

1. INTRODUZIONE

Il denaro derivante da attività illecite, rimesso in circolazione con sofisticate tecniche di riciclaggio, assicura profitti enormi al crimine organizzato. Per riciclare il denaro, la criminalità utilizza tecniche e strumenti diversi e, senza trovare barriere nei confini nazionali, si serve di intermediari e società di comodo, in paesi con legislazione permissiva, per meglio occultare le origini criminali del denaro.

Organismi internazionali e nazionali sono impegnati in un'azione coordinata contro il riciclaggio di denaro di provenienza illecita, attraverso un affinamento delle tecniche di prevenzione e di contrasto e ripetuti miglioramenti dei sistemi normativi, di controllo e sanzionatori.

Non disponiamo di una stima delle dimensioni del riciclaggio in Italia, né vi sono stime affidabili a livello internazionale. Collegato – per definizione – al giro di affari della criminalità, l'ammontare di denaro che è riciclato ogni anno sfugge ai migliori tentativi di stima degli studiosi.¹

Più recentemente l'azione di prevenzione è stata ampliata alla lotta al finanziamento del terrorismo. Dopo i tragici eventi del settembre 2001 è divenuta evidente la necessità di proteggere il sistema finanziario per evitare che sia utilizzato per sostenere il terrorismo. L'obiettivo è di intercettare non solo i flussi finanziari di origine criminale ma anche i flussi, spesso di origine lecita e di piccola dimensione, che potrebbero essere destinati a finanziare il terrorismo.

La distinzione non è irrilevante: se nel riciclaggio l'origine delle disponibilità monetarie è illecita e il passaggio avviene da circuiti illegali a quello legale, nel finanziamento del terrorismo può accadere che la provenienza dei flussi finanziari sia lecita, rendendo più complesso il lavoro per individuarne la destinazione illegale.

Un contributo fondamentale all'adozione di normative e di pratiche per la prevenzione e il contrasto dei due suddetti fenomeni è fornito dalle raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI).² Gli standard del GAFI non hanno forza legale immediata a livello nazionale. Sono tuttavia vincolanti per gli stati membri, che ne riconoscono il valore e sono

¹ Nel 1996 il Direttore generale del Fondo monetario internazionale aveva dichiarato che una stima ragionevole del denaro riciclato complessivamente nel mondo poteva essere collocata tra il due e il cinque per cento del prodotto nazionale lordo mondiale. Riportata a oggi tale stima significherebbe una cifra compresa tra 450 e 1.100 miliardi di euro. Nel 2006 stime sono state tentate da Schneider e Windischbauer e da Chong e Lopez de Silanes. Argentieri, Bagella e Busato hanno lavorato su una stima per l'Italia.

² Il GAFI è stato costituito nel 1989, su iniziativa dei ministri finanziari del Gruppo dei sette, con lo scopo di coordinare l'attività di contrasto del riciclaggio fra i paesi membri. Suoi compiti sono l'analisi del fenomeno del riciclaggio, la redazione e l'aggiornamento di apposite raccomandazioni per combatterlo, la verifica dello stato di attuazione delle normative e delle procedure di prevenzione e di contrasto nei paesi aderenti. Dall'ottobre 2001 le competenze del GAFI sono state estese alla lotta del finanziamento del terrorismo.

impegnati a recepirli nella normativa nazionale. Per poter contrastare con successo fenomeni criminali che non conoscono barriere nazionali, la difesa più efficace è quella di rendere omogenee le normative dei singoli paesi e coordinarne l'azione di prevenzione. Da questo punto di vista gli standard esercitano una straordinaria azione di indirizzo sui paesi membri, e più in generale sulla comunità internazionale.³

A livello europeo le raccomandazioni del GAFI hanno trovato una iniziale applicazione con la direttiva 91/308/CEE, che ha fissato i primi obblighi di identificazione della clientela, di registrazione delle operazioni e di segnalazione delle operazioni sospette. La direttiva è uno strumento di I pilastro – mercato interno – destinato a proteggere il sistema finanziario ed evitare che sia utilizzato a fini di riciclaggio.

Con la successiva direttiva 2001/97/CE, recante modifiche della direttiva 91/308/CEE, è stata disposta l'estensione degli obblighi antiriciclaggio ad alcune attività non finanziarie (esercizio di case d'asta, gestione di case da gioco, commercio di oro ecc.) e professionali (notai, avvocati, revisori, altri liberi professionisti ecc.). Si è ritenuto che tali attività, pur non essendo parte del sistema finanziario, possano tuttavia essere utilizzate dalla criminalità come mezzi di accesso al sistema finanziario.

Infine la terza direttiva, 2005/60/CE, che abroga e sostituisce le precedenti direttive riassumendone i contenuti, recepisce le raccomandazioni del GAFI, così come riviste nel 2003, per tener conto dei più recenti sviluppi nella lotta al riciclaggio ed estende l'azione alla lotta al finanziamento del terrorismo.

Occorre inoltre ricordare il regolamento (CE) 1889/2005, entrato in vigore il 15 giugno 2007, che ha introdotto l'obbligo di dichiarare il contante – oltre la soglia di 10.000 euro - in entrata o in uscita dalla frontiera esterna dell'Unione europea. Il regolamento assicura che in ogni paese dell'Unione vi sia un livello adeguato di sorveglianza sui movimenti transfrontalieri di denaro contante.

Una valutazione del sistema italiano vigente in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo è stata fatta nel 2005 dal Fondo monetario internazionale (FMI). Il rapporto finale evidenzia i punti di forza e le aree di possibile miglioramento del sistema di prevenzione del riciclaggio del nostro paese.

Quanto ai primi, il rapporto sottolinea, in particolare:

- l'elevato grado di trasparenza del sistema finanziario italiano, grazie alle misure di identificazione della clientela e di archiviazione dei dati che consentono di tracciare, anche a distanza di tempo, le transazioni finanziarie;

³ Le 40 raccomandazioni antiriciclaggio e le 9 raccomandazioni speciali sul finanziamento del terrorismo sono oggi riconosciute come gli standard internazionali in materia di lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo

- la piena collaborazione degli operatori finanziari, che inviano tra le cinquemila e le seimila segnalazioni di operazioni sospette ogni anno (per un totale di oltre 57.000 nel periodo 1997-2006);
- i risultati positivi raggiunti dalle forze di polizia e dall'autorità giudiziaria, con circa seicento procedimenti penali per riciclaggio ogni anno. È inoltre di tutto rilievo il valore dei beni provenienti da attività criminali confiscati nei procedimenti penali.

Quanto ai possibili interventi migliorativi, il rapporto mette in luce:

- l'esiguo numero di condanne per riciclaggio, non coerente con la notevole attività investigativa. Il FMI ha suggerito di introdurre anche nell'ordinamento italiano il c.d. reato di auto-riciclaggio, ossia la possibilità di incriminare per riciclaggio anche l'autore del reato dal quale provengono i proventi illeciti (cd. reato presupposto). Tale possibilità è esclusa dall'attuale formulazione dell'articolo 648-bis c.p. ("Fuori dei casi di concorso nel reato...");
- la necessità di adottare le nuove misure di verifica della clientela previste dagli standard internazionali del GAFI del 2003, di rafforzare l'attività di analisi delle operazioni sospette e l'attività di vigilanza da parte delle autorità competenti, di rendere più efficace il sistema sanzionatorio.

Le raccomandazioni del GAFI e del FMI – ad eccezione della previsione del reato di autoriciclaggio – hanno trovato pieno riconoscimento nella legge comunitaria 2005, che ha delegato il Governo a recepire la terza direttiva antiriciclaggio dell'Unione europea.

* * *

La presente relazione è predisposta annualmente dal Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge antiriciclaggio ed è presentata alle competenti Commissioni parlamentari. La relazione riguarda specificatamente l'obbligo di registrazione delle transazioni nell'archivio unico informatico e si avvale dei dati e delle informazioni predisposte dalle autorità competenti in materia: l'Ufficio italiano dei cambi, la Banca d'Italia, la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), l'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private (Isvap), il Ministero dello sviluppo economico e la Guardia di finanza.

Si è ritenuto tuttavia opportuno ampliare il contenuto della relazione per fornire al Parlamento un'analisi più completa dell'azione di prevenzione contro il riciclaggio. Così, accanto ai capitoli riguardanti l'obbligo di registrazione e di segnalazione delle operazioni sospette (capitoli 3 e 4), sono stati aggiunti:

- un capitolo sull’evoluzione della normativa contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, per fornire una guida di lettura, dato il susseguirsi di numerose modifiche normative dettate, in buona parte, dalla necessità di adeguarsi agli standard internazionali in continua evoluzione (capitolo 2);
- un capitolo sui profili sanzionatori (capitolo 5);
- un capitolo sull’azione contro il finanziamento del terrorismo, avviata dopo i fatti dell’11 settembre 2001, che utilizza strumenti e organismi vicini a quelli di lotta al riciclaggio (capitolo 6).

2 IL SISTEMA ITALIANO ANTIRICICLAGGIO E LE PROSPETTIVE DI RIFORMA

2.1 La disciplina penale: gli articoli 648-bis e 648-ter c.p.

Il riciclaggio del denaro proveniente da reato è finalizzato a reimmettere lo stesso denaro nell'economia legale, al fine di dissimularne o occultarne l'origine illecita. È caratterizzato da un legame di accessorietà con il reato definito presupposto, dal quale originano i proventi illeciti. Il legislatore italiano ha configurato il riciclaggio come reato⁴ e ha previsto misure cautelative e repressive di sequestro e confisca.

Il reato di riciclaggio non si applica a chi ha commesso il reato presupposto: l'uso e l'occultamento dei proventi criminosi da parte delle persone che hanno commesso il reato che ha generato tali proventi (c.d. autoriciclaggio) sono considerati come post-factum non punibile, ai sensi dell'articolo 81, comma 2 c.p.

Il Fondo monetario internazionale, nel corso della valutazione condotta nel 2005, ha peraltro raccomandato di punire il riciclaggio anche quando commesso dall'autore del reato presupposto, sostenendo che il riciclaggio è un fenomeno grave e non deve essere considerato come una mera continuazione del reato presupposto. A sostegno della sua raccomandazione il Fondo ha sottolineato che altri paesi, con un sistema giuridico simile a quello italiano, stanno progressivamente introducendo il reato di autoriciclaggio.

Di recente la Francia ha deciso di inserire il reato di autoriciclaggio nel proprio ordinamento, ritenendo che il bene leso dal reato di riciclaggio, identificato nell'integrità del sistema economico-finanziario legale, sia sempre diverso dal bene leso dal reato presupposto e che, pertanto le due condotte siano entrambe meritevoli di autonomo rilievo penale.

2.2 Le misure di prevenzione del riciclaggio.

2.2.1 La legge antiriciclaggio.

Con la legge 5 luglio 1991, n. 197 (di seguito legge antiriciclaggio) l'ordinamento italiano ha avuto la prima normativa completa per la prevenzione del fenomeno. La legge

⁴ Ai sensi dell'articolo 648-bis c.p. commette il reato di riciclaggio chiunque, fuori dai casi di concorso nel reato, "sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione a essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa". È prevista la reclusione da quattro a dodici anni, nonché la multa da 1.032 a 15.493 euro. Inoltre, è stata riconosciuta natura di reato anche all'impiego in attività economiche o finanziarie di denaro, beni od altre utilità provenienti da delitto (articolo 648-ter c.p.). Ratio dell'estensione della fattispecie penale da ultimo ricordata, l'esigenza di superare le difficoltà probatorie connesse alla necessità di verificare il compimento degli specifici reati presupposti di cui alla vecchia formulazione dell'articolo 648-bis c.p. (rapina aggravata, estorsione aggravata, sequestro di persona a scopo di estorsione, delitti relativi alla produzione e al traffico di stupefacenti).

antiriciclaggio ha recepito i principi stabiliti dalla prima direttiva comunitaria e ha introdotto ulteriori norme allora assai avanzate. Tra le principali misure introdotte è utile ricordare:

- la limitazione dell'uso del denaro contante e dei titoli al portatore nelle transazioni di importo superiore a venti milioni di lire (successivamente 12.500 euro) effettuate a qualsiasi titolo tra soggetti diversi;
- la limitazione della circolazione degli altri mezzi di pagamento, con l'imposizione dell'obbligo di indicare, sugli assegni e sui vaglia di importo eccedente 12.500 euro, il nominativo o la ragione sociale del beneficiario e la clausola di non trasferibilità;
- il monitoraggio del sistema finanziario con la collaborazione degli intermediari (enti creditizi e finanziari), obbligati a identificare la clientela, registrarne i dati e segnalare alle competenti autorità le operazioni effettuate, qualora si sospetti che il denaro, i beni o le utilità che ne costituiscono l'oggetto possano provenire dai delitti previsti dagli articoli 648-bis e 648-ter del codice penale.

La valorizzazione del ruolo degli intermediari nella lotta al riciclaggio ha portato a un riordino degli intermediari esercenti attività finanziaria che non erano stati mai sottoposti a regolamentazione. La legge antiriciclaggio ha introdotto il principio di riserva dell'attività finanziaria a intermediari censiti in appositi elenchi, il principio di esclusività finanziaria dell'oggetto sociale, la forma societaria, limiti di capitale minimo e requisiti di onorabilità e professionalità di soci e esponenti aziendali. Tali interventi sono stati poi trasfusi nel Titolo V del TUB.

Le misure di prevenzione sono state in seguito rinforzate con il decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153, che ha affidato all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) il compito di ricevere direttamente dagli intermediari le segnalazioni di operazione sospetta, di approfondirne i profili finanziari e di trasmetterle, così arricchite, agli organi investigativi (Guardia di finanza e Direzione investigativa antimafia). Con il medesimo provvedimento è stata ampliata e resa più efficace la tutela del soggetto che effettua la segnalazione.

2.2.2 L'estensione soggettiva degli obblighi antiriciclaggio.

Con il successivo decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374 gli obblighi antiriciclaggio sono stati estesi a soggetti che svolgono determinate attività non finanziarie, ritenute particolarmente suscettibili di utilizzazione ai fini di riciclaggio o comunque esposte a infiltrazioni della criminalità organizzata: il recupero di crediti, l'esercizio di case d'asta, la gestione di case da gioco, il trasporto di valori, la mediazione creditizia, ecc.

Infine il decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 56, di recepimento della seconda direttiva antiriciclaggio (direttiva 2001/97/CE), ha ulteriormente ampliato l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina riunendo in un'unica cornice normativa tutti i destinatari degli obblighi antiriciclaggio (articolo 2 del citato decreto legislativo):

- per quanto concerne gli intermediari finanziari sono stati aggiornati i destinatari della disciplina, includendo, tra gli altri, gli istituti di moneta elettronica, le SICAV, le SGR e molti altri intermediari specificamente elencati⁵;
- al di fuori del campo finanziario gli obblighi sono stati estesi ad alcune professioni giuridico-contabili, tra le quali:
 - a) i professionisti iscritti nell'albo dei ragionieri e dei periti commerciali, nel registro dei revisori contabili, nell'albo dei dottori commercialisti e nell'albo dei consulenti del lavoro – articolo 2, comma 1, lettera s)⁶;
 - b) i notai e gli avvocati per i quali, tuttavia, gli obblighi si applicano solo in relazione alle attività di assistenza societaria, finanziaria e immobiliare da loro svolte - articolo 2, comma 1, lettera t).

Per i liberi professionisti è prevista l'esclusione dall'obbligo di segnalare le operazioni sospette in relazione ad attività di consulenza e patrocinio connesse a procedimenti giudiziari.

2.2.3 I regolamenti di attuazione del decreto legislativo 56/2004.

La nuova disciplina, introdotta con il decreto legislativo 56/2004, ha avuto piena applicazione, per quanto concerne gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione di operazioni sospette con l'entrata in vigore, il 22 aprile 2006, dei regolamenti di attuazione per gli intermediari finanziari, gli operatori non finanziari, i professionisti.⁷ La necessità di una disciplina che potesse definire in dettaglio gli obblighi antiriciclaggio ha consigliato di rimettere

⁵ Sono stati riuniti tutti i destinatari degli obblighi prima frammentariamente indicati dall'articolo 13 del decreto legge n. 625/1979 nonché dall'articolo 1 del decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374.

⁶ La legge comunitaria 2005 (legge 26 gennaio 2006, n. 29) ha modificato l'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 56/2004, estendendo gli obblighi antiriciclaggio anche a quei soggetti che svolgono attività analoghe pur non essendo iscritti in albi professionali -articolo 2, comma 1, lettera s bis) -. Si tratta di coloro che rendono "servizi forniti da revisori contabili, periti, consulenti e altri soggetti che svolgono attività in materia di amministrazione, contabilità e tributi".

⁷ Decreti del Ministro dell'economia e delle finanze numero 141, 142 e 143 del 3 febbraio 2006. Contemporaneamente sono state pubblicate le relative istruzioni operative predisposte dall'UIC. Al riguardo preme qui chiarire che tutti gli altri obblighi antiriciclaggio sono operativi dal 14 marzo 2004 (data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 56/2004). Si ricordano in particolare gli obblighi di comunicazione al MEF delle violazioni relative alla limitazione dell'uso del contante e della circolazione degli altri mezzi di pagamento, nonché gli obblighi di istituzione di misure di controllo interno e di formazione di dipendenti e collaboratori.

alla normativa secondaria la specifica regolamentazione degli adempimenti stabiliti con il decreto legislativo 56/2004.

In virtù del primo rinvio, contenuto nell'articolo 3, comma 2 del citato decreto legislativo, i tre provvedimenti di attuazione recano la disciplina del contenuto e delle modalità di esecuzione degli obblighi di identificazione, registrazione e conservazione dei dati acquisiti, previsti dall'articolo 2, comma 1 della legge antiriciclaggio. Si tratta di adempimenti che rispondono all'obiettivo di monitorare le transazioni finanziarie di un certo importo, al fine di facilitare le indagini delle autorità competenti su movimentazioni di fondi di origine sospetta. In particolare, con l'obbligo di identificazione del cliente si intende impedire che, grazie all'anonimato, si possano impunemente "ripulire" i proventi di attività illecite; inoltre, la predisposizione di un archivio in cui far confluire e conservare i dati acquisiti, fornisce alle autorità competenti le informazioni necessarie all'attività investigativa e repressiva.

L'adozione di tre distinti regolamenti, uno per gli intermediari finanziari, uno per gli operatori non finanziari (di cui al decreto legislativo 374/1999) e uno per i professionisti iscritti agli albi, risponde alla necessità di una normativa secondaria adeguata alle peculiarità e alle eterogenee caratteristiche dei destinatari interessati. Per gli operatori non finanziari⁸ e per i professionisti si tratta della prima normativa secondaria sull'argomento; gli intermediari finanziari, al contrario, sono interessati da disposizioni regolamentari fin dal 1991, anno in cui fu adottata la legge antiriciclaggio.

Un secondo rinvio, contenuto nell'articolo 8, comma 4 dello stesso decreto concerne l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio da segnalare all'UIC e riguarda i soli professionisti iscritti agli albi come individuati all'articolo 2, comma 1, lettere s) e t)⁹. L'attività svolta dalle professioni ha richiesto un adattamento delle istruzioni operative, originariamente pensate per indirizzare gli adempimenti di banche e altri intermediari finanziari. Pertanto, con il regolamento relativo ai professionisti (decreto 141/2006) si è potenziato il sistema di prevenzione del fenomeno, estendendo anche a soggetti prima esonerati il compito di valutare se gli elementi conoscitivi a disposizione denotino anomalie tali da far sospettare della liceità dell'operazione.

Un ulteriore intervento normativo, contenuto nella legge comunitaria per il 2005 (legge 25 gennaio 2006, n. 29), ha esteso gli adempimenti già previsti dal decreto legislativo 56/2004 ai professionisti non iscritti agli albi riconosciuti dall'ordinamento, ma che svolgono i medesimi

⁸I provvedimenti attuativi delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 374 /1999 non erano stati mai emanati.

⁹Ne deriva che gli obblighi di segnalazione, per le altre due categorie, hanno continuato a essere disciplinati dalla normativa dettata dall'articolo 3 della legge antiriciclaggio e dai relativi provvedimenti attuativi, tra i quali assume particolare rilievo il Decalogo predisposto dalla Banca d'Italia.

servizi dei professionisti già soggetti agli obblighi antiriciclaggio. A livello di normativa secondaria è stato emanato il decreto ministeriale 25 maggio 2007, n. 60, modificativo del decreto 141/2006.¹⁰

2.3 La terza direttiva antiriciclaggio.

La direttiva 2005/60/CE (terza direttiva antiriciclaggio) abroga e sostituisce le precedenti e detta una disciplina organica e completa della materia, estendendola alla prevenzione del finanziamento del terrorismo e recependo le raccomandazioni del GAFI (Gruppo di azione finanziaria internazionale contro il riciclaggio di denaro), riviste nel 2003 alla luce dei più recenti sviluppi nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

La direttiva nasce dalla valutazione che il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo rappresentano un rischio crescente per il sistema finanziario e la società civile e richiedono una risposta coordinata degli Stati membri, finalizzata all'adozione di provvedimenti attuativi che contengano misure idonee, condivise e tali da salvaguardare la stabilità del sistema finanziario e del mercato unico.

Le principali novità della direttiva riguardano:

- l'estensione dei soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio alle attività che prevedono transazioni in denaro contante per importi uguali o superiori a quindicimila euro (*large cash payments*). Tali soggetti saranno tenuti a identificare la clientela e ad applicare le altre misure di adeguata verifica del cliente (*customer due diligence*);
- l'obbligo di identificare, oltre al cliente, anche il beneficiario finale (*beneficial owner*) dell'operazione;
- la graduazione delle misure di *customer due diligence* nei rapporti con la clientela in base al rischio di riciclaggio: dove questo è più elevato è richiesta una verifica rafforzata; quando il rischio è minore si applicheranno invece forme semplificate;
- gli obblighi di assicurare maggiore protezione dei soggetti che effettuano le segnalazioni di operazioni sospette e una più elevata riservatezza sull'identità dei soggetti segnalati;
- l'obbligo di estendere le sanzioni anche alle persone giuridiche. Tali sanzioni dovranno essere effettive, proporzionate e dissuasive;

¹⁰ Il profilo di maggior rilievo del citato DM riguarda, come si è detto innanzi, l'estensione degli obblighi antiriciclaggio “ad ogni altro soggetto che rende i servizi forniti da revisori contabili, periti, consulenti e altri soggetti che svolgono in maniera professionale attività in materia di contabilità e tributi”. Altri punti qualificanti sono:

- in ottemperanza alla legge comunitaria 2005, l'applicabilità della disciplina recante regole per la segnalazione di operazioni sospette alle società di revisione iscritte nell'albo speciale in precedenza soggette solo agli obblighi di identificazione e registrazione;
- l'esclusione degli obblighi di identificazione e registrazione per le attività di redazione e di trasmissione delle dichiarazioni derivanti da obblighi fiscali.

- l'introduzione della procedura di comitatologia, ovvero la creazione di un apposito Comitato composto dagli Stati membri e l'attribuzione alla Commissione del potere di adottare alcune misure necessarie per tenere conto degli sviluppi tecnici della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo per assicurare l'uniforme applicazione della direttiva.

2.3.1 L'impatto sul sistema italiano.

L'approccio generale basato sul rischio, una delle principali novità della direttiva, avrà un impatto significativo sul sistema di prevenzione dei fenomeni del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, poiché gli obblighi di adeguata verifica della clientela potranno essere graduati in base al rischio e i soggetti obbligati dovranno dotarsi di sistemi di gestione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, legato al tipo di cliente, prodotto o transazione. L'elemento rischio dovrà quindi essere preso in considerazione non solo per l'individuazione e la segnalazione di operazioni sospette, come avviene nel sistema attuale, ma anche per l'applicazione di misure differenziate, semplificate o rafforzate, di adeguata identificazione e verifica della clientela in relazione rispettivamente a ipotesi di rischio minore o maggiore.

Sotto questo profilo la disciplina segna il passaggio dal riferimento a specifici obblighi di identificazione della clientela, tassativamente previsti, a un più esteso dovere da parte dei destinatari di *customer due diligence* da espletarsi per mezzo di più ampie informazioni e di un monitoraggio continuo sul rapporto con i clienti. Le nuove procedure richiedono ai soggetti obbligati l'esercizio di un certo grado di discrezionalità nella scelta dei mezzi e delle procedure che assicurino una adeguata conoscenza della clientela da parte di tutti i soggetti destinatari degli obblighi.

2.3.2 La legge comunitaria 2005 e i provvedimenti di attuazione.

La legge comunitaria 2005¹¹ ha delegato il Governo a emanare uno o più decreti legislativi al fine di:

- dare organica attuazione alla direttiva 2005/60/CE del Parlamento e del Consiglio, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo;
- prevedere modalità operative per congelare fondi e risorse economiche, secondo quanto stabilito dalle norme internazionali e dai regolamenti comunitari emanati per il contrasto

¹¹ Articolo 22 della legge 25 gennaio 2006, n. 29 recante "disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee".

del finanziamento del terrorismo e dell'attività di paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

La delega contiene indicazioni specifiche e criteri direttivi da seguire per l'emanazione delle disposizioni legislative di recepimento. In attuazione della delega sono stati predisposti due distinti provvedimenti:

- uno schema di decreto legislativo recante “Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale”. Lo schema di decreto è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri il 5 giugno 2007 ed è in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale;
- uno schema di decreto legislativo recante: “Disposizioni per prevenire l'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, in attuazione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005”.

Questo secondo schema di decreto, oltre a recepire la direttiva, realizza il coordinamento delle disposizioni in materia di prevenzione e contrasto al riciclaggio di denaro e di lotta al finanziamento del terrorismo presenti nel nostro ordinamento e suddivise in diversi atti normativi sia di rango primario sia di rango secondario. In particolare, nel rispetto dei principi e dei criteri della delega contenuta nella legge comunitaria 2005, il suddetto schema di decreto:

- estende in modo sistematico e completo le misure di prevenzione contro il riciclaggio di denaro al contrasto del finanziamento del terrorismo;
- estende le disposizioni della direttiva alle attività professionali e categorie di imprese che svolgono attività particolarmente suscettibili di essere utilizzate a fini di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo;
- mantiene le disposizioni italiane più rigorose già previste dalla normativa italiana, quali la limitazione dell'uso del contante e dei titoli al portatore;
- prevede una graduazione degli obblighi di adeguata verifica della clientela in funzione del rischio associato al tipo di cliente, rapporto di affari, prodotto o transazione, contemplando ipotesi di obblighi semplificati e rafforzati e richiedendo di riconoscere le situazioni che comportano rischi maggiori;
- prevede disposizioni adeguate in funzione delle caratteristiche proprie dei singoli destinatari e delle loro differenze in scala e dimensione;
- semplifica e razionalizza le procedure di identificazione del cliente;
- garantisce la riservatezza e la protezione dei soggetti che effettuano segnalazioni di operazioni sospette;

- assicura ai segnalanti un riscontro sull'utilità della segnalazione effettuata e sul suo seguito;
- riordina la disciplina della vigilanza e dei controlli nei confronti dei soggetti obbligati;
- estende i doveri del collegio sindacale anche a tutti gli altri soggetti incaricati del controllo contabile o di gestione;
- riordina il regime sanzionatorio.

Un primo schema di decreto legislativo è stato oggetto di consultazione del settore privato nel febbraio 2007. Lo schema è stato quindi rivisto per tener conto delle osservazioni ricevute ed è ora all'esame del Consiglio dei ministri.

3 IL SISTEMA DI VIGILANZA E DI CONTROLLO

3.1 Gli obblighi di identificazione e di registrazione.

Fino al 22 aprile 2006 l'attività di monitoraggio diretta a prevenire i fenomeni di riciclaggio ha riguardato il solo sistema finanziario¹². Infatti, la normativa antiriciclaggio in vigore imponeva solo agli intermediari (enti creditizi e finanziari) una serie di adempimenti finalizzati a far emergere flussi finanziari anomali e a consentire il tempestivo intervento delle autorità competenti. Tali adempimenti si concretizzavano principalmente negli obblighi di identificazione del cliente, registrazione dei dati relativi nell'archivio informatico e segnalazione delle operazioni ritenute sospette di riciclaggio¹³.

Con l'entrata in vigore dei regolamenti di attuazione del decreto legislativo 56/2004 (decreti ministeriali 141, 142 e 143 del 2006), gli obblighi antiriciclaggio sono stati estesi agli operatori non finanziari e ai liberi professionisti.

Ai fini della presente relazione, tra gli obblighi antiriciclaggio rivestono una rilevanza specifica quelli di identificazione del cliente e di registrazione e conservazione dei dati (articolo 2, comma 1, della legge antiriciclaggio). Tali obblighi si applicano:

- agli intermediari finanziari¹⁴, in relazione alle operazioni e ai rapporti inerenti

¹² I regolamenti di attuazione per le imprese non finanziarie e per i liberi professionisti sono entrati in vigore il 22 aprile 2006.

¹³ Solo per gli intermediari abilitati, comunicazione all'UIC dei dati aggregati della propria operatività, per consentire allo stesso UIC di effettuare analisi statistiche "allo scopo di far emergere eventuali fenomeni di riciclaggio nell'ambito di determinate zone".

¹⁴ Nel 2006 gli obblighi di identificazione della clientela e di conservazione dei dati sussistevano in capo ai seguenti intermediari finanziari: banche; Poste Italiane S.p.A.; istituti di moneta elettronica; società di intermediazione mobiliare (SIM); società di gestione del risparmio (SGR); società di investimento a capitale variabile (SICAV); imprese di assicurazione; agenti di cambio; società fiduciarie; società di riscossione dei tributi; intermediari