* (attitudine ad evidenziare i rischi in modo adeguato)²⁷⁵.

Inoltre, l'UIF valuta ogni soggetto segnalante, confrontando la qualità e la complessità delle segnalazioni con la media della categoria di appartenenza. Il 55% dei soggetti valutati ha trasmesso segnalazioni sopra la media di riferimento, dimostrando l'utilità e l'efficacia del lavoro svolto dall'UIF volto a migliorare la qualità della collaborazione attività.

Le segnalazioni che nel corso del 2018 sono state considerate *non rilevanti* dall'UIF²⁷⁶, a seguito dell'analisi finanziaria, sono state circa 15.900 (il 16,3% delle segnalazioni complessive), confermando il trend del 2017 (17,1%). Solo nel 3% dei casi le segnalazioni valutate ad alto rischio dai segnalanti sono state classificate non rilevanti all'esito del processo di analisi finanziaria.

Le indagini per l'adozione di un provvedimento di sospensione (vedi capitolo 4 paragrafo 4.3.4), nel 2018, sono state 329 rispetto alle 214 del 2017, con un incremento del 13,5%, per un valore di circa 153 milioni di euro. In 30 casi l'UIF ha proceduto d'ufficio, cioè senza la relativa richiesta del segnalante, all'adozione dei provvedimenti di sospensione, a seguito dell'analisi dell'operazione non eseguita, attraverso il sistema RADAR. In 47 casi sono stati emessi provvedimenti di sospensione per un totale di 38,8 milioni di euro.

Per lo più, le indagini per l'adozione di un provvedimento di sospensione riguardano soggetti già oggetto di indagini da parte degli Organi investigativi e, nella metà dei casi, riguardano individui parte della criminalità organizzata.

Per la prima volta, nel 2018, è stato disposto un provvedimento di sospensione per un'operazione di cambio di *Virtual Asset* in euro.

²⁷⁵ *Idem.*

²⁷⁶ Per *segnalazione non rilevante* s'intende una segnalazione priva di effettivi rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Tale valutazione, conseguita all'esito dell'analisi finanziaria, non determina, comunque, l'archiviazione (come in passato) della segnalazione, la quale viene conservata per dieci anni, per successive ed eventuali indagini da parte degli organi investigativi. Per questo motivo, le segnalazioni non rilevanti sono trasmesse agli organi investigativi, a fini consultivi. Sono, inoltre, trasmesse ai segnalanti, mediante la piattaforma infostat-UIF.

Nel 2018, l'UIF ha ricevuto quasi 173.000 *feedback*, cosiddetto flusso informativo di ritorno (vedi capitolo 4 paragrafo 4.3.5), da parte degli Organi investigativi. I *feedback* rappresentano la prova dell'efficacia dell'analisi finanziaria effettuata dall'UIF: nella maggior parte dei casi le operazioni valutate ad alto rischio sono oggetto di *feedback* positivi da parte della Guardia di Finanza o della Direzione Investigativa Antimafia.

L'impegno dell'UIF nella creazione di una cultura antiriciclaggio e nella formazione di operatori economici sempre più consapevoli ed attenti, corrisponde alla necessità di ricevere segnalazioni di qualità. Avere a disposizione dati rilevanti su cui lavorare, permette di svolgere più efficacemente la funzione di contrasto ai reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. L'importante non è, quindi, segnalare, ma segnalare efficacemente.

3. Aree di Rischio

In conformità con il passato, le aree di rischio maggiormente rilevanti sono l'evasione fiscale, la corruzione e la criminalità organizzata. L'UIF pertanto, sperimenta e sviluppa nuovi criteri di analisi ed ulteriori indicatori di anomalia specifici, relativi a questi settori²⁷⁷.

3.1 Evasione Fiscale

Le SOS inoltrate nel 2018 riguardano, nel 20% dei casi, illeciti di natura fiscale. L'analisi aggregata dei dati ha permesso, inoltre, di collegare le operazioni in questione con altri reati, come l'usura, l'estorsione, la corruzione o, più in generale, con fenomeni di criminalità organizzata.

²⁷⁷Cfr. Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria, numero 11, maggio 2019.

Casi frequenti si riferiscono ad operazioni di compensazione crediti-debiti IVA fraudolente, caratterizzate cioè da fatturazioni false, volte alla creazione di posizioni creditorie fittizie nei confronti del fisco.

Ancora, un'altra tipologia di operazioni fa riferimento ad indebite compensazioni di debiti tributari. Il debitore originario (accollato) cede ad un terzo (accollante) il proprio debito tributario, pagando una parte del debito stesso e avvantaggiandosi, quindi, della differenza nominale tra il valore del debito e quanto pagato all'accollante. L'accollante, a sua volta, estingue il debito, compensandolo con propri crediti nei confronti del fisco. Si tratta di una prassi fraudolenta e, già da qualche tempo, dichiarata illecita dall'Agenzia delle Entrate.

Rilevanti sono le attività svolte dall'UIF al fine di individuare i cosiddetti paradisi fiscali, cioè Paesi a rischio di riciclaggio. L'adesione alla "Convenzione Multilaterale", *Common Reporting Standard*, che permette lo scambio di informazioni di natura fiscale, è un indicatore utile per determinare il livello di rischio del Paese²⁷⁸.

3.2 Corruzione

L'UIF, in collaborazione con l'Autorità giudiziaria, è stata in grado di portare alla luce un'organizzazione di avvocati e di imprenditori, legati a Persone Esposte Politicamente, PEP (vedi capitolo 4 paragrafo 4.1.2), in grado di condizionare le sentenze degli organi di Giustizia amministrativa per mezzo di strumenti corruttivi, quali pagamenti o altre utilità a favore di funzionari pubblici o persone a loro collegate.

Altra casistica riguarda l'intestazione fittizia di beni appartenenti alla criminalità organizzata da parte di soggetti estranei, in apparenza, alla criminalità organizzata ma collegati ad essa da rapporti di varia natura, economici o parentali. Sono stati scoperti pagamenti effettuati da soggetti prestanome a favore di funzionari pubblici responsabili, ad esempio, del rilascio di concessioni o di autorizzazioni.

²⁷⁸ *Idem.*

L'UIF si concentra, inoltre, nell'individuazione di legami tra società e Persone Esposte Politicamente, nel caso in cui determinino situazioni di conflitto di interesse. L'analisi si basa sulle segnalazioni dei soggetti obbligati e sulla valutazione complessiva di informazioni relative alla società, contenute nei database a disposizione dell'UIF, oltretutto nei database pubblici come, ad esempio, la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici o le anagrafi dei fornitori della Pubblica Amministrazione²⁷⁹.

3.3 Criminalità Organizzata

Il miglioramento della collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia e, in generale, degli scambi informativi con gli organi investigativi ha permesso di individuare, nel corso del 2018, un maggior numero di operazioni sospette legate alla criminalità organizzata.

Gli scambi hanno permesso di completare e di integrare le informazioni di natura economica con dati diversi, legati alla peculiarità dell'ambiente criminale organizzato.

Il 58% delle segnalazioni di operazioni sospette relative alla criminalità organizzata è stato giudicato rilevante da parte degli organi investigativi.

I settori economici coinvolti sono, soprattutto, il commercio e il settore edilizio, anche se non sono disdegnate altre attività, come la ristorazione o il trasporto.

Settori particolarmente a rischio sono, poi, quelli legati alla Pubblica Amministrazione, come la sanità, la gestione dei rifiuti o gli appalti²⁸⁰.

4. Considerazioni conclusive

Il sistema antiriciclaggio italiano è stato valutato positivamente dal GAFI, in occasione della riunione di Parigi del 21 febbraio 2019²⁸¹.

²⁷⁹ *Idem.*

²⁸⁰ *Idem.*

Il GAFI ha giudicato in modo molto positivo la normativa riguardante le segnalazioni di Operazioni Sospette, la regolamentazione dell'UIF e il sistema di coordinamento tra le autorità²⁸².

I risultati positivi conseguiti sono da imputare largamente alle caratteristiche del sistema di *Financial Intelligence Unit* istituito dal Legislatore italiano²⁸³.

La scelta di costituire una FIU “amministrativa”, cioè indipendente sia dall'Autorità investigativa sia da quella giudiziaria, ha permesso all'UIF di specializzarsi nella materia finanziaria.

Questo modello, inoltre, permette e favorisce la collaborazione con gli organi investigativi, assicurando, allo stesso tempo, un elevato grado di collaborazione da parte dei soggetti obbligati.

L'UIF collabora con tutte le Autorità preposte al contrasto dei fenomeni criminali, definendo un sistema complesso che permette di evitare

“il rischio, che affligge altri sistemi di prevenzione del riciclaggio, di perdere i benefici della multidisciplinarietà, concentrando l'enfasi delle azioni di contrasto sul solo profilo investigativo ovvero su quello meramente finanziario²⁸⁴”.

Punto di forza del sistema antiriciclaggio italiano è rappresentato dalla collaborazione dei soggetti obbligati: avendo come interlocutore l'UIF e non la Magistratura o le forze di Polizia, sono assenti le remore e i “timori” che si potrebbero sviluppare di fronte a tali Autorità ma piuttosto sono incoraggiati a segnalare Operazioni Sospette.

²⁸¹Cfr. MEF, *Comunicato n.38 del 25 febbraio 2019*.

²⁸²Cfr. D. SICLARI, *L'Italia passa a pieni voti l'esame sull'efficienza della normativa AML. Le sfide del prossimo futuro*, articolo in rivista online *Diritto Bancario, Editoriali Concorrenza e Mercati*, 4 marzo 2019.

²⁸³Cfr. C. CLEMENTE, *Lotta al finanziamento del terrorismo e al riciclaggio internazionale, intervento alla tredicesima riunione plenaria degli ufficiali esperti di collegamento del corpo della Guardia di Finanza*, Roma, 28 marzo 2019.

²⁸⁴*Idem*.

Rileva altresì, che le segnalazioni all'UIF, come analizzato nei capitoli precedenti, non costituiscono denunce di reato ed, inoltre, i soggetti segnalanti sono protetti dall'anonimato.

L'UIF collabora attivamente anche con organismi omologhi esteri, contribuendo a formare un patrimonio informativo molto ampio; tali informazioni sono messe a disposizione, anche, delle altre autorità italiane, preposte al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Particolarmente importante è la collaborazione con l'estero nel caso di crimini transnazionali²⁸⁵.

In conclusione, si può affermare che i risultati positivi non mancano ma

“lo spazio per possibili miglioramenti resta (infatti) ampio; se saremo capaci di sfruttarlo, avremo l'opportunità di rendere un servizio ancor più prezioso al nostro Paese”²⁸⁶.

²⁸⁵ *Idem.*

²⁸⁶ *Idem.*

Riflessioni conclusive

All'esito della rassegna delle principali questioni e dei nodi applicativi che tuttora interessano i reati di riciclaggio e antiriciclaggio, è possibile scorgere la complessità del sistema.

L'impianto antiriciclaggio è costituito dalla normativa, nazionale e sovranazionale, e da tutte le attività predisposte dalle Autorità preposte alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Consapevole della variegata articolazione del fenomeno del riciclaggio e delle diverse prospettive da cui è possibile studiare il fenomeno, l'elaborato ha inteso analizzare il reato di riciclaggio seguendo uno specifico percorso logico, dal generale al particolare. L'obiettivo è stato quello di introdurre gradualmente il tema centrale della ricerca, cioè l'azione di prevenzione e contrasto ai reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo predisposta dalla Banca d'Italia, offrendo una panoramica generale dei reati in esame.

Dal confronto tra il reato di riciclaggio con i due fenomeni strettamente connessi ad esso, la globalizzazione e la criminalità organizzata, è emersa la notevole influenza che la globalizzazione esercita sullo sviluppo e sulla diffusione della criminalità organizzata, determinando, di conseguenza, maggiori opportunità di riciclare i proventi illeciti. È stato osservato come la globalizzazione favorisca lo sviluppo delle imprese, sia legali sia illegali. Il rafforzamento dei gruppi criminali è sinonimo di maggiori profitti illeciti; ciò significa, inevitabilmente, un incremento del bisogno di "ripulire" il denaro e, quindi, del ricorso al reato di riciclaggio.

A ciò si aggiunga lo sviluppo della cosiddetta criminalità transnazionale, cioè operante in diversi Paesi; fenomeno, ancora una volta, favorito dalla globalizzazione. Tutto ciò rappresenta un terreno fertile per il reato di riciclaggio: sfruttando i vuoti di tutela giuridica che caratterizzano alcuni Stati in materia antiriciclaggio, le tecnologie informatiche, la possibilità di trasferire rapidamente

il denaro e l'abolizione delle frontiere, il riciclatore è in grado di occultare abilmente le attività e i proventi illeciti. Una grave conseguenza è la difficoltà di una reazione tempestiva da parte delle Autorità giudiziarie di contrasto.

Si comprende, quindi, l'importanza di un efficace sistema preventivo e repressivo. Nonostante gli sforzi del Legislatore, è stato rilevato, soprattutto in passato, un “*deficit di effettività*”, come definito da Manes²⁸⁷, cioè la capacità degli autori del reato di adattarsi alla norma e, quindi, di aggirarla.

Si è scelto di aprire il discorso descrivendo i mezzi privilegiati di realizzazione del reato di riciclaggio, globalizzazione e criminalità organizzata, per evidenziare le difficoltà e le sfide che deve affrontare il legislatore nel regolamentare una materia così articolata.

Tali criticità operative hanno determinato un quadro normativo altrettanto variegato, in cui si intrecciano fonti nazionali, comunitarie ed internazionali.

Particolarmente rilevanti sono le cinque Direttive antiriciclaggio emanate a livello europeo. Tra tutte, la quarta Direttiva (Direttiva 2015/849) introduce rilevanti novità in materia, accogliendo le indicazioni fornite dal GAFI (Raccomandazioni numero 24 e 25 del 2012). Lo sviluppo contenutistico delle Direttive mostra la sensibilità del legislatore europeo al tema, permettendo un modellamento della normativa sull'evoluzione delle tecniche di riciclaggio.

Il legislatore europeo apprezza gli sforzi degli organi nazionali nella lotta al riciclaggio, riconoscendo gli importanti traguardi raggiunti e normativizzandoli nelle Direttive.

Ad esempio, la quarta Direttiva conferma e rafforza il ruolo delle FIU e sottolinea l'importanza della collaborazione tra FIU, Magistratura e Polizia. Sul fronte nazionale, la quarta Direttiva è stata recepita in Italia con decreto legislativo 90/17. Il decreto legislativo ha introdotto importanti novità riguardo alla categoria dei soggetti obbligati, alla collaborazione tra le diverse Autorità competenti, all'applicazione dell'approccio basato sul rischio (*risk based approach*) ed ai criteri sanzionatori per la violazione degli obblighi imposti.

²⁸⁷Cfr. V. MANES, *op. cit.*

Lo studio della normativa evidenzia un assiduo dialogo tra Legislatore europeo e nazionale: consapevoli delle continue sfide poste dal reato di riciclaggio, i legislatori collaborano alla formazione della migliore normativa di contrasto al reato.

La difficoltà di inquadrare in modo netto il reato di riciclaggio è testimoniata, anche, dall'evoluzione della definizione giuridica del reato. Ancora una volta, le diverse definizioni che si sono succedute nel tempo e le varie modifiche apportate, di conseguenza, al Codice Penale, dimostrano come il riciclaggio sia un reato in continua trasformazione. Il riciclatore cerca costantemente nuove strade per aggirare la normativa e il Legislatore deve dimostrarsi pronto a reagire. Ne deriva un affinamento continuo della definizione giuridica di riciclaggio, anche sulla base delle modifiche apportate alla normativa internazionale ed europea.

Inizialmente, il Codice Penale non prevedeva alcuna fattispecie di riciclaggio. Una forma embrionale è introdotta solo nel 1978 (articolo 648 *bis*): pur incriminando le forme di manifestazione più tipiche del reato di riciclaggio (sostituzione fisica del denaro o dei valori costituenti il profitto di specifici reati-presupposto), l'espressione *riciclaggio* ancora non è utilizzata.

La formulazione attuale, frutto di varie modifiche, propone una fattispecie più snella e in grado di adattarsi alle varie tecniche riciclatorie man mano adottate.

Sempre a causa della continua evoluzione della materia, nel 2014 è stato introdotto il nuovo reato di autoriciclaggio (articolo 648 *ter*); fattispecie elaborata grazie ad un mutamento di pensiero che in passato escludeva la punibilità dell'autore del reato presupposto per le successive condotte di dissimulazione ed occultamento dei proventi, nel rispetto del principio del *ne bis in idem*.

Ma, è proprio il mutamento della veste del riciclaggio, da reato monoffensivo contro il patrimonio, a reato plurioffensivo contro diversi beni giuridici, come l'ordinato svolgimento delle attività economiche, ad aver imposto un tale ripensamento. Oggi il riciclaggio assume un disvalore autonomo rispetto alla condotta principale, non ricadendo più nel cosiddetto *post factum* non punibile.

Peculiare caratteristica del nostro ordinamento è la presenza di una specifica definizione di riciclaggio contenuta nel decreto legislativo 231/07, ulteriore rispetto a quella dell'articolo 648 *bis* c.p.. Si tratta di una definizione valevole solo nell'ambito del sistema preventivo antiriciclaggio delineato dal decreto.

Le due definizioni, penale ed amministrativa, non coincidono perfettamente: rilevanti sono infatti le differenze relative all'elemento soggettivo (dolo nella fattispecie amministrativa, dolo o colpa nella fattispecie penale) e alle modalità di realizzazione della condotta (la fattispecie amministrativa prevede l'alternativa tra condotta individuale o condotta in partecipazione, alternative esclusa dalla fattispecie penalistica).

Nonostante le non trascurabili differenze, la definizione amministrativa si presta ad una lettura coordinata con la corrispondente definizione penalistica; infatti, l'azione preventiva antiriciclaggio (predisposta dal decreto legislativo 231/07) si coordina, a sua volta, con l'azione repressiva (predisposta dal Codice Penale)²⁸⁸. Si tratta di due attività differenti, che presuppongono, quindi, anche definizioni differenti, ma che operano in sinergia.

Come illustrato nel presente lavoro, dall'analisi delle varie definizioni di riciclaggio si scorge come all'origine si è preferito un approccio repressivo al fenomeno. L'obiettivo principale era di tutelare i beni giuridici protetti da reati-presupposto, essendo la punizione del riciclaggio, per così dire, *strumentale* rispetto alla tutela di questi beni.

In seguito, l'evoluzione delle tecniche di riciclaggio ha determinato una distorsione tale del sistema economico-finanziario da fare assumere al riciclaggio un disvalore autonomo rispetto ai reati-presupposto, accentuando l'approccio preventivo rispetto a quello repressivo. Si è osservato, infatti, come la reimmersione dei capitali "ripuliti" falsi il sistema economico finanziario al punto da poter considerare tale reimmersione un'offesa ulteriore ed autonoma rispetto alle offese arrecate dai reati-presupposto.

Infine, può osservarsi come in un settore in continua evoluzione come quello in esame, le definizioni di riciclaggio risentono della disciplina dei reati-

²⁸⁸Cfr. F. DI VIZIO, *op. cit.*

presupposto. Al modificarsi dei reati-presupposto consegue, inevitabilmente, una modifica dell'assetto normativo del reato di riciclaggio²⁸⁹.

Inquadrato l'ambito normativo e definitorio del riciclaggio, la ricerca si è soffermata sull'aspetto pratico del tema, cioè sulle attività antiriciclaggio svolte dalle Autorità preposte e, in particolare, dall'UIF.

L'Italia vanta un sistema antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo raffinato e ben strutturato, in linea con il notevole rischio di riciclaggio di denaro che caratterizza il Paese.

Punto di forza del nostro apparato antiriciclaggio è la capacità di collaborazione e di coordinamento manifestata dalle diverse Autorità di contrasto.

Le analisi finanziarie effettuate dall'UIF risultano efficaci e permettono di svolgere con successo le successive ed eventuali indagini penali.

Tra i poteri dell'UIF rilevante è la possibilità di predisporre la sospensione di Operazioni Sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, ancor prima del loro compimento; tale facoltà nel 2018 ha permesso di sospendere 47 operazioni, per un totale di 38,8 milioni di euro²⁹⁰.

L'incremento del ricorso a tale strumento dimostra un cambiamento di tendenza, già evidenziato, per cui si preferisce un approccio proattivo e, quindi, un'azione di prevenzione, piuttosto che un atteggiamento reattivo e, quindi, un'azione di repressione.

L'approccio proattivo è favorito dalla modalità di analisi finanziaria dei dati da parte dell'UIF: ricevute le segnalazioni di Operazioni Sospette da parte dei soggetti obbligati, l'UIF procede all'approfondimento finanziario delle stesse. L'approfondimento finanziario prevede, anche, una fase di integrazione delle informazioni in base agli studi effettuati da analisti e ai dati contenuti in varie banche dati a disposizione dell'UIF. L'analisi permette di selezionare solo le segnalazioni ritenute fondate e di raccogliere le informazioni in un sistema informatizzato denominato RADAR, il quale assegna un indicatore di rischio ad ogni operazione.

²⁸⁹ *Idem.*

²⁹⁰ Cfr. Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria, numero 11, maggio 2019.

Grazie a questo complesso sistema, l'UIF, ricevuta una segnalazione di operazione sospetta non ancora eseguita e analizzata in RADAR, è in grado di bloccare l'operazione prima ancora del suo compimento. Fondamentale, è la qualità e la tempestività delle segnalazioni di Operazioni Sospette da parte dei soggetti obbligati. Aspetti che registrano, negli anni, continui miglioramenti.

La trattazione fin qui condotta consente alcune considerazioni critiche: è innegabile che, per contrastare tale fenomeno risulta fondamentale la consapevolezza e la comprensione dei rischi di riciclaggio cui gli intermediari sono esposti. Consapevolezza aumentata attraverso la *responsabilizzazione* degli intermediari, efficacemente attuata per mezzo dell'obbligo di adeguata verifica della clientela. L'adeguata verifica della clientela impone all'intermediario di identificare il cliente e di conoscere l'operazione: l'intermediario deve, quindi, prendere una decisione consapevole di fronte ad un'operazione sospetta. Cosciente del rischio, normalmente non si piega a diventare "*strumento della criminalità*"²⁹¹; se lo fa, si assume una ben precisa responsabilità nella piena consapevolezza di agevolare attività illecite.

La *responsabilizzazione* degli operatori economici ha dato risultati positivi testimoniati da un incremento notevole delle segnalazioni di Operazioni Sospette. Solo nel 2018 l'UIF ha ricevuto oltre 98.000 segnalazioni di Operazioni Sospette, con un incremento del 4,5% rispetto al 2017. L'obiettivo è di diffondere quella che il dottor Clemente definisce "*cultura antiriciclaggio*"²⁹²: la normativa antiriciclaggio non deve essere vissuta come un obbligo imposto dal Legislatore ma, piuttosto, come un valore comune, finalizzato alla creazione di una società in cui l'attività economica sia libera da condizionamenti criminali.

Altro punto di forza del sistema antiriciclaggio italiano è l'approccio basato sul rischio (*risk based approach*). Di nuovo, si predilige un approccio prudentiale al problema, imponendo una preventiva valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo connesso alle operazioni realizzabili dal cliente. Si

²⁹¹Cfr. C. CLEMENTE, *op. cit.*

²⁹²*Idem.*

abbandona, quindi, la valutazione postuma del rischio dell'operazione, prevista dalla precedente normativa.

Dallo studio delle statistiche messe a disposizione dall'UIF²⁹³, si evidenzia una maggiore partecipazione sia del settore pubblico (ad eccezione della Pubblica Amministrazione) sia di quello privato nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

La consapevole e tangibile cooperazione da parte di questi soggetti produce, di conseguenza, un'analisi finanziaria di qualità da parte dell'UIF e la tempestiva sollecitazione dell'Autorità giudiziaria, permettendo, quindi, di rafforzare anche, la cooperazione tra UIF e le altre Autorità competenti.

In sostanza, l'intero impianto antiriciclaggio, coinvolgendo diversi settori della società, tra cui, appunto, quello privato, ha avviato un “*circolo virtuoso basato sulla fiducia nel sistema da parte degli operatori e delle stesse autorità*”²⁹⁴.

I generali benefici ricavabili da un tale sistema virtuoso e i risultati positivi ottenuti negli anni non costituiscono un punto di arrivo, ma rappresentano uno stimolo per l'UIF a migliorare costantemente il sistema antiriciclaggio. Una realtà criminale in continua evoluzione, qual è il fenomeno del riciclaggio, pretende risposte aggiornate e tempestive da parte delle Autorità di contrasto.

Pertanto l'UIF è impegnata a rafforzare gli strumenti antiriciclaggio tradizionali, anche attraverso i mezzi offerti dalle nuove tecnologie.

Obiettivi futuri prevedono un incremento dell'impiego dell'intelligenza artificiale nell'analisi preliminare delle segnalazioni di Operazioni Sospette (un progetto, a tal riguardo, condotto dall'UIF e dalla sezione informatica della Banca d'Italia sta già registrando risultati positivi e incoraggianti).

Sul fronte internazionale, invece, è incoraggiata una migliore collaborazione con le FIU estere, considerata l'importanza che tale collaborazione riveste nella lotta al riciclaggio, ma che, concretamente, è ostacolata dalla diversa struttura normativa e organizzativa di ciascuna FIU.

²⁹³Cfr. Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria, numero 11, maggio 2019.

²⁹⁴Cfr. C. CLEMENTE, *op. cit.*

Occorre infine constatare che, il sistema italiano antiriciclaggio rappresenta un'eccellenza a livello europeo, stimato e valutato positivamente anche a livello internazionale.

Nonostante questi risultati positivi, la prassi dimostra che le Autorità di contrasto devono mantenere sempre alta l'attenzione di fronte ad un fenomeno insidioso e dilagante quale si è dimostrato - e continua a dimostrarsi - il riciclaggio. In definitiva, urgenti ed indispensabili appaiono le misure di aggiornamento degli strumenti di contrasto ai fenomeni rappresentati, affinché si possa garantire una piena ed efficace tutela.

Bibliografia

ACCILI SABBATINI M. A. ,BALSAMO A. , *Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale dopo l'approvazione del Meccanismo di Riesame ad opera della Conferenza delle Parti*, in rivista *Diritto Penale Contemporaneo*, 12/2018.

ARAGONA V. , *Il contrasto al finanziamento del terrorismo, Criticità e innovazioni della nuova disciplina italiana, La rilevanza delle forme di partecipazione e di supporto al terrorismo*, in rivista *Diritto Penale Contemporaneo*, 1/2017.

AUTIERI D. , *Il buco nero del riciclaggio*, in *La Repubblica, Inchiesta*, 28 novembre 2016.

BAIGUERA ALTIERI A. , *Il crimine dei colletti bianchi e le mafie nel diritto svizzero, Profili di Storia del Diritto e della Criminologia*, in riv. *Diritto.it*, 24 novembre 2016.

BALDASSARRE A., *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, cap.V, Il Gruppo Egmont*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale numero 60*, febbraio 2008, Banca d'Italia.

BALDASSARRE A., PAVESI A., *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, cap. IV, sez. II, La Convenzione di Varsavia sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale numero 60*, febbraio 2008, Banca d'Italia.

BANCA D'ITALIA, UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria, numero 10, maggio 2018.*

BANCA D'ITALIA, UIF, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria, numero 11, maggio 2019.*

BANCA D'ITALIA, UIF, *Regolamento 18 luglio 2014, Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF).*

CASSESE E. , *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, cap. I, Il sistema delle fonti, in Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale numero 60, febbraio 2008, Banca d'Italia.*

CASTALDI G. , *Banche e normativa antiriciclaggio. Prevenzione e investigazione. I costi per l'impresa. Università degli Studi di Napoli master in criminologia e diritto penale. Analisi criminale e politiche per la sicurezza urbana, Napoli 3 aprile 2012.*

CASTALDI G. , *Il contrasto del riciclaggio: criticità normative e incertezze applicative nell'esperienza dell'Unità di informazione finanziaria (UIF), Osservatorio Permanente sulla Criminalità Organizzata Organo di Consulenza della Regione Siciliana, Giornata di studio su Antiriciclaggio, società off shore e Globalizzazione, Palermo, 31 marzo 2011.*

CASTALDI G. , *L'adeguata verifica della clientela bancaria e il recente provvedimento della Banca d'Italia, Customer due diligence in recent Italian anti-money laundering rules, contributo in Bancaria n.10/2013, Mensile dell'Associazione Bancaria Italiana, a cura di Bancaria Editrice.*

CIARROCCHI P. , *L'antiriciclaggio come cultura internazionale*, in *Speciale antiriciclaggio*, AziendaBanca numero 137, dicembre 2008.

CLEMENTE C. , *Audizione presso il Senato della Repubblica, L'attività dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia*, Roma, Palazzo Carpegna, 18 settembre 2018.

CLEMENTE C. , *Lotta al finanziamento del terrorismo e al riciclaggio internazionale, intervento alla tredicesima riunione plenaria degli ufficiali esperti di collegamento del corpo della Guardia di Finanza*, Roma, 28 marzo 2019.

CLEMENTE C. , *Presentazione del Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia anno 2017*, Roma 13 luglio 2018.

COMMISSIONE EUROPEA, *Lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo - La Commissione valuta i rischi e chiede una migliore attuazione delle norme*, comunicato stampa, Bruxelles, 24 luglio 2019.

COMMISSIONE GRECO, *Gruppo per lo studio sull'antiriciclaggio, relazione del 23 aprile 2013*.

CONDEMI M. , DE PASQUALE F. , *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, Introduzione*, pagg. 15-29, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale* numero 60, febbraio 2008, Banca d'Italia.

CONSIGLIO D'EUROPA, *Libro Bianco sulla criminalità organizzata transnazionale*, dicembre 2014.

CUZZOCREA A. , *Le linee di intervento della nuova regolamentazione antiriciclaggio nel settore del gioco*, in *Quaderni dell'antiriciclaggio dell'Unità di Informazione Finanziaria*, numero 9, gennaio 2018, Banca d'Italia- UIF.

D'AGOSTINO PANEBIANCO M. , *Antiriciclaggio, Vademecum per l'operatore, Abiservizi Bancaria Editrice, 2018.*

D'AURIA S. , *Riciclaggio e terrorismo, Intrecci criminali, in Gnosis Rivista italiana di intelligence, 1/2013.*

DE FLEMMINEIS S. , *Gli strumenti di prevenzione del riciclaggio, L'esperienza italiana nel quadro della quarta direttiva europea e prime osservazioni sullo schema di decreto attuativo, pagg. 259-270, in rivista online Diritto Penale Contemporaneo, numero 5, anno 2017.*

DI NICOLA A. , *La criminalità economica organizzata: implicazioni di politica penale, in Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia, Anno XV, n. 1-2 gennaio- giugno 2002.*

DI VIZIO F. , *Il riciclaggio nella prospettiva penale ed in quella amministrativa. Definizioni di riciclaggio, in Quaderni dell'antiriciclaggio, Analisi e Studi, numero 8, luglio 2017, Banca d'Italia – UIF.*

EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, Brussels, 2017.*

FALCONE G. , TURONE G. , *Tecniche di indagine in materia di mafia, Convegno di Castel Gandolfo, 4-6 giugno 1982.*

GAROFALI R. , *Codice Penale Ragionato, Nel Diritto Editore, V edizione, 2018.*

GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA, *Audizione alla Commissione Parlamentare d'inchiesta sul Fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere, 22 luglio 2009.*

MANES V., *Il riciclaggio dei proventi illeciti: teoria e prassi dell'intervento penale, relazione, riveduta e corredata delle note, tenuta al convegno sul tema "Crimine organizzato e sfruttamento delle risorse territoriali", Primo convegno nazionale di Diritto e Procedura penale in memoria di Paolo Borsellino, Nicosia, 4-5 ottobre 2002.*

MASTROPAOLO E. M. , *Il contributo del settore finanziario alla lotta contro il finanziamento del terrorismo internazionale, in Archivio Penale, numero 1, anno 2018.*

MEF, *Comunicato n.38 del 25 febbraio 2019.*

MEREU A. , *Il delitto di autoriciclaggio e i reati fiscali, Convegno sul tema "Autoriciclaggio e Reati Fiscali", Genova, 15 giugno 2018.*

NOVOTNY D. J. , *Title IX of the Organized Crime Control Act of 1970: an analysis of issued arising in its interpretation, in De Paul Law Review, vol. 27 art. 6 issue1, Fall 1977.*

OCCHETTA F. , *La globalizzazione del crimine organizzato, Quaderno 3925, pag. 58, vol. I, Anno 2014.*

RAZZANTE R. , *Antiriciclaggio e professionisti, collana Professionisti ed imprese, Economia e finanza, II edizione, novembre 2017, Maggioli Editore.*

RAZZANTE R. , *Codice della Normativa Antiriciclaggio, II edizione 2018, Maggioli Editore.*

ROMANO B. , *Il diritto penale della criminalità organizzata, in Editoriale di Diritto penale 9/2013.*

SAVONA E. U. , *Criminalità organizzata, Enciclopedia del Novecento II Supplemento (1998).*

SICLARI D., *L'Italia passa a pieni voti l'esame sull'efficienza della normativa AML. Le sfide del prossimo futuro*, articolo in rivista online *Diritto Bancario, Editoriali Concorrenza e Mercati*, 4 marzo 2019.

SUTHERLAND E. H. , *Is "White Collar Crime" Crime?*, in *American Sociological Review, Vol. 10, No. 2, 1944 Annual Meeting Papers*, pubblicato da *American Sociological Association*, aprile 1945.

TARANTOLA A. M. , *Prevenzione e contrasto del riciclaggio: l'azione della Banca d'Italia, convegno "Riciclaggio, evasione fiscale ed abuso di beni sociali: la responsabilità degli intermediari"*, *Fondazione Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale CNPDS, Milano 28 novembre 2011.*

UNGARETTI DELL'IMMAGINE F. , *I confini tra i reati di riciclaggio e auto riciclaggio. Brevi note alla sentenza n. 17235 Cass. Pen. Sez. II 17.01.18*, in *Giurisprudenza Penale web*, luglio-agosto 2018.

Riferimenti normativi

CASSAZIONE, *Sez. VI, sentenza n. 202312/1995.*

CONSIGLIO D'EUROPA, *Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, Strasburgo 1990.*

CONSIGLIO UNIONE EUROPEA, *Posizione comune 27 dicembre 2001 n. 93.*

DECISIONE QUADRO 2002/475/GAI del Consiglio dell'Unione Europea del 13 giugno 2002, relativa alla lotta contro il terrorismo.

DECRETO LEGGE 8 giugno 1992, n. 306 *“Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa” convertito con modificazioni dalla L. 07 agosto 1992, n. 356.*

DECRETO LEGISLATIVO 22 giugno 2007, n. 109 *“Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE”.*

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” modificato dal D.Lgs. 90/17.*

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”.*

DIRETTIVA 91/308/CEE del Consiglio del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite.

DIRETTIVA 2001/97/CE 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.

DIRETTIVA 2005/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio 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.

DIRETTIVA 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.

DIRETTIVA COMUNE dei Ministri e dei Senatori di Giustizia dei Länder in merito alla Cooperazione tra Procura della Repubblica e Polizia nella repressione della criminalità organizzata.

LEGGE 19 marzo 1990, n. 55 “Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale”.

LEGGE 5 luglio 1991, n. 197 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, recante 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”.

LEGGE 17 Gennaio 2000, n. 7 “Nuova disciplina del mercato dell'oro, anche in attuazione della direttiva 98/80/CE del Consiglio, del 12 ottobre 1998”.

LEGGE 23 dicembre 2000, n. 388 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)”.

LEGGE 14 dicembre 2001, n. 431 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, recante misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale”*.

LEGGE 15 dicembre 2001, n. 438 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, recante disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale”*.

LEGGE 31 luglio 2005, n. 155 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale”*.

LEGGE 25 gennaio 2006, n. 29 *“Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunita' europee. Legge comunitaria 2005”*.

LEGGE 6 febbraio 2006, n. 38 *“Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet”*.

LEGGE 17 aprile 2015, n. 43 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione”*.

LEGGE 28 luglio 2016, n. 153 *“Norme per il contrasto al terrorismo, nonche' ratifica ed esecuzione: a) della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; b) della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare,*

fatta a New York il 14 settembre 2005; c) del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003; d) della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; e) del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatto a Riga il 22 ottobre 2015”.

ONU, Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, Palermo 12 – 15 dicembre 2000.

ONU, Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini.

ONU, Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti, elementi e munizioni.

ONU, Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria.

ONU, Risoluzione n. 1267/1999.

ONU, Risoluzione n. 1376/2001.

PROVVEDIMENTO BANCA D'ITALIA del 24 agosto 2010, recante gli indicatori di anomalia per gli intermediari.

PROVVEDIMENTO BANCA D'ITALIA del 28 marzo 2019, *recante istruzioni in materia di comunicazioni oggettive.*

REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2016/1675 *della Commissione del 14 luglio 2016, che integra la direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio individuando i paesi terzi ad alto rischio con carenze strategiche.*

Sitografia

BANCA D'ITALIA, *Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela, Documento per la consultazione Aprile 2018,*
<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2018/disposizioni-adequata-verifica/index.html>.

BANCA D'ITALIA, *Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, sito ufficiale Banca d'Italia,*
<http://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/disposizioni/controlli-interni-antiriciclaggio/Disposizioni.pdf>.

BANCA D'ITALIA, *Vigilanza sul sistema bancario e finanziario,*
<http://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/index.html>.

COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA, *Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, 2018, sito ufficiale Dipartimento del Tesoro (MEF),*
http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/Analisi_dei_rischi_di_riciclaggio_e_di_finanziamento_del_terrorismo_2018_-_Sintesi.pdf.

IL SOLE 24 ORE, *Argomenti, Smurfing*, 26 febbraio 2016,
<https://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/smurfing.html>.

TRECCANI, *Enciclopedia online, voce "Globalizzazione"*,
<http://www.treccani.it/enciclopedia/globalizzazione>.

TRULIOO, *Customer due diligence: Ensuring You Know Your Customer*, August 23, 2016, <http://www.trulioo.com/blog/customer-due-diligence/>.

UIF, *Il ruolo dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF)*,
<https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/uif-italia/index.html>.

UIF, *Il ruolo dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF)*,
<https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/uif-italia/index.html>.

UIF, *Newsletter n. 3, Comunicazioni oggettive*,
<https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/newsletter/2019/newsletter-2019-iii/index.html>.

UIF, *voce "Finanziamento del terrorismo"*,
<https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-contr-terr/index.html>.