

ostacolano l'identificazione della provenienza (le c.d. operazioni sotto-copertura o di riciclaggio simulato);

- all'art. 12 *quinquies*, in tema di *trasferimento fraudolento di valori*, punisce la condotta di attribuzione fittizia ad altri di valori, al fine, tra l'altro, di agevolare la commissione del delitto di riciclaggio;
- all'art. 12 *sexies*, aggiunto dall'art. 2 del decreto legge 20 giugno 1994, n. 399, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1994 nr. 501, ha inserito una nuova disciplina in tema di confisca di beni e valori, prevedendo che in caso di condanna per taluno dei delitti specificati dalla stessa norma, tra cui il riciclaggio, è sempre disposta la confisca dei beni di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte dirette, ovvero alla propria attività economica. Precedentemente, per procedere a confisca occorreva sempre provare, ad opera degli organi inquirenti, la provenienza dei beni da illecite attività; l'art. 12 *sexies* ha introdotto una sorta d'inversione dell'onere della prova, poiché è il condannato a dover giustificare la legittima provenienza delle proprie attività, finanziarie o patrimoniali.

La disciplina giuridica di carattere preventivo

Complementari alle suddette norme penali, sostanziali e procedurali, si pongono altre disposizioni, emanate nello stesso periodo ed aventi natura preventiva.

Tra queste, si richiamano quelle finalizzate a:

- monitorare i flussi finanziari (decreto legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, così come modificato dal decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 125, “*Norme in materia di circolazione transfrontaliera di capitali in attuazione della direttiva 91/308/CEE*”);
- consentire agli ufficiali di polizia giudiziaria di omettere e/o ritardare l’esecuzione di atti di propria competenza, dandone immediato avviso al pubblico ministero, qualora debbano essere acquisiti rilevanti elementi probatori ovvero al fine di individuare o catturare i responsabili del delitti riciclaggio, usura ed estorsione (decreto legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni nella legge 18 febbraio 1992, n. 172 recante “*Istituzione del fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive*”)
- garantire la trasparenza in determinati negozi giuridici considerati “sensibili” (legge 12 agosto 1993, n. 310, “*Norme per la trasparenza nella cessione di partecipazione e nella composizione della base sociale delle società di capitali, nonché nella cessione di esercizi commerciali e nei trasferimenti di proprietà dei suoli*”);
- definire i soggetti preposti a svolgere attività di intermediazione finanziaria, che sono solo quelli iscritti negli appositi elenchi tenuti dall’UIC e dalla Banca d’Italia (artt. 106 e 107 del *Testo Unico*

delle leggi in materia bancaria e creditizia, d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385).

Un'efficace strategia di contrasto al versante economico-finanziario (e, quindi, anche al riciclaggio) della criminalità organizzata e, in special modo, di quella di tipo mafioso, non può che essere basata su di un sistema integrato di disposizioni penali ed amministrative nonché di politiche regolamentari dei mercati.

Coerentemente a tale assunto, il Legislatore ha individuato nella prevenzione l'elemento di fondo su cui fa perno la disciplina più recente dell'antiriciclaggio e costituisce il punto di partenza delle strategie di contrasto ogni qualvolta i fatti finanziari illeciti possono incidere sull'area dell'intermediazione e sul mercato finanziario.

Ed è in tale ottica che trova attuazione il decreto legge 3 maggio 1991, 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”*, convertito, con modificazioni, nella legge 5 luglio 1991, n. 197 e successive integrazioni.

Tale provvedimento, emanato in aderenza alle indicazioni del Comitato di Basilea ed alle raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (G.A.F.I.), tenendo, altresì, conto della direttiva 91/308/Cee, adottata dal Consiglio delle comunità europee il 10 giugno 1991 e relativa, appunto, alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, ha introdotto, tra l'altro, l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette.

La legge n. 197/91 e successive modificazioni, si articola su tre direttive:

- divieto di trasferire denaro contante o titoli al portatore per somme superiori a € 12.500 (vds. in tal senso il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 17 ottobre 2002 che ha modificato il limite pregresso di 20 milioni di lire) e obbligo di servirsi a tal fine degli intermediari finanziari;
- obbligo per gli intermediari finanziari di identificare la clientela, registrare le operazioni (*conti, depositi o altri rapporti continuativi, specifica evidenza delle operazioni in contanti*) e di istituire l'archivio unico informatico;
- obbligo per gli intermediari finanziari di segnalare le operazioni sospette.

Inoltre, colmando le note lacune regolamentari dei settori dell'intermediazione para-bancaria e finanziaria, sono stati istituiti degli elenchi di operatori abilitati ad operare nello specifico comparto, prevedendo per questi requisiti di natura professionale e morale.

I principali elementi di novità apportati al dispositivo antiriciclaggio sono, quindi, quelli di:

- intervenire sul sistema finanziario prima che si realizzi l'occultamento del denaro illecito, attraverso forme di controllo da attuare nella fase della sua immissione nei circuiti legali;
- coinvolgere attivamente gli intermediari finanziari nella lotta al riciclaggio.

Ed è tale aspetto che si ritiene rivesta particolare importanza.

Il ruolo degli operatori viene rivoluzionato trasformando la loro collaborazione da passiva, qual'era rispetto alle specifiche richieste dell'Autorità inquirente, in attiva, autonoma e primaria in tutto il dispositivo antiriciclaggio.

Questa consiste, in estrema sintesi:

- nella raccolta sistematica delle notizie;
- nello *screening* preliminare delle stesse;
- nella segnalazione all'Autorità amministrativa dei movimenti sospetti.

Tale innovazione legislativa ha stravolto le caratteristiche delle procedure precedentemente utilizzate, fondando il punto di forza del nuovo sistema nell'accordare una preferenza investigativa alle operazioni ritenute sospette (sotto il profilo tecnico finanziario) e non più alle persone.

Nel dettaglio, l'art. 3 della legge n. 197/91 prescrive, a carico dell'intermediario abilitato, l'obbligo di segnalare senza ritardo *“ogni operazione che, per caratteristiche, entità, natura, o qualsivoglia altra circostanza, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita”*, induca a ritenere che il denaro, i beni o le utilità oggetto delle operazioni possano provenire da taluno dei reati indicati nell'art. 648 *bis* e 648 *ter* del codice penale.

Gli intermediari abilitati individuati dalla legge n. 197/91 sono:

- uffici della pubblica amministrazione (*compresi gli uffici postali*);
- enti creditizi;
- società di intermediazione mobiliare;

- agenti di cambio;
- società di collocamento a domicilio di valori mobiliari;
- società di gestione fondi comuni di investimento;
- società fiduciarie;
- imprese ed enti assicurativi,

nonché gli altri intermediari che, soddisfacendo le condizioni determinate dal Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri dell'interno, di grazia e giustizia (ora "della giustizia"), delle finanze e dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentite la Banca d'Italia e la borsa (CONSOB), possono, su loro richiesta, essere abilitati dal Ministro del Tesoro (art. 4, comma 2 della legge n. 197/91).

Nonostante l'ampio spettro dei soggetti obbligati, nella pratica si rileva come, ad oggi, il maggior contribuente al sistema delle segnalazioni sospette sia il settore bancario da cui sono pervenute l'87% delle segnalazioni, seguito da quello dell'intermediazione finanziaria con il 5%.

Per agevolare ed indirizzare l'attività di individuazione di operazioni anomale, in data 12 gennaio 2001, il Governatore della Banca d'Italia ha emanato un decalogo, rivolto agli intermediari bancari, contenente indicatori di anomalia per l'individuazione delle operazioni da considerare sospette. Il decalogo ha subito delle modifiche negli anni 1993, 1994 e 2000.

Per quanto attiene l'articolo 648 *bis* c.p. si rappresenta che questo, al tempo dell'entrata in vigore della legge n. 197/91, riconduceva al

reato di riciclaggio i soli proventi dei delitti di rapina aggravata, estorsione aggravata, di sequestro di persona a scopo di estorsione o dei delitti concernenti la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Ciò complicava non poco l'operato degli intermediari per i quali se è relativamente semplice ricondurre un'operatività tecnicamente anomala a possibili ipotesi di riciclaggio è praticamente impossibile ricondurre ad un reato fonte in una rosa così ristretta.

L'art. 4 della legge n. 328/93 ha modificato l'art. 648 *bis* c.p. ricomprendendo, nei reati fonte del riciclaggio, tutti i delitti non colposi.

La legge n. 197/91, originariamente, prevedeva che destinatario delle segnalazioni fosse il Questore competente per territorio, il quale ne informava (senza alcun vincolo temporale) l'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa (legge 12 ottobre 1982, n. 726) ed il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza (legge 30 aprile 1976, n. 153).

La scelta di una tale procedura era legata alla considerazione che, in sede locale, il Questore è l'Autorità di pubblica sicurezza, a cui compete la responsabilità, a livello tecnico, dell'azione d'impulso e coordinamento in materia di polizia preventiva. Tale organo, per la sua funzione intrinseca e per la competenza territoriale, è stato ritenuto un punto di raccolta qualificato di informazioni ed elemento propulsore delle indagini preinvestigative. Il Questore aveva quindi una funzione non solo di tramite, in quanto il suo potere non era solo quello di acquisire le informazioni e riversarle ad altri organi, ma aveva un ruolo autonomo e ben definito.

Così strutturato, però, il meccanismo non mancava di creare degli inconvenienti.

In particolare:

- da un lato, si alimentava la parcellizzazione dell'informazione, che solo in un secondo momento perveniva ad un livello centrale (Nucleo Speciale di Polizia Valutaria e, soprattutto, Alto Commissario), idoneo a garantire un'analisi più approfondita ed a incrociare la stessa con eventuali altre segnalazioni disponibili;
- dall'altro, si evidenziava la potenziale scarsa rapidità di reazione da parte del primo destinatario della segnalazione il quale non poteva agevolmente disporre degli elementi di giudizio necessari a provvedere in tempi rapidi in ordine all'eventuale sospensione dell'operazione nonché al seguito da dare all'informazione ricevuta.

Tutto ciò non ha consentito a tale innovativo strumento di conseguire compiutamente i risultati che si prefiggeva.

Le integrazioni introdotte nel 1997

Con il decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153, recante *“Integrazione dell'attuazione della direttiva 91/308/CEE in materia di riciclaggio dei capitali di illecita provenienza”*, sono state apportate alcune modifiche con le quali si è cercato di colmare le lacune evidenziate nella vigenza della precedente disciplina.

In primo luogo, con l'attribuzione dell'obbligo della segnalazione alla sola struttura centrale dell'intermediario e la canalizzazione di tutte le

segnalazioni verso un unico soggetto, l’Ufficio Italiano dei Cambi, la norma ha consentito di centralizzare sin dall’origine tutte le informazioni consentendo all’organo tecnico finanziario di disporre, con immediatezza, di tutti gli elementi al fine dell’espletamento delle proprie funzioni di analisi.

Inoltre, lo stesso Ufficio, anche in virtù delle preesistenti competenze in materia di vigilanza di settore, è stato posto in grado di emanare direttive specifiche che hanno portato ad una normalizzazione delle informazioni.

Infatti, in precedenza il contenuto della segnalazione non era in alcun modo regolamentato, il che comportava che ogni unità segnalante elaborasse un proprio modello di segnalazione che, nella maggioranza dei casi, conteneva i soli dati di natura finanziaria (importo e data) relativi all’operazione ritenuta sospetta.

L’Ufficio Italiano dei Cambi ha, invece, proceduto ad emanare direttive con cui ha standardizzato la modulistica ed il contenuto della segnalazione, disciplinando il suo inoltro per via telematica ed informatica.

La segnalazione di operazioni sospette si compone di sei quadri, contenenti:

- quadro “a”: *informazioni generali sulla segnalazione e sul segnalante* (dati relativi all’intermediario segnalante, struttura centrale e dipendenza presso la quale si è verificata l’operazione, struttura del segnalante preposta a fornire informazioni);
- quadro “b”: *informazioni sull’operazione oggetto di segnalazione e sul rapporto interessato dall’operazione segnalata* ;

- quadro “c”: *informazioni sulla persona fisica cui l’operazione va riferita (titolare del conto e/o delle disponibilità movimentate)* ;
- quadro “d”: *informazioni sul soggetto diverso da persona fisica cui l’operazione va riferita* ;
- quadro “e”: *informazioni su altri rapporti conti nuativi intrattenuti presso il segnalante* (nei dodici mesi precedenti la data della segnalazione), *legami con altri soggetti* (cointestazioni, deleghe, garanzie etc) *ed altre operazioni effettuate non direttamente riconducibili al motivo del sospetto* (desumibili, ove possibile, dall’Archivio Unico Informatico (A. U. I.) nei 12 mesi precedenti la data della segnalazione);
- quadro “f”: *persona fisica che ha operato per conto del soggetto cui va riferita l’operazione* .

Appare evidente come un documento di tale natura e contenuti presenti caratteristiche di completezza che consentono una prima sommaria valutazione dell’operazione e delle potenzialità finanziarie del soggetto segnalato.

Eseguita l’analisi di competenza, l’UIC, nel rispetto degli eventuali obblighi imposti dall’art. 331 c.p.p., trasmette, senza indugio, la segnalazione - corredata da una relazione tecnica - agli organi investigativi. La legge 23 dicembre 2000, n. 388, ha attribuito all’Ufficio il potere di archiviazione delle segnalazioni: anche nel caso in cui quest’ultimo si avvalga di tale facoltà, non viene meno l’obbligo della loro trasmissione agli organismi investigativi che devono essere informati della valutazione espressa dall’organo tecnico -finanziario.

In tale quadro si rileva un'ulteriore e significativa novità nell'art. 3 della legge n. 197/91 che individua nella Direzione Investigativa Antimafia e nel Nucleo Speciale Polizia Valutaria delle Fiamme Gialle, gli organi di polizia deputati agli sviluppi investigativi afferenti le singole segnalazioni. Lo stesso articolo stabilisce altresì che, qualora le segnalazioni siano attinenti alla criminalità organizzata, i medesimi organi ne diano informazione al Procuratore Nazionale Antimafia (legge 20 gennaio 1992, n. 8).

Al riguardo, mentre il NSPV già era presente nella precedente disciplina, assoluto rilievo assume l'inserimento della DIA quale organo investigativo contraddistinto della specifica competenza in tema di lotta alla criminalità organizzata (investigazioni preventive) ed, in particolare, a quella di tipo mafioso (indagini di p.g.).

La DIA, visto l'art. 3 della legge n. 410/91, è apparsa, pertanto, l'organismo più adatto a ricoprire tale ruolo.

Nel nuovo modulo operativo tracciato per il trattamento delle segnalazioni di operazioni sospette sotto il profilo dell'analisi finanziaria e delle investigazioni, è stato altresì introdotto un processo di *feedback* informativo che, se pienamente attuato quale ulteriore strumento di verifica ed orientamento, potrebbe dare anche in tempi contenuti notevole impulso a tutto il sistema delle segnalazioni.

Infatti, il quinto comma dell'art. 3 della legge n. 197/91 impone che la DIA ed il NSPV, qualora alla luce degli elementi acquisiti nell'ambito delle investigazioni non ravvisino nella segnalazione ricevuta elementi suscettibili di ulteriori approfondimenti, informino anche l'UIC che, conseguentemente, ne dà notizia all'intermediario che ha prodotto la segnalazione.

In virtù del citato comma, gli organi investigativi informano l'UIC di qualsiasi circostanza emergente dall'attività d'indagine la cui conoscenza può essere utilizzata per prevenire l'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio.

Tutte queste informazioni di ritorno verso il sistema finanziario dovrebbero consentire allo stesso di meglio parametrare i propri criteri di selezione delle operazioni da ritenersi meritevoli di segnalazione.

Di portata fortemente innovativa e di adeguamento a quanto stabilito anche a livello di indirizzo comunitario (legge comunitaria per il 1994), risulta essere la previsione contenuta nell'art. 5 del d.lgs. n. 153/97. Questo estende l'applicazione della disciplina contenuta nella legge n. 197/91 a tutti i soggetti che svolgono attività (da individuare in appositi decreti legislativi da emanarsi entro due anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo del 1997) particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio, in quanto prevedono l'accumulazione o il trasferimento di ingenti disponibilità economiche o finanziarie, potenzialmente esposte quindi al pericolo di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata.

Per tali attività, il secondo comma dell'art. 5, del decreto legislativo n. 153/97 prevede l'istituzione di un apposito elenco di operatori, suddiviso per categorie commerciali e/o professionali, presso il Ministero del Tesoro che, per la sua tenuta, si avvale dell'UIC.

Con decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374, recante *“Estensione delle disposizioni in materia di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita ed attività finanziarie particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio, a norma dell'art. 15 della legge 6 febbraio 1996, n. 52”*, venivano assoggettate, in modo diversificato,

alle norme in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio i seguenti operatori economici e finanziari:

- recupero crediti per conto terzi;
- custodia e trasporto di danaro contante o valori;
- agenzie di mediazione immobiliare;
- commercio di cose antiche;
- case d'asta o gallerie d'arte;
- commercio di oro a fini industriali o di investimento;
- fabbricazione, mediazione e commercio di preziosi;
- case da gioco;
- mediazione creditizia;
- agenzie di attività finanziaria.

Tale estensione, nei fatti, non si è ancora concretizzata in attesa che vengano promulgati dei regolamenti attuativi.

Ulteriore elemento di novità è l'aver previsto il segreto d'ufficio, anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche, su tutte le informazioni relative all'attuazione della normativa antiriciclaggio in possesso dell'UIC e degli altri organi di vigilanza e controllo.

Le disposizioni in esame completano lo schema giuridico costruito intorno al principio della riservatezza in materia di segnalazioni, dedicando al problema tutta la necessaria attenzione, con specifico riguardo alla tutela dell'identità della persona fisica e

dell'intermediario autori materiali della segnalazione, anche qualora dalla stessa scaturisca una *notitia criminis* portata a conoscenza dell'autorità giudiziaria.

Il sistema di tutela, però, non ha carattere di assolutezza in quanto il secondo comma dell'art. 3 *bis* della legge n. 197/91 sancisce che l'identità della persona fisica e/o giuridica possa essere rivelata qualora l'autorità giudiziaria, con decreto motivato, lo ritenga indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede.

Comunque, il Legislatore delegato ha avuto cura di prevedere che la riservatezza sull'identità venga salvaguardata anche in occasione di quei particolari atti di polizia giudiziaria come i sequestri di atti o documenti che, per loro natura, potrebbero essere eseguiti di iniziativa dalla polizia giudiziaria, stabilendo al riguardo l'obbligo di adottare nel caso le necessarie cautele per assicurare la prescritta riservatezza (art. 3 *bis*, comma 3, legge n. 197/91).

Altro elemento sul quale è opportuno soffermarsi concerne il potere di sospensione dell'operazione finanziaria sospetta affidato all'UIC, anche su eventuale richiesta della DIA e/o del Nucleo Speciale Polizia Valutaria (art. 3, comma 6, legge n. 197/91).

La facoltà attribuita all'organo di controllo, che può essere esercitata in presenza di indici di sospetto e per un massimo di 48 ore, è subordinata alle condizioni che questa non determini pregiudizio:

- per il corso delle indagini;
- per l'operatività corrente degli intermediari.

Per un'efficiente e coerente funzionalità del sistema, sarà però necessario porre condizioni operative affinché si giunga all'utilizzo di

adeguati canali informatici o telematici, che consentano un'azione concertata in tempo reale tra intermediario e autorità preposta.

Un ultimo aspetto che qui interessa evidenziare in ordine alle modifiche introdotte dal decreto legislativo è quello afferente alla previsione normativa in base alla quale le segnalazioni effettuate dagli intermediari ai sensi e nei termini di cui alla legge n. 197/91 non costituiscono violazione all'obbligo di segretezza e non comportano responsabilità di alcun tipo.

Iniziative assunte dagli organismi interessati. Protocollo d'intesa tra la Direzione Investigativa Antimafia e la Guardia di Finanza.

Le importanti innovazioni contenute nel più volte richiamato decreto legislativo n. 153/97 hanno indotto tutti gli organismi interessati alla nuova disciplina ad assumere iniziative al fine di agevolarne la pratica applicazione e dirimere dubbi interpretativi.

In tale contesto si inseriscono le circolari che l'Ufficio Italiano dei Cambi ha emanato allo scopo di fornire agli intermediari finanziari e creditizi le istruzioni comuni per la produzione delle segnalazioni di operazioni sospette; l'UIC, in sostanza, si è prefisso l'obiettivo di standardizzare le procedure informatiche per la compilazione e l'inoltro delle citate segnalazioni, in modo da assicurare l'uniformità, la celerità e la riservatezza delle medesime.

Anche il Procuratore Nazionale Antimafia è intervenuto con una nota indirizzata all'UIC, alla DIA ed al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, nella quale ha espresso proprie considerazioni, soffermandosi su i punti nodali della nuova disciplina

introdotta con il decreto legislativo n. 153/97 e chiarendo alcune problematiche.

In particolare, il PNA, dopo aver puntualizzato il significato di criminalità organizzata e delineato le condizioni in presenza delle quali corre l'obbligo di notiziare la DNA, ha attribuito alla DIA, in vista della sua specifica competenza, un ruolo primario nella individuazione delle operazioni sospette attinenti alla criminalità organizzata.

Nell'ambito della stessa DNA è stato costituito, con provvedimento del 18 giugno 1997, un apposito Servizio Operazioni Sospette, al quale vengono inviate sia le segnalazioni di operazioni sospette attinenti alla criminalità organizzata sia quelle che, a seguito degli accertamenti, dovessero far emergere una ben definita *"notitia criminis"*.

È stato, inoltre, valutato il pericolo di possibili e pregiudizievoli sovrapposizioni durante la fase delle indagini, di natura amministrativa, precedenti l'accertamento dell'eventuale connessione con la malavita organizzata.

Ciò, in quanto ambedue gli organismi investigativi, DIA e NSPV, ricevono contemporaneamente dall'UIC, come precedentemente esposto, le segnalazioni in argomento.

È stata pertanto subito avvertita la necessità di risolvere siffatta problematica, sia per non tradire lo spirito della legge - informata, com'è noto, ai criteri di *"massima efficacia e tempestività nell'organizzazione, trasmissione, ricezione ed analisi delle segnalazioni"* - sia nel rispetto del coordinamento che tra le forze di Polizia assume una particolare valenza.