

## 2. ATTIVITA' NORMATIVA

### 2.1 Il recepimento della seconda Direttiva “antiriciclaggio” dell’Unione Europea

Con il Decreto Legislativo 20 febbraio 2004, n. 56 viene assicurato il recepimento della seconda Direttiva “antiriciclaggio” n.2001/97/CE e, al contempo, vengono introdotte significative novità per l’ordinamento italiano.

Il D. Lgs. n.56 del 2004 si inserisce armonicamente nella regolamentazione antiriciclaggio di fonte internazionale, anche nella sua più recente evoluzione e costituisce il naturale sviluppo dell’ordinamento domestico in materia.

Sul piano internazionale, la disciplina comunitaria antiriciclaggio, contenuta soprattutto nella prima e nella seconda Direttiva in materia (n.91/308/CEE e n.2001/97/CE) e nella Decisione del Consiglio n.2000/642/GAI, manifesta tre linee di fondo: 1) l’estensione dell’ambito dei soggetti coinvolti, anche al di là del sistema finanziario; 2) una coerente estensione delle funzioni delle Unità di Informazione Finanziaria degli Stati membri; 3) lo sviluppo della collaborazione internazionale tra le UIF.

Le Raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale – GAFI sono state riformate nel giugno del 2003. Esse esprimono ora indicazioni in tutto coerenti con quelle comunitarie. E’ stata indicata la necessità di estendere il novero dei soggetti destinatari delle misure antiriciclaggio, proprio sulla scorta della seconda Direttiva dell’Unione Europea; inoltre, si è proceduto ad un significativo aggiornamento del contenuto degli obblighi antiriciclaggio, organicamente ispirati ai principi della conoscenza della clientela e della *due diligence* nelle valutazioni; ancora, sono state precisate e rafforzate le indicazioni relative all’attività delle Unità di Informazione Finanziaria e all’esercizio della vigilanza “di settore” sui soggetti destinatari, in chiave di prevenzione del riciclaggio e del terrorismo.

Quanto alla normativa domestica, va osservato anzitutto che il D. Lgs. n. 56/2004 riprende la disciplina antiriciclaggio degli operatori non finanziari, già contenuta nel D. Lgs. n.374 del 1999. La mancata adozione dei regolamenti attuativi di quest’ultimo provvedimento legislativo ha sinora impedito la concreta applicazione delle misure antiriciclaggio al di fuori del settore finanziario. La materia verrà ora disciplinata nei regolamenti previsti dal D. Lgs. n.56 del 2004, che consentiranno all’ordinamento italiano di adeguarsi agli obblighi comunitari e di porsi in linea con quelli degli altri paesi membri dell’Unione Europea e aderenti al GAFI.

Al di là della definizione della disciplina antiriciclaggio applicabile agli operatori non finanziari, le norme contenute nel decreto legislativo in esame costituiscono un coerente sviluppo della regolamentazione antiriciclaggio nazionale e, in essa, delle funzioni dell’Ufficio.

### 2.1.1 Le novità principali della nuova disciplina

#### - L'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione

Il D. Lgs. n.56 del 2004 estende e adegua anzitutto l'ambito dei soggetti destinatari della disciplina antiriciclaggio, secondo due linee di fondo: quanto agli intermediari finanziari, vengono aggiornati i riferimenti tenendo conto dell'evoluzione della regolamentazione dal 1991 ad oggi (sono menzionati, tra gli altri, gli istituti di moneta elettronica, le SIM, le SICAV, le SGR); quanto alle imprese non finanziarie, oltre al rinvio ai soggetti già indicati nel D. Lgs. n.374 del 1999, il novero si estende alle società di revisione contabile e ai "professionisti legali" (commercialisti, ragionieri, avvocati, notai, consulenti del lavoro).

L'applicazione degli obblighi antiriciclaggio agli "uffici della pubblica amministrazione", prevista nella Legge n.197 del 1991, ha sollevato notevoli problemi applicativi, derivanti soprattutto dalla difficoltà di individuare con precisione l'ambito rilevante e dall'incongruenza, in taluni casi, di estendere indiscriminatamente all'intero settore pubblico tutte le misure antiriciclaggio. La soluzione individuata nello schema di provvedimento riflette l'elaborazione interpretativa maturata di recente, anche attraverso pareri resi dall'Ufficio: solo i soggetti che effettuano operazioni di movimentazione di denaro, individuati nelle società di riscossione dei tributi, devono procedere alle incombenze dell'identificazione della registrazione; viceversa, tutti gli uffici pubblici possono utilmente segnalare le operazioni sospette, qualora se ne presentino nel corso della propria attività.

#### - L'ambito oggettivo: l'adeguamento degli obblighi

Per tutti i soggetti individuati come destinatari, il D. Lgs. n.56 del 2004 rende applicabili gli obblighi antiriciclaggio già previsti nella Legge n.197 del 1991. Questi, tuttavia, determinati avendo riguardo all'attività delle banche e degli altri intermediari, non si attagliano alle eterogenee caratteristiche delle molteplici categorie di soggetti ora individuati. D'altronde, la commisurazione degli obblighi ai diversi destinatari non viene effettuata nello stesso decreto legislativo: esigenze di adattamento, flessibilità e possibilità di aggiornamento hanno reso necessario rimettere ad appositi regolamenti ministeriali la disciplina di dettaglio, "avendo riguardo alle peculiarità operative dei soggetti obbligati e all'esigenza di contenere gli oneri gravanti sui medesimi". Le materie interessate sono le misure di identificazione e conservazione delle informazioni (art.3, comma 2) e di segnalazione delle operazioni sospette da parte dei "professionisti legali" (art.8, comma 4).

#### - Il completamento dell'apparato sanzionatorio, sostanziale e procedurale

Secondo le indicazioni contenute nella Direttiva e nella disciplina di delega, il D. Lgs. n.56 del 2004 riempie significative lacune nel sistema sanzionatorio previgente, introducendo sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione di numerose disposizioni antiriciclaggio. In particolare, vengono sanzionate le violazioni degli obblighi di fornire le

informazioni richieste per lo svolgimento degli approfondimenti, di segnalare dati relativi alla propria operatività, di non eseguire le operazioni sospette sospese con provvedimento dell'Ufficio Italiano dei Cambi.

Anche la disciplina del procedimento sanzionatorio amministrativo viene adeguata: è prevista, in via generale, l'applicazione dei principi e delle regole della Legge n.689 del 1981 (secondo cui, in particolare, il procedimento viene avviato dall'autorità che effettua l'accertamento), con alcuni adeguamenti necessari per tenere conto di circostanze peculiari. Soprattutto, per l'applicazione delle sanzioni già previste dalla Legge n.197 del 1991 è stabilito che l'accertamento e la relativa contestazione spettino alle "autorità di vigilanza di settore, alle amministrazioni interessate, all'UIC e alla Guardia di Finanza" (art.6, comma 7).

E' inoltre prevista la facoltà di oblazione, con l'esclusione degli illeciti di maggiore gravità, anche con intenti deflattivi dell'attività istruttoria.

### **2.1.2 Le implicazioni per l'Ufficio Italiano dei Cambi**

#### **- L'attività normativa**

Nel D. Lgs. n.56 del 2004 sono attribuite all'Ufficio competenze di natura normativa. Vengono in rilievo due livelli distinti e complementari: da una parte, il ruolo consultivo esercitato attraverso la formulazione di pareri per l'adozione dei regolamenti ministeriali previsti in materia di obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione di operazioni sospette; d'altra parte, la facoltà di adottare "disposizioni applicative" per fornire istruzioni idonee all'esecuzione degli obblighi posti dalle fonti legislative e regolamentari (tale facoltà potrà essere esercitata, in particolare, per la definizione di modalità e strumenti per l'inoltro delle segnalazioni di operazioni sospette da parte dei soggetti appartenenti alle molteplici categorie coinvolte).

#### **- L'ampliamento delle segnalazioni e degli strumenti di approfondimento**

Assieme al novero dei soggetti tenuti a segnalare le operazioni sospette, si estende anche l'ambito potenziale degli approfondimenti che l'Ufficio è chiamato a svolgere per l'individuazione del riciclaggio sul piano finanziario. Conseguentemente, vengono adeguati gli strumenti informativi disponibili.

Anzitutto, attraverso opportuni emendamenti all'art.3, comma 4, lett.c), della Legge n.197 del 1991, viene chiarito che l'Ufficio, per l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, può acquisire informazioni presso tutti i "soggetti tenuti alle segnalazioni", anche diversi da quelli dai quali, di volta in volta, provengono le segnalazioni oggetto di approfondimento (nella versione precedente, la norma citata recitava: "L'Ufficio italiano dei cambi può acquisire ulteriori dati e informazioni presso i soggetti di cui all'articolo 4 *in ordine alle segnalazioni trasmesse*").

Inoltre, al di fuori dei casi appena richiamati, nell'art.8, comma 6, del Decreto Legislativo è stabilito che l'Ufficio, "per lo svolgimento di approfondimenti sul piano finanziario", può acquisire dati, notizie e documenti presso i soggetti destinatari della normativa antiriciclaggio. Tale disposizione consentirà all'Ufficio di procedere ad approfondimenti nei casi in cui, in base a informazioni qualificate, possano individuarsi fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo internazionale (vengono in rilievo, in particolare, le informazioni trasmesse dalle autorità inquirenti e dalle UIF di altri paesi).

- I compiti nel procedimento sanzionatorio

Al riguardo, vengono in rilievo due profili distinti. Da un lato, l'ampliamento delle fattispecie accompagnate da sanzione amministrativa comporterà l'aumento delle incombenze connesse all'accertamento degli illeciti che l'Ufficio potrà riscontrare nello svolgimento della propria attività (ad esempio, violazione degli obblighi informativi e di segnalazione). D'altro lato, tenendo conto dell'esperienza sin qui maturata, che ha mostrato la necessità di coordinare il procedimento sanzionatorio per le violazioni dell'obbligo di segnalare le operazioni sospette con l'attività di approfondimento delle omesse segnalazioni, viene previsto che i verbali di accertamento di tali violazioni siano trasmessi all'Ufficio che, oltre a svolgere i necessari approfondimenti sulle operazioni, fornisce un parere al Ministero dell'Economia e delle Finanze, presso il quale si svolge il procedimento sanzionatorio.

- Rapporti con altre autorità

Nel D. Lgs. n.56 del 2004 vengono inoltre riordinate e sviluppate le forme di collaborazione tra l'Ufficio e altre autorità, necessarie per assicurare, specie attraverso lo scambio di informazioni, la massima efficacia dei compiti di approfondimento finanziario. In particolare, è previsto che l'Ufficio scambi informazioni e collabori con le autorità di vigilanza di settore e con le UIF di altri paesi; che le "amministrazioni interessate", ivi compresi gli organismi di categoria dei liberi professionisti coinvolti, forniscano all'Ufficio le informazioni e le altre forme di collaborazione richieste; che tutte tali autorità informino l'Ufficio delle ipotesi di omissione delle segnalazioni di operazioni sospette rilevate nel corso dell'attività di rispettiva competenza.

- Il riconoscimento dei "protocolli d'intesa" con le altre UIF e della "capacità" internazionale dell'Ufficio

La prassi delle UIF di definire "Memoranda of Understanding" per regolare la collaborazione reciproca in base alle rispettive norme nazionali, da tempo consolidata e sancita dagli organismi internazionali competenti, viene ora riconosciuta nel provvedimento in discussione. Nell'art.5, comma 2, dello schema, infatti, è previsto che l'Ufficio possa "scambiare informazioni e collaborare" con le proprie controparti estere, "anche a seguito di protocolli d'intesa".

### 2.1.3 In particolare: il ruolo dei “liberi professionisti”

L'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina antiriciclaggio agli avvocati, ai notai, ai commercialisti e ad altri liberi professionisti costituisce, forse, la principale novità della nuova disciplina, densa di implicazioni normative e operative.

La seconda Direttiva “antiriciclaggio” dell'Unione Europea non è, al riguardo, un provvedimento isolato. L'attenzione verso il ruolo dei “professionisti legali” nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio risale, in linea di massima, alla metà degli anni '90 del secolo scorso. Nel documento adottato dal GAFI il 1° febbraio 2001 all'esito dell'“esercizio” annuale sulle tipologie di riciclaggio, si rivolge specifica attenzione agli avvocati, ai commercialisti, ai notai e ad altri professionisti: a fronte della crescente complessità delle attività di riciclaggio, è frequente l'intervento di tali professionisti in veste di consulenti, veri e propri “gatekeepers” per l'accesso a schemi efficaci di dissimulazione nei mercati; l'intervento si esplica di frequente attraverso la costituzione di strutture societarie, la consulenza finanziaria e tributaria, la compravendita di beni.

Anche il “Comitato di Contatto” istituito presso la Commissione Europea ai sensi dell'art.13 della prima Direttiva antiriciclaggio, nella prospettiva della riforma e dell'estensione della disciplina comunitaria, ha rivolto attenzione al ruolo dei professionisti legali, soffermandosi in particolare sul rapporto tra doveri di *disclosure* e vincoli di riservatezza professionale, ricercando gli estremi di un appropriato compromesso successivamente riflesso nella seconda Direttiva del 2001.

All'esito degli approfondimenti svolti e dell'esperienza maturata sul piano internazionale e nei singoli paesi, norme specifiche per il coinvolgimento dei professionisti legali nel sistema antiriciclaggio sono state introdotte nella seconda Direttiva comunitaria n.2001/97/CE e, sulla scorta di questa, nella nuova versione delle Quaranta Raccomandazioni del GAFI, come già rilevato.

Tre considerazioni preliminari devono essere svolte: 1) l'attenzione si appunta sull'attività di “consulenza d'affari”, non certo sull'attività di assistenza in giudizio e sulla connessa consulenza; 2) i professionisti legali, al pari degli altri soggetti coinvolti nel sistema antiriciclaggio, vengono chiamati a collaborare attivamente per la rilevazione di casi di riciclaggio; 3) l'applicazione delle misure antiriciclaggio, sebbene non ne possano essere ignorati gli oneri, costituisce un'opportunità: ne risentono positivamente, soprattutto, la conoscenza della clientela, la capacità di prevenire rischi di coinvolgimento in attività illegali, la reputazione.

Le norme della Direttiva e dello schema di decreto legislativo prevedono, con alcune differenze derivanti dalle scelte compiute per il recepimento, due livelli di “filtro” per discriminare l'applicazione degli obblighi antiriciclaggio ai professionisti legali. Anzitutto, il coinvolgimento di tali professionisti è limitato in relazione all'attività svolta: rileva solo il compimento delle operazioni espressamente indicate nell'art.2-bis della Direttiva e nell'art.2 del D. Lgs. n.56 del 2004 (si tratta, in buona sostanza, di attività di assistenza societaria,

finanziaria, immobiliare). Inoltre, pur con tale oggettiva limitazione, nell'art.6, comma 3, della Direttiva e nell'art.2, comma 3, del D. Lgs. n.56 del 2004 è prevista l'esclusione dell'applicazione ai professionisti legali dell'obbligo di segnalare le operazioni sospette in relazione ad attività di consulenza o di patrocinio connesse a procedimenti giudiziari.

La Direttiva, inoltre, prevede la facoltà per gli Stati membri di interporre "organismi adeguati di autoregolamentazione" tra i professionisti e l'Unità di Informazione Finanziaria nella segnalazione delle operazioni sospette. Il decreto legislativo non ha accolto tale facoltà, per ragioni di efficienza e speditezza, tenendo anche conto che le esigenze di riservatezza e di tutela dei segnalanti sono ampiamente tutelate nella regolamentazione antiriciclaggio italiana.

Per altro verso, il D. Lgs. n.56 del 2004 assegna compiti assai estesi e significativi agli organismi rappresentativi delle diverse categorie di professionisti legali. Essi sono in primo luogo chiamati a fornire parere al Ministro dell'Economia e delle Finanze per l'adozione delle norme attuative in materia di identificazione, conservazione documentale e segnalazione delle operazioni sospette. Analogo parere viene reso anche all'Ufficio Italiano dei Cambi in sede di formulazione delle citate disposizioni applicative. Inoltre, gli organismi di categoria sono equiparati alle altre autorità nella previsione di forme di scambio informativo con l'Ufficio, con particolare riferimento alla segnalazione di ipotesi di omissione delle segnalazioni di operazioni sospette.

Infine, non può essere ignorata, nell'applicazione delle misure antiriciclaggio ai professionisti legali, la delicatezza del rapporto con i propri clienti. Al riguardo, vale la pena richiamare due brevi spunti: a) fermi restando i "filtri" che, come si è detto, discriminano l'applicazione degli obblighi antiriciclaggio ai professionisti legali salvaguardando l'esercizio del diritto alla difesa in giudizio, il dovere di segnalazione prevale sul dovere di segreto professionale; ad ogni modo, la segnalazione e il suo contenuto sono protetti dalla massima riservatezza nel corso dei successivi approfondimenti e da rigorose limitazioni circa le possibilità di utilizzo (limitate a quelle sole previste dalla Legge n.197 del 1991); b) è impossibile mettere a parte i clienti interessati dell'avvenuta effettuazione delle segnalazioni: nell'art.3, comma 8, della Legge n.197 del 1991, infatti, è fatto divieto a chiunque di dare comunicazione delle segnalazioni al di fuori dei casi previsti nello stesso art.3.

Vi è la necessità di assicurare il coinvolgimento attivo dei soggetti appartenenti alle nuove categorie di destinatari della disciplina (anche attraverso l'ausilio fondamentale degli enti e delle organizzazioni rappresentative); deve essere favorita la consapevolezza del contenuto e delle ragioni della normativa antiriciclaggio; il maturare di un'adesione convinta al sistema costituisce condizione indispensabile per il suo stesso efficiente funzionamento.

#### **2.1.4 Le questioni che si pongono**

La necessità, da un lato, di assicurare il recepimento di specifiche disposizioni comunitarie e, dall'altro lato, di integrare e modificare norme già in vigore ha reso inevitabile, nel D. Lgs. n.56 del 2004 l'adozione di una tecnica normativa basata soprattutto su interventi

di “novellazione”, riscrittura di parti di disposizioni vigenti, inserimento di emendamenti e abrogazioni mirati. La disciplina applicabile risulta dunque dall’esame combinato di molteplici testi, succedutisi e modificati nel tempo, e, in conseguenza, non è sempre di facile lettura e applicazione.

Si rende opportuno procedere al consolidamento delle norme in materia di antiriciclaggio, stratificatesi nell’arco di più di un decennio e spesso caratterizzate da mancanza di coordinamento reciproco e difetti di aggiornamento, in un testo unico di riordino. L’emanazione di tale testo unico è del resto prevista nella stessa disciplina di delega per il recepimento della seconda Direttiva “antiriciclaggio”.

Per altro verso, va sottolineato che la disciplina contenuta nel decreto legislativo non sarà “autoapplicabile”, ovvero non produrrà effetti immediati per i destinatari sino all’adozione dei regolamenti attuativi. Questi ultimi sono indispensabili anche per adeguare le norme vigenti, concepite per applicarsi alle banche e agli altri intermediari, a soggetti esercenti attività diverse e tra loro eterogenee.

### **2.1.5 Le linee della disciplina di attuazione**

Le disposizioni contenute nel D. Lgs. n. 56 del 2004, come si è detto, dovranno essere specificate attraverso l’adozione di regolamenti applicativi. Essi attengono alla definizione del contenuto e delle modalità degli obblighi di identificazione e registrazione, all’indicazione delle modalità per l’abilitazione degli intermediari ad effettuare operazioni in contanti di importo superiore a 12.500 euro, alla definizione di criteri per la segnalazione delle operazioni sospette da parte dei liberi professionisti.

Inoltre, l’Ufficio potrà adottare disposizioni applicative per la più puntuale definizione di aspetti tecnici.

Attraverso i regolamenti attuativi si renderà possibile, anzitutto, riordinare, razionalizzare e aggiornare le disposizioni di rango secondario emanate a partire dal 1991, tenendo anche conto delle interpretazioni elaborate negli anni successivi per assicurare la costante applicazione delle norme nel contesto in evoluzione. Dovrà essere assicurato l’opportuno adattamento degli obblighi antiriciclaggio, previsti nella normativa vigente con riguardo alle banche e agli altri intermediari, per renderli applicabili a molteplici categorie di destinatari esercenti attività eterogenee.

Al contempo, gli adempimenti devono essere definiti in termini di massima semplificazione, anche per esigenze di contenimento degli oneri, specie tenendo conto delle possibilità di snellimento delle modalità di identificazione e conservazione dei dati, assicurando la necessaria sicurezza e affidabilità delle informazioni. Come previsto nello stesso Decreto Legislativo, bisogna conferire rilievo all’appartenenza a gruppi degli intermediari destinatari della normativa.

La disciplina dovrà anche avere riguardo ai principi e alle indicazioni formulati nei principali provvedimenti di fonte internazionale (in primo luogo, le nuove Raccomandazioni adottate dal GAFI nel 2003), tra cui vanno sottolineati la necessità della valutazione del profilo di “rischio” delle controparti, di criteri di conoscenza della clientela attraverso lo svolgimento di attività di “due diligence”, l’appropriata individuazione dell’effettivo titolare degli interessi economici coinvolti.

## **2.2 La disciplina in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali**

Con il Provvedimento della Banca d’Italia del 25 luglio 2003, emanato sentito l’Ufficio per la parte riguardante gli intermediari iscritti nell’elenco generale di cui all’art.106 del Testo Unico Bancario, è stata completata la disciplina in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali, sulla base di quanto previsto nel Titolo VI del Testo Unico bancario e nella Deliberazione del CICR del 4 marzo 2003.

Tale disciplina si applica direttamente, oltre che agli intermediari vigilati dalla Banca d’Italia, agli intermediari finanziari iscritti nell’Elenco generale tenuto dall’Ufficio. Essa, inoltre, si applica, “in quanto compatibile”, ai soggetti iscritti nelle diverse sezioni dell’Elenco generale (ovvero ai soggetti che svolgono attività finanziaria non nei confronti del pubblico, ai confidi, ai cambiavalute, alle casse peota) nonché ai mediatori creditizi iscritti nell’Albo previsto dall’art.16 della Legge 7 marzo 1996, n.108.

L’Ufficio, tenendo conto delle peculiarità connesse all’attività svolta dai soggetti in considerazione, può specificare indicazioni circa la “compatibilità” con essi delle disposizioni in materia di trasparenza.

## **2.3 Gli sviluppi della regolamentazione internazionale. Le nuove Raccomandazioni del GAFI**

Nel giugno del 2003 il GAFI ha approvato una nuova versione delle Quaranta Raccomandazioni, adottate nel 1990 e già oggetto di revisione nel 1996. Le Raccomandazioni del GAFI costituiscono la fonte internazionale di rilievo principale per l’indicazione degli “standard” da applicare negli ordinamenti statuali e nell’attività operativa delle autorità competenti. Sulla base di tali “standard” il GAFI svolge iniziative di valutazione dei sistemi nazionali per verificarne l’adeguatezza. Va sottolineato che nell’ottobre del 2001 il GAFI ha formulato otto Raccomandazioni “speciali” per il contrasto del terrorismo internazionale, avendo particolare riguardo alle implicazioni sul piano finanziario.

### - Disposizioni di rilievo penale

Le novità introdotte per la configurazione del reato di riciclaggio e la disciplina di aspetti di rilievo penale (Raccomandazioni da n.1 a n.3) non comportano, in via di massima,

implicazioni per le materie, di natura amministrativo – finanziaria, alle quali si rivolgono le funzioni dell'Ufficio. Nondimeno, occorre osservare che il richiamo alla necessità di estendere la responsabilità per riciclaggio anche alle persone giuridiche, contenuto nella Raccomandazione n.2, lett.b), sulla scorta di quanto già previsto in alcune recenti disposizioni comunitarie e in altre fonti internazionali, richiederebbe opportune modifiche alla legislazione italiana che, nonostante la recente disciplina della responsabilità da reato dei soggetti diversi dalle persone fisiche (cfr. il D. Lgs. n.231 del 2001), non prevede forme di responsabilità per le persone giuridiche derivante da fatti di riciclaggio ad esse riconducibili.

#### - Identificazione e “due diligence”

Le nuove disposizioni del GAFI in materia di identificazione della clientela (Raccomandazioni n.5 e seguenti), invece, contengono spunti di notevole portata innovativa.

Anzitutto, l'identificazione della clientela viene espressamente configurata nella Raccomandazione n.5 quale parte di un'attività di “due diligence” da svolgersi dagli intermediari nei confronti della clientela (nonché dei terzi “beneficial owners”). Tale attività, muovendo dall'identificazione, è indispensabile per assicurare l'adeguata conoscenza dei clienti ed è propedeutica anche all'individuazione delle operazioni di natura sospetta.

Una delle novità di maggiore momento per il sistema italiano è costituita dalla necessità di applicare le misure di “due diligence” in funzione del rischio (“on a risk sensitive basis”), come previsto dalla Raccomandazione n.5. Tale principio presuppone l'applicazione graduale dei presidi di identificazione, la cui procedura deve essere modulata in funzione della stima del rischio da effettuarsi avendo riguardo alle caratteristiche della clientela e dell'attività di questa. Inoltre è specificamente stabilita la necessità di prevedere forme più intense di “due diligence” per i casi di maggiore rischio e la possibilità, per converso, di applicare procedure semplificate nelle ipotesi di rischio più basso. Tutto ciò presuppone che le “autorità competenti” formulino specifiche “guidelines”.

Ugualmente innovative per la disciplina antiriciclaggio italiana sono le disposizioni, ora contenute nelle Raccomandazioni n.6 e n.7, che indicano misure speciali di “due diligence” per i rapporti con soggetti “politicamente esposti” e per i rapporti internazionali di corrispondenza con altri intermediari (nella Raccomandazione n.18, inoltre, si prevedono misure per limitare l'operatività delle cosiddette “shell bank”, prive di insediamenti fisici in qualsivoglia paese).

#### - Attività non finanziarie

Le nuove Raccomandazioni contengono l'individuazione di imprese e professioni non finanziarie alle quali è necessario estendere l'applicazione delle misure antiriciclaggio (cfr., soprattutto, le Raccomandazioni n.12, n.16 e n.24). Al riguardo, le indicazioni del GAFI riflettono quelle contenute nelle Direttive dell'Unione Europea.

#### - Caratteristiche delle attività di vigilanza di settore

Nelle nuove Raccomandazioni il GAFI indica con precisione il ruolo dell'attività di vigilanza di settore nella prospettiva del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e ne individua le caratteristiche essenziali e le finalità che devono essere perseguite (cfr. Raccomandazioni n.23 e n.24). Vengono distinti tre ambiti.

- 1) Banche e altri intermediari destinatari dei “core principles” emanati dalle organizzazioni internazionali competenti in materia di vigilanza bancaria e finanziaria<sup>1</sup>. Si tratta degli intermediari sottoposti a forme di vera e propria vigilanza di settore in chiave di stabilità, sana e prudente gestione, trasparenza e correttezza; per essi, la vigilanza di settore rileva anche a fini antiriciclaggio e “deve svolgersi in maniera analoga per le finalità di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo”.  
In Italia, il regime della vigilanza in questione, affidata alle autorità di settore e allo stesso Ufficio, appare coerente con l'impostazione del GAFI.
- 2) Altri intermediari finanziari, diversi da quelli vigilati con finalità sistemiche e prudenziali. Tali intermediari, secondo il GAFI, devono essere “sottoposti a vigilanza o controllo con finalità antiriciclaggio, avendo riguardo ai rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo nei rispettivi settori”. In Italia, rientrano tra tali soggetti gli intermediari iscritti nell'Elenco generale tenuto dall'Ufficio. Del resto, il GAFI fa esplicito riferimento agli intermediari esercenti attività di “money transfer” o di cambiavalute, precisando che essi “dovrebbero essere sottoposti a licenza o registrazione ed essere soggetti a sistemi efficaci per il monitoraggio e la verifica del rispetto dei requisiti per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo”.  
Dunque, l'accento viene posto sulle finalità di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo da perseguire nell'esercizio dei controlli sui soggetti iscritti in albi o elenchi tenuti dall'Ufficio, prevalenti, nella prospettiva del GAFI, rispetto agli obiettivi tipici della vigilanza di settore (stabilità, sana e prudente gestione, trasparenza, etc.).
- 3) Imprese e professioni non finanziarie. Anche in tal caso, i controlli devono essere rivolti al perseguimento di obiettivi di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, attraverso la verifica dell'osservanza dei relativi adempimenti.

\*\*\*\*\*

Le novità introdotte dalle nuove Quaranta Raccomandazioni inducono sviluppi corrispondenti nell'attività normativa di altri organismi internazionali.

## 2.4 Le iniziative dell'Unione Europea

<sup>1</sup> Come precisato nel “Glossario” allegato alle Quaranta Raccomandazioni, si tratta dei “Core Principles for Effective Banking Supervision” adottate dal Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria, degli “Objectives and Principles for Securities Regulation” emanati dalla IOSCO (International Organization of Securities Commissions) e degli “Insurance Supervisory Principles” formulati dalla IAIS (International Association of Insurance Supervisors).

#### **2.4.1 I lavori del Comitato di Contatto**

La Commissione Europea e gli Stati membri, rappresentati nel Comitato di Contatto previsto dall'art.13 della Direttiva n.91/308/CEE, hanno avviato una riflessione volta a individuare spunti e materie per la riforma e l'aggiornamento della disciplina comunitaria antiriciclaggio, nel segno di un ulteriore ampliamento dell'ambito delle misure armonizzate. Potrà essere presentata entro breve tempo la proposta per una terza direttiva dell'Unione Europea in materia.

Tra gli argomenti oggetto di discussione, oltre alle materie da ultimo disciplinate nelle Quaranta Raccomandazioni del GAFI, figura anche la possibile introduzione di misure armonizzate rivolte a limitare e monitorare l'impiego di denaro contante all'interno degli Stati membri, cui viene ascritto un rischio elevato di riciclaggio. La regolamentazione vigente in Italia, come noto, è sul punto particolarmente avanzata e consolidata.

#### **2.4.2 La disciplina del trasferimento al seguito di denaro contante**

La Commissione Europea ha presentato una proposta di regolamento "relativo alla prevenzione del riciclaggio di capitali mediante la cooperazione doganale", discussa nell'ambito di un gruppo di lavoro composto dalle amministrazioni doganali, rivolta alla introduzione di misure per la rilevazione e il monitoraggio del trasferimento al seguito di denaro contante attraverso la frontiera esterna della Comunità.

Le disposizioni contenute nella proposta di regolamento prevedono, in particolare, l'obbligo per ogni persona fisica che entra o esce dalla Comunità trasportando una somma pari o superiore a quindicimila euro, di dichiarare il trasferimento all'autorità doganale. Qualora vi siano elementi che lascino sospettare che il trasferimento sia connesso ad attività di riciclaggio, è previsto che la dichiarazione sia trasmessa alle autorità competenti dello Stato membro attraverso il quale il dichiarante è entrato o uscito dalla Comunità. Negli stessi casi, la dichiarazione è inoltre trasmessa alla Unità di Informazione Finanziaria dello Stato membro attraverso cui il dichiarante è entrato o uscito dalla Comunità.

La disciplina vigente in Italia, contenuta nel Decreto - Legge n.167 del 1990, convertito dalla Legge n.227 del 1990 e da ultimo modificato dal D. Lgs. n.125 del 1997, prevede l'obbligo di dichiarare il trasferimento al seguito, da e per l'estero, di "denaro, titoli e valori mobiliari". Le dichiarazioni, indirizzate all'Ufficio, sono da questo utilizzate nello svolgimento delle proprie funzioni di prevenzione e contrasto sul piano finanziario del riciclaggio e del terrorismo internazionale, nonché per gli altri scopi istituzionali. Tali dichiarazioni, inoltre, vengono trasmesse all'amministrazione finanziaria che le utilizza per i propri fini istituzionali.

Nonostante la disciplina comunitaria in corso di predisposizione introduca misure armonizzate sinora assenti nell'ordinamento dell'Unione Europea e in quello della maggior parte degli Stati membri, essa, in virtù dell'efficacia diretta dello strumento regolamentare e in

riciclaggio e del terrorismo sul piano finanziario. Rilevo centrale assume, nei lavori preparatori, la formulazione di indicazioni attinenti alle Unità di Informazione Finanziaria, con riguardo all'attività e alle forme di collaborazione tra esse sul piano internazionale.

## 2.6 Le procedure di controllo per i Paesi non cooperativi

Il GAFI, nell'ambito dell'attività volta alla diffusione delle misure antiriciclaggio al di fuori dei Paesi membri, ha enucleato 25 criteri che permettono di valutare la capacità di cooperazione di uno Stato nella lotta al riciclaggio, partendo dai principi contenuti nelle Quaranta Raccomandazioni.

Sulla base di tali criteri, il GAFI, nel febbraio del 2000, ha approvato una prima *black list* di Paesi giudicati "non cooperativi" (*non cooperative countries and territories* - NCCTs) in quanto presentano nel proprio ordinamento lacune rilevanti rispetto ai 25 criteri individuati.

I Paesi inseriti nella *black list* sono stati seguiti, nel loro processo di adeguamento dei rispettivi ordinamenti interni alle prescrizioni antiriciclaggio da *Review Groups* composti da esperti del GAFI. L'Ufficio è stato chiamato a presiedere il *Review Group on Africa and Middle East* e, nel 2003, ha concluso positivamente le procedure di *assessment* per Israele e Libano che hanno avuto come risultato la cancellazione di questi due paesi dalla *black list* del GAFI.

Il *Review Group* ha portato a compimento anche l'azione di controllo e monitoraggio per l'Egitto, Paese che è stato cancellato dalla *black list* in occasione della riunione plenaria del GAFI che si è tenuta a Parigi nel febbraio 2004.

### 3. ATTIVITA' IN MATERIA DI OPERAZIONI SOSPETTE

#### 3.1 Premessa

Nella veste di Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, l'Ufficio riceve e approfondisce le segnalazioni di operazioni sospette e collabora con le UIF di altri Stati in ottemperanza delle disposizioni che regolano lo scambio di informazioni sul piano internazionale. L'Ufficio è membro del Gruppo Egmont, organismo informale nel quale sono rappresentate circa 80 Unità di Informazione Finanziaria. Partecipa, inoltre, ai lavori del GAFI.

Si indicano, di seguito, alcuni dettagli analitici sulle segnalazioni ricevute e sulle tendenze in atto nelle prassi di riciclaggio; in particolare, si avrà riguardo, oltre che alla quantità delle segnalazioni:

- alla distribuzione territoriale in base all'area di provenienza;
- alle categorie di intermediari segnalanti;
- alla natura delle operazioni segnalate;
- ai fattori di anomalia e ai motivi di sospetto evidenziati dagli intermediari;
- alle metodologie dell'analisi finanziaria applicate per l'approfondimento delle segnalazioni, con l'indicazione degli schemi di comportamento che emergono dall'osservazione di operatività ricorrenti.

Con riguardo al contrasto finanziario del terrorismo internazionale – per il quale, come si è ricordato, sono applicabili gli strumenti della collaborazione attiva e dell'analisi finanziaria – nel corso del 2003 l'Ufficio ha ricevuto 321 segnalazioni, che portano a 1.778 il totale di quelle ricevute a partire dal mese di ottobre 2001, data di inizio della nuova operatività. Tutte le segnalazioni pervenute su possibili casi di finanziamento del terrorismo sono state approfondite e trasmesse ai competenti organi investigativi.

In ottemperanza alle disposizioni dettate dai regolamenti comunitari ed in attuazione delle istruzioni emanate in tal senso dall'Ufficio, gli intermediari hanno adottato misure di congelamento nei confronti dei soggetti indicati nei regolamenti stessi, dandone al contempo la dovuta comunicazione. In materia analoga, concernente i vincoli di embargo e congelamento relativi alla ex Repubblica dell'Iraq, nell'aprile 2003 l'Ufficio ha invitato le banche e gli altri intermediari finanziari a segnalare le misure applicate. L'Ufficio, inoltre, è membro del Comitato di Sicurezza Finanziaria che, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sviluppa e coordina l'impegno delle autorità coinvolte nel contrasto del terrorismo internazionale.

Verranno di seguito illustrate le forme di collaborazione intrattenute dall'Ufficio con altre autorità. Il rapporto con le Autorità di vigilanza di settore, in particolare con la Banca d'Italia, si mantiene stretto e proficuo; la collaborazione con le autorità inquirenti fornisce buoni risultati e, sebbene vi siano ancora margini di sviluppo, il flusso di informazioni di ritorno dagli organismi investigativi è sensibilmente migliorato, indicando, peraltro, il significativo contributo fornito dalle segnalazioni all'attività investigativa.

Rimane intensa l'attività di collaborazione che l'Ufficio svolge nei confronti sia dell'Autorità Giudiziaria nazionale che delle omologhe agenzie antiriciclaggio di altri Paesi: in costante crescita sono i flussi informativi che ne traggono origine.

Le recenti riforme introdotte dal D. Lgs. n.56 del 2004, incrementando l'ampiezza e l'efficacia degli strumenti disponibili, potranno esercitare effetti positivi sulle attività in considerazione.

Proprio nella prospettiva dell'ampliamento dell'ambito di applicazione dell'obbligo di segnalare le operazioni sospette (per il quale si renderà necessario tenere conto della diversa natura dei soggetti coinvolti), l'Ufficio ha provveduto alla formulazione di indicazioni specifiche rivolte agli operatori del settore di *money transfer*.

### **3.2 Prima Parte. L'attività svolta dall'Ufficio**

#### **3.2.1 L'analisi delle segnalazioni pervenute.**

Nel corso del 2003 sono pervenute all'Ufficio oltre 5.200 segnalazioni di operazioni sospette.

Complessivamente, nei sei anni di attività come agenzia antiriciclaggio, ossia dal settembre 1997 al dicembre 2003, l'Ufficio ha ricevuto 30.858 segnalazioni.

| <b>Tabella n. 1</b><br><b>Flussi di segnalazioni</b> | <b>Pervenute all'UIC</b> | <b>Unigold</b> | <b>Terrorismo</b> | <b>Totale pervenute</b> | <b>Trasmesse a DIA e NSPV*</b> |
|------------------------------------------------------|--------------------------|----------------|-------------------|-------------------------|--------------------------------|
| <b>I anno</b><br>(1.9.97-31.12.97)                   | 840                      | -              | -                 | 840                     | 101                            |
| <b>II anno</b><br>(1.1.98-31.12.98)                  | 2.885                    | 913            | -                 | 3.798                   | 2.667                          |
| <b>III anno</b><br>(1.1.99-31.12.99)                 | 3.386                    | 334            | -                 | 3.720                   | 4.504                          |
| <b>IV anno</b><br>(1.1.00-31.12.00)                  | 3.544                    | 269            | -                 | 3.813                   | 2.383                          |
| <b>V anno</b><br>(1.1.01-31.12.01)                   | 5.222                    | 169            | 545               | 5.936                   | 5.784                          |
| <b>VI anno</b><br>(1.1.02-31.12.02)                  | 6.571                    | -              | 912               | 7.483                   | 6.952                          |
| <b>VII anno</b><br>(1.1.03-31.12.03)                 | 4.947                    | -              | 321               | 5.268                   | 5.558                          |
| <b>TOTALE</b><br>(1.9.97-31.12.03)                   | <b>27.395</b>            | <b>1.685</b>   | <b>1.778</b>      | <b>30.858</b>           | <b>27.949</b>                  |

\*Includono le segnalazioni archiviate e le Unigold / fonte: archivi UIC  
Si noti che rispetto alle precedenti relazioni semestrali i dati sono esposti per anni solari

La flessione del numero delle segnalazioni è in parte imputabile alla diminuzione dei casi segnalati di sospetto finanziamento del terrorismo. Al netto dei casi di possibile finanziamento del terrorismo internazionale, che hanno vistosamente influenzato il flusso di segnalazioni ricevute nel corso del 2001 e del 2002, tale flusso, per quanto osservato nel 2003, appare coerente con la tendenza crescente registratasi nei primi anni.

Al di là degli aspetti quantitativi, va osservato come cresca progressivamente l'attenzione degli intermediari verso la rilevazione di fenomeni significativi: la collaborazione attiva tende sempre più ad esprimersi nella "qualità" delle segnalazioni, piuttosto che nel loro numero. Sul piano dell'efficacia complessiva, il flusso di segnalazioni pervenute si distingue per l'affinamento del contenuto delle stesse.

Non tenendo conto delle segnalazioni relative al fenomeno Unigold, a partire dal 2001, anno in cui all'Ufficio è stato attribuito il potere di archiviazione, sono stati 95 i casi in cui tale potere è stato esercitato. Una più completa informazione ha consentito agli intermediari di non segnalare più fattispecie già oggetto di archiviazione. Il discorso vale, ad

esempio, in linea con quanto richiamato anche dal “Decalogo”, per le operazioni di natura illecita che non presentano profili di sospetto su una connessione con fenomeni di riciclaggio, come quelle consistenti in truffe a danno all’intermediario.

Infine, all’effetto riconducibile all’esercizio dell’archiviazione da parte dell’Ufficio va aggiunto quello originatosi dalla comunicazione del mancato seguito investigativo, di cui si tratterà più diffusamente in seguito.

### **3.2.2 Ripartizione delle segnalazioni in base alla categoria degli intermediari segnalanti**

La distribuzione dello “stock” complessivo di segnalazioni tra le categorie di intermediari segnalanti è rappresentata nel grafico n.1.

Le segnalazioni provenienti dalle banche sono sempre le più numerose, ma si accentua in maniera evidente l’aumento della quota delle segnalazioni trasmesse dagli intermediari non bancari. In particolare, si conferma il ruolo particolarmente attivo svolto dagli intermediari operanti nel settore del *money transfer*, che non appare circoscritto alla segnalazione di possibili casi di finanziamento del terrorismo, già rilevata nei periodi precedenti.

Dal settembre 1997, 642 istituti di credito, di cui circa cento non sono più attivi o sono stati incorporati in altre banche, hanno trasmesso almeno una segnalazione. Tenendo conto di questi ultimi, gli istituti di credito attualmente in attività che hanno effettuato segnalazioni sono poco meno del 70% del totale. Le banche che hanno trasmesso più di 100 segnalazioni sono 51, ossia pari a poco più del 7% del totale dei segnalanti; ad esse si ascrive oltre il 70% delle segnalazioni trasmesse da tutti gli intermediari. Complessivamente gli istituti di credito hanno effettuato l’88,27% delle segnalazioni pervenute da tutti gli intermediari.