

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.

***Iniziativa 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 sui 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 notificare 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.

In tale quadro, sono stati intrapresi concreti contatti tra la Direzione Investigativa Antimafia e la Guardia di Finanza (il d.lgs 19 marzo 2001, n. 68, ha adeguato i compiti del Corpo, ribadendo la competenza generale in materia economico-finanziaria), che hanno portato alla stesura di un protocollo d'intesa, siglato in data 16 marzo 1998, allo scopo di regolare i rapporti tra le due istituzioni in relazione alle attività di preliminare riscontro ed approfondimento delle segnalazioni.

In sintesi, con il citato accordo è stato:

- previsto il criterio per la ripartizione delle competenze tra i due organismi interessati, attribuendo alla DIA gli approfondimenti delle segnalazioni che risultano attinenti ai soli fenomeni associativi di tipo mafioso ed al NSPV la competenza ad operare in tutti gli altri casi;
- delineato l'iter di esecuzione dell'attività di preliminare riscontro, che prevede rapidi interscambi con i Servizi centrali ed interprovinciali delle forze di Polizia;
- deciso un continuo e reciproco flusso di informazioni tra la DIA e la Guardia di Finanza, non solo durante la fase degli accertamenti preliminari ma anche nel corso degli approfondimenti successivi.

Costante è, inoltre, il contatto tra gli Organismi investigativi e l'UIC, anche in relazione alle funzioni che tale organismo finanziario svolge quale F.I.U. nazionale (art. 151 legge 23 dicembre 2000, n. 388).

Con tale norma è stata infatti costituita presso l'UIC l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia, in ottemperanza 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.

In ragione di tale attribuzione è stata riconosciuta all'Ufficio la facoltà di richiedere agli organi investigativi di cui al comma 4, lettera f), della legge 197/91, di fornire le notizie in proprio possesso (ivi comprese quelle disponibili presso gli archivi informatici di polizia) necessarie per integrare le informazioni da trasmettere alle medesime autorità di altri Stati.

Per completezza informativa, si segnalano il d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, recante *“Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria”*, con il quale sono stati definiti gli obblighi delle imprese e degli enti che svolgono le attività della specie ed i compiti e le attribuzioni degli organismi di vigilanza nel settore, nonché il d.lgs. 4 agosto 1999, n. 342 concernente *“Modifiche al Decreto Legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia”*, con il quale il potere ispettivo nei confronti degli intermediari finanziari in materia di controlli sulla trasparenza è stato trasferito dalla Banca d'Italia all'UIC.

### ***Il contrasto al terrorismo***

I tragici eventi che hanno colpito gli Stati Uniti d'America alla fine dell'estate 2001 hanno indotto le organizzazioni internazionali ad accelerare i loro impegni nella lotta al terrorismo.

I Ministri finanziari del G 7 (ora G 8), riunitisi con procedura d'urgenza il 25 settembre 2001, hanno immediatamente concordato sulla necessità di una maggiore cooperazione internazionale per



prevenire le possibili forme di finanziamento del terrorismo internazionale.

Il *Financial Action Task Force on Money Laundering*, nel corso della riunione plenaria tenutasi a Washington nei giorni 29 e 30 ottobre 2001, ha ampliato il suo mandato allo scopo di ricomprendere in esso anche il monitoraggio preventivo per combattere la finanza del terrore. Nel medesimo contesto, il *FATF*, attraverso una *Special recommendations on terrorist financing*, ha individuato una serie di raccomandazioni nell'area finanziamento del terrorismo, da affiancare alle note raccomandazioni in materia di antiriciclaggio.

L'Unione Europea, a sua volta, ha adottato precisi strumenti normativi per colpire le fonti di finanziamento e per consentire il blocco dei beni, dotando le autorità dei diversi Paesi membro di istituti giuridici più efficaci per condurre la lotta contro il terrorismo internazionale.

In ambito nazionale, troviamo un riscontro nell'art. 3-ter del decreto legge 22 febbraio 2002, n. 12, recante "*Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare*", convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, con il quale all'art. 1 del decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369, recante "*Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale*", convertito, con modificazioni, dalla legge 14 dicembre 2001, nr. 431, è stato aggiunto il comma 4-bis che così dispone:

*"Le attribuzioni dell'Ufficio italiano dei cambi e del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, previste dalle disposizioni vigenti per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio, sono esercitate dagli stessi organismi anche per il contrasto del terrorismo internazionale sul piano finanziario"*.

Tale norma, che non cita la DIA, pur essendo la stessa una delle strutture maggiormente impegnate nel settore dell'antiriciclaggio, ha legittimato a pieno titolo l'operato dell'UIC, che così può ricevere anche le segnalazioni a carico di soggetti legati al terrorismo internazionale, ancorché non strettamente attinenti a condotte di riciclaggio. L'Ufficio ha fornito delle indicazioni e delle specifiche istruzioni agli intermediari per individuare i possibili canali di finanziamento ai gruppi terroristici (un primo provvedimento risale al 9 novembre 2001).

La Banca d'Italia ha richiamato l'attenzione degli operatori bancari sui regolamenti CE n. 46 e n. 1354 del 2001, nonché sulla Dichiarazione di Basilea del 12 dicembre 1989, relativa alla prevenzione dell'utilizzazione criminale del sistema creditizio per il riciclaggio di fondi di origine criminosa.

La DIA partecipa ai lavori del Comitato di sicurezza finanziaria di cui alla legge n. 431 del 2001.

Non si possono non evidenziare talune incongruenze, specie per quanto concerne lo sviluppo delle investigazioni preventive ex art. 3, comma 1, della legge n. 410/91.

Com'è noto, il Ministro dell'Interno, con i decreti del 23 dicembre 1992 e del 1° febbraio 1994, ha delegato, in via permanente, al Direttore della DIA alcuni poteri per rendere più efficace e penetrante l'azione d'intelligence nel campo della criminalità economica. Tra essi figurano il potere di accesso, di accertamento e di richiesta di informazioni, esercitabili nei confronti degli istituti di credito in presenza di pericoli d'infiltrazione da parte delle associazioni di tipo mafioso.

Detto strumento d'intervento, *rebus sic stantibus*, non è applicabile nel corso di indagini preventive tese alla ricerca di informazioni e/o notizie su organizzazioni criminali non riconducibili alla fattispecie di cui all'art. 416-bis del codice penale.

Agli addetti ai lavori non può certo sfuggire il fatto che il riciclaggio è un reato per il quale nelle fasi prodromiche ed iniziali degli accertamenti di polizia non si conosce l'esatta criminogenetica né, di conseguenza, ipotizzare a quale tipo di devianza plurisoggettiva si possa ricollegare.

La DIA, inoltre, nell'informare a mente dell'art. 3, comma 4, lett. f), della legge n. 197/91 e s.m., il Procuratore Nazionale Antimafia non può certo sapere a quale forma di criminalità organizzata la segnalazione dell'operazione finanziaria sospetta sia riconducibile.

A tal proposito, per una chiarificazione sul concetto di criminalità organizzata, in passato più volte oggetto di acceso confronto dottrinale, si rimanda alla Convenzione della Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, sottoscritta nel corso della Conferenza ONU di Palermo (12 - 15 dicembre 2000).

### ***Prospettive di sviluppo della normativa***

Il sistema di contrasto preventivo, anche a livello comunitario è oggetto di massima attenzione e viene costantemente aggiornato man mano che si manifestano nuove esigenze, attraverso una continua produzione normativa.

Con la Direttiva 2001/97/CE, il Parlamento europeo ed il Consiglio dell'Unione europea, deliberando secondo la procedura di codecisione di cui all'articolo 251 del Trattato, hanno proceduto ad aggiornare, in

conformità alle conclusioni della Commissione e agli indirizzi espressi dal Parlamento europeo e dagli Stati membri, la direttiva 308/91/CEE che deve considerarsi uno dei principali strumenti dell'Unione per la lotta al riciclaggio dei proventi illeciti.

La direttiva 2001/97/CE, composta da cinque articoli, ha stabilito l'onere, per i Paesi U.E., di adeguare la propria legislazione antiriciclaggio a nuovi canoni che prevedano l'estensione degli obblighi d'identificazione della clientela, di tenuta delle registrazioni e di segnalazione delle operazioni sospette, anche ai revisori, contabili esterni e consulenti tributari, agenti immobiliari, notai e altri liberi professionisti legali, commercianti di oggetti di valore elevato, case da gioco.

Pertanto, anche per questi professionisti, come già per gli intermediari finanziari, scatterà l'obbligo di segnalare alle autorità competenti del proprio Paese ogni fatto che possa costituire indizio di riciclaggio e dovranno fornire, ove richiesti dalle medesime autorità, tutte le informazioni necessarie.

La direttiva prevede, comunque, che gli Stati membri possano non imporre gli obblighi di segnalazione nei confronti dei soggetti a ciò tenuti, con riguardo a quelle informazioni che gli stessi riceveranno dagli assistiti, nell'espletamento delle proprie attribuzioni professionali, come l'assolvimento di compiti di difesa o di rappresentanza in procedimenti giudiziari, indipendentemente dalla fase processuale in cui tali informazioni siano state acquisite.

Questo eviterà il sorgere di conflitti tra il principio sancito a livello comunitario e le disposizioni in materia di segreto professionale e di garanzie di libertà dei difensori, vigenti in ogni singolo stato membro.

La stessa direttiva ha posto, inoltre, l'ulteriore scadenza del 15 dicembre 2004, affinché i Paesi dell'Unione modifichino la definizione del reato di riciclaggio. Ciò impegnerà anche gli altri Stati dell'Unione ad adeguare la casistica dei reati presupposto, come peraltro ha già fatto il Legislatore italiano sin dal 1993.

La direttiva 2001/97/CE verrà recepita, in ambito nazionale, con un decreto legislativo che, nel mese di novembre u.s., è stato presentato agli Organi istituzionali per il previsto *iter* di approvazione. Il decreto, oltre a recepire la normativa, modifica il sistema sanzionatorio delle violazioni di cui alla legge n. 197/91 ed intensifica la collaborazione tra le autorità preposte alla vigilanza di settore.

PAGINA BIANCA